

PDDE: MECANISMO INDUTOR DE RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS NA GESTÃO DAS ESCOLAS PÚBLICAS BRASILEIRAS

Alvarenga, Eldaronice Queiroz de¹

Oliveira, Rosimar de Fátima²

1 Introdução

O objetivo desta súmula consiste em apresentar as potencialidades do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) como indutor de “relações intergovernamentais” (RIGs)³ na gestão democrática das escolas públicas brasileiras.

O PDDE⁴, instituído em 1995 e ampliado em 2007 com a inserção das ações agregadas, objetiva prestar assistência financeira às escolas, “em caráter suplementar”, e promover a consolidação da gestão democrática através da integração entre o poder público, a comunidade, a escola e a família. A descentralização de recursos financeiros às escolas envolve um “regime de parceria”⁵ do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) com secretarias do MEC, os governos subnacionais e as Unidades Executoras das escolas (UEXs)⁶. Essa arquitetura é que nos instiga a compreender se PDDE, ao repassar recursos da União diretamente para as escolas e inter-relacionar a escola - agente local -, a sociedade civil, a iniciativa privada e as diferentes instâncias governamentais promove RIGs na gestão das unidades escolares.

¹ Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). eldaroniceqalvarenga@gmail.com

² Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). rosimar@ufmg.br

³ *Intergovernmental Relations (IGR)* são relações que ocorrem no trabalho, instituídas no convívio diário, no relacionamento entre os diversos atores públicos e na execução das atividades administrativas no cotidiano dos governos. As RIGs se estabelecem entre os funcionários dos diversos setores, dos departamentos ou de outras instituições, as quais foram delegadas a função de coordenar determinada política pública. (ANDERSON, 1960)

⁴ Compõe-se pelo PDDE Básico (repassa recursos para todas as escolas da educação básica) e pelos os programas agregados: PDDE Integral (Programas Mais Educação e Novo Mais Educação); PDDE Estrutura (atende necessidades de infraestrutura física com fins de acessibilidade. Eixo composto pelos Programas Escola Acessível, Água na Escola, Escola do Campo, Escolas Sustentáveis e Educação Conectada); PDDE Qualidade (incluem ações pedagógicas, frutos, esses, do Plano de Desenvolvimento da Escola - PDE Escola, Programa de Inovação do Ensino Médio-PROEMI, Atleta na Escola, Mais Cultura na Escola e Mais Alfabetização). (<https://www.fnde.gov.br/programas/pdde/sobre-o-plano-ou-programa/sobre-o-pdde>; BRASIL, 2013a)

⁵ Termo utilizado na Resolução N° 10 de 18 de abril de 2013. No seu capítulo IV – ela se refere às Entidades Executoras (EEx), às Unidades Executoras Próprias (UEX) e às Entidade Mantenedora (EM), do artigo 5º - como “parceiros”. (BRASIL, 2013b)

⁶ Uma entidade jurídica privada sem fins lucrativos representativa da escola, integrada por membros da comunidade escolar, que lhe possibilita a abertura de conta bancária para recebimento e movimentação dos recursos a favor da escola. (BRASIL, 2013b)

2 Metodologia

Os apontamentos deste resumo resultam de revisão de literatura narrativa (ROTHER, 2007), de análise de documentos (ALVES-MAZZOTTI E GEWANDSZNAJDER, 1999) oficiais⁷ sobre o PDDE, da análise organizacional da Secretaria de Estado da Educação de Minas Gerais (SEEMG), das Superintendências Regionais de Ensino do Estado de MG (SRE)⁸, da Secretaria Municipal de Educação de Pirapora-MG (SME)⁹ e de escolas públicas em MG com enfoque para implementação do PDDE e, de referencial teórico sobre as categorias Federalismo, Financiamento e RIGs. Os estudos realizados decorrem do projeto de pesquisa doutoral “Relações intergovernamentais na gestão das escolas públicas do Estado de Minas Gerais: uma análise por meio do PDDE (2007-2020)”, em desenvolvimento na Faculdade de Educação da UFMG. Os documentos foram analisados mediante a técnica de “análise de conteúdos” (BARDIN, 1977), na perspectiva da abordagem qualitativa.

