O modelo federativo brasileiro no financiamento da Educação Básica pública

quando o dinheiro vai direto para a escola

Eldaronice Queiroz de Alvarenga
Rosimar de Fátima Oliveira

autoras

O modelo federativo brasileiro no financiamento da Educação Básica pública

quando o dinheiro vai direto para a escola

O modelo federativo brasileiro no financiamento da Educação Básica pública

quando o dinheiro vai direto para a escola

Eldaronice Queiroz de Alvarenga
Rosimar de Fátima Oliveira

autoras

Selo FA UFMG

FAPEMIG

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS

Reitora Sandra Regina Goulart Almeida
Vice-Reitor Alessandro Fernandes Moreira

FACULDADE DE EDUCAÇÃO

Diretora Andréa Moreno
Vice-Diretora Vanessa Ferraz Almeida Neves

CONSELHO EDITORIAL

Juliana Batista dos Reis – Ciências Aplicadas à Educação
Juliana de Fátima Souza – Administração Escolar
Telma Borges da Silva – Métodos e Técnicas de Ensino
Danilo Marques Silva – Representante discente (PPGE)
Stephanie Rebeca Medeiros Maria – Representante discente (PROMESTRE)

CONSELHO CIENTÍFICO NACIONAL

Ana Elisa Ribeiro; Antonio Vicente Marafioti Garnica; Breynner Ricardo de Oliveira; Carmen Lúcia Brancaglion Passos; Cezar Luiz De Mari; Conceição Aparecida Oliveira dos Santos; Danilo Marques Silva; Fernanda Castro; Gelsa Knijnik Gláucia Jorge; Hércules Tôledo Corrêa; José Leonardo Rolim Severo; Lenilda Rêgo Albuquerque De Faria; Lia Tiriba; Liane Castro de Araujo; Marcelo Lima; Maria de Fátima Barbosa Abdalla; Maria Fernanda Rezende Nunes; Maria Rita Neto Sales Oliveira; Marina Alves Amorim; Marlecio Maknamara; Mitsuko Antunes; Nilmara Braga Mozzer; Patrícia Corsino; Regilson Maciel Borges; Rita Márcia Furtado; Simone de Freitas Gallina; Surya Aaronovich Pombo de Barros; Tacyana Karla Gomes Ramos; Verônica Mendes Pereira; Walesson Gomes da Silva.

CONSELHO CIENTÍFICO INTERNACIONAL

Daniel Melo; Eduardo José Campechano Escalona; Eric Plaisance; Felipe Andres Zurita Garrido; Freddy Varona Domínguez; Hervé Breton; João Carlos Relvão Caetano; Juan Arturo Maguiña Agüero; Margarida Alves Martins; Mirta Castedo; Roser Boix Tomás; Rufino Adriano; Sébastien Ponnou; Silvia Parrat Dayan.

Copyright © 2025 Eldaronice Queiroz de Alvarenga e Rosimar de Fátima Oliveira
Copyright desta edição © 2025 Editora Selo FaE.

A473m Alvarenga, Eldaronice Queiroz de, 1970-
O modelo federativo brasileiro no financiamento da educação básica pública [recurso eletrônico] / Eldaronice Queiroz de Alvarenga, Rosimar de Fátima Oliveira. -- Belo Horizonte : Editora Selo FaE, 2025.

166 p. : il., color.

ISBN: 978-65-88446-90-4.
Bibliografia: f. 145-163.

1. Programa Dinheiro Direto na Escola (Brasil). 2. Educação -- Financiamento. 3. Educação básica -- Financiamento. 4. Educação básica -- Suporte estatal. 5. Educação básica -- Suporte estatal. 6. Investimentos na educação. 7. Escolas públicas -- Financiamento. 8. Federalismo.
I. Título. II. Oliveira, Rosimar de Fátima, 1972-.

CDD- 379.130981

Catalogação da fonte: Biblioteca da FaE/UFMG (Setor de referência)
Bibliotecário: Ivanir Fernandes Leandro CRB: MG-002576/O

EDITORA SELO FAE

Editor-chefe Ademilson de Sousa Soares

Editora-adjunta Ana Maria de Oliveira Galvão

Coordenadora editorial Olívia Almeida

Assistente editorial Ana Clara Moyen

Preparação Igor Silva

Revisão Guilherme Gino

Diagramação e capa Ana Clara Moyen

Projeto gráfico Izabela Barreto

Editora Selo FaE – Faculdade de Educação | UFMG
Av. Antônio Carlos, 6627, Pampulha | CEP 31.270-901 | Belo Horizonte - MG
www.selo.fae.ufmg.br | www.livrosabertos.fae.ufmg.br
editora.selofae@gmail.com | @editoraselofae

sumário

7 **Apresentação**

11 **Federalismo, relações intergovernamentais e competências constitucionais**
cenário de implementação do PDDE

56 **O Programa Dinheiro Direto na Escola no âmbito da assistência técnica e financeira da União**

89 **O *modus operandi* do Programa Dinheiro Direto na Escola no contexto do financiamento da Educação Básica**

139 **Considerações finais**

144 **Referências**

165 **Sobre as autoras**

Apresentação

Como citar este livro

Alvarenga, Eldaronice Queiroz de; Oliveira, Rosimar de Fátima. *O modelo federativo brasileiro no financiamento da Educação Básica pública:* quando o dinheiro vai direto para a escola. Belo Horizonte: Editora Selo FaE, 2025.

Este livro está organizado de forma a conduzir o leitor à compreensão dos meandros do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) na arquitetura do financiamento da educação básica, utilizando o federalismo e o financiamento da educação básica no Brasil como recurso analítico contextual. O texto tem como objetivo a princípio, apresentar um referencial teórico que subsidie a análise do PDDE na gestão das escolas públicas; e o outro, congruente ao primeiro, é "descrever o PDDE na dinâmica operacional do financiamento da educação no cenário federativo do Brasil". O texto apresenta resultados de uma pesquisa,[1] que utilizou a metodologia da revisão narrativa de literatura e da análise documental sobre as categorias de análise: federalismo; relações intergovernamentais (RIG); redes; federalismo brasileiro; RIG na educação brasileira; federalismo cooperativo; regime de cooperação; coordenação de políticas públicas; governança; competências materiais e de legislatura; competência privativa redistributiva e supletiva da União; assistência técnica e financeira. A pesquisa documental abrangeu a legislação referente às categorias analíticas, tendo como marco temporal de análise a promulgação da Constituição Federal de 1988.

A Revisão Narrativa (RN) utilizada na pesquisa base deste livro constitui um método de pesquisa de literatura no campo da abordagem das revisões de mapeamento. O método é apropriado para mapear referências sobre determinado assunto, possibilitando novas análises, descrições e argumentações, sob o ponto de vista teórico ou contextual das investigações publicadas (Alvarenga *et al*., 2024). Na RN, o pesquisador seleciona os trabalhos consultados de acordo com o ponto de vista teórico e o contexto do tema abordado, constituindo-se, portanto, em uma síntese de pesquisas publicadas em artigos de revista, jornais impressos e/ou eletrônicos, em teses, dissertações e livros sobre determinado objeto de estudo, a partir da interpretação e análise crítico-pessoal do pesquisador, autor da revisão de Literatura Narrativa (Rother, 2007).

Os pressupostos teóricos discutidos neste livro fundamentam a análise do PDDE, como uma política implementada nas escolas públicas do Brasil após a

---

1 Resultados de uma pesquisa de doutoramento desenvolvida na Faculdade de Educação da Universidade Federal de Minas Gerais (FaE/UFMG) financiada pela Fundação de Amparo à Pesquisa (FAPEMIG).

redemocratização do país. Sabe-se que as políticas públicas decididas no Brasil, após a Constituição Federal de 1988, contam com um desenho engenhoso de coordenação horizontal e vertical, além da colaboração para a sua implementação. Esse desenho foi resultado de um intenso processo político, uma vez que grande parte dessas políticas é matéria constitucional e/ou de legislação infraconstitucional, ou seja, várias políticas públicas foram propostas pelo Executivo Federal e submetidas ao escrutínio público e à decisão do Congresso Nacional. O desafio deste livro é conduzir à compreensão do PDDE como uma política pública, considerando a política como processo (*politics*) no campo estudado e na sua relação com a política em geral, analisando a sua implementação compartilhada entre governos, no bojo de uma abordagem que inclui a dimensão da gestão escolar.

O livro se organiza em três capítulos. O primeiro aborda o termo federalismo como um conceito genérico com enfoque para o "federalismo moderno", sendo um termo guarda-chuva para os demais conceitos referentes aos mecanismos que induzem as RIG como redes, cooperação, coordenação e governança. Essa abordagem nos permitiu analisar o PDDE a partir dos laços constitutivos do Fundo Nacional da Educação (FNDE) com a Unidade Executora (UEx) e de agentes burocratas – dos servidores públicos do FNDE aos servidores das escolas públicas. Em especial, neste capítulo, argumenta-se sobre as RIG no federalismo moderno como ferramenta de operacionalização de um sistema de governo por meio de redes federativas.

No capítulo dois, buscamos conduzir o leitor à compreensão das sinuosidades do PDDE no desenho do financiamento da educação básica brasileira. A análise parte da estratégia da União de enviar dinheiro direto para a escola utilizando a assistência técnica e financeira como recurso analítico contextual. Os capítulos, dois e um, complementam-se como subsídio teórico para a análise do PDDE na dinâmica operacional do financiamento da educação no cenário federativo do Brasil. A análise desenha o PDDE no contexto do financiamento da educação básica, como uma ação associada à competência privativa da União, com caráter redistributivo, no exercício de sua função supletiva de prestar assistência financeira aos entes subnacionais por meio do FNDE, com a transferência de dinheiro direto para os estabelecimentos de ensino.

Com o capítulo três, temos o objetivo de aduzir o *modus operandi* do PDDE de modo a explicitar como o FNDE define e mantém as particularidades da agenda daquele programa até 2023, como uma política de financiamento educacional no domínio do FNDE, do Ministério da Educação (MEC), das Secretarias de Educação (Seduc) e das escolas públicas beneficiadas. O PDDE, desde que foi instituído em 1995, ao transferir dinheiro direto para a escola, tem o objetivo institucional de garantir o funcionamento e a melhoria da infraestrutura física e pedagógica das unidades de ensino, promover a autonomia gerencial das escolas, com a finalidade de incentivar a participação da sociedade na gestão dos recursos e contribuir para a melhoria da qualidade da educação. Essa perspectiva situa o PDDE como um instrumento de financiamento da educação básica brasileira, com a característica essencial de descentralização de recursos e de gestão gerencial.

Dada a estrutura federativa do Brasil e a constitucionalização do modelo de cooperação federativa, torna-se fundamental para a análise das políticas públicas um olhar atento para a operacionalização da coordenação das políticas de governo e para as RIG entre os entes federativos, suas instituições e seus burocratas.

Federalismo, relações intergovernamentais e competências constitucionais

cenário de implementação do PDDE

1

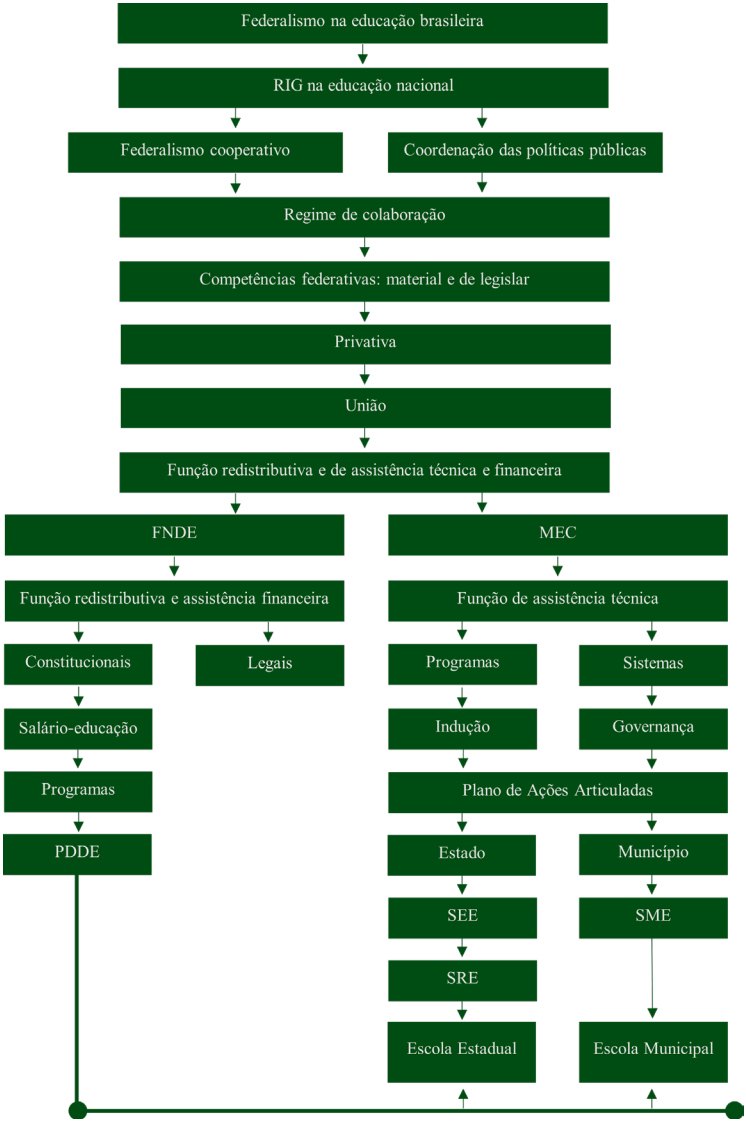
Este capítulo se organiza em três seções. A primeira seção aborda o termo federalismo como um conceito genérico com enfoque para o "federalismo moderno", sendo um termo guarda-chuva para os demais conceitos referentes aos mecanismos que induzem as RIG como redes, cooperação, coordenação e governança. Essa abordagem nos permitirá analisar o PDDE a partir dos laços constitutivos do FNDE com UEx e de agentes burocratas – dos servidores públicos do FNDE aos servidores das escolas mineiras. Em especial, nesta seção argumenta-se sobre as RIG no federalismo moderno como ferramenta de operacionalização de um sistema de governo por meio de redes federativas.

A segunda seção apresenta as singularidades do federalismo brasileiro a partir da Constituição Federal de 1988 e assinala o sistema nacional de educação básica no cenário do federalismo nacional com enfoque para os dispositivos indutores das relações intergovernamentais neste campo. A terceira discorre sobre o modelo do federalismo brasileiro – o federalismo cooperativo no sistema federal da educação, análise que caracteriza o regime de colaboração e de cooperação federativa, redes, democratização e governança como dispositivos indutores da coordenação nas relações intergovernamentais na educação brasileira. Além disso, será abordado sobre as competências materiais e de legislatura dos entes subnacionais no regime

de colaboração no sistema federal de educação, com foco para a competência privativa da União, da sua função redistributiva e supletiva da União como métodos de transferências financeiras aos entes federados e sobre a assistência técnica e financeira da União como meio para o exercício da sua função redistributiva e supletiva no setor educacional.

O organograma a seguir esquematiza os recursos analíticos deste capítulo a partir da contextualização do PDDE no federalismo brasileiro como uma delimitação analítica da investigação realizada.

Quadro de análise: o PDDE no federalismo da educação brasileira



Fonte: Elaborado pelas autoras.

O desafio deste capítulo é conduzir à compreensão do PDDE como uma política pública considerando a política como processo (*politics*) no campo estudado e na sua relação com a política em geral, analisando a sua implementação compartilhada entre governos, no bojo de uma abordagem que inclui a dimensão da gestão escolar, em especial na gestão de escolas mineiras.

Federalismo moderno como laço constitutivo de instituições e de burocratas no nível de rua

Nos estudos aqui apresentados, compreende-se, com base em Elazar (1991), que o federalismo é uma forma de organização política do Estado Nacional caracterizada pela dupla autonomia territorial e pela existência de dois níveis territoriais autônomos de governo: um central – o governo nacional; o outro descentralizado – os governos subnacionais. A partir disso, tem-se como fundamento o compartilhamento de poder entre os níveis de governo, os quais possuem certa autonomia para elaborar suas próprias regras, mas, ao mesmo tempo, seguem determinadas regras comuns. Nesses termos, Elazar (1991) argumenta que o federalismo, ao mesmo tempo que dissemina o poder político em nome da liberdade, também o concentra em nome da unidade. Isso ocorre porque a distribuição de poder é fruto de um acordo entre as partes, de uma aliança estabelecida que visa manter a unidade na diversidade. Em essência, o federalismo fornece um mecanismo organizacional para alcançar um grau de unidade política dentro de uma população cuja característica demonstra diversidade territorial em relação aos aspectos geográficos, populacional, cultural e social (Harman, 1992).

Nesse modelo organizacional, os entes governamentais têm poderes únicos e concorrentes para governarem sobre o mesmo território e povo, sendo que a União governa o território nacional e seus cidadãos, enquanto as unidades subnacionais governam uma parte delimitada do território nacional com seus habitantes, com atuação dentro de um campo pactuado de competências.[1] O federalismo, assim

1 A definição de competências neste estudo segue a definição dada por Celso Ribeiro Bastos (2001): competência são os poderes que a lei confere para que cada órgão público possa desempenhar suas atribuições específicas. Acompanha-se também a percepção de Toshio Mukai (1991) ao doutrinar

conceituado no contexto da pesquisa, é o "federalismo moderno" nascido nos Estados Unidos da América em 1787, com difusão posterior pelo mundo. O federalismo contemporâneo originou-se nos Estados Unidos, modelo organizacional deste país que nasceu de um acordo constitucional, através de um movimento centrífugo. O federalismo desenvolvido nos Estados Unidos remete à etimologia da palavra, que tem origem no latim *foedus*, cujo significado é pacto (Elazar, 1991), em decorrência da pactuação federativa das treze colônias inglesas, até então sob o comando da Inglaterra, que se uniram e formaram os Estados Unidos da América.

Outro aspecto importante do termo federalismo, para a análise dos dados da pesquisa que originou este livro, refere-se à sua noção ampla e genérica, assinalada por Elazar (1991), como autorregra, regras compartilhadas e de relacionamentos, que abrangem a organização territorial e a divisão de poder. Dentro desses marcos, o federalismo refere-se aos laços constitutivos de um povo e de suas instituições[2] (Harman, 1992). Quanto ao processo político de uma federação, Elazar (1991) e Agranoff (2001) compreendem que ele se dá, dentre outros aspectos, através da busca de parceria entre as partes do pacto, negociada por meio de programas e/ou políticas públicas, para gerar compromisso e consensos ou, no mínimo, preservar a integridade dos entes. Convergem para essa ideia Souza e Grin (2021), quando aludem que o sistema federal se apoia em um conjunto de técnicas de administração e de

que competência é a medida de poder que a Constituição ou a lei atribui ao agente público para a prática de determinados atos.

2 O conceito de instituições adotado neste estudo fundamenta-se em Celina Souza (2003), que traz uma definição a partir da contribuição do neoinstitucionalismo para a área de políticas públicas, "são regras formais e informais que moldam o comportamento dos atores". De acordo com esta autora, o neoinstitucionalista, como teoria, doutrina que "não são só os indivíduos ou grupos que têm força relevante que influenciam as políticas públicas", – mas também as regras formais e informais que regem as instituições" (Souza, 2003, p. 17). No sentido literal do termo, instituições são padrões regularizados de interação que são conhecidos, praticados e aceitos regularmente (embora não necessariamente aprovados normativamente) por agentes sociais dados, que, em virtude dessas características, esperam continuar interagindo sob as regras e normas incorporadas (formal ou informalmente) nesses padrões. Às vezes, as instituições se tornam organizações formais; materializam-se em edifícios, carimbos, rituais, e pessoas que ocupam funções que as autorizam a "falar pela" organização (O'Donnell, 1991).

gestão pública para a colaboração dos entes federativos nos programas e políticas públicas pactuadas. A palavra federalismo, em seu sentido mais amplo, como aponta Harman (1992), refere-se à vinculação de pessoas e instituições por consentimento mútuo para um propósito específico, sem o sacrifício de suas identidades individuais. Ainda segundo esse autor, o termo federalismo também tem sido conceituado como um meio para alcançar diferentes propósitos políticos e sociais. Nesse sentido, dois propósitos particulares se destacam: um meio de unir pessoas já ligadas por laços de nacionalidade, onde as unidades políticas reunidas são vistas como parte de um todo nacional; e um meio de unificar diversos povos para propósitos importantes, mas limitados, sem romper seus laços primários com seus governos existentes.