3 Resultados e Discussões

A Carta Constitucional do Brasil de 1988 ao responsabilizar o poder público pelo acesso à educação (BRASIL, 1988, artigo 23, inciso V) institui um modelo de federalismo baseado em competências comuns da União e dos entes subnacionais (ABRUCIO, 2007). Porém, como sugere Abrucio e Franzese (2005), o federalismo, pós-CF/1988, renasce em um contexto de frágil definição de cooperação federativa, pois os municípios tornam-se entes federativos sem condições de exercer o seu poder político-administrativo. Acrescenta-se, a isso, o fato de o federalismo nacional ancorar nas diversidades físico-territorial, socioeconômica e institucional, características que dificultam a implementação das políticas públicas (SEGATTO E ABRUCIO, 2018). Tais perspectivas sujeitam a União a exercer a sua “função redistributiva e supletiva”, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais (BRASIL, 1988, art. 211). É esse o contexto no qual se origina o PDDE, um dos mecanismos da União, no desempenho da sua competência de assistir técnica e financeiramente os estados e municípios. (FARENZENA, 2011)

⁷ A análise de informações sobre o PDDE e suas ações agregadas, no âmbito do FNDE e do MEC, foi realizada em documentos oficiais normativos (Leis, Decretos, Portarias, Pareceres e Editais), manuais orientadores, publicados por essas instituições, no período de 2003 a 2020.

⁸ A SEEMG se organiza com 47 com finalidade de cooperar, articular e integrar Estado e Município.

⁹ A análise foi realizada através de organogramas disponibilizados pelas respectivas secretarias e SRE.

O PDDE, criado em 1995 e denominado Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) tem o objetivo de garantir um recurso mínimo a ser administrado pelas escolas. Em 1998, a Medida Provisória nº 1784/1998, o denominou de PDDE e, por meio da Lei nº 11.947, de 2009, passou a abranger todas as escolas de EB. Pois, até 2009 atendia somente as escolas do ensino fundamental. (BRASIL, 2013a)

Ao enviar aporte financeiro direto para as escolas, o PDDE inclui o MEC, com os seus projetos, o FNDE, com a administração do Salário-Educação, os governos subnacionais, as UEXs e os órgãos de participação e representação escolar. Adrião e Peroni (2007) evidenciam-no como um dos principais elementos da descentralização da gestão financeira para a escola, com implicações diretas para democratização da gestão escolar e relação público e privado, quando da criação das UEXs.

A análise das RIGs foi realizada no contexto do federalismo brasileiro, do financiamento e do PDDE, sob a explicitação conceitual de Wright (1997)¹⁰. O pressuposto deste autor é que as RIGs comportam combinações e trocas de relacionamentos entre as unidades governamentais e entre os funcionários públicos.

Ao cotejar os estudos com a organização operacional do PDDE na SEEMG, na SRE, na SME e nas escolas, identificamos burocratas, instituições e instâncias de participação envolvidos no PDDE, como apresenta o Quadro 1 – Atores que se interconectam na implementação do PDDE no espaço da gestão escolar.

Quadro 1 – Atores-rede que se interconectam na implementação do PDDE na Escola

Individuais	Coletivos
Diretor Escolar.	Associação de direito privado - UEX.
Técnico do PDDE.	Entidades Executoras (EEx).
Assistente Técnico Financeiro EB.	Conselho escolar.
Técnico da Educação Básica.	Colegiado escolar
Analista Educacional.	Comissão de Licitação.
Inspetor Escolar.	Conselho Fiscal
Analista Financeiro.	Comitê estratégico regional
Técnico financeiro municipal.	Comitê Estratégico Estadual
Coordenador do Mais Educação e Novo Mais Educação.	Comissões do FNDE
Coordenador do Programa Escola Acessível.	Coordenação da Educação Integral na escola
Coordenador do PROEMI; PDE Escola; Atleta na Escola; Escola Sustentável e do Mais Cultura.	Coordenação do PROEMI na escola
Secretário de Educação.	Coordenação da Educação Especial/ escola.

Fonte: SEEMG, SME. Elaborado pelas autoras.

¹⁰ O conceito de RIGs origina-se, segundo Wright (1997) nos Estados Unidos por volta da década de 1930, com a chegada do New Deal, e a busca do governo para combater o caos econômico e social que a “Grande Depressão” havia causado.

Esses atores são os mediadores centrais do PDDE na gestão escolar, se responsabilizam pelos assuntos relativos aos eixos PDDE básico e ações agregadas. Identificamos que o PDDE envolve atores públicos e privados, o que promove troca de informações, orientações e interação, com o delineamento dos atores-rede envolvidos na gestão do Programa, no âmbito dos entes federados e na escola. Além dos atores individuais e instâncias coletivas que atuam no processo da implementação do PDDE no espaço das escolas públicas, detectamos as instituições e o universo de burocratas que participam da operacionalização do PDDE, como demonstra o Quadro 2 – Instituições e Burocratas por entes da federação que atuam na implementação do PDDE junto às escolas públicas.