No que diz respeito à colaboração dos entes federativos, no que tange à responsabilidade de suprir as demandas de serviços, sobretudo, sociais, dos seus cidadãos no âmbito territorial e local, ela se dá por meio da separação de competências, que podem ser comuns e/ou concorrentes, compartilhadas entre si, ou específicas, unitárias a cada membro. O processo de operacionalização das competências dos governos em um federalismo se dá de dois modos: por meio do "federalismo cooperativo", caracterizado como divisão e compartilhamento de responsabilidades entre o sistema central e as demais unidades, onde não há uma separação rígida entre as competências definidas constitucionalmente. Com esse modo, busca-se o equilíbrio entre competências e autonomia dos entes federados definidos no pacto constitucional. A segunda maneira é por meio do "federalismo dual", organização em que as responsabilidades dos membros da federação têm clara demarcação, há uma separação bem definida e rígida das competências entre o sistema central e as demais unidades (Souza; Grin, 2021).

Relações intergovernamentais no Federalismo moderno: operacionalização de um sistema de governo por meio de redes federativas

A inter-relação entre União, estados e municípios é um elemento primordial dentro dos regimes federativos, sendo basilar para compreensão sobre a dinâmica federativa. Seguindo a linha de raciocínio de Elazar (1991) sobre federalismo, as RIG têm a ver com as formas e os meios particulares de como se operacionaliza um sistema de governo e os meios que envolvem extensas e contínuas relações entre as esferas

federal, estadual e governos locais ou qualquer combinação deles. As RIG, portanto, compreendem as relações estabelecidas entre os diferentes níveis de governo dentro de uma divisão político-territorial e suas instituições. O uso do termo corresponde a um fenômeno universal que permite o entendimento das relações e inter-relações em um contexto político do federalismo. Logo, a aplicação deste termo subordinado ao uso do termo federalismo, como exposto por este autor, se torna útil para descrição e análise de políticas, onde quer que dois ou mais governos interajam no desenvolvimento e execução de políticas e programas públicos. Ao discorrer que os estudos sobre as RIG possibilitam o aprofundamento de análises sobre as relações entre os diferentes níveis de governo em uma federação, Souza (2006) legitima os argumentos de Elazar (1991).

Para o campo desta análise, opta-se pela definição de relações intergovernamentais sob a explicitação conceitual de Wright (1978). O termo tem origem nos Estados Unidos por volta da década de 1930, com a chegada do *New Deal*, quando o governo busca articular os Estados a compartilhar planos e ideias para combater o caos econômico e social que a "Grande Depressão" havia causado no país. Assim, com base na experiência dos Estados Unidos da América, no modelo de federalismo até então dual daquele país, Wright (1978) enfatiza as relações federativas entre o governo nacional e os estados quando juntos buscaram a cooperação para resolver os problemas comuns ao país. Nesse contexto, segundo este autor, as RIG contemplam as relações nacional-local; estadual-local, nacional-estadual-local e interlocal entre os diferentes níveis de governo e suas instituições. Isto porque as RIG compreendem todas as combinações e trocas de relacionamentos entre todas as unidades governamentais do sistema americano. Outro atributo dessas relações, revelado por este autor, consiste na variedade de funcionários públicos que tomam decisões importantes nas instituições que compõem a federação; no seu entendimento, os burocratas do governo desempenham funções diárias nos assuntos governamentais e nos aspectos inerentes à implementação de políticas públicas.

No intuito de caracterizar as RIG, Wright (1978) descreve cinco propriedades singulares inerentes a elas: i) envolvimento de todas as unidades de governo que compõem o federalismo territorial; ii) interações entre funcionários de todos

os níveis de governo. Essa interação corresponde ao número e à variedade de autoridades governamentais envolvidas, que compreende os membros do Executivo, do Legislativo e do Judiciário, inclusive em termos de relações e de comportamentos humanos; iii) relações contínuas e cumulativas entre as autoridades governamentais. A terceira característica trata da regularidade das relações. Nesse caso, as relações não são pontuais, ocasionais ou apenas ratificadas em acordos rigidamente fixados por estatutos ou por decisões de tribunais, mas devem acontecer permanentemente, tanto nas relações formais quanto nas informais, no cotidiano do governo; iv) ações e atitudes das autoridades governamentais, trata da intencionalidade de cada uma das autoridades governamentais envolvidas, quer sejam as pessoas do Executivo ou do Legislativo eleitas pela população ou aquelas indicadas por estes, bem como a consciência sobre o papel desempenhado por todos os funcionários públicos; v) ênfase política no que diz respeito às questões sobre financiamento, elaboração, implementação de políticas públicas — característica que tem se tornado relevante à medida que novas relações entre os governos se estabelecem, além de novos padrões de financiamento e de oferta de serviços ao público.

A partir dessas características, esta autora elencou três modelos de RIG que tratam de diferentes tipos de interação entre os governos: i) modelo de "autoridade independente ou dual" — caracteriza-se por uma relação de total independência ou autonomia entre os diferentes níveis de governos sem necessidade, portanto, de interlocução entre si, com fronteiras distintas, separando os níveis de governo em duas esferas, na qual os governos estadual e federal possuem autonomia, estando o governo local subordinado ao estadual; ii) "autoridade inclusiva, hierárquica ou centralizada" — exemplificado quando a atuação dos governos subnacionais depende das decisões tomadas pelo governo central. Nesse caso, estados e municípios assemelham-se mais como unidades administrativas do governo central do que como entes autônomos: o local está subordinado ao estadual, que, por sua vez, está subordinado ao federal; iii) "autoridade interdependente ou sobreposta" — este modelo é caracterizado pela relação de interdependência e de compartilhamento entre os entes, o padrão de autoridade entre os entes governamentais se encontra na barganha, ou seja, há certa autonomia e, concomitantemente, sobreposição de funções entre os três entes federados. De acordo com a análise de Oliveira e Lotta (2019, p. 446), o caso brasileiro

assemelha-se ao modelo de "autoridade sobreposta", no qual "prevalece a barganha entre os níveis de governo como padrão de autoridade, mas há uma maior intersecção entre governo federal e governos municipais, diminuindo o peso do governo estadual na relação federativa".

Além dos aspectos que compõem a estrutura de um sistema federativo e suas características, que impactam as RIG, Abrucio e Soares (2001) defendem a ideia da existência de redes nas RIG. Nesse contexto, eles definem as redes federativas, geradoras das RIG, como "instituições, políticas e práticas intergovernamentais que reforcem os laços entre os entes, sem que se percam o pluralismo e a autonomia característicos da estrutura federativa" (Abrucio; Soares, 2001, p. 48). Outro aspecto apontado por Agranoff e Radin (2014) sobre uma característica de redes intergovernamentais — e o que as diferencia — é a forma como funcionários do governo federal, governos estaduais, governos locais, universidades públicas e privadas, além das ONGs que representam os setores sem fins lucrativos, são desafiados a sentar uns com os outros na mesma mesa para discutir, explorar, negociar e resolver questões de forma interativa. Segundo aqueles dois autores, há décadas as interações intergovernamentais tendiam a ser bilaterais e focadas em transações de governo a governo ou governo-ONG. Porém, na atualidade, a abordagem em rede é claramente multilateral, colaborativa e ataca questões que transcendem as preocupações intergovernamentais bilaterais. Neste ponto, deve-se reconhecer que o modelo de autoridade sobreposta de Wright se estendeu para além dos governos para incluir as ONGs e outras organizações do terceiro setor em RIG (Agranoff; Radin, 2014).

Segundo Abrucio (2005a), as RIG ocorrem, verticalmente — no âmbito das relações estabelecidas entre União, estados e municípios — e horizontalmente — entre entes do mesmo subnível de governo (estado-estado/município-município). Ademais, pode-se afirmar, com base em Oliveira e Lotta (2019), que as relações intergovernamentais que se configuraram no Brasil tendem ao tipo denominado por "autoridade sobreposta", com a particularidade de apresentarem maior intersecção entre governo federal e governos municipais do que do governo municipal com os estados. Entre as RIG no federalismo brasileiro, há uma particularidade por ampliar

significativamente a relação direta entre municípios e governo federal, diminuindo a participação dos governos estaduais nas políticas públicas vinculadas ao padrão de relacionamento federativo (Abrucio, 2005a; Oliveira; Lotta, 2019). Na próxima seção, discorre-se sobre o triplo federalismo do Brasil, abordando aspectos do federalismo no sistema nacional[3] de educação e os mecanismos indutores das RIG entre os entes central e nacional no campo educacional.

O Federalismo Brasileiro e os dispositivos indutores das relações intergovernamentais no sistema federal de educação básica

Neste livro, remete-se ao federalismo[4] brasileiro a partir da nova ordem constitucional de 1988. Diferentemente de muitas federações, a brasileira é um sistema federal de três níveis (triplo federalismo) porque incorporou os municípios, juntamente com os estados, como partes integrantes da federação, refletindo uma longa tradição de autonomia municipal e de escasso controle dos estados sobre as questões locais. Os três níveis de governo têm seus próprios poderes Executivo e Legislativo, e os níveis federal e estadual têm cada qual seu próprio Poder Judiciário (Souza, 2017).

A redemocratização do país em meados da década de 1980, a aprovação de uma nova Constituição em 1988 e de várias emendas constitucionais, após 1996, foram os principais eventos que explicam as mudanças geradas no papel dos governos locais em suas possibilidades de geração de receita própria, e como principal provedor de políticas sociais universais. Neste período, restaurar a democracia significava, entre outras questões, um compromisso de melhorar o papel do governo local,

3 A educação é nacional de acordo com as diretrizes e bases nacionais (Brasil, 1988, art. 22). Contudo, Cury (2010, p. 151) destaca, como consequência do federalismo, a "existência de um sistema federal de educação que, distinto do nacional, mas sob as normas nacionais, abrange as instituições e as redes que estão sob a jurisdição direta da União".

4 No Brasil, o federalismo teve origem no Decreto nº 1, de 15 de novembro de 1889, quando foi proclamada a República Federativa do Brasil. Ele não foi resultado de um pacto constitucional como nos Estados Unidos; ele foi criado a partir de um Estado Nacional Unitário estabelecido desde 1822, com a independência de Portugal, através de um movimento centrípeto. Atualmente, República Federativa do Brasil é composta pelo Governo Federal, a União, 27 estados, o Distrito Federal e 5.568 municípios, que também são considerados entidades federadas com poderes jurisdicionais definidos pela Constituição (Souza, 2017).

de seus recursos financeiros, bem como do empoderamento das comunidades locais (Souza, 2017). A partir dos anos de 1990, os municípios brasileiros se tornaram, na organização política do Estado, unidades federativas centrais para a implementação e oferta de políticas públicas, especialmente as de bem-estar social. Os governos locais se tornaram responsáveis pela prestação de cuidados básicos de saúde, educação infantil e fundamental, além da assistência social à população, assim como funções de desenvolvimento urbano e transporte público local, por exemplo. Essas novas responsabilidades foram acompanhadas pela garantia constitucional de autonomia política, administrativa e financeira. Nesse contexto, também cresceram as demandas para qualificar a gestão local no sentido de torná-las aptas a responder às suas novas funções e responsabilidades no âmbito local e nas relações intergovernamentais. Nesse modelo organizacional, a federação brasileira combina coordenação intergovernamental com autonomia subnacional, sobretudo no reconhecimento dos municípios como entes federados, algo raro nos países federativos, como afirmam Souza e Grin (2021).

Outro aspecto inerente ao federalismo brasileiro, relacionado às suas competências comuns educacionais, apontado por Farenzena e Marchand (2013), como previsto no marco legal do Brasil, é o "federalismo cooperativo", singularizado pela ação conjunta entre os três níveis de governo, a autonomia desses níveis e o poder de autofinanciamento da União, estados e municípios. De acordo com as duas autoras, este tipo de federalismo cooperativo se afirma na política nacional, quando ele se embasa na cooperação entre os entes federados e na colaboração entre os sistemas de ensino para que a educação[5] básica tenha os melhores resultados, no denominado "regime de colaboração". A CF/1988 optou por um federalismo cooperativo sob a denominação de regime articulado de colaboração recíproca, descentralizado, com competências materiais e administrativas de legislar em funções privativas, comuns e concorrentes entre os entes federativos (Cury, 2010). Ao contemplar o termo

5 A educação brasileira compreende dois níveis: educação básica e educação superior. A educação básica é composta das seguintes etapas: i) educação infantil (para crianças de zero a cinco anos de idade); ii) ensino fundamental (destinado às crianças, a partir dos seis anos de idade); iii) ensino médio, para os concluintes do ensino fundamental (Brasil, 1996). Os estudos contidos neste texto se atêm ao nível da educação básica.

denominado "competência comum", no artigo 23 da CF/1988, de acordo com Mukai (1991), os constituintes deixaram claro que nas ações ali referidas, todos os níveis de governo deverão pautá-las sob a filosofia da cooperação, posto que o parágrafo único do artigo 23 prevê que uma lei complementar fixará normas para a cooperação entre a União, estados, Distrito Federal e municípios, visando ao equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.

A competência comum, sobretudo e explicitamente, destina-se a servir de instrumento jurídico para a concretização efetiva do federalismo cooperativo no território nacional. Em síntese, o federalismo brasileiro se caracteriza pela sua origem no movimento centrípeto, que se operacionaliza através de competências materiais e de legislatura — no modelo de federalismo cooperativo, com aspectos assimétricos, sendo um modelo constitucional que prevê a descentralização do poder em vários centros autônomos coordenados por um poder central, que é o responsável pelo exercício da soberania no plano internacional.

A CF/1988 e a LDB/1996 (Lei nº 9.394/1996) dispõem sobre a distribuição de responsabilidades governamentais em relação à educação brasileira, detalhando competências a cada um dos entes nacionais, em diferentes dimensões da atuação das esferas de governo — como organização, oferta, financiamento, normatização e planejamento. Para cada esfera foram definidas, no marco constitucional-legal, competências que combinam autonomia, complementaridade e coordenação (Farenzena; Marchand, 2013). Inicialmente, este texto focaliza as competências previstas na Constituição, tendo em vista o caráter do estudo no campo do federalismo nacional, pois entende-se que a análise das políticas públicas da educação brasileira deve considerar as implicações que a organização federativa tem sobre elas. Sendo assim, após apresentar, brevemente, esse macrocenário constitucional da educação no federalismo brasileiro, apresentam-se algumas de suas especificidades no campo educacional.

O Federalismo Cooperativo com seus dispositivos indutores das RIG: modelo de federalismo no sistema federal

Como induz Mukai (1991, p. 89), no federalismo cooperativo "os níveis de Governo não se digladiam pelas suas competências, mas se unem para cada qual atuar dentro

de suas atribuições e dar conta das necessidades dos administrados". No Brasil, cabe privativamente à União organizar, manter e financiar a rede pública federal de ensino e assistir técnica e financeiramente os governos subnacionais. A prestação de assistência financeira e técnica pela União aos estados e municípios deve garantir equalização de oportunidades e padrão mínimo de qualidade de ensino, para que, assim, a União desempenhe o papel redistributivo e supletivo em matéria educacional que lhe é atribuído pela Constituição e pela LDB (Brasil, 1988, 1996).

A Constituição Federal, no seu Capítulo III, estabelece o norte[6] da organização e da estrutura do sistema educacional brasileiro, com ênfase neste estudo para educação básica. No que se refere à compreensão da educação nacional no federalismo nacional, ela tem como principal característica a institucionalização da "colaboração federativa" ou "regime de colaboração" entre os entes federados (Brasil, 1988, artigos 23 e 211). Como sistematizado nos estudos de Farenzena e Marchand (2013), no campo executivo e administrativo da ação pública, como posto no ordenamento jurídico brasileiro, o formato de "competências comuns" das esferas governamentais na oferta educacional, a partir do Federalismo do tipo Cooperativo, estabelece três tipos de procedimentos geradores de participação e auxílio entre elas: i) a "cooperação federativa"; ii) a "coordenação federativa"; e iii) o "regime de colaboração".

Com o propósito de elucidar o modelo de "federalismo cooperativo" no desenho político da educação na federação brasileira, definem-se três procedimentos de cooperação com base nos estudos dessas autoras. O primeiro, denominado de "cooperação federativa", significa tomada de decisão e se concretiza de forma conjunta entre os entes federados, assim como pressupõe o ordenamento jurídico constitucional para o exercício das "competências comuns" aos três níveis de

6 No artigo 205, a CF/1988 define a educação como bem jurídico, apoiando seu papel fundamental no desenvolvimento nacional e no seu potencial na construção de uma sociedade justa e solidária; no artigo 206, institui os princípios para o ensino; no 207, delibera sobre as formas de oferta, acesso e permanência; no 209, considera a oferta da educação na rede privada; no artigo 210, estabelece as diretrizes gerais para definição de conteúdos curriculares; do 211 ao 213, norteia a organização e o financiamento — os recursos e meios — a serem adotados para garantia de direito aos cidadãos de todo o território nacional; no 214, estabelece aspectos relacionados ao sistema nacional de educação a partir do Plano Nacional de Educação (PNE) (Brasil, 1988, Capítulo III, Seção I, artigos 205–214).

governo. O segundo procedimento próprio para o exercício das "competências comuns" das esferas governamentais é a "coordenação federativa", que tem como objetivo a busca de resultados educacionais a partir do governo central, apesar da autonomia dos entes federados. A "coordenação federativa" representa a participação dos três níveis de governo nas políticas públicas descentralizadas pelo governo central aos demais membros da federação. O terceiro é o "regime de colaboração"[7] — significa a existência de um sistema político que pauta a educação nacional a partir de um conjunto de colaboradores, uma coparticipação entre os entes subnacionais, procedimento inerente ao "federalismo cooperativo" específico da educação brasileira, constitucionalizado no ordenamento jurídico.

O uso dos termos "cooperação" e "coordenação" como recursos analíticos neste estudo pautou-se nas diferenças cruciais entre esses dois conceitos, sendo a principal diferença o "caráter voluntário" da cooperação, responsável pelas relações intergovernamentais[8] e o "caráter hierárquico" e de "governança" inerentes à coordenação — agente das relações intragovernamentais[9] e das intergovernamentais. Nesta linha de raciocínio, no caso federativo do Brasil, a coordenação é peculiar às "relações intragovernamentais", situação em que ocorre a coordenação horizontal, e a cooperação, típica das "relações intergovernamentais", ponto de ocorrência da coordenação vertical (Abrucio, 2005a). Não obstante, ambos os conceitos podem ser aplicados na análise das políticas públicas no Brasil. Isto ocorre porque a CF/1988 delegou ao Executivo Federal o desenho de inúmeras políticas, o que pressupõe sua coordenação pelo Governo Federal. Por essas razões, as palavras "coordenação" e "cooperação" são usadas sem distinção em muitos estudos e análises; todavia, neste estudo, prima-se em ressaltar suas diferenças. No federalismo brasileiro, portanto,

7 Farenzena e Marchand (2013) entendem que a palavra "regime" significa método ou sistema político pelo qual se rege uma administração ou uma nação, ação de reger (governar, administrar), enquanto a palavra "colaboração" significa ação ou efeito de colaborar (trabalhar com o outro, cooperar, ajudar).

8 Etimologia do prefixo "inter" — do latim *inter*, "entre".

9 Etimologia do prefixo "intra" deriva do latim *intra*, que significa próximo ao centro e expressa a ideia do processo de colocar algo dentro. A relação intragovernamental, no território das pesquisas empíricas, é um tema ainda pouco explorado (Souza, 2018).

como dispõem as normas jurídicas, o Governo Federal tem a capacidade de formular políticas que afetam os interesses e recursos das demais esferas subnacionais (Farenzena; Marchand, 2013; Souza, 2018).

Na próxima seção, discorre-se, mais especificamente, sobre o processo do federalismo cooperativo que se materializa na educação nacional brasileira, por meio do "regime de colaboração", da "cooperação federativa" e da "coordenação de políticas públicas" com suas distintas modalidades e seus instrumentos de coordenação e cooperação intergovernamental na implementação de políticas públicas, a partir das relações entre os três níveis de governo (Farenzena; Marchand, 2013; Souza, 2018).

Regime de Colaboração, Cooperação e Coordenação Federativa: Dispositivos Indutores das RIG na Educação Brasileira

Para Farenzena e Marchand (2013), o "regime de colaboração", além de impor uma gestão associada dos serviços à execução das competências comuns na educação no âmbito nacional, abrange aspectos mais gerais da política educacional. Nesse sentido, o termo pode ser entendido como um modo de governar, administrar de forma cooperativa, ou seja, União, estados e municípios, componentes da República Federativa do Brasil, atuam conjuntamente no sentido de colaborar entre si para administrar a oferta da educação e, assim, garantir o direito à educação. Tendo como pressupostos as definições dos procedimentos metodológicos no ordenamento jurídico brasileiro, que auxiliam os entes governamentais no exercício das competências comuns na garantia da educação básica, a "cooperação federativa" adquire uma definição mais ampla devido ao seu objetivo de equilibrar o desenvolvimento da educação no âmbito nacional e por ensejar que a competência comum das esferas de governo seja regulamentada pelas esferas governamentais. Isto porque a cooperação federativa se fundamenta no que prescreve o parágrafo único do artigo 23 da CF/1988: "Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional" (Brasil, 1988, artigo 23, parágrafo único).

Desse modo, ao posicionar a LDB/1996, a partir dos ditames do artigo 23 da CF/1988, e analisá-la sob o ângulo de lei complementar à CF/1988, nota-se que o uso do termo "regime de colaboração" na LDB/1996, assim como na CF/1988, denota o sentido de compartilhamento de ações e funções entre os sistemas/redes de ensino, ensejando aquilo que é comum no desenvolvimento da educação no âmbito nacional. No aspecto geral da organização da educação nacional, o artigo 8º da LDB/1996 determina que a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios organizarão, em "regime de colaboração", os respectivos sistemas de ensino. A partir disso, nos artigos 9º, 10 e 11, a LDB/1996 define as ações educacionais específicas para cada ente e as compartilhadas entre si. Esse enfoque nos permite discorrer sobre as competências previstas na LDB a serem executadas por cada ente federado em "regime de colaboração", e/ou em forma de colaboração, e/ou de forma integrada com os demais. No artigo 9º, estão relacionadas as competências a serem executadas pela União em "regime de colaboração" com os demais entes subnacionais, a saber: i) elaborar o Plano Nacional de Educação; ii) estabelecer competências e diretrizes para a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio; iii) estabelecer diretrizes e procedimentos para identificação, cadastramento e atendimento, na educação básica, de alunos com altas habilidades ou superdotação; iv) assegurar processo nacional de avaliação do rendimento escolar nos ensinos fundamental e médio. No artigo 10, são definidas as competências dos estados em "forma de colaboração" com os municípios: i) definir forma de colaboração com os municípios na oferta do ensino fundamental; ii) elaborar e executar políticas e planos educacionais, em consonância com as diretrizes e os planos nacionais de educação, integrando e coordenando as suas ações e as dos seus municípios. No artigo 11, incumbe-se aos municípios "integrar" sua competência de organizar, manter e desenvolver os órgãos e as instituições oficiais dos seus sistemas de ensino às políticas e planos educacionais da União e dos estados (Brasil, 1996). Com base nessa análise, o termo "regime de colaboração" é empregado na CF/1988 e na LDB/1996, com o sentido de predizer o exercício de competências comuns no campo educacional de forma articulada, coordenada e institucionalizada entre entes federados para garantir o direito à educação básica no âmbito nacional, com vistas a colaborar, cooperar e integrar as ações que organizam a educação no território nacional.

No regime de colaboração e de cooperação, os governos das distintas esferas se responsabilizam conjuntamente pela oferta do ensino e pelos estudantes daquele território, e não apenas por suas redes educacionais específicas. De todo modo, porém, no contexto de falta de uma regulamentação federativa da cooperação e do "regime de colaboração", o que se tem hoje no país são políticas e ações que estabelecem formas de colaboração, algumas delas presididas pela "coordenação" e outras pela "cooperação federativa", ou por ambas, ou ainda pela integração (Farenzena; Marchand, 2013). Na perspectiva formal, em países federados, onde políticas públicas são partilhadas entre os níveis de governo, de acordo com as duas autoras, a cooperação consiste em um conceito adequado para tratar essa partilha, dada a autonomia constitucional dos entes da Federação, o que pressupõe o uso da palavra "cooperação" no texto constitucional.

Outro aspecto importante a considerar neste capítulo, quanto ao termo "regime de colaboração", relaciona-se com uma análise de Abicalil (2014), quando ele menciona que, no texto da CF e da LDB, o termo se refere à relação entre sistemas de ensino, o que "gera formas distintas de relação institucional, ora por convênios, ora por adesão a programas, ora por pactos ou acordos, ora por determinação legal" (Abicalil, 2014, p. 253).

Dada a estrutura federativa do Brasil e a constitucionalização do modelo de cooperação federativa, torna-se fundamental para análise das políticas públicas um olhar atento para a operacionalização da coordenação das políticas de governo. Lotta (2014) identifica uma definição de coordenação federativa que se associa com a análise deste estudo. Segundo ela, coordenação pode ser "definida como o processo de criação ou utilização de regras de decisão pelas quais diferentes atores se ocupam coletivamente de um mesmo campo" (Lotta, 2014, p. 5), e acrescenta que, no caso das políticas sociais brasileiras, incluída a educação, como mostra seus estudos, a "coordenação federativa" se concretiza com a União (MEC e FNDE), normatizando-as e financiando-as e, na maioria das vezes, os governos estaduais e municipais implementam as ações. No geral, o assunto desta subseção fundamenta-se nos estudos de Souza (2018). Esta autora define o termo "coordenação de políticas públicas", com base na Administração Pública, como um instrumento que busca garantir um melhor desempenho do governo, provendo coerência às políticas, direção estratégica e foco nos resultados, sendo

associado ao conceito de "cooperação", embora distintos. De acordo com Lotta (2014), assim como argumenta Abrucio (2005b), a "cooperação é uma ação discricionária e voluntária dos indivíduos para um trabalho conjunto visando ao benefício mútuo" (*apud* Souza, 2018, p. 16). A diferenciação entre os termos cooperação e coordenação, segundo aquela autora, é importante dada a estrutura federativa do Brasil e o modelo de cooperação entre os entes federados. A "coordenação" se desdobra em dois momentos da política pública: o da formulação e o da sua implementação – diferenciações conceituais imprescindíveis para o caminho analítico deste livro.

A "coordenação na formulação de políticas públicas" significa um estágio em que governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações. Esse procedimento do "federalismo cooperativo" consiste em uma compreensão completa dos interesses, recursos e das percepções dos *stakeholders*[10] ou daqueles que têm legitimidade para tomar parte tanto na decisão como na implementação das políticas. Na análise de Souza (2018), para se ter clareza sobre a aplicação do conceito de coordenação na sua plenitude, é indispensável "considerar que o Estado e os governos, hoje, já estão longe do Estado hierarquizado que adveio da construção do Estado-nação" (Souza, 2018, p. 8). Ou seja, a solução dos constantes problemas identificados pelos diferentes *stakeholders* em relação às políticas públicas não estaria apenas no uso de informações hierarquizadas no âmbito da formulação da política, mas também nos desafios de coordenação entre os atores e as organizações que as formulam e implementam. Nessa linha de raciocínio, para maior clareza do entendimento sobre a "coordenação de políticas públicas", define-se o termo implementação como o cumprimento de decisões sobre uma política pública aprovada através de legislação ou de decisão das cortes (Souza, 2018). Na etapa da implementação de uma política, a coordenação é mais restrita ao campo dos governos e de suas burocracias, quando demanda dois tipos de coordenação: a vertical e a horizontal.

10 Conforme denominado por Freeman (1984), os *stakeholders* são qualquer indivíduo ou grupo que podem afetar ou serem afetados no processo de alcançar os objetivos de uma dada organização. Variam em seu significado e no impacto sobre o processo de gestão estratégica, sendo esta empregada como um fundo teórico para investigar as relações entre uma dada organização (pública ou privada) e seu ambiente. Os atores envolvidos exercem influência no processo de formulação de políticas públicas (Santana, 2018).

A coordenação vertical ocorre quando diferentes níveis de governo participam da política: por exemplo, a União com os entes federados e os estados com os municípios. Ela remete ao tema do federalismo e das RIG, porque em países federais que contam com dois ou mais níveis de governo com autonomia constitucional, a implementação de políticas públicas[11] tende a ser fragmentada. Neste texto, destaca-se a abordagem *bottom-up* (de baixo para cima), em que a implementação consiste na solução de problemas do dia a dia por meio de decisões tomadas pelos *street-level bureaucrats* (burocratas do nível de rua), expressão cunhada por Lipsky em 1971. Os burocratas locais, servidores públicos, na sua maioria, são os principais atores da implementação e são eles que fazem as negociações entre as redes de implementadores, e entre essas e o público-alvo. A coordenação das políticas públicas tem como objetivo conseguir que as decisões e os objetivos governamentais guiem efetivamente o processo de implementação das políticas, requerendo ação conjunta de múltiplas agências.

Como relata Souza (2018), o cientista político que se aplicou a desenvolver a coordenação vertical na perspectiva das RIG foi Deil Wright, no seu livro *Understanding Intergovernamental Relations*, publicado pela primeira vez em 1978. De acordo com os seus estudos, a coordenação vertical também remete às teorias sobre federalismo. Nas palavras de Elazar (1964, p. 279, tradução de Souza, 2018), "o federalismo cooperativo pode ser definido como a partilha de responsabilidades entre o governo federal e os estaduais em uma dada função e o federalismo dual como a divisão de funções entre governos de esferas diferentes, assim como de suas estruturas". Poucas vezes, em uma federação, o desenho da coordenação vertical de políticas é matéria da Constituição ou de leis infraconstitucionais. No caso do Brasil, por exemplo, há a constitucionalização da coordenação de políticas.

11 Quanto às políticas públicas, neste estudo, busca-se direcionar a análise para o *locus* em que as arenas de interesses se evidenciam, onde os embates sobre diferentes preferências ou ideias se desenvolvem. Pois, os governos, ainda que, diante de distintas definições de políticas públicas, admitem, em geral, uma visão holística do tema, numa perspectiva de que o todo é mais importante do que a soma das partes e que indivíduos, instituições, interações e ideologia contam, mesmo que existam diferenças sobre a importância relativa desses fatores (Souza, 2017).

Wright (1978 *apud* Souza, 2018) mapeou três tipos de coordenação vertical: i) autoridade coordenada — ocorre quando há uma clara separação das relações e das fronteiras entre os níveis de governo; ii) autoridade inclusiva — quando prevalece a hierarquia entre níveis de governo, com ênfase predominante do governo nacional; iii) modelo de autoridade sobreposta (*overlapping authority*), que constitui a sobreposição simultânea entre os níveis de governo. Neste terceiro tipo de coordenação vertical, a autonomia de cada esfera é limitada, assim como seu poder e influência sobre as demais, e tem as seguintes características: poder limitado e disperso; áreas de autonomia dispersas e incertas; alto grau de interdependência; competição e cooperação simultâneas; relações baseadas em barganhas e negociações; negociações como estratégia para firmar acordos.

Redes, democratização e governança: dispositivos indutores da coordenação federativa da educação brasileira

A coordenação vertical remete ao tema das RIG, assim como a cooperação, ou seja, as RIG incluem aquelas relações que se estabelecem entre os diferentes níveis de governo para a produção ou implementação de políticas. Uma das principais atualizações do modelo de coordenação vertical de "autoridade sobreposta" derivou da incorporação do conceito de "redes" nas análises sobre políticas públicas e de sua coordenação. Na nossa análise conceitual incorporamos a noção de redes ao processo de coordenação com base em Souza (2018), que propõe uma definição do termo sustentada em O'Toole (1997): redes são estruturas interdependentes que envolvem múltiplas organizações ou partes delas e na qual uma unidade não é formalmente subordinada à outra. Segundo esta autora, o conceito de redes decorre tanto da expansão de programas intergovernamentais como da possibilidade de capturar as atividades desempenhadas pelos múltiplos atores que compõem as redes.

Outra definição de redes que corrobora os estudos de Souza (2018) é encontrada em Castells (1999). Este autor define rede como um conjunto de nós interconectados. Na prática, para Castells, a definição de um nó depende do tipo de redes concretas das quais queremos falar. Para facilitar a compreensão, ele cita alguns exemplos de redes em seu livro, como mercado de bolsas de valores e suas centrais de serviços; conselhos nacionais de ministros e comissários da rede política que governa um

país; campos de coca e de papoula; laboratórios clandestinos; pistas de aterrissagem secretas; gangues de rua e instituições financeiras para lavagem de dinheiro da rede de tráfico de drogas. Enfim, redes são estruturas abertas com capacidade de expansão ilimitada, sempre integrando novos nós, desde que consigam se comunicar dentro da rede com códigos de valores e objetivos comuns. Em seus estudos, Castells destaca diversas áreas para a qual uma análise da estrutura em redes pode ser apropriada. Destacamos aqui a área de políticas públicas, possível sempre que se tratar de uma política destinada ao processamento instantâneo de novos valores e humores públicos, e para uma organização que vise à suplantação do espaço e invalidação do tempo (Castells, 1999).

A perspectiva de redes nas políticas públicas, em especial nas políticas públicas educacionais, é um enfoque da administração pública brasileira. Nessa abordagem, cada política pública possui seu próprio conjunto de atores, estrutura-se por meio de seus próprios canais institucionalizados e adota uma dinâmica distinta. A existência de uma arena de políticas públicas demanda que os governos construam relações de interdependência funcional entre diferentes atores em instituições distintas, a fim de promover o intercâmbio de recursos com base numa visão de complementaridade de interesse e confiança, o que deve ser fundamentado em comunicação objetiva, clara e fluida.

Outro aspecto considerado por Souza (2018) para o entendimento sobre a coordenação das políticas públicas diz respeito à redemocratização do Brasil. Uma vez que a democracia inclui a participação da sociedade na elaboração das políticas públicas, os defensores das reformas participativas acreditam que a eficiência dos governos e sua capacidade de coordenação aumentam com o empoderamento dos burocratas de nível médio e de "rua", associados aos beneficiários das políticas, em contraste com o New Public Management, que enfatizava a superioridade dos *top managers* (alta administração), ou gestores.

A governança é uma outra possibilidade de coordenação apontada por Souza (2018). Governança, como modo de coordenação, foi incorporada nas últimas décadas às políticas públicas. Segundo essa autora, há inúmeros conceitos de

governança, mas nos seus estudos e nestes aqui propostos adota-se o de Jessop (1998, p. 1): "governança refere-se a qualquer modo de coordenação de atividades interdependentes". O termo designa um "método de coordenação social que não pressupõe a autonomia, e muito menos a soberania, da autoridade governamental, mas a interação de uma pluralidade de atores que não necessariamente compõem o Estado ou o setor público" (Souza, 2018, p. 35). A governança como coordenação busca superar mecanismos considerados tradicionais, como o mercado ou a hierarquia.

Frey (2004) e Frey, Penna e Czajkowski Jr. (2012) argumentam que o Estado está sendo desafiado a encontrar novas formas de gerenciar sua missão, sobretudo no sentido de promover uma gestão pública mais participativa e democrática. Segundo esses autores, as medidas de gestão tendem a fazer o Estado nortear a sua ação, em relação às políticas públicas, não mais a partir de uma noção "puramente tecnocrática e autoritária", passando a ampliar os processos participativos para estimular uma prática de permanente interação com os cidadãos e suas representações organizacionais. Nesse aspecto, a "governança" deve ser entendida como uma tentativa do Estado de romper com os modelos tradicionais de gestão, incluindo novos atores, representantes da iniciativa privada e da sociedade civil, bem como do próprio cidadão no processo de elaboração e implementação de políticas públicas. Nesse sentido, Frey, Penna e Czajkowski Jr. (2012, p. 19 *apud* Fischer *et al.*, 1997, p. 19) "governança' é um conceito plural, que compreende a relação entre os agentes envolvidos, a construção de espaços de negociação e os vários papéis desempenhados pelos agentes no processo".

Com base nesses autores, a noção de governança como perspectiva analítica das relações centro-escola, suscitadas pelo PDDE na gestão democrática de escolas públicas, foi útil por caracterizar situações na gestão pública nas quais atores públicos e privados — neste caso, todas as instituições mais as Unidades Executoras (Ex) — estão envolvidos e o Estado pode ser considerado como mais um elemento, sempre peculiar, de um jogo que se tornou coletivo. A definição de governança nas Ciências Sociais complementa o aporte teórico do uso desse conceito, pois o tema governança origina-se das reflexões sobre os fracassos do governo, os fracassos das políticas públicas clássicas e o reconhecimento da proliferação de novas formas de troca e organização. Assim, com base na sociologia das organizações e

redes, e na economia política comparada que se concentra mais em instituições e mercados, esta questão passa a se concentrar em formas horizontais de interação entre atores; interdependências; empoderamento de setores e redes em relação ao Estado; processos de coordenação de atores políticos e sociais; formas renovadas de negociação, restrições e incentivos — esse é o propósito da governança. Figuradamente, o termo refere-se à ideia de leme, orientação de conduta. Por fim, a governança é um processo de coordenação de atores, grupos sociais e instituições para atingir objetivos discutidos e definidos coletivamente. Neste quadro, a governança complementa o Estado, que não desaparece nessa rede de atores (Lascoumes; Le Galès, 2012). Pelo contrário, Pinson (2015, p. 505) corrobora que "a governança não mostra um Estado enfraquecido, mas um Estado que redefiniu sua relação com a sociedade e o território sem ter abandonado a perspectiva de racionalização". A noção de governança propõe-se a compreender as nuances do governo de acordo com os movimentos, as interações e mudanças que ali ocorrem, pois se acredita que essa seja uma forma mais coerente de estudar seus mecanismos, diferentemente de noções como as lógicas hierárquicas e de mercado. Isso se deve ao fato de que o Estado está cada vez mais diferenciado e se desenha como um emaranhado de agências, organizações, regras flexíveis e negociações com atores cada vez mais numerosos. Como a ação pública se caracteriza pela acomodação de um imbricado aleatório de redes, de uma multiplicação de atores, de finalidades múltiplas, de heterogeneidade, de transversalidade de problemas, de mudanças de escalas dos territórios de referência, surge a governança coordenando políticas públicas menos hierarquizadas, menos organizadas em setores delimitados ou estruturas rígidas, ou por grupos sob o risco de negar o jogo de interesses sociais e de mascarar as relações de poder (Lascoumes; Le Galès, 2012). A perspectiva de governança democrática nos estudos propostos se torna uma abordagem conceitual, que reconhece a diversificação dos mecanismos de coordenação entre os entes intergovernamentais e em ambientes complexos como as escolas públicas, sobretudo na perspectiva do PDDE, como mecanismo de transferência de recursos da União diretamente para as escolas e como instrumento de autogestão escolar. Se o PDDE, como política pública, envolve a conexão entre diversos atores que perpassam fronteiras organizacionais (e territoriais), o conceito de governança pode contribuir para entender esses processos.

A coordenação horizontal, por sua vez, ocorre entre organizações que compõem o mesmo nível de governo, como as relações entre os ministérios do Governo Federal, ou entre as diferentes secretarias estaduais. Wright (1997) e Celina Souza (2018) discorrem que nas RIG, seja em países federais ou unitários, os conflitos de coordenação e de cooperação existem de forma simultânea e são inerentes às relações intergovernamentais. Em ambos os tipos, o papel das burocracias e das regras que formatam a formulação e a execução da política é saliente. A coordenação de políticas públicas é requerida entre organizações e atores políticos e burocráticos que compõem o mesmo nível de governo (coordenação horizontal) ou que compõem diferentes níveis de governo (coordenação vertical). No sentido da coordenação, esses atores e essas agências jogam papéis diferentes nas distintas fases da mesma política pública. Souza (2018) aponta que a coordenação horizontal, ainda um objeto em construção, ocorre entre uma instância de governo e as demais instâncias do mesmo nível de governo, todas usufruindo do mesmo *status* formal de poder e autoridade, mas uma delas, ou um núcleo restrito, decide sobre o mérito dos programas e arbitra conflitos por delegação do Chefe de Governo. De acordo com os estudos de Souza (2018), norteados por Peters (1998), em geral não se tem clareza sobre o que a coordenação horizontal significa. Peters, estudado por Souza (2018), sugere que a coordenação horizontal se refere à necessidade de que as organizações públicas e privadas que provêm serviços trabalhem conjuntamente para não haver duplicação ou lacunas na provisão do serviço. A capacidade de comando do Executivo, também chamada de "coordenação horizontal" ou "intragovernamental" é, no território das pesquisas empíricas, um tema ainda pouco explorado.