Quadro 2 – Instituições e Burocratas na implementação do PDDE junto às escolas.

União		Estado		Município	
Instituição	Burocrata	Instituição	Burocrata	Instituição	Burocrata
FNDE	Técnico	SEEMG	Subsecretário EB, Superintendente EB, Diretor, Analista Educacional, Superintendente Financeiro, Analista Educacional	SME	Dirigente Municipal, Diretor Pedagógico, Técnico pedagógico, Diretor Financeiro, Técnico financeiro
MEC	Técnico, coordenador dos Programas Mais Educação e Novo Mais Educação, Escola Acessível, do PROEMI; PDE Escola; Atleta na Escola; Escola Sustentável e do Mais Cultura.		SRE		Superintendente, Diretor educacional, Coordenador pedagógico, Analista Educacional, Diretor Financeiro. Coordenador financeiro, Técnico da Educação Básica.

Fonte: FNDE, MEC, SEEMG, SRE, SME. Elaborado pelas autoras.

4 Conclusão

Fundamentadas na elucidação das RIGs e na arquitetura de implementação do PDDE, apontamos que este Programa se constitui como indutor de “relações intergovernamentais” na gestão das escolas públicas brasileiras. As instituições, burocratas e instâncias que atuam no PDDE possibilitam a compreensão de que esse Programa, como mecanismo de assistência técnica e financeira aos entes subnacionais do FNDE, induz as RIGs na gestão escolar democrática. Uma vez que, a operacionalização do PDDE nos permite identificar a mobilização, justaposição e conexões de instituições federais, estaduais, municipais, UEX e órgãos de participação junto à gestão de escolas públicas estaduais e municipais, no território municipal.

5 Referências

ABRUCIO, F. L. **A Coordenação Federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do Governo Lula.** Rev. Sociol. Polít, Curitiba, 24, jun. 2005.

ABRUCIO, F. L.; FRANZESE, C. **Federalismo e Políticas Públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil.** In: ARAÚJO, M. F. I.; BEIRA, L. (Org.). Tópicos de Economia Paulista para Gestores Públicos. 1 ed. FUNDAP: S.P., 2007.

ADRIÃO, T.; PERONI, V. **Implicações do Programa Dinheiro Direito na Escola sobre a gestão da escola pública.** Revista Educação & Sociedade, v. 28, n.98, Campinas, jan./abr.2007. Disponível em: www.scielo.com.br. Acesso em: 15 jul. 2014.

ALVES-MAZZOTTI, A. J; GEWANDSZNAJDER, F. **O planejamento de pesquisas qualitativas.** In: O método nas ciências naturais e sociais: pesquisa quantitativa e qualitativa. São Paulo: Pioneira Thomson, 1999. (p. 147-178).

ANDERSON W. **Intergovernmental relations in review.** Minneapolis: University of Minnesota Press. 1960.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo.** Lisboa: Edições 70, 1977.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília.

BRASIL. MEC. **Curso PDDE / Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação.** Secretaria de Educação a Distância – 5ª ed., – Brasília: MEC, FNDE, 2013a.

BRASIL. MEC; FNDE; Conselho Deliberativo. **Resolução Nº 10 de 18 de abril de 2013.** Dispõe sobre os critérios de repasse e execução do PDDE. 2013b

BRASIL. Lei Nº 11.947, de 16 de junho de 2009. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do PDDE. 2009.

FARENZENA, N. **Políticas de Assistência Financeira da União no Marco das Responsabilidades (Inter) Governamentais em Educação Básica.** In: GOUVEIA, A. B.; PINTO, J. M. R.; CORBUCCI, P. R. (Org). Federalismo e políticas educacionais na efetivação do direito à educação no Brasil – Brasília: Ipea, 2011. 227 p.

ROTHER, E. T. **Revisão sistemática x revisão narrativa.** Acta Paulista de Enfermagem, São Paulo, v. 20, n. 2, p. v-vi, jun. 2007. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-21002007000200001&script=sci_arttext. Acesso: out/2019.

SEGATTO, C. I.; ABRUCIO, L. F.. **Os múltiplos papéis dos governos estaduais na política educacional brasileira: os casos do Ceará, Mato Grosso do Sul, São Paulo e Pará.** Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro. nov. - dez. 2018

WRIGHT, D. S. **Para entender las relaciones intergubernamentales.** Mexico, Fondo de Cultura Económica, 1997.