Contudo, Souza (2018) estimula a realização de pesquisas sobre a capacidade de coordenação horizontal, pois ela se torna relevante pelo aumento das demandas que ultrapassam os limites setoriais das políticas públicas, pelo crescimento da participação dos governos na esfera econômica e, sobretudo, na social e, nos países democráticos como o Brasil, pelas pressões e demandas de diferentes grupos. A coordenação horizontal decorre da premissa de que os governos são, por natureza, multiorganizacionais (Bouckaert *et al.*, 2010 *apud* Souza, 2017, p. 31). Esses autores buscam operacionalizar o conceito de coordenação ao propor que a coordenação horizontal seja considerada como um processo e como instrumentos e mecanismos

que visam operacionalizar a confluência, voluntária ou forçada, de atividades e esforços das organizações do setor público. Esses mecanismos são utilizados para criar maior coerência, reduzir duplicações, lacunas e contradições no interior da mesma política ou entre diferentes políticas, assim como na sua implementação e gestão.

No Brasil, a partir de 1995, o Governo Federal adotou medidas para tentar melhorar a coordenação federativa. Essa iniciativa foi resultado de uma variedade de fatores, entre eles a crise fiscal dos estados brasileiros e a necessidade de coordenar o repasse de funções aos municípios. A política educacional corrobora a ideia de que o Governo Federal passou a ter um papel de coordenador na Federação brasileira a partir daquele ano. Houve mudanças na redistribuição de recursos com o Fundo de Manutenção e de Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb); nas transferências federais, que antes eram realizadas de maneira clientelista e passaram a ser baseadas em determinados critérios como o PDDE, que passou a descentralizar os recursos às escolas; na regulamentação federal e na formulação de diretrizes nacionais, com a LDB e o PNE; nos sistemas de avaliação e informação, por meio do Sistema de Avaliação (Abrucio, 2005b). Pela arquitetura da implementação das políticas públicas no Brasil, Souza (2018) infere que a "coordenação híbrida" pode ser a que melhor responda ao formato de coordenação legitimado no Brasil. Segundo a autora, "existe um complexo sistema de regras e de controle na esfera federal, ao mesmo tempo em que, em algumas políticas, a coordenação e a articulação entre os provedores da política e seus usuários é feita pelos 'burocratas do nível de rua'" (Souza, 2018, p. 54).

As competências constitucionais dos entes subnacionais no "regime de colaboração" do federalismo cooperativo em matéria educacional

O "regime de colaboração" — materialização conjunta de cooperação mútua, no sistema federativo da educação instituído pela Constituição — pode ser compreendido como a expressão do "federalismo cooperativo" brasileiro consagrado no ordenamento constitucional-legal do país (Cury, 2010; Farenzena; Marchand, 2013). Esse regime se efetiva na divisão ou ação comum entre as competências materiais e legislativas de cada ente federado, sendo que a execução das competências materiais fica concentrada nos estados, Distrito Federal e municípios, entretanto o

financiamento dos programas educacionais, no nível nacional, se dá pelo incentivo federal. As atribuições legislativas, por sua vez, são concentradas, de forma privativa, no âmbito federal, artigo 22 da CF/1988, mas também não são de sua completa exclusividade, artigos 24, 30 e 214 da CF/1988.

Nos próximos parágrafos, aprofunda-se um pouco mais sobre as competências legislativas e materiais dos entes federados, no sentido de compreender como se dá o "federalismo cooperativo" no campo educacional, como estabelecido pela CF/1988. Desse modo, as "competências federativas materiais e de legislatura" como recursos analíticos deste estudo serão descritas com enfoque em duas de suas propriedades: a referente ao poder e a relacionada às atribuições decorrentes do exercício do poder, ambas outorgadas constitucionalmente aos três níveis de governo em diferentes dimensões.

Quanto à propriedade que se relaciona ao poder, emprega-se neste estudo a definição de Bastos (2001), no qual "competência" significa os poderes que a lei confere a cada um dos entes com a finalidade de desempenharem suas atribuições específicas. Agora, em relação à segunda propriedade, também importante de ser considerada na análise da dinâmica do federalismo brasileiro no campo da educação, é a divisão das atribuições e organização constitucional a partir do significado de competências discorrido por Toshio Mukai (1991), na qual ela significa a medida de poder que a Constituição ou a lei atribui ao agente público para a prática de determinados atos. Como afirma Souza e Grin (2021), a CF/1988 atribui ao nível central um conjunto de atividades para propor normas de políticas públicas que afetam a autonomia municipal. Por esta razão, nesta seção destacam-se as competências privativas, comuns e concorrentes, sob dois aspectos: o da distribuição de poderes e o das atribuições. Ou seja, um enfoque na divisão administrativa de responsabilidades, entre os três níveis de governo, na garantia do direito à educação aos cidadãos brasileiros e na capacidade de legislar sobre os aspectos educacionais de interesse nacional, arcabouço condutor da coordenação intergovernamental.

A partir desse entendimento conceitual, os poderes — competências materiais e legislativas, no âmbito do regime de colaboração da educação nacional, como prevê

a Constituição — dividem-se em três tipos de competências: i) privativa; ii) comuns; e iii) concorrentes. Acerca da competência comum, que marca o regime de colaboração na CF/1988, mecanismos de atuação acordada entre os entes da federação se dão no campo das provisões materiais, a saber: no artigo 23 – "É *competência comum* da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: (...) proporcionar os meios de acesso (...) à educação"; no artigo 211 – "A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em *regime de colaboração* seus sistemas de ensino", assim como artigo 214, quando determina – "A lei estabelecerá o plano nacional de educação (...), com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em *regime de colaboração* e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino" (Brasil, 1988, grifos nossos).

No que concerne à *competência privativa*, com base na CF/1988, ela é de exclusividade da União — poder central. O inciso XXIV do artigo 22 da Carta Magna define os poderes legislativos exclusivos da esfera federal com poder privativo da União de legislar sobre as "diretrizes e bases da educação nacional" (Brasil, 1988), embora no parágrafo único daquele artigo determine que uma lei complementar poderá autorizar os estados a legislar sobre questões específicas da educação. Todavia, segundo a lógica dos estudos de Souza e Grin (2021), a simetria das leis federais na Federação Nacional não permite que municípios e estados as descumpram, de forma que os poderes residuais dessa esfera de governo são praticamente inexistentes. Nesse sentido, entende-se, como Souza (2002, p. 433), que "Nos países federais como o Brasil, a principal questão sobre a qual o estudo das RIGs se baseia diz respeito a como as esferas governamentais se articulam para resolver problemas comuns".

No campo da materialidade das competências dos entes federados na CF/1988, o termo "Competência comum", expresso no artigo 23, significa a capacidade na qual se atribui a todos os entes federativos a execução de uma relação de atividades ou serviços, ou seja, é um dispositivo que define a competência material ou administrativa dos três níveis de governo. O artigo 23 veio, pela primeira vez na história do constitucionalismo brasileiro, contemplar, a título geral, o que denominou competência comum da União, dos estados, do Distrito Federal e

dos municípios. Com este tipo de competência, o constituinte desejou que ela fosse um instrumento de ordem constitucional destinado a dar efetividade ao federalismo cooperativo, posto que o parágrafo único do artigo 23 determina que a lei complementar fixará normas para a "cooperação entre a União, os estados, Distrito Federal e os municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional". Os incisos de I a XII do artigo 23 enumeram o que é de competência comum a União, estados e municípios. Observa-se que os três níveis de governo podem atuar na oferta dos mesmos serviços, embora possam fazê-los de forma sobreposta ou coordenada, no caso da educação. Define-se, no inciso V, "proporcionar meios de acesso à cultura, educação, ciência, tecnologia, inovação e pesquisa" (Brasil, 1988). Esse modelo de organização política, segundo Souza e Grin (2021, p. 96), pode "gerar incentivos para comportamentos oportunistas como não fazer nada porque a atribuição é comum, o que estimula atitudes do tipo *free rider* (governos agirem após a iniciativa dos demais)".

Acerca das competências concorrentes, de acordo com Mukai (1991), entende-se que os constituintes, ao imaginarem que haveria diferenças substanciais entre as competências administrativas e legislativas, entre os artigos 23 e 24, excluíram propositadamente a esfera municipal do artigo 24, dizendo competir à União, aos estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre diversas matérias que elenca, aspecto que denota que as competências legislativas estão centralizadas na União, mesmo considerando as "concorrentes". Contudo, permitiram que o município suplementasse a legislação federal e a estadual no que coubesse (inciso XI do artigo 30); aqui, trata-se de o município dar continuidade à legislação existente, federal ou estadual. O município pode legislar, suplementando a legislação federal e estadual, em âmbito estritamente local. Sabe-se, segundo Mukai (1991), que no âmbito da legislação concorrente (ou vertical) há uma hierarquia de normas, no sentido de que a lei federal tem prevalência sobre a estadual e municipal, e a estadual sobre a municipal. Isto não significa que os princípios federativos das autonomias dos entes políticos possam ser afetados, no sentido de que a lei federal possa determinar a estados e municípios que se abstenham ou ajam em certo sentido, o que seria inconstitucional. "A única hierarquia existente na competência concorrente é esta: o município, na sua legislação, terá que observar as normas gerais válidas da União e dos estados;

estes terão que observar, não podendo contrariar, as normas gerais dirigidas aos particulares, da União" (Mukai, 1991, p. 89), ou seja, na competência concorrente, reforça-se a hierarquia legislativa — União, estados e municípios.

O quadro abaixo delineia a obrigação de cada ente no "regime de colaboração" na educação básica, enfocando suas atribuições nos três tipos de competências.

Competências constitucionais dos entes federativos em matéria educacional

Unidade federada	Material				Legislatura			
	Privativa	Comum	Concorrente		Privativa	Comum	Concorrente	
União	Art. 211, §1º - função redistributiva e supletiva, mediante assistência técnica e financeira	Art. 23, V - proporcionar meios de acesso à educação	-	Regime de Colaboração	Art. 22, XXIV - definir diretrizes e bases da educação nacional	-	Art. 24, IX, §1º - estipular normas gerais	Regime de Colaboração
	Art. 211, §6º - ação redistributiva em relação a suas escolas	Art. 211, §4º - assegurar universalização, qualidade e equidade do ensino					Art. 214 - PNE	
	Art. 212 - aplicar, anualmente, nunca menos de dezoito	Art. 211, §7º - garantia do padrão mínimo de qualidade						
	Art. 212, IV e V - complementar no mínimo o equivalente a 23% dos recursos do Fundeb							
Estados e DF	Art. 211, §3º - atuar prioritariamente no fundamental e médio	Art. 23, V - proporcionar meios de acesso à educação	-		Art. 25, §1º - decidir competências remanescentes que não são nem da União, nem dos Municípios	-	Art. 24, IX, §2º e 3º –norma suplementar	
	Art. 211, §6º - ação redistributiva em relação a suas escolas	Art. 211, §4º - assegurar universalização, qualidade e equidade do ensino					Art. 214 - PEE	
	Art. 212 - aplicar 25%, no mínimo, da receita resultante de impostos	Art. 211, §7º - garantia do padrão mínimo de qualidade						
Municípios	Art. 211, §2º - atuar prioritariamente na educação infantil e fundamental	Art. 23, V - proporcionar meios de acesso à educação	-		Art. 30, I - legislar sobre interesse local	-	Art. 214 - PME	
	Art. 211, §6º - ação redistributiva em relação a suas escolas	Art. 211, §4º - assegurar universalização, qualidade e equidade do ensino						
	Art. 212 - aplicar 25%, no mínimo, da receita resultante de impostos	Art. 211, §7º - garantia do padrão mínimo de qualidade						

Fonte: Elaborado pelas autoras com base na Constituição Federal do Brasil (1988).

Nota-se no quadro acima que estados e municípios, principais executores locais das obrigações e políticas educacionais, não dispõem de competências legislativas, o que resulta em um federalismo assimétrico — em que as diferentes condições de ofertas das unidades subnacionais as levam a permanente dependência material e normativa da União. Outro aspecto a se destacar é a inexistência de competências concorrentes, no que refere às atribuições materiais dos entes, e competências do tipo comum na definição das ações relacionadas à competência de legislar. Observa-se, ainda, que os tipos de competências privativas, comuns e concorrentes, quer nas competências materiais ou legislativa, constituem o regime de colaboração no sistema nacional de educação, ou seja, concretiza o federalismo cooperativo. Nessa lógica, a intercessão do "regime de colaboração" nas RIG se dá na "concorrência", no que é "comum" e no que é "privativo" entre competências materiais e legislativas dos entes federados.

A constância dos termos cooperação, colaboração, divisão de atribuições, os objetivos comuns com normas nacionais gerais indicam que, na CF/1988, o significado de sistema se dá como "sistema federativo por colaboração", tanto quanto de Estado Democrático de Direito (Cury, 2010, p. 159). Isso pressupõe, segundo Cury (2010, p. 151), que, em decorrência do modelo de federalismo brasileiro, existe um "sistema federal de educação que, distinto do nacional, mas sob as normas nacionais, abrange as instituições e as redes que estão sob a jurisdição direta da União". Apreende-se, portanto, a partir da arquitetura constitucional do federalismo à brasileira, que se estabelece no território nacional, um sistema federal de educação constituído pelos subsistemas estadual e municipal. Por outro lado, a partir do uso do termo "sistema nacional de educação" na CF/1988, infere-se que o sistema nacional de educação do Brasil se organiza no governo e no território nacional, sob o federalismo cooperativo e se subdivide em três subsistemas: o nacional, o estadual e o municipal.

Ao confrontar as atribuições dos níveis de governo relacionados na CF/1988 com a LDB/1996, tem-se que a União, no âmbito nacional, se coloca essencialmente como coordenadora do sistema educacional, tratando por exemplo do financiamento, da distribuição e equalização de recursos entre os entes, assim como da articulação entre os níveis educacionais (básico e superior) por meio da edição de normas gerais e suplementares sobre a Educação. Nesta função de assessoramento, também lhe

cabe a elaboração do Plano Nacional de Educação, a assistência técnica aos entes para execução integral de seus objetivos educacionais, assim como a elaboração das competências e diretrizes de todos os âmbitos educacionais (educação infantil, ensino fundamental e ensino médio), sendo o norte das estruturas pedagógicas por meio da consolidação de currículos comuns. A União também é incumbida do monitoramento de desempenho educacional: compete a ela a promoção de avaliações a fim de observar o rendimento escolar e se há resultado real dos investimentos colocados, identificando falhas e áreas a serem aprimoradas.

No plano dos estados e DF, o nível de visão sobre o sistema educacional e a cooperação se adensa, posto que estes entes têm a competência de legislar colaborativamente mediante as normas gerais já estabelecidas pela União, expedindo normas complementares ou internas ao seu sistema de ensino. Conforme o artigo 8º da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), compete aos estados e ao Distrito Federal a articulação, junto com os municípios, das formas de colaboração na oferta de ensino fundamental por essa ser uma obrigação compartilhada entre os dois entes, e por ser permeada pelas especificidades populacionais e de recursos financeiros disponíveis. O destaque da gestão estadual e distrital está na responsabilidade sobre o ensino fundamental e principalmente sobre o médio, os últimos anos da educação básica. É sua prioridade a entrega de ensino médio a todos que o demandarem, incluindo o transporte escolar, assim como os cursos e exames supletivos para a certificação de conclusão do ensino fundamental e médio. Também são de sua responsabilidade a salvaguarda de órgãos e instituições oficiais de seus sistemas de ensino e a elaboração e execução de planos educacionais, sempre consonantes às diretrizes nacionais, com o objetivo de integralização com a gestão municipal. Por fim, também lhe é entregue a capacidade de estabelecer educação superior, mas sem prejuízo da sua incumbência prioritária.

Quanto às atribuições municipais, consegue-se visualizar ainda mais o adensamento da cooperação, pois as capacidades de legislação sobre o assunto nesse âmbito da administração pública têm a função de adequação local a normas já estabelecidas, vindo também com o objetivo de complementação e de ordenação interna do tema. A responsabilidade municipal de forma prioritária está no ensino fundamental,

mas também na educação infantil, nos primeiros anos de inserção dos indivíduos no sistema de educação. Assim, oferecer e estruturar creches e pré-escolas é atribuição municipal. Outros níveis de ensino somente podem ser atendidos por esse ente quando sua demanda prioritária estiver plenamente atendida e os recursos estiverem acima dos percentuais mínimos estabelecidos. Também lhe são delegadas a responsabilidade de manutenção de seus órgãos e instituições educacionais junto ao esforço de integralização ao sistema estadual e federal, bem como a capacidade de gerência de redistribuição em relação às suas escolas e ao transporte escolar dos alunos da rede municipal de ensino. Dentro do regime de colaboração entre estados e municípios, e com base nos dados do Censo, é possível verificar também que o município é o principal responsável pela oferta dos anos iniciais e finais do ensino fundamental.

Abrucio (2005b) e Farenzena (2011) também apontam que a cooperação federativa entre União, estados e municípios no financiamento da educação se dá por meio de uma série de políticas. Ambos os autores ainda argumentam sobre o Fundeb, vigente desde 2007, como o principal mecanismo de colaboração intergovernamental no que diz respeito ao financiamento da educação. Por sua vez, no aspecto da colaboração intergovernamental no financiamento da educação básica, Farenzena (2011) destaca a responsabilidade de a União assistir técnica e financeiramente os estados e municípios, em função redistributiva e supletiva, para a garantia de equidade e de padrão mínimo de qualidade na oferta educacional. Como estabelece o artigo 211 da CF/1988, "a União (...) exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva (...) mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios" (Brasil, 1988).

No desenho federativo da CF/1988, União, estados e municípios dividem responsabilidades pelos gastos no setor, chamados em lei de Manutenção e Desenvolvimento em Educação (MDE). Anualmente, os municípios devem usar ao menos 25% de sua receita de impostos em educação, sendo que as prefeituras atuam prioritariamente na educação infantil e ensino fundamental; os estados e o Distrito Federal devem aplicar ao menos 25% de sua receita de impostos em educação com atuação prioritária nos ensinos fundamental e médio. Já a União tem a obrigação

de aplicar o percentual mínimo de 18% de suas receitas. Embora esses dispositivos constitucionais legalmente sejam uma garantia de gasto na educação, o formato de pisos de investimento esbarra em disparidades financeiras entre as regiões do país, uma vez que, muitas prefeituras têm baixo volume de arrecadação de impostos e dependem de transferências de verbas estaduais e federais. Para isto, a Constituição prevê "função redistributiva e supletiva" do Governo Federal para a equidade de oportunidades educacionais. Farenzena (2011) argumenta que a "assistência financeira" é o instrumento que viabiliza o exercício das funções redistributiva e supletiva da União. Para ela, o termo "assistência técnica" significa que os apoios ou suportes aos estados se dá num conhecimento especializado, com base referencial técnico-científica. No Brasil, a assistência técnica e financeira da União se constitui em um dos modos de efetivar a cooperação federativa na educação. Assim, a contar do marco do federalismo nacional, a União, no uso de sua competência de assistir técnica e financeiramente os entes federados, criou o FNDE, com o objetivo de assistir financeiramente os entes subnacionais.

Em termos de financiamento, as três esferas de governo possuem responsabilidades e prioridades. A arquitetura político-institucional da educação do Brasil, que prevê a complementaridade entre as três esferas de governo na atuação educacional, como já foi descrito neste texto, é elemento de ordem normativa e circunda a formulação e a implementação de políticas públicas. Como dispõem Farenzena e Marchand (2013), a oferta descentralizada[12] e a execução de grande parte do gasto educacional descentralizado na educação básica nacional, com o regime de financiamento tripartite, configuram um "governo" que comporta duas formas de cooperação federativa: de um lado, um conjunto de políticas inscritas no ordenamento constitucional-legal da República, dentre as quais têm destaque o Fundeb; de outro lado, um leque de ações propostas pela União, "sem a garantia legal — por isso chamadas de ações voluntárias" —, implementadas com órgãos e instituições estaduais e municipais da educação. Os dois conjuntos de coordenação com naturezas distintas admitem, portanto, políticas intergovernamentais (Farenzena; Marchand, 2013).

12 Os conceitos "descentralização" e "centralização", embora intrínsecos ao federalismo brasileiro, não compõem os recursos analíticos deste livro.

Competência privativa da União, função redistributiva e supletiva, assistência técnica e financeira: métodos de transferência financeira da União no campo educacional

As três esferas de governo do Brasil, no que se refere à regulação, ao planejamento, ao atendimento direto da oferta e ao financiamento no setor educacional, têm distintas responsabilidades. Isso se deve à organização e à política educacional no território nacional em sistemas de ensino autônomos, definidos em competências de cada esfera governamental e de cooperação federativa deliberadas como diretrizes político-administrativas. Esta subseção, em especial, aborda o papel do governo da União no financiamento da educação básica brasileira no exercício da sua competência privativa com a função redistributiva por meio de ações de "Assistência Técnica e Financeira" aos estados e municípios, como subsídio à análise específica do PDDE no marco do financiamento da educação básica.

O quadro normativo da educação nacional convenciona a organização político-administrativa da educação brasileira por meio de duas diretrizes constitucionais fundamentais: i) a autonomia dos sistemas federal, estadual e municipal de ensino; ii) a organização em regime de colaboração. Isso significa que os governos das diferentes esferas governamentais têm autonomia nas suas respectivas áreas de jurisdição na educação, porém são subordinados a normas e ações de caráter nacional que incidem sobre todos os sistemas. A partir dessas peculiaridades político-administrativas, o financiamento da educação básica no Brasil se dá por meio de ações compartilhadas entre as esferas de governo, o que introduz o aspecto do financiamento nas RIG da política educacional.

A cooperação federativa no financiamento da educação tem se efetivado por meio de uma série de políticas. Pode-se apontar o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), vigente de 1997 a 2006; o Fundeb, vigente de 2007 a 2020, e o Novo Fundeb, vigente a partir de 2021, como os principais mecanismos de colaboração intergovernamental no que diz respeito ao financiamento da educação por meio da função redistributiva da União.

No bojo da colaboração intergovernamental no financiamento da educação básica, é destacada aqui a responsabilidade privativa da União de assistir técnica

e financeiramente os estados e municípios, responsabilidade inserida em suas duas funções: a redistributiva e a supletiva — ambas com a finalidade de garantir a equidade e um padrão mínimo de qualidade na oferta educacional. Tais competências implicam na cooperação da União para com os governos subnacionais, demarcada como um dever no artigo 211 da CF/1988, quando prevê "função redistributiva e supletiva" do Governo Federal para a equidade de oportunidades educacionais. Todavia, não há regulamentação sobre como isso funcionaria na prática (Farenzena, 2011). A função da União, nesse sentido, se dá por meio do FNDE com seus três tipos de transferências financeiras (transferências constitucionais, legais e voluntárias) de recursos financeiros aos estados, ao Distrito Federal, aos municípios e a organizações não governamentais sem fins lucrativos para atendimento à educação básica. Nos aspectos desenvolvidos a seguir, busca-se delimitar uma noção sobre a função "redistributiva e supletiva" da União e sobre "assistência técnica e financeira".

A função "redistributiva e supletiva" do ente central compõe os princípios da cooperação e da coordenação federativa no federalismo contemporâneo (Cruz, 2009). No Brasil, a compreensão dessa função da União em matéria educacional se insere no debate acerca da arrecadação e da redistribuição dos tributos entre os entes federados, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios (Brasil, 1988, artigo 211, §1º). Contudo, ao buscar evidenciar a noção sobre esta função, torna-se necessário atentar para a inexistência de regulamentação específica sobre a materialização da competência redistributiva e supletiva da União aos entes subnacionais através da assistência técnica e financeira (Farenzena, 2012). Desse modo, alicerçado nos estudos de Cruz (2009) e de Cavalcanti (2016), entende-se que a compreensão da função redistributiva e supletiva da União é possível a partir das seguintes análises: i) como os tributos referentes à educação são arrecadados entre os entes federados; ii) como estes recursos são distribuídos e/ou redistribuídos, considerando todas as particularidades da sua alocação (geralmente em forma de políticas públicas – ação governamental), a saber: a definição dos critérios; das prioridades e do *locus* de destino, com vistas à promoção do bem-estar social, à equalização e à eficiência do gasto público (Cruz, 2009; Farenzena, 2011; Cavalcanti, 2016).

Cavalcanti (2016), em sua tese de doutorado, aborda a "função supletiva" da União a partir do significado do termo "supletivo" — como complementar, suplementar —, o que equivale dizer que a "função supletiva" pode ser entendida a partir da competência constitucionalizada do Governo Federal de aumentar, por meio da complementação, assim como faz no Fundeb, os recursos dos entes federados subnacionais quando estes são insuficientes para garantir a oferta da educação com qualidade. Seguindo o mesmo raciocínio da descrição da "função supletiva" da União, esta autora delineia seu entendimento sobre a "função redistributiva", que significa "distribuir novamente", com o objetivo já definido na CF/1988: "equalizar as oportunidades educacionais". Embora o artigo 211 da CF/1988 vincule as funções "redistributiva" e "supletiva" no mesmo tipo de competência — a privativa — e defina os mesmos meios para que elas sejam executadas (por ações de "assistência técnica e financeira"), infere-se que a União desempenha a sua competência privativa — exercer no campo educacional a assistência financeira aos entes subnacionais —, fazendo uso de dois métodos distintos: o da redistribuição e o da suplementação de recursos financeiros aos entes federados — o que pressupõe a função redistributiva e supletiva. Entende-se que os constituintes deixam compreensível no artigo 211 que o Governo Federal, ao realizar as transferências financeiras, irá executá-las por meio dos métodos da redistribuição e da suplementação, ambos inerentes ao "federalismo cooperativo" no contexto das relações intergovernamentais. Em outras palavras, a "função redistributiva e supletiva da União", no contexto do federalismo cooperativo brasileiro, significa o exercício da competência privativa do Governo Federal de arrecadar os tributos destinados à educação básica entre os entes federados e "redistribuir" esses recursos entre eles, tal como, a de distribuir recursos financeiros de forma "supletiva" aos entes subnacionais, a fim de garantir a equalização e qualidade da educação básica em todo o território brasileiro.

A noção sobre a "assistência técnica e financeira" da União aos entes federados será fundamentada em Cruz (2009) e Farenzena (2012). Didaticamente, como apresenta Farenzena (2012), no intuito de garantir uma melhor compreensão, a expressão será fragmentada nas três palavras que a compõem: assistência, técnica e financeira.

Segundo Farenzena (2012), resguardado o princípio de autonomia dos sistemas de ensino e a administração autônoma, "não delegada" das redes escolares estaduais e municipais pelos respectivos governos, o "caráter de apoio e suporte" é a expressão que melhor configura e se conforma para elucidar o que denota o procedimento cunhado no parágrafo primeiro do artigo 211 da CF/1988 – "assistência técnica e financeira" (Brasil, 1988), ou seja, à União, cabe o papel de assistir técnica e financeiramente aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios. Nesses termos, a "assistência" se posiciona como o instrumento capaz de viabilizar o exercício das funções redistributiva e supletiva da União. Sob outro ângulo, a assistência da União aos entes governamentais se efetiva por meio da redistribuição dos recursos financeiros via Fundeb e salário-educação, e por meio da suplementação de recursos voluntariamente.

O termo "técnica" significa que o "apoio e suporte" se ancoram em um conhecimento especializado, com fundamento em um referencial técnico-científico. De acordo com a autora, a assistência da União aos entes subnacionais tem se materializado, principalmente, por meio da oferta de programas de capacitação de profissionais ou membros de conselhos da área da educação, programas de formação inicial de professores, disponibilização de ferramentas de planejamento, gestão e monitoramento de políticas e ações e realização de estudos, levantamentos e avaliações.

Quanto ao termo "financeira", sob a perspectiva de Cruz (2009), a deliberação cunhada na Constituição Federal como "assistência financeira" da União inclui: i) assistência financeira direta, que diz respeito a programas que distribuem bens materiais, tal como os programas de livro didático, Biblioteca na Escola ou Informática na Educação; ii) assistência financeira automática, a transferência de recursos financeiros em ações que estão previstas na legislação; iii) assistência financeira voluntária, a transferência de recursos financeiros e outros recursos sem que as ações estejam prescritas na legislação.

Como mencionado na seção referente à "função redistributiva e supletiva da União", o vocábulo "assistência" é a maneira singular de o Governo Federal efetivar o "regime de colaboração", demarcada pelas funções redistributiva e supletiva em matéria educacional.

Para Farenzena (2012), a "função supletiva" da União justifica-se pelo fato de que essa esfera não atua diretamente na oferta escolar dos governos estaduais e municipais; por conseguinte, suas ações de "assistência" financeira podem "complementar e ampliar" os recursos dos entes estaduais e municipais disponíveis para a educação. Nesse contexto, a autora destaca a importância de considerar para a análise das políticas públicas a "função supletiva" como "função suplementar", como sendo indispensável para garantir a equalização de oportunidades educacionais e o padrão mínimo de qualidade do ensino. Portanto, como adverte Farenzena (2012, p. 113), tendo em vista os desafios de equidade e de qualidade na oferta da educação básica, a "assistência financeira" da União aos entes subnacionais não pode ser "pensada como aporte de ações e recursos residuais". Por outro lado, a "assistência financeira" sob a perspectiva da "função redistributiva" pode ser interpretada como o "desenvolvimento de ações públicas dimensionadas no princípio da equidade", o que predispõe à "priorização da assistência para escolas e redes em situação relativamente desfavorecida" (Farenzena, 2012, p. 113).

A função redistributiva e supletiva da União se operacionaliza por meio do FNDE, que exerce um papel fundamental na execução das políticas de arrecadação, distribuição e no financiamento das políticas públicas da educação básica formuladas pelo MEC. Nesse contexto, para a execução de seus programas, projetos e ações educacionais, o MEC conta com uma autarquia vinculada a ele, o FNDE, que estrategicamente atua por meio do "apoio técnico e do repasse de recursos financeiros", o qual se materializa em três tipos de transferências realizadas aos estados, Distrito e municípios, às instituições e cidadãos em situações específicas: i) transferências constitucionais; ii) transferências legais; iii) transferências voluntárias (Brasil, 2017b). Essa compreensão pode ser cotejada com os argumentos de Cavalcanti (2016), quando menciona que o termo "assistência técnica e financeira" no artigo 211 da CF/1988 pode ser referido como uma forma de a União exercer, no que se refere à educação básica, a sua "ação supletiva e redistributiva". Nesse sentido, sendo a "assistência técnica e financeira" um dispositivo para a União exercer sua função supletiva e redistributiva em matéria educacional, aquela esfera de governo tem como objetivo tanto uma perspectiva de suplementar quanto de redistribuir os recursos financeiros da educação entre os entes subnacionais e instituições específicas. Essa competência é exercida por meio do FNDE ao conceder a assistência financeira aos entes

subnacionais e prestar assistência técnica e financeira para aperfeiçoar o processo de aprendizagem na educação básica pública.

***

Como proposto, este capítulo pavimentou o caminho conceitual e normativo que nos permitiu compreender a dinâmica operacional do financiamento da educação nacional no cenário do federalismo brasileiro no nível macro até chegarmos ao nível micro, que corresponde à gestão escolar — essência do PDDE.

Optamos por utilizar o conceito de federalismo baseado no federalismo moderno, no qual o termo se elucida como organização territorial e como divisão de poder entre as partes que o constitui. O federalismo, como um termo genérico, envolve conceitos relacionados ao modelo político-organizacional e que o integram, como gestão pública, RIG, rede, cooperação, coordenação, governança, além de aspectos específicos relacionados ao financiamento educacional no modelo de federalismo cooperativo do Brasil como regime de colaboração, competência privativa, função redistributiva e supletiva, e assistência técnica e financeira, funções intrínsecas à União desempenhadas pelo FNDE, como no caso do PDDE.

No que concerne às especificidades do modelo de federalismo brasileiro, apreende-se do conceito a organização política territorial do Estado Nacional com poderes compartilhados entre os três níveis de governo — União, estados e municípios —, com as seguintes características: dispersão de poder entre os entes subnacionais em nome da autonomia, porém, ao mesmo tempo concentrado na União em nome da unidade; distribuição de poder que resulta de um acordo entre as partes, quando se estabelece uma aliança conjunta com o objetivo de manter a unidade na diversidade; possibilidade de certo grau de unidade política dentro de uma população com significativa diversidade territorial em relação aos aspectos geográficos, populacional, cultural e social; entes governamentais com poderes únicos e concorrentes para governarem sobre o mesmo território e povo; a União, que governa o território nacional e seus cidadãos, e as unidades subnacionais, que governam uma parte delimitada do território nacional com seus habitantes, com atuação dentro de um campo pactuado de competências. Enfim, pode-se dizer

que o federalismo brasileiro retrata os laços constitutivos do seu povo e de suas instituições.

A gestão pública no campo do federalismo, como política organizacional, busca alcançar diferentes propósitos políticos e sociais no que diz respeito à responsabilidade de suprir as demandas de serviços (sobretudo os sociais) dos seus cidadãos no território nacional e no local. O exercício dessa responsabilidade ocorre por intermédio da colaboração entre os entes mediante a divisão de competências que podem ser comuns e/ou concorrentes, compartilhadas entre si, ou específicas, unitárias a cada membro. No Brasil, a divisão de competências entre as partes do federalismo se faz através do federalismo cooperativo, que retrata a divisão e o compartilhamento de responsabilidades entre o sistema central e as demais unidades, sem separação rígida entre as competências definidas constitucionalmente. A gestão pública como elemento constitutivo de uma federação organizada, por meio do federalismo, apoia-se em técnicas que permitem a colaboração e coordenação entre os entes federativos mediante programas sociais e políticas públicas pactuadas por meio de parcerias entre as partes do pacto, negociadas através de políticas públicas, com capacidade para gerar compromisso e consensos ou, no mínimo, preservar a integridade dos entes, chegando mesmo à vinculação de pessoas e instituições por consentimento mútuo para um propósito específico, sem o sacrifício de suas identidades individuais.

Outro elemento do federalismo que nos ajudou a compreender a dinâmica federativa brasileira foi a inter-relação entre União, estados e municípios, pois nos nossos estudos e pesquisas consideramos as RIG como um elemento fundamental para a análise das políticas públicas educacionais brasileiras. No funcionamento do federalismo, as RIG se relacionam com as formas e os meios particulares de como se operacionaliza um sistema de governo e os meios que envolvem extensas e contínuas relações entre as esferas federal, estadual e governos locais, ou qualquer combinação delas, compreendendo as relações estabelecidas entre os diferentes níveis de governo dentro de uma divisão político-territorial e suas instituições. Embora tenhamos recorrido às definições de Elazar (1991) sobre RIG, por trazer um esclarecimento global sobre o tema, optamos como conceito para análise do PDDE a definição de

RIG sob a explicitação conceitual de Wright (1978), pois este autor amplia o olhar sobre as RIG, aplicando o conceito às relações entre as unidades governamentais, as instituições e os burocratas do governo.

Para captar as inter-relações institucionais induzidas pelo PDDE na gestão escolar, recorremos à análise conceitual de RIG, em que as relações decorrem dos seguintes aspectos: do envolvimento das unidades de governo dos diferentes territórios que compõem o federalismo territorial; das interações entre funcionários de todos os níveis de governo — membros do Executivo, Legislativo e Judiciário; das relações contínuas e cumulativas entre as autoridades governamentais; das ações e atitudes das autoridades governamentais — da intencionalidade de cada uma das autoridades governamentais envolvidas, quer sejam as pessoas do Executivo ou do Legislativo eleitas pela população ou aquelas indicadas por estes, bem como a consciência sobre o papel desempenhado por todos os funcionários públicos; da ênfase política no que diz respeito às questões sobre financiamento, elaboração, implementação de políticas públicas — característica que tem se tornado relevante à medida que novas relações entre os governos se estabelecem, além de novos padrões de financiamento e de oferta de serviços ao público.

Outro componente da estrutura do federalismo, apontado naqueles estudos como categoria de análise, diz respeito à existência de redes no sistema federativo. Da base teórica, concebe-se que as redes federativas são as instituições, políticas e práticas intergovernamentais que reforçam os laços entre os entes, sem que se percam o pluralismo e a autonomia características da dinâmica federativa. Esse processo tem como característica a forma como burocratas do Governo Federal, governos estaduais, governos locais, universidades públicas e privadas, a sociedade e o terceiro setor são desafiados a dialogar uns com os outros.

No federalismo brasileiro, no campo educacional, o cumprimento das competências comuns dos entes federados se faz por meio da cooperação e coordenação. Neste livro, priorizou-se utilizar estes termos como recursos analíticos distintos, em que a cooperação encerra o caráter voluntário e a coordenação traz o caráter hierárquico e de governança, ambas atuando como agentes das relações intergovernamentais.

Como dispõem as normas jurídicas, o Governo Federal tem a capacidade de formular políticas que afetam os interesses e recursos das demais esferas subnacionais, utilizando desses procedimentos do federalismo cooperativo como ferramenta para garantir a unidade nacional da educação brasileira. Desse modo, na educação brasileira nacional, o processo do federalismo cooperativo se materializa por meio do regime de colaboração, da cooperação federativa e da coordenação de políticas públicas com suas distintas modalidades e com seus instrumentos de coordenação e cooperação intergovernamentais na implementação de políticas públicas, a partir das relações entre os três níveis de governo.

Como complemento, para entendermos como as RIG se operacionalizam em um sistema político federativo, lançamos mão do conceito de governança entendido aqui como uma possibilidade de coordenação mais fluida e democrática. Nos nossos estudos, a expressão governança designa um método de coordenação social que não pressupõe a autonomia nem a soberania da autoridade governamental, mas a interação de uma pluralidade de atores que não necessariamente compõem o Estado ou o setor público, incluindo o terceiro setor nas ações públicas.

Dada a estrutura federativa do Brasil e a constitucionalização do modelo de cooperação federativa, atentamos conceitualmente também para a operacionalização da coordenação das políticas de governo. Aqui, a coordenação federativa é definida como o processo de criação ou utilização de regras de decisão pelas quais diferentes atores se ocupam coletivamente de um mesmo campo. Nas políticas sociais brasileiras, incluída a educação, como mostram os estudos, a coordenação federativa se concretiza em atuação conjunta entre MEC e FNDE, que representam a União — normatizando e financiando as políticas —, enquanto os governos estaduais e municipais as implementam em seus territórios. Inserindo o termo "coordenação federativa" na expressão "coordenação de políticas públicas" — um termo mais abrangente —, a coordenação foi interpretada como a busca de melhor desempenho do governo, provendo coerência às políticas, direção estratégica e foco nos resultados. A coordenação federativa brasileira se destacou a partir de 1995 como resultado de uma variedade de fatores, entre eles a crise fiscal dos estados brasileiros e a necessidade de coordenar o repasse de funções aos municípios, quando, então,

o Governo Federal passou a ter um papel de coordenador na Federação brasileira. Para isto, ele adotou várias medidas para tentar melhorar a coordenação federativa como as mudanças na redistribuição de recursos tal qual o Fundeb; nas transferências federais, que antes eram realizadas de maneira clientelista e passaram a ser baseadas em determinados critérios, como o PDDE, que passou a descentralizar os recursos às escolas; na regulamentação federal e na formulação de diretrizes nacionais, com a LDB e o PNE; nos sistemas de avaliação e informação, por meio do Sistema de Avaliação. Pela arquitetura da implementação das políticas públicas educacionais no Brasil apreendidas nos estudos, a coordenação híbrida pode ser a que melhor responda ao formato de coordenação legitimada no Brasil (Souza, 2018), posto que, segundo esta autora, há um complexo sistema de regras e de controle na esfera federal, ao mesmo tempo em que, em algumas políticas, a coordenação e a articulação entre os provedores da política e seus usuários são feitas pelos "burocratas do nível de rua".

Na colaboração intergovernamental no financiamento da educação básica, destaca-se a responsabilidade de a União assistir técnica e financeiramente estados e municípios, em função redistributiva e supletiva, para a garantia de equidade e de padrão mínimo de qualidade na oferta educacional. Para isto, a Constituição Federal prevê "função redistributiva e supletiva" do Governo Federal para a equidade de oportunidades educacionais, sendo a "assistência financeira" o instrumento que viabiliza o exercício das funções redistributiva e supletiva da União. Portanto, no Brasil, a assistência técnica e financeira da União se constitui em um dos modos de efetivar a cooperação federativa na educação. Assim, a contar do marco do federalismo nacional, a União, no uso de sua competência de assistir técnica e financeiramente os entes federados, criou o FNDE com o objetivo de assistir financeiramente os entes subnacionais.

No próximo capítulo, abordaremos o PDDE na agenda das políticas públicas do financiamento da educação brasileira.

2

O Programa Dinheiro Direto na Escola no âmbito da assistência técnica e financeira da União

2

Este capítulo, assim como ocorreu no anterior, busca conduzir o leitor à compreensão das sinuosidades do PDDE no desenho do financiamento da educação básica brasileira e na estratégia da União de enviar dinheiro direto para a escola, utilizando a assistência técnica e financeira da União aos demais entes da federação como recurso analítico contextual. Sendo assim, o texto tem como objetivo complementar o subsídio teórico para a análise do PDDE na dinâmica operacional do financiamento da educação no cenário federativo do Brasil. Este capítulo apresenta os resultados de uma revisão narrativa de literatura, de uma pesquisa documental realizada a partir das seguintes categorias de análise: FNDE; salário-educação; Programas do FNDE; PDDE; MEC; Programas agregados ao PDDE e unidades escolares; e da pesquisa de campo. A pesquisa documental teve como marco temporal de análise a promulgação da Constituição Federal de 1988.

O capítulo se organiza em quatro seções. A primeira versa sobre o FNDE no exercício da assistência técnica e financeira aos entes federados e aos atores do campo educacional, por meio das transferências constitucionais, voluntárias e legais, especificando análises sobre o termo assistência financeira e assistência técnica, bem como sobre a materialização dessas assistências. A segunda seção refere-se ao salário-educação como principal fonte de recursos do FNDE para

transferência constitucional aos entes federados e aporte para a transferência legal da União às unidades executoras. Além disso, aborda, sucintamente, sobre o PDDE como mecanismo de transferência legal da União e de cooperação federativa, com envio de dinheiro direto às escolas. Na terceira seção, remete-se à coordenação federativa exercida pelo MEC com seus mecanismos indutores de políticas por meio da assistência técnica aos atores do sistema educacional. Aqui também são tratados os planos, sistemas, programas e ações do MEC formulados como ferramentas de coordenação por meio da indução e governança de políticas públicas no sistema federal de educação. Por fim, na quarta seção, abordam-se as unidades escolares como tradutoras de políticas públicas formuladas e coordenadas pelo MEC, normatizadas e financiadas pelo FNDE.

FNDE: agente da assistência técnica e financeira da união

O Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação (FNDE)[1] é uma personalidade jurídica de natureza autárquica vinculada ao MEC — entidade pública federal com capacidade de autogestão, fiscalizada pelo Governo Federal, criada em 1968. A autarquia tem como finalidade captar recursos financeiros e canalizá-los para o financiamento de projetos de ensino e pesquisa, inclusive alimentação escolar e bolsas de estudo, observadas as diretrizes do planejamento nacional da educação (Brasil, 1968, 2006, 2007). No campo da educação básica, o FNDE tem como competência: i) financiar os programas do ensino fundamental e médio, promovidos pela União, e conceder a assistência financeira aos estados, Distrito Federal, territórios, municípios e estabelecimentos particulares sem fins lucrativos; ii) financiar sistemas de bolsas de estudo, manutenção e estágio a alunos de cursos superior e médio; e iii) prestar assistência técnica e financeira para aperfeiçoar o processo de aprendizagem na educação básica pública, por intermédio da melhoria da estrutura física ou pedagógica das escolas (Brasil, 1968, 1969, 2013).

De acordo com a Lei nº 5.537/1968, a assistência financeira do FNDE aos membros da federação, para o desenvolvimento dos seus sistemas de ensino, é condicionada

1 A autarquia federal foi criada pela Lei nº 5.537, de 21 de novembro de 1968, alterada pelo Decreto-lei nº 872, de 15 de setembro de 1969, pela Lei nº 12.801, de 2013, e pelo Decreto nº 9.007, de 20 de março de 2017 (Brasil, 1968; 1969; 2013; 2017).

à comprovação do emprego de recursos destinados à educação, oriundos da receita orçamentária própria, acompanhada dos respectivos planos e dos relatórios físicos e contábeis da aplicação, bem como subordinada à verificação se os programas e projetos municipais de ensino se encontram compatibilizados com o Plano Nacional e o Plano Estadual. Atualmente, esse controle se faz por meio do Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle (Simec).

Já para cumprir com a competência de "prestar assistência técnica e financeira, para aperfeiçoar o processo de aprendizagem da educação básica pública", o FNDE disponibiliza bens, materiais pedagógicos e capacitação aos sistemas de ensino e de gestão dos programas educacionais diretamente às unidades escolares (Brasil, 2013). Quanto à transferência financeira do FNDE que fomenta os aspectos pedagógicos nas unidades escolares, a base normativa está na Lei nº 5.537/1968, alterada pela Lei nº 12.801/2013, a qual especifica que a "assistência financeira" com a finalidade de aperfeiçoar o processo de aprendizagem na educação básica pública, por intermédio da melhoria da estrutura física ou pedagógica das escolas, ocorrerá por meio de "transferência de recursos para execução das ações pelos entes federados, por suas redes de ensino ou por *unidades executoras* e demais entidades que desenvolvam atividades educacionais, conforme legislação orçamentária" (Brasil, 1968, artigo 3º, §7º, inciso I, grifo nosso)

Para fazer face ao cumprimento das competências do FNDE, mencionadas no primeiro parágrafo desta seção, o fundo conta com os seguintes recursos financeiros:[2]

2 Fonte normativa dos recursos do FNDE: i) incentivos fiscais (Decreto-lei nº 872/1969); ii) 20% do Fundo Especial da Loteria Federal (Lei nº 5.525/1968, redação dada pelo Decreto-lei nº 872/1969); iii) 30% da receita líquida da Loteria Esportiva Federal, de que trata o artigo 3º, letra c, do Decreto-lei nº 594/1969, redação dada pelo Decreto-lei nº 872/1969); iv) salário-educação a que se refere a alínea b do artigo 4º da Lei nº 4.440/1964, com as modificações introduzidas pelo artigo 35 da Lei nº 4.863/1965, redação dada pelo Decreto-lei nº 872/1969; v) quantias transferidas pelo Banco do Brasil S.A., mediante ordem dos governos dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, como contrapartida da assistência financeira da União, conforme dispuser em regulamento (Redação dada pelo Decreto-lei nº 872/1969); vi) quantias recolhidas pela Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras), na forma e para os fins previstos no parágrafo 4º do artigo 27 da Lei nº 2.004/1953, na redação dada pelo Decreto-lei nº 523/1969 (redação dada pelo Decreto-Lei n. 872/1969); vii) recursos decorrentes de restituições relativas às execuções

i) recursos orçamentários próprios, que lhe são consignados; ii) recursos provenientes de incentivos fiscais; iii) recursos provenientes dos vinte por cento do Fundo Especial da Loteria Federal; iv) trinta por cento da receita líquida da Loteria Esportiva Federal; v) recursos provenientes do *salário-educação*; vi) recursos das quantias transferidas pelo Banco do Brasil S.A., mediante ordem dos governos estaduais, distrital e municipais, como contrapartida da assistência financeira da União; vii) recursos provenientes das quantias recolhidas pela Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras); viii) recursos decorrentes de restituições relativas às execuções do programa e projetos financeiros sob a condição de reembolso; ix) recursos das receitas patrimoniais; x) recursos de doações e legados; xi) juros bancários de suas contas; xii) recursos de outras fontes. Os recursos do FNDE, portanto, vêm de várias fontes, porém, a fonte principal é o salário-educação, um tributo de 2,5% descontado da folha de pagamento das empresas, conforme Decreto-lei nº 1.422/1975, mecanismo de transferência constitucional aos entes federados e aporte para a transferência legal da União às unidades escolares descrito, mais minuciosamente, na segunda seção deste capítulo.

A competência da autarquia de prestar apoio técnico qualificado e financeiro aos entes federados e demais atores da educação ocorre por meio de três tipos de transferências: i) as constitucionais, também denominadas diretas; ii) as legais, igualmente denominadas condicionadas; e iii) as voluntárias, também designadas discricionárias (Brasil, 2017b, 2019, 2020c, 2021d).

Entre os principais produtos e serviços ofertados pelo FNDE, destacam-se: i) Financiamento estudantil (Fies); ii) assistência técnica aos entes governamentais e demais atores do sistema educacional; iii) concessão de bolsas de estudo a participantes de programas educacionais, como o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec) e outros; iv) recursos financeiros para programas de livro didático, alimentação e transporte escolar; v) formação e

do programa e projetos financeiros sob a condição de reembolso (redação dada pelo Decreto-lei n. 872/1969); viii) recursos das receitas patrimoniais (Redação dada pelo Decreto-lei nº 872/1969); ix) recursos de doações e legados (Incluído pelo Decreto-lei nº 872/1969); x) juros bancários de suas contas (incluído pelo Decreto-lei nº 872/1969); e xi) recursos de outras fontes (incluído pelo Decreto-lei nº 872/1969).

capacitação dos executores dos programas educacionais e da comunidade escolar; vi) compras governamentais (editais para aquisição de materiais didáticos, atas de adesão ao registro de preços, contratação de bens, obras e serviços); vii) padrões construtivos suficientes aos objetivos educacionais, como creches, escolas, quadras e coberturas; e viii) tecnologias integradas e inovadoras, como o Programa Nacional de Tecnologia Educacional (Proinfo – Banda Larga). No que diz respeito ao atendimento a esses serviços, ele ocorre de cinco formas diferenciadas por meio de: i) repasse das quotas-partes da contribuição social do salário-educação dos entes federados; ii) complementação da parcela federal relativa ao Fundeb; iii) transferência automática de recursos voltados, entre outros aspectos, à alimentação escolar, transporte escolar, educação de jovens e adultos e manutenção de escolas; iv) transferência voluntária para financiamento de projetos educacionais; e v) aquisição direta e distribuição de livros (Brasil, 2008).

No que se refere à administração do FNDE, ela é realizada por um Conselho Deliberativo, constituído por nove membros: o ministro de Estado da Educação, o presidente do FNDE, o Procurador-Chefe do FNDE, o Secretário de Educação Básica do MEC, o Secretário de Educação Profissional e Tecnológica do MEC, o Secretário de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade do MEC, o Secretário de Educação Especial do MEC, o Secretário de Educação a Distância do MEC, o Presidente do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). A presidência desse Conselho Deliberativo é exercida pelo Ministro de Estado da Educação. As principais atribuições do colegiado são deliberar sobre: i) a assistência financeira aos estados, ao Distrito Federal, aos municípios e às entidades não governamentais para ações e projetos educacionais; ii) a concessão de bolsas de estudo ou de auxílio relativo a programas voltados para o desenvolvimento da educação; iii) a nomeação e exoneração do titular da Auditoria Interna; iv) a aprovação das contas do Presidente do FNDE (Brasil, 2019). Esse rol de membros evidencia a representação e a participação efetiva do MEC no Conselho Deliberativo do FNDE, o que demarca o compartilhamento da função de regulamentar os gastos em educação por essas duas instituições (Cavalcanti, 2016).

Portanto, no contexto do financiamento da educação básica no federalismo cooperativo brasileiro, o FNDE figura como uma autarquia vinculada ao MEC com a função de prestar assistência técnica e financeira e executar ações que contribuem para uma "educação de qualidade a todos" em parceria com os 26 estados, o DF, com todos os 5.568 municípios brasileiros e aproximadamente 140.000 escolas públicas da educação básica, tendo como objetivo estratégico prestar assistência técnica e financeira aos entes governamentais e demais atores do sistema educacional (Brasil, 2017b).

Como autarquia do MEC no aspecto da coordenação federativa, cabe exclusivamente ao FNDE: i) a normatização das políticas públicas educacionais, o que significa elaborar, aprovar e divulgar as resoluções, regulamentando o desenvolvimento da política no quesito do financiamento; ii) acompanhamento, monitoramento, controle e fiscalização das políticas educacionais; iii) receber e analisar prestações de conta dos recursos transferidos (Cavalcanti, 2016). Destaca-se nas próximas subseções o modelo de atuação do FNDE por meio da assistência técnica e financeira às políticas públicas educacionais no federalismo brasileiro.

Em relação ao PDDE, o FNDE tem o papel de fazer o repasse dos recursos financeiros às Unidades Executoras Próprias (UEx); orientar os gastos via Webinar, manuais de orientação, participação em eventos realizados pela União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime) e pelo Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed); receber o consolidado de prestações de contas das Seduc. Por meio das orientações, o FNDE traz as lideranças mais próximas das escolas para entender aquilo de que a escola precisa, para que o gasto dos recursos pelas escolas seja mais efetivo, no sentido de sempre deixar a escola seguir o seu caminho com a comunidade. O FNDE, mesmo de forma abrangente, está presente nas escolas brasileiras, prestando assistência financeira e buscando dar a assistência técnica. Para o FNDE, o PDDE Básico é bem consolidado nas escolas, porém as ações integradas geram muitas dúvidas. Nas ações integradas ao PDDE, o papel do FNDE é somente fazer o repasse financeiro. As ações são específicas, pensadas pelas secretarias do MEC para um público determinado. As secretarias do MEC definem as políticas e usam o modo de operacionalização do PDDE para financiar essas políticas. Nisto as secretarias devem respeitar o modo operacional do PDDE, pois, mesmo se tratando das ações integradas, a essência do PDDE é a autonomia das escolas.

Dinâmica da assistência financeira aos entes subnacionais

O FNDE, a partir de sua competência de atuar na assistência financeira, de caráter suplementar e redistributiva, às políticas públicas de Educação em todo o Brasil, mantém uma dinâmica operativa que exige uma estrutura de responsabilidades compartilhadas na educação básica e prevê uma divisão coordenada e colaborativa entre as esferas de governo. Os pilares de sustentabilidade do FNDE no papel de colaborador financeiro aos entes subnacionais advêm do tripé do modelo de transferências financeiras por ele sustentado. Nessa acepção, sua estratégia de atuação se dá por meio do repasse de recursos orçamentários, com base no tripé do modelo de transferências financeiras: constitucionais, legais, voluntárias/diretas a estados, Distrito Federal, municípios e instituições governamentais e não governamentais afins (Brasil, 2009b). Pode-se sintetizar os tipos de transferências de recursos do FNDE com a seguinte descrição:

- **"Transferências constitucionais":** a fundamentação está na Constituição Federal — cabe ao FNDE trabalhar com previsões de receita e, posteriormente, com suas efetivações, cotejá-las com os dados censitários da educação, promovendo as transferências segundo critérios previstos nas normas e primando pela assistência técnica. Dentre as transferências constitucionais obrigatórias realizadas pelo FNDE, encontram-se os repasses oriundos do Fundeb e da Contribuição Social do Salário-Educação. Essas transferências constitucionais são as que causam maior impacto na programação orçamentária e financeira do FNDE, representando, em 2017, 42% da dotação atualizada da Autarquia, e, ao mesmo tempo, apresentam maior relevância, tendo em vista que tem por objetivo reduzir as desigualdades regionais e buscar o equilíbrio socioeconômico de estados, DF e municípios. O Fundeb é o principal mecanismo de distribuição de recursos na educação básica, e caracteriza-se como o elemento fundamental na cooperação federativa no cenário do regime de colaboração do financiamento da educação nacional (Farenzena, 2017; Souza; Oliveira, 2018; Brasil, 2021c).

- **"Transferências legais" ou "transferências diretas":** referem-se a programas instituídos por leis específicas, nos quais cabe ao FNDE estabelecer normas de execução, identificar o público beneficiário, verificar os requisitos de repasse e

atuar no monitoramento, assistência técnica e prestação de contas, primando para que sejam alcançados os resultados estabelecidos para os programas. Dessa forma, além das transferências constitucionais, a autarquia também é responsável por prestar assistência técnica e financeira direta aos estados, Distrito Federal e municípios, por meio das transferências legais obrigatórias realizadas pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae), pelo Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (Pnate) e o PDDE (Cavalcanti; Oliveira, 2019).

- **"Transferências voluntárias" ou "discricionárias":** assim definidas por terem elementos não vinculados à Constituição Federal, o que permite execução de projetos educacionais, formalizados por meio de Termos de Compromisso ou convênios. Por este mecanismo são viabilizadas as atuações focalizadas como: a) Financiamento Estudantil (Fies) — o Fies, como exemplo da atuação não focalizada do FNDE, consiste em uma ação em que a autarquia atende diretamente aos cidadãos, sem intermediação de entes federados; b) Bolsas e auxílios — aplicam-se a casos em que a política pública exige transferência de recursos para a pessoa física, seja para viabilizar sua permanência nos estudos ou para fomentar determinada atuação, a exemplo de tutorias do Programa Formação pela Escola do FNDE; c) Execução direta — refere-se aos programas em que o FNDE aplica os recursos financeiros diretamente e aloca o produto já com valor agregado na educação dos estados e municípios. O maior exemplo deste modelo está nos programas do Livro Didático ou programas direcionados para a aquisição de livros para bibliotecas, com os quais são obtidos expressivos ganhos de escala e alcançados padrões de economia que dificilmente seriam conseguidos por esforços isolados de municípios ou mesmo de estados. Aliado a isso, hoje, o FNDE tem como missão prover recursos, gerenciar programas e executar ações para o desenvolvimento da educação, visando, segundo os documentos analisados, garantir ensino de qualidade a todos os brasileiros (Brasil, 2017b, 2018e).

No contexto das transferências de recursos financeiros executadas pelo FNDE, no tipo "legal" esse Fundo financia de forma direta programas, projetos e ações educacionais elaborados pelas diversas secretarias do MEC, os quais abrangem todas as etapas da educação básica e o ensino superior. Nessa direção, ele atua em

"regime de parceria" com as secretarias de educação estaduais e municipais, através dos principais programas financiados pela autarquia, como Alimentação Escolar; Brasil Carinhoso (de incentivo à educação infantil); Proinfância (de construção de creches); Apoio ao Transporte Escolar; Dinheiro Direto na Escola (PDDE) — repasses diretamente às escolas; Programa Nacional do Livro Didático (PNLD); Programa Banda Larga nas Escolas e Plano de Ações Articuladas (o PAR, de apoio técnico a estados e municípios no planejamento de políticas educacionais) (Brasil, 2018e).

Assistência técnica aos Sistemas de Ensino

Quanto aos aspectos de assistência técnica do FNDE, ela também é executada em parceria com o MEC. Este ministério tem implementado planos estruturantes para a educação nacional, como o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação (PMCTE), Plano Nacional de Educação (PNE) e o Plano de Ações Articuladas (PAR), um instrumento de planejamento e gestão educacional pelo qual o MEC e o FNDE respondem às demandas por assistência técnica e financeira aos municípios, estados e Distrito Federal. Atualmente, o MEC incentiva os entes subnacionais a utilizarem o Plano de Ações Articuladas (PAR) no Sistema Integrado de Monitoramento Execução e controle (Simec) para implantar o regime de colaboração previsto no artigo 211 da CF/1988 por meio da "coordenação e cooperação financeira" (Brasil, 2015).

O funcionamento da assistência técnica e financeira da União aos entes federados se dá pelo princípio do regime de colaboração, fundado em diretrizes e consubstanciado em um plano de metas voltado à melhoria da qualidade da educação e previsto no PAR. Nesse contexto, o papel do MEC e do FNDE é fundamental para garantir as articulações necessárias entre o PNE e os demais planos (Plano Plurianual, Plano de Ações Articuladas, planos estaduais, distritais e municipais de educação) de forma a consolidar o regime de colaboração entre União, Distrito Federal, estados e municípios. Dentre os planos, ressalta-se o PNE 2014–2024, que busca contribuir para que a educação se torne prioridade nacional pelos entes federados. Nele, foram consolidadas vinte metas para orientar a educação brasileira nos próximos dez anos. Assim, com o objetivo de cumprir as metas dispostas nos planos estaduais e municipais, dos entes federados, elaborados em consonância com o Plano Nacional, o MEC dispõe de programas e ações de assistência técnica e financeira que são

regulamentados e operacionalizados pelo FNDE, tais como: o PNLD, o Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede escolar pública de Educação Infantil (Proinfância), o Pnae, o Pnate, o Caminho da Escola (ônibus, embarcações e bicicletas), o Mais Educação, de atendimento à educação integral, o Proinfo, o PDDE, entre outros.

O PAR, plataforma criada pelo FNDE e MEC, é um instrumento de planejamento multidimensional, da política educacional, baseado em diagnóstico de caráter participativo composto por quatro dimensões: i) gestão educacional; ii) formação de professores, dos profissionais de serviço e apoio escolar; iii) práticas pedagógicas e de avaliação; iv) infraestrutura física e recursos pedagógicos. O objetivo desse plano plurianual é apoiar as ações de infraestrutura educacional, de forma a ampliar a oferta em escolas da rede pública de educação básica, bem como fornecer uma estrutura física adequada e de qualidade ao corpo discente. Os mecanismos de atuação do FNDE, como o PAR, são acompanhados de ações que têm o objetivo de qualificar tecnicamente as instituições com as quais o FNDE atua. Além disso, há também ações transversais focadas na assistência técnica para prefeituras, secretarias de educação, conselhos, gestores escolares e muitos outros atores. Por meio da assistência técnica, o FNDE se diferencia da natureza de fundo, ainda que carregue este nome, e se habilita como agregador de valores na sua ação direta e na atuação junto aos demais atores (Brasil, 2019).

No que se refere à assistência técnica direta às unidades escolares, o FNDE a faz por meio de diversos meios de comunicação. Como revela um entrevistado do FNDE:[3]

> Onde a educação pública está, lá está o FNDE por meio de fóruns, *lives*, Instagram, *e-mail*, caderno de orientação, comunicados, perguntas e respostas, boletins informativos – sempre que o FNDE é chamado, ele vai. Quem faz a engrenagem do PDDE girar no FNDE é a coordenação do Programa. Com a tecnologia, de um lugar atingimos vários. Por meio da assistência técnica, o FNDE está na gestão da escola; por isso, os guias têm linguagem acessível. Não é só repassar dinheiro, mas é estar junto com as escolas (Entrevistado 2 do FNDE).

3 Entrevistas realizadas para a pesquisa "Relações intergovernamentais na gestão das escolas públicas do Estado de Minas Gerais: uma análise por meio do Programa Dinheiro Direto na Escola PDDE (2007–2020)". Base de dados da pesquisa de campo, realizada em 2023.

Materialização da assistência técnica e financeira do FNDE

Por outro lado, voltando a analisar a dinâmica da "assistência técnica e financeira" na sua integralidade, como categoria de análise, a assistência da União para a Educação Básica utiliza a complementação ao Fundeb, a redistribuição das cotas salário-educação, os programas de assistência técnica e financeira e os convênios, como principais mecanismos de assistência financeira e cooperação federativa. Os programas constituem seu principal objeto, os quais incorporam as "transferências legais" e a maior parte das "transferências voluntárias", como destaca Cavalcanti (2016). Os programas do MEC, portanto, como formas de transferência de recursos pelo FNDE, se vinculam ao seu tipo de assistência legal e assistência voluntária aos entes subnacionais e demais beneficiários, como as UEx.

Tendo em vista o PDDE e sua inserção nas transferências legais do FNDE, atenta-se neste texto apenas para os programas relacionados à "transferência legal" ou "direta". Os programas classificados como de transferência direta são criados por legislação federal e têm como principais características o valor per capita e o fato de a transferência ser automática — ou seja, não exigem instrumento de acordo entre os entes (Cavalcanti, 2016). A forma de adesão das Entidades Executoras (EEx) aos programas financiados pela transferência direta a partir de 2004 ocorre por meio de três maneiras:

- através dos Programas Universais, que atendem a todos os entes subnacionais. Neste desenho de transferência não há necessidade de apresentação de projetos ou assinatura de termos de adesão ou compromisso. Os programas universais têm valores e critérios definidos nacionalmente e, por tal condição, suas transferências são feitas de forma automática. Termos de adesão ou cadastro são solicitados apenas quando tais programas envolvem repasse de recursos extras, o que ocorre algumas vezes, no PDDE e no Pnae;

- programas que exigem apenas a assinatura de termo de adesão ou de compromisso, ou cadastramento em sistemas eletrônicos do MEC, a exemplo dos programas disponibilizados pelo MEC no Simec. Neste grupo, encontra-se a maioria dos programas que se enquadram no tipo de "transferência voluntária". Este formato de adesão se expandiu após a instituição do PDE, quando vai

ocorrendo, gradativamente, a substituição das transferências voluntárias por meio de convênios por transferências legais, organizadas por meio de programas. Após a implantação do PDE, no período de 2008 a 2014, o FNDE passou a exigir a manifestação no PAR ou ainda o cadastro do ente governamental nos sistemas eletrônicos do MEC. Isto ocorreu porque o FNDE passou a estruturar a maioria dos programas em suas especificidades, definindo suas ações de forma mais detalhada e a selecionar previamente os beneficiários da ação, com base em critérios estabelecidos em conformidade com os indicadores educacionais e metas estabelecidos no Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação. Embora em muitas resoluções tais critérios sejam apresentados como critérios de adesão, o próprio texto das resoluções deixa claro que, de fato, se constituem critérios de seleção dos municípios ou escolas, a qual é realizada *a priori* pelo MEC, de forma que a maioria das resoluções que tratam deste aspecto traz em anexo a relação das escolas ou estados e municípios já selecionados, os quais podem aderir ou não aos programas;

- programas que exigem apresentação de projeto ou planos para a adesão. Neste item, a pesquisadora identificou três grupos de programas que se encaixam em distintas formas de adesão. Menciona-se aqui o grupo cujos beneficiários são selecionados previamente, mas sendo necessária a apresentação do projeto, em conformidade com as diretrizes estabelecidas pelas resoluções do FNDE, para serem atendidos. Nesse grupo, incluem-se o Proinfância; o ProEMI; o Programa Mais Cultura na Escola, o Programa Mais Educação e o Programa Nacional de Inclusão de Jovens (Projovem). Dentre os programas do MEC/FNDE, Cavalcanti (2016) identificou vários tipos de procedimentos utilizados pelo FNDE para transferência de recursos. Destacam-se aqui os programas cujos recursos são transferidos diretamente (transferência legal) para as escolas. Essa forma de transferência começou com o PDDE Básico e foi gradativamente expandida, sobretudo após 2007, de modo que, atualmente, engloba o Programa Mais Educação, o ProEMI, o Programa Mais Cultura nas Escolas, o Programa Escola Acessível, o Programa Nacional de Educação Ambiental e o Programa Atleta na Escola. Além disso, registra-se que todos esses programas têm como suporte para suas transferências o PDDE, o que originou um conjunto de subcategorias

deste programa nos sistemas de informação do FNDE (PDDE Estrutura; PDDE Qualidade; PDDE Educação Integral), ou seja, esse programa tem se constituído como uma "espécie de fundo da escola", agregando repasse de recursos dos demais programas citados (Cavalcanti, 2016).

O salário-educação: principal fonte de recursos do FNDE

O FNDE, para cumprir o seu papel de autarquia federal vinculada ao MEC, responsável pela garantia dos recursos financeiros para a execução das ações educacionais no âmbito nacional, conta com o salário-educação como a principal fonte de recursos financeiros[4] (Brasil, 1968; 1969).

Nos termos do dispositivo constitucional, a contribuição social do salário-educação configura-se como uma fonte adicional de financiamento à educação nacional, recolhida pelas empresas na forma da lei (Brasil, 1988, artigo 212, §5º). Conforme determina o artigo 15 da Lei nº 9.424/1996, o salário-educação é uma contribuição social devida pelas empresas, calculada com base na alíquota de 2,5% sobre o total das remunerações pagas ou creditadas, a qualquer título, aos seus empregados. A arrecadação e distribuição do salário-educação são regulamentadas pelo artigo 15 da Lei nº 9.424/1996, com alterações promovidas pelas Leis nº 9.766/1998, 10.832/2003 e 11.457/2007 (Castro, 2001; Farenzena, 2017; Souza; Oliveira, 2018; Queiroz; Ferreira; Dutra, 2018). A contribuição foi criada há quase sessenta anos, por meio da Lei nº 4.440, de 27 de outubro de 1964, com o objetivo de promover a suplementação das despesas públicas com a educação elementar — ensino fundamental. A partir da Constituição Federal de 1988, quando ela foi inserida nos parágrafos 5° e 6° do artigo 212 da Carta da República, o salário-educação adquiriu o *status* de "Fonte Adicional de Financiamento da educação básica pública".

Essa contribuição é destinada ao financiamento de programas, projetos e ações voltadas para a educação básica, conforme previsto no artigo 212 da CF/1988. Visto que, após a Constituição Federal definir o percentual de aplicação anual de recursos

4 Texto baseado na Lei nº 4.440, de 27 de outubro de 1964, com as modificações introduzidas pelo artigo 35 da Lei nº 4.863, de 29 de novembro de 1965, redação dada pelo Decreto-lei nº 872, de 1969.

pela União, pelos estados, o Distrito Federal e os municípios, ela institui que a educação básica pública tenha como "fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, recolhida pelas empresas na forma da lei" (Brasil, 1988, artigo 212, §5º). O parágrafo 6º do mesmo artigo, por sua vez, regulamenta as cotas estaduais e municipais da arrecadação da contribuição social do salário-educação, afirmando que elas serão distribuídas proporcionalmente ao número de alunos matriculados na educação básica nas respectivas redes públicas de ensino (Brasil, 1988).

A contribuição social do salário-educação calculada com base na alíquota de 2,5% sobre o total da remuneração paga, ou creditada aos segurados empregados até 2018, era recolhida pela Secretaria da Receita Previdenciária do INSS.[5] A partir de 2019, ela passa a ser recolhida pela Receita Federal do Brasil (RFB). São contribuintes do salário-educação as empresas em geral e as entidades públicas e privadas vinculadas ao Regime Geral da Previdência Social (Lei nº 10.832/2003 e Decreto nº 6.003/2006).

Até 2018, para fazer face à competência de arrecadar o salário-educação, a RFB só dispunha da Guia de Previdência Social (GPS). Porém, a partir de 2019, com a obrigatoriedade da utilização gradativa do Sistema de Escrituração Digital das Obrigações Fiscais, Previdenciárias e Trabalhistas (eSocial), as empresas passaram a recolher a Contribuição Social por meio do Documento de Arrecadação de Receitas Federais (Darf). Assim, embora os recursos do salário-educação fossem recolhidos pela Secretaria da Receita Previdenciária até 2018, eles eram administrados pela RFB (Brasil, 2020c; 2021c). Conforme dispõe o artigo 9º do Decreto nº 6.003/2006, a RFB, após deduzir o equivalente a 1% do montante por ela arrecadado, a título de taxa de administração, passa o social restante ao FNDE.

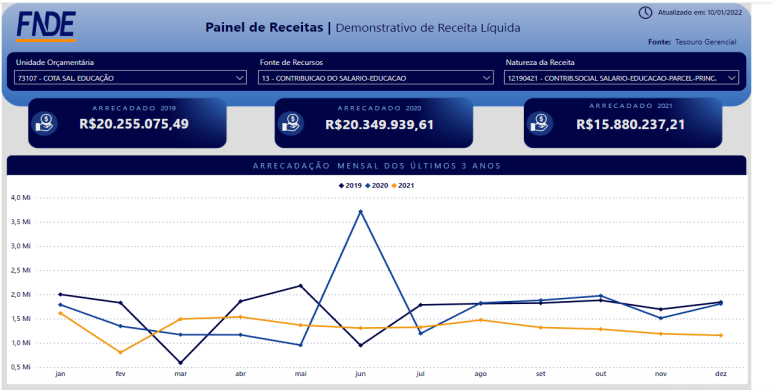
O FNDE, por sua vez, tem a competência de receber a Contribuição Social da RFB, repartir e distribuir os recursos recebidos da seguinte forma: a) 10% da arrecadação

5 A partir de 2019, o recolhimento da Contribuição Social, Salário-Educação, é feito pelo Sistema de Escrituração Digital das Obrigações Fiscais, Previdenciárias e Trabalhistas (eSocial), instituído pelo Decreto Federal nº 8.373, de 11 de dezembro de 2014. O "eSocial" é uma ação conjunta da Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB), Caixa Econômica Federal (CEF), Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e Ministério do Trabalho (MTb). É uma nova forma de enviar ao Governo (Ministério do Trabalho, Receita Federal, Previdência Social e Caixa Econômica Federal) as informações trabalhistas, fiscais e previdenciárias para um único banco de dados na internet.

líquida fica com o próprio FNDE, que a aplica no financiamento de programas, projetos e ações da educação básica; e b) 90% da arrecadação líquida, que é desdobrada sob a forma de quotas pelo próprio FNDE que a redistribui da seguinte forma: b.1) quota federal – correspondente a "1/3 dos recursos, que é mantido no FNDE para o financiamento de programas e projetos voltados para a educação básica", de forma a propiciar a redução dos desníveis socioeducacionais entre os municípios e os estados brasileiros; b.2) quota estadual e municipal – correspondente a 2/3 dos recursos, os quais são creditados, mensal e automaticamente, em contas bancárias específicas das secretarias de educação dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, na proporção do número de matrículas, com vistas ao financiamento de programas, projetos e ações voltados para a educação básica (§6º do artigo 212 da CF/1988) (Brasil, 2020c; 2021c).

A Contribuição Social atualmente, portanto, tem como órgãos gestores: i) a Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB), que arrecada, planeja, executa, acompanha e avalia as atividades relativas à tributação, fiscalização, arrecadação, cobrança e recolhimento da contribuição social do salário-educação, e repassa os valores ao FNDE; ii) o FNDE, que recebe os valores da RFB, reparte e distribui os recursos do salário-educação; iii) o Inep, que realiza o censo escolar e disponibiliza os dados educacionais dos entes federados ao FNDE; iv) o Banco do Brasil, que distribui os recursos das quotas estadual e municipal do salário-educação entre as contas dos entes federados, além de manter as contas específicas dos estados, Distrito Federal e municípios; v) a Caixa Econômica Federal, que mantém as contas específicas dos estados, Distrito Federal e municípios; vi) o MEC, que formula, coordena e articula as políticas públicas nacionais a serem financiadas com os recursos provenientes do salário-educação. A figura seguir demonstra a receita líquida do FNDE arrecadada com o salário-educação em 2019, 2020 e 2021.

Receitas do FNDE provenientes do salário-educação (2019–2021)



Fonte: Relatório de Gestão do FNDE 2021 (FNDE, 2022b).

Todas as características aqui discorridas sobre a contribuição social inserem o salário-educação nas "transferências constitucionais e legais" do FNDE: as constitucionais dizem respeito à distribuição aos entes federados; a transferência legal refere-se à transferência direta, por exemplo, do PDDE às UEx. Exemplificando, em 2019, o total das receitas líquidas arrecadadas com o salário-educação alcançou R$ 20,79 bilhões, os quais foram assim distribuídos: os valores relativos à desvinculação dos 10% e à quota federal foram destinados ao custeio de programas a cargo do FNDE, como, por exemplo, o PDDE, o Pnae, o Pnate e o PNLD. Já os valores destinados às quotas estadual e municipal do salário-educação foram operacionalizados observando as disposições da Portaria FNDE nº 65, de 8 de fevereiro de 2019, a qual divulgou, por unidade da federação, os coeficientes de distribuição dos recursos por esfera de governo, bem como a respectiva estimativa anual de repasse, visando atender 38.101.716 alunos da Educação Básica Pública (Brasil, 2020c, 2021c).

PDDE: mecanismos de aporte do salário-educação na transferência legal de dinheiro direto para as escolas

No âmbito do federalismo, o FNDE é situado no uso de sua competência de assistir técnica e financeiramente os entes federados com envio de dinheiro direto para as UEx, no contexto dos 1,3% do salário-educação desvinculado. Por sua vez, o PDDE

tem o objetivo de assistir a Educação Básica com o envio de recursos direto às escolas (Farenzena, 2011).

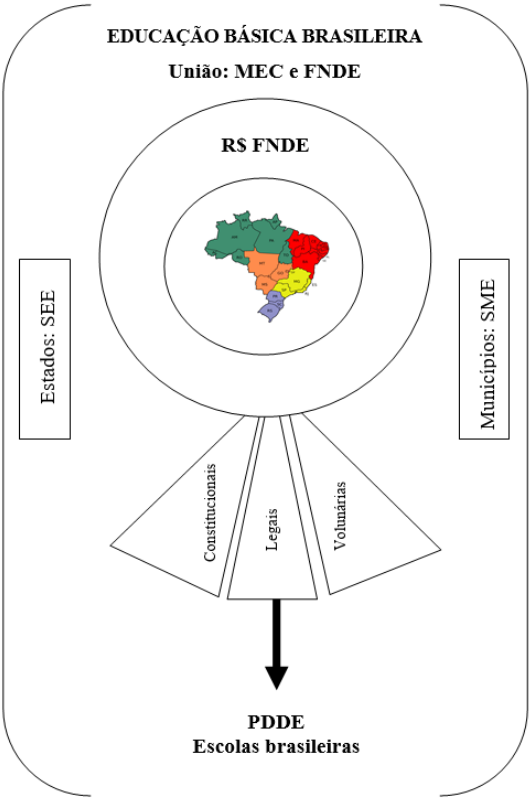
O dinheiro direto na escola como uma política de descentralização de recursos da União para as escolas foi implantado em 1995 por meio do então Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (PMDE), que financiava, inicialmente, apenas despesas de custeio para as escolas públicas do ensino fundamental das redes estadual e municipal, além do Distrito Federal. A partir de 1997, o Programa estendeu o seu atendimento às escolas de educação especial, mantidas por organizações não governamentais sem fins lucrativos e inscritas no Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS). Por meio do PDDE, o FNDE ampliou sua linha de financiamento, provendo os estabelecimentos de ensino beneficiários com recursos na categoria econômica de capital, possibilitando-lhes a realização de despesas com pequenos investimentos. Em 1998, com a edição da Medida Provisória nº 1.784/1998, sua denominação foi alterada para PDDE; a partir de 2009, o programa passou a financiar toda a educação básica.

O PDDE destaca-se no tipo de transferência legal do FNDE, financiado pelos recursos da autarquia, provenientes do salário-educação, que tem por objetivo disponibilizar recursos financeiros diretamente às escolas beneficiárias, visando garantir o funcionamento e a melhoria da infraestrutura física e pedagógica dos estabelecimentos de ensino, reforçar a autonomia gerencial das escolas, incentivar a participação da sociedade na gestão dos recursos e contribuir para a melhoria da qualidade da educação. Nos moldes regulamentares e operacionais do PDDE, a partir de 2007, o FNDE passou a destinar também recursos às escolas públicas para atender demandas específicas, denominadas de Ações Agregadas ao PDDE, das quais são exemplos os programas Mais Educação, Escola Acessível, Escola Sustentável e Atleta na Escola (Brasil, 2018e).

Nessa conjuntura, ao posicionar o PDDE na dinâmica operacional do financiamento da educação no cenário federativo do Brasil, ele se estabelece na competência do FNDE de prestar “assistência financeira” com a finalidade de aperfeiçoar o processo de aprendizagem na educação básica pública, por intermédio da melhoria da

estrutura física ou pedagógica das escolas por meio da transferência de recursos do tipo legal, de forma direta para as escolas, para a execução das ações pelas unidades executoras, como determina a Lei nº 5.537/1968, alterada pela Lei nº 12.801/2013 (Brasil, 1968; 1969; 2013). A Figura a seguir demonstra o arranjo do FNDE como uma autarquia vinculada ao MEC, enquadrando o PDDE na sua dinâmica operacional de assistência técnica e financeira aos entes subnacionais e às escolas públicas e privadas sem fins lucrativos.

Tripé das transferências financeiras do FNDE no território nacional



Fonte: Elaborada pelas autoras.

O FNDE, portanto, dentro da sua competência de prestar assistência financeira, faz isso às escolas públicas de todo o território nacional por meio das UEx cadastradas no PDDEWeb, vinculadas aos estabelecimentos de ensino. Em relação a este papel do FNDE, um dos entrevistados no FNDE ressalta que o PDDE contribui e auxilia para uma educação mais ágil e célere, apesar de o valor não ser alto; porém, é um valor que busca auxiliar a escola naquela necessidade emergencial, que não pode esperar: "O FNDE olha para a escola e pergunta: qual recurso financeiro a escola tem para resolver as coisas práticas do dia a dia? Aí, entre o FNDE com a assistência financeira por meio do PDDE". O cartão do PDDE Básico e o PIX para o PDDE Ações Integradas são ferramentas para dar celeridade ao uso do recurso pelas escolas. A assistência financeira do FNDE aos estabelecimentos educacionais, continua o entrevistado, se faz única e exclusivamente por meio das UEx. O PDDE nasce no FNDE, mas o FNDE precisa das UEx para chegar às escolas. Nesse aspecto, a UEx, junto à escola, o gestor e o conselho escolar, executa o PDDE. O FNDE tem clareza de que a UEx é uma pessoa jurídica com CNPJ, uma instituição privada criada dentro da escola, mas com membros eleitos pela comunidade escolar, inclusive o seu presidente, e com o único objetivo de trazer autonomia para a escola.

As UEx vêm se expandindo no campo educacional; são entidades que crescem e ganham importância muito além do PDDE. Embora o FNDE disponibilize um modelo de estatuto no seu site, ele não interfere no sentido de definir regulamentações; mostra a composição mínima, mas não interfere se vier a divergir. O FNDE trabalha para que a escola se sinta representada pela UEx e que a UEx represente os interesses da escola. Ademais, os bens adquiridos pelas UEx não são delas; o FNDE orienta as Seduc a patrimonializar os bens permanentes adquiridos pelas UEx. Existe um modelo de "termo de doação" no site do FNDE: as UEx devem doar os bens para as EEx. As UEx ficam com a guarda, mas o bem é da EEx. A UEx deve fazer o tombamento patrimonial. Conforme aponta um dos entrevistados: "O FNDE não tem como enriquecer uma entidade privada com recursos públicos".

Para outro entrevistado do FNDE, as UEx das escolas são uma associação de iniciativa privada, embora ligadas à participação social e não a uma iniciativa privada ligada aos interesses comerciais. A UEx de fato é uma entidade privada sem fins lucrativos.

Na escola ela tem como única finalidade promover a participação social por meio do recebimento de recursos públicos para custear as despesas educacionais. "Se pensar na natureza jurídica da UEx, ela é privada, mas como a União não tem capilaridade para fazer o recurso financeiro chegar a todas as escolas, a UEx está investida de interesse público" (Entrevistado 3 do FNDE).

O MEC na coordenação federativa

A LDB/1996, no artigo 8º, §1º, deliberou como uma das competências privativas da União a "coordenação da política nacional de educação, articulando os diferentes níveis e sistemas e exercendo função normativa, redistributiva e supletiva em relação às demais instâncias educacionais". Com base no cotejamento do artigo 8º com o 9º, as funções de coordenação da União ocorrem por meio da elaboração do PNE em colaboração com os entes subnacionais; da assistência técnica e financeira aos estados, ao DF e aos municípios para o desenvolvimento de seus sistemas de ensino e o atendimento à escolaridade obrigatória; do estabelecimento de diretrizes curriculares para a educação básica; da coleta, análise e disseminação de informações sobre a educação; e da avaliação do rendimento escolar no ensino fundamental e médio em colaboração com os sistemas de ensino.

O MEC é o órgão da administração federal direta que tem como principal competência coordenar e articular a política nacional de educação básica em todo o território nacional, cumprindo, assim, o artigo 8º da LDB/1996. Numa trajetória de quase cem anos (1930–2022), o MEC busca promover de forma equânime e coordenar o ensino em todo o território nacional. A Estrutura Regimental do MEC, aprovada pelo Decreto nº 10.195/2019, define quatro níveis hierárquicos que atuam de forma articulada, na definição de políticas e ações para o campo da educação brasileira: i) Gabinete do Ministro, a Secretaria-Executiva, a Consultoria Jurídica, a Assessoria Especial de Controle Interno e a Corregedoria; ii) Secretarias com unidades finalísticas, que reúnem a SEB, Secretaria de Educação Superior (Sesu), Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (Setec), Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior (Seres), Secretaria de Alfabetização (Sealf), Secretaria de Modalidades Especializadas de Educação (Semesp), Instituto Benjamin Constant e Instituto Nacional de Educação de Surdos (Ines). A seguir, está o Conselho Nacional

de Educação (CNE), órgão colegiado do MEC. Por fim, estão as entidades vinculadas, classificadas em autarquias, fundações públicas e empresas públicas, como é o caso do FNDE.

No que concerne ao trabalho do MEC integrado ao FNDE, a partir de 2004, o MEC marcou o período com uma expansão e diversificação de programas, tanto no que se refere ao foco da ação quanto às formas de adesão e de transferência, integrando a visão sistêmica do planejamento dos sistemas de educação dos entes subnacionais, por meio do PAR (Segatto; Abrucio, 2016; Cavalcanti, 2016). Por meio desse mecanismo de planejamento, o MEC compartilha a função de coordenação das políticas nos sistemas de ensino dos entes subnacionais. Com base na análise documental feita por Cavalcanti (2016), no período de 1999 a 2003, há prevalência de uma função político-pedagógica do MEC e uma função técnico-administrativa do FNDE, sendo atribuição do MEC, por meio das suas diversas secretarias, definir a política dos entes a serem contemplados. No entanto, a partir de 2004, há uma diversificação nas atribuições dos dois órgãos, aspectos demonstrados no quadro a seguir, com as atribuições organizadas com base nas resoluções no período de 2004 a 2014 (Cavalcanti, 2016).

Tipo e divisão das atribuições entre MEC e FNDE na regulamentação da assistência técnica e financeira da União para a Educação Básica (2004–2014)

Atribuições	MEC	FNDE
Coordenação nacional	40	11
Articulação nacional	40	-
Formulação da política	28	-
Avaliação da política	27	25
Análise e aprovação das propostas	44	6
Estabelecimento de diretrizes e orientações	20	4
Produção e distribuição de material pedagógico	13	-
Seleção de beneficiários	24	2
Normatização	11	92
Definição de critérios e procedimentos	5	8
Acompanhamento, monitoramento, controle e fiscalização	56	104
Assistência técnico-pedagógica	73	6
Operacionalização de transferência	-	112
Gerenciar sistema de informação	19	14
Receber e analisar prestação de contas	28	95
Prestar informação aos órgãos integrantes	37	36

Fonte: Cavalcanti (2016, p. 228).

Do quadro , apreendem-se três formas de organização das responsabilidades do MEC: i) as específicas; ii) as compartilhadas com o FNDE; iii) as exclusivas. Nessa perspectiva, ressaltam-se as competências exclusivas e/ou majoritárias do MEC, a saber: a formulação das políticas; a coordenação e articulação das políticas públicas educacionais; a análise e aprovação de propostas; o estabelecimento de diretrizes e orientações; a produção e distribuição de materiais pedagógicos; seleção de beneficiários; definição e garantia de recursos; e a assistência técnico-pedagógica. Já as compartilhadas com o FNDE são as de avaliação de política; definição de critérios e procedimentos; gerenciar sistemas de informação; e prestar informações aos órgãos integrantes (Cavalcanti, 2016).

Na mesma linha de análise de Cavalcanti (2016), Abrucio e Segatto (2021) argumentam que, a partir de 2004, o Governo Federal expandiu sua capacidade de coordenação federativa por meio do MEC, na diversificação de produtos e serviços disponibilizados aos sistemas de ensino, por meio do Simec. O principal exemplo desse modelo é o PAR, que buscou criar capacidades estatais locais em vários aspectos do gerenciamento, planejamento e indução federal aos municípios, sendo condição para a adesão aos programas federais orientados por transferências voluntárias. Dentre diversos programas, destacam-se todos os programas agregados ao PDDE (Abrucio; Segatto, 2021; Segatto, 2015), além da plataforma do PDDE Interativo que subsidia o MEC na coordenação das Seduc em relação às suas unidades escolares cadastradas no Censo Escolar.

Segundo Abrucio e Segatto (2021), a situação federativa da política educacional é um setor que teve muitos avanços de coordenação e cooperação em prol do reforço das capacidades estatais locais no território nacional, mas no qual há ainda fragilidades bastante importantes, em especial porque, sem um Sistema Nacional de Educação, não é possível garantir que o MEC atue como coordenador nacional das políticas educacionais.

Para Cury (2008), um sistema de educação supõe como definição: uma rede de órgãos, instituições escolares e de estabelecimentos (fato); um ordenamento jurídico com leis de educação (norma); uma finalidade comum (valor); uma base comum (direito). Esses quatro elementos, de acordo com Cury, devem coexistir como conjunto organizado sob um ordenamento com finalidade comum (valor), sob a figura de um direito. Essa coexistência, pois, supõe unidade e diversidade sem antinomias (ausência de incompatibilidades normativas), levando a pressupor, com base nesse autor, que o Brasil dispõe de um sistema federal de educação, mas não de um sistema nacional de ensino. O atual pacto federativo brasileiro dispõe, na educação, de indicadores que apontam para um sistema nacional no interior do desenho constitucional formal, quando postula um regime de colaboração recíproca com a coexistência de uma coordenação federal e descentralizada de sistemas de ensino: com unidade; divisão de competências e responsabilidades; diversidade de campos administrativos; diversidade de níveis de educação escolar; e com assinalação de recursos vinculados.

Planos, sistemas, programas e ações do MEC: indução e governança de políticas públicas pelo PDDE no PDDE Interativo

Relacionam-se nesta subseção os planos, sistemas, programas e ações do MEC ligados diretamente aos programas financiados pelo PDDE — programa vinculado diretamente ao FNDE —, financiados com recursos do salário-educação, implementados no período de 2004 a 2022. Por aquele conjunto de procedimentos, perpassam os planos dos entes subnacionais que envolvem diretamente os programas financiados pelo PDDE. Por meio deles ocorrem a indução e a governança das políticas públicas nacionais pelo MEC em todas as instituições educacionais dos sistemas de ensino.

Planos: Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE); Plano de Ações Articuladas (PAR) e Plano Nacional de Educação (PNE).

Sistemas: O MEC oferece dois ambientes virtuais a fim de coordenar a educação no âmbito nacional: i) o Sistema Integrado de Planejamento, Orçamento e Finanças do Ministério da Educação (Simec), um ambiente virtual destinado, entre outros, à elaboração do PAR, e gerido pelos dirigentes estaduais e municipais de educação; ii) o PDDE Interativo. Este é uma plataforma independente voltada para a gestão das secretarias de educação estaduais e municipais, além das escolas públicas, por meio da qual é possível acessar os programas e as ações do MEC, que podem ou não gerar transferência de recursos. O PDDE Interativo classifica os programas como vigentes, não vigentes e em outras plataformas. O sistema é uma ferramenta de apoio à gestão escolar desenvolvida pelo MEC, em parceria com as secretarias de Educação. Ele está disponível para todas as escolas públicas cadastradas no Censo Escolar e para as secretarias das redes de ensino. O sistema tem ferramentas de apoio ao planejamento e à gestão escolar, por meio das quais as equipes escolares podem identificar seus principais problemas e definir ações para resolvê-los. Com ele, o diagnóstico e o planejamento estratégico podem ser realizados pela escola. O PDDE Interativo define os perfis de acesso ao sistema, a saber: o Dirigente de Educação, que ganha acesso pelo Simec/PAR; o Coordenador do PDDE Interativo; Equipe de Apoio; Comitê Gestor; e Diretor Escolar.

Programas: os programas alocados no PDDE Interativo, classificados em vigentes, não vigentes e em outras plataformas, tal como disposto na plataforma até junho de 2022, são listados a seguir.

- **Programas vigentes**: i) Inovação Educação Conectada: tem como objetivo apoiar a universalização do acesso à internet de alta velocidade e fomentar o uso pedagógico de tecnologias digitais na educação básica. O Programa fomenta algumas ações na escola, como contribuir para que o ambiente escolar esteja preparado para receber a conexão de internet; destinar aos professores a possibilidade de conhecer novos conteúdos educacionais; e proporcionar aos alunos o contato com as novas tecnologias educacionais; ii) Escola Acessível: consiste na promoção da acessibilidade como medida estruturante para consolidar um sistema educacional inclusivo, promovendo condições de acessibilidade ao ambiente físico, aos recursos didáticos e pedagógicos e à comunicação e informação nas escolas públicas de ensino regular; iii) Novo Ensino Médio: criado para atender necessidades e expectativas dos jovens, bem como aumentar seu interesse pelo acesso e permanência na escola. Além disso, responde pela demanda de implementação da Base Nacional Comum Curricular para o Ensino Médio, aprovada pelo Conselho Nacional de Educação e homologada pelo MEC em 2018. O objetivo é fortalecer o protagonismo juvenil na medida em que trabalha com o planejamento de vida dos estudantes, direcionando suas escolhas conforme preferências, necessidades e projetos de vida; iv) Brasil na Escola: tem por objetivo induzir inovações e estratégias para assegurar a permanência e aprendizagem dos estudantes dos anos finais do ensino fundamental, apoiando a execução das metas 2 e 7 do PNE — universalizar o ensino fundamental com qualidade; v) Sala de Recursos: destina recursos financeiros para equipar salas de recursos multifuncionais e bilíngues de surdos, destinadas ao atendimento educacional especializado, visando à aquisição ou adequação de itens que compõem essas salas para escolas públicas municipais, estaduais e do Distrito Federal da educação básica, em conformidade com o Programa Escola Acessível; vi) Educação e Família: tem a finalidade de, no âmbito das escolas públicas de educação básica, fomentar e qualificar a participação da

família na vida escolar do estudante e na construção do seu projeto de vida, com foco no processo de reflexão sobre o que cada estudante quer ser no futuro e no planejamento de ações para construir esse futuro.

- **Programas não vigentes**: i) Programa Ensino Médio Inovador – ProEMI: foi instituído pela Portaria nº 971, de 9 de outubro de 2009, no contexto da implementação das ações voltadas ao Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE; ii) Plano de Desenvolvimento da Escola: o PDE Escola é um programa de apoio à gestão escolar baseado no planejamento participativo e destinado a auxiliar as escolas públicas a melhorar sua gestão. Para as escolas priorizadas pelo programa, o MEC repassava recursos financeiros visando apoiar a execução de todo ou de parte do seu planejamento; iii) Mais Educação; iv) Atleta na Escola; v) Ensino Médio Inovador; vi) Novo Mais Educação; vii) Mais Alfabetização; viii) Escola Sustentável; ix) Mais Cultura na Escola.

- **Programas em outras Plataformas**: i) PDDE Campo – Programa Dinheiro Direto na Escola: tem por objetivo destinar recursos financeiros de custeio e de capital às escolas públicas municipais, estaduais e distritais localizadas na zona rural (campo, indígenas e quilombolas), que tenham estudantes matriculados na educação básica, a fim de propiciar adequações e benfeitorias na infraestrutura física dessas unidades, necessárias à realização de atividades educativas e pedagógicas voltadas à melhoria da qualidade do ensino; ii) PDDE Água e Esgoto Sanitário: tem como objetivo destinar recursos financeiros de custeio e de capital à educação básica do campo, indígenas e quilombolas, localizadas na zona rural, para garantir o abastecimento de água em condições apropriadas ao consumo e esgotamento sanitário nas unidades escolares beneficiadas, que tenham declarado ao Censo a inexistência de abastecimento de água ou de esgotamento sanitário; iii) Tempo de Aprender: é um programa de alfabetização abrangente, cujo propósito é melhorar a qualidade da alfabetização em todas as escolas públicas do país. Para isso, o programa realiza ações que atuam no sentido de aprimorar a formação pedagógica e gerencial de docentes e gestores; disponibilizar materiais e recursos baseados em evidências científicas para

alunos, professores e gestores educacionais; aprimorar o acompanhamento da aprendizagem dos alunos, por meio de atenção individualizada; valorizar professores e gestores da alfabetização.

Ações: a única ação do MEC direcionada às escolas no PDDE Interativo, atualmente, é a Repactuação de Saldos. A ação é normatizada pela Resolução FNDE nº 14, de 16 de setembro de 2021, que dispõe sobre a repactuação dos recursos financeiros disponíveis nas contas bancárias vinculadas ao PDDE para o apoio ao retorno presencial das atividades de ensino e aprendizagem, em todos os níveis, etapas, anos/séries e modalidades da educação básica nacional, em decorrência da pandemia de COVID-19. A ação tem como objetivo principal repactuar os recursos financeiros disponíveis nas contas bancárias vinculadas às ações agregadas do PDDE.

Plataforma – PDDE Interativo: sistema de apoio à gestão escolar: o PDDE Interativo é uma ferramenta de apoio à gestão escolar desenvolvida pelo MEC, em parceria com as Seduc, e está disponível para todas as escolas públicas cadastradas no Censo Escolar. O sistema tem ferramentas de apoio ao planejamento à gestão escolar, por meio das quais as equipes podem elaborar um diagnóstico, identificar seus principais problemas e definir ações para resolvê-los. Segundo dois burocratas do FNDE, quando uma escola é convidada a aderir a um programa no PDDE Interativo, trata-se de uma oportunidade para que ela resolva um problema específico. Então, quando ela faz o aceite na plataforma, é como se o gestor falasse: "Quero esta política, estas são as minhas necessidades. Quero resolver os problemas desta escola. Precisamos dessa ajuda técnica e financeira do MEC/FNDE" (Entrevistados 1 e 2 do FNDE). Para isto, anualmente a escola responde às perguntas relativas ao seu diagnóstico; a partir do resultado, o MEC cruza os dados com o EducaCenso e define políticas públicas específicas financiadas pelo PDDE a serem implementadas em escolas que precisam resolver algum problema em especial. Após o direcionamento pelo MEC de um Programa, ou de vários, para determinada escola, o gestor firma a adesão e elabora um planejamento estratégico financiável pelo PDDE referente a determinado programa — denominado PDDE Ações Integradas. O PDDE Interativo é uma plataforma de gestão apenas para as ações integradas que estão debaixo do guarda-chuva do PDDE. O MEC, por meio do PDDE Ações Integradas, exige que a

escola elabore um plano estratégico na plataforma do PDDE Interativo para liberar os recursos destinados ao planejamento da escola. Em relação ao PDDE Básico, o recurso é transferido diretamente para a CE sem nenhuma exigência prévia, apenas a atualização cadastral.

Segundo um burocrata da Diretoria de Ensino Médio da Subsecretaria de Educação Básica da SEEMG, o MEC transfere recursos por meio do Ações Integradas utilizando a operacionalização do PDDE no FNDE, mas responsabiliza a SEE por meio da coordenação do Programa. A SEE, ao fazer o aceite do Programa no Simec ou via PDDE Interativo, se responsabiliza junto à escola pela gestão do Programa enquanto política pública e pela utilização do recurso financeiro. A Plataforma do PDDE Interativo possibilita trabalhar com perfis de gestores: Dirigentes de Seduc, Coordenadores e Gestores Escolares. O Coordenador de cada Programa na SEE, por meio do seu Cadastro de Pessoa Física (CPF), consegue visualizar todas as escolas da rede e os Programas liberados para cada uma delas, além de conseguir acompanhar todo o processo de adesão, elaboração do plano e inserção de documentos para monitoramento e avaliação. Neste processo, a escola tem que entender a legislação estadual e federal — tarefa que não é fácil. Assim, a SEE orienta as SRE, que por sua vez orientam as escolas. Dessa forma, a integração se dá entre a escola e a SRE; a SRE com a SEEMG; a SEEMG com o MEC e FNDE.

Em 2007, quando o MEC iniciou os Programas no Simec e depois, em 2012, no PDDE Interativo, ele liberava uma senha de acesso para todas as SRE. Agora, mesmo em diferentes gestões do MEC, ele só libera senha de acesso para Coordenadores mediante solicitação, como aconteceu com o Programa Família na Escola. “O Estado tem 2.400 escolas desenvolvendo o Programa. Como somente eu, como coordenador, iria validar os planos destas escolas? Eu não conheço a realidade das escolas. Como orientá-las?” Mediante este argumento, o MEC liberou senhas para as 47 SRE. Hoje, são os Diretores Educacionais que acompanham o trabalho das escolas no PDDE Interativo e validam os seus planos. A SRE faz um diálogo com a escola e respeita a realidade local no momento de orientar, direcionar e redirecionar as ações planejadas pela comunidade escolar. A coordenação dos Programas nas SRE cria grupos de WhatsApp e está muito próxima às escolas com grande capacidade de diálogo

(Entrevistado 3 da SEEMG). Os entrevistados das Seduc municipais relataram o mesmo processo; porém, elas não têm intermediação da SRE. A relação das escolas municipais se faz diretamente com as SME. Assim, a integração se dá através das escolas com a SME e da SME com o MEC e FNDE (Entrevistado 1 da SME Região Central; Entrevistados 5 e 7 da SME Região Norte).

As Unidades Escolares Brasileiras

No que se refere ao que denominamos de escola, a LDB/1996 define que as unidades escolares brasileiras são instituições próprias onde se desenvolve, predominantemente, a educação escolar por meio do ensino. O que o MEC denomina, prevalentemente, de unidades escolares, são mais comumente designadas de escolas.

Nas instituições escolares, de acordo com o artigo 13 da LDB, os docentes devem participar da elaboração da proposta pedagógica do estabelecimento de ensino e do plano de trabalho. Além disso, no artigo 14, a LDB determina aos sistemas de ensino definir as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica, conforme os princípios da participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola; da participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes. O mesmo artigo ainda prevê assegurar às unidades escolares públicas de educação básica progressivos graus de autonomia pedagógica e administrativa, e de gestão financeira, observadas as normas gerais de direito financeiro público (Brasil, 1996).

Presume-se que a escola está no centro da implementação de políticas públicas educacionais direcionadas pelo MEC para as escolas de todo o território nacional por meio das ações integradas do PDDE. Porém, em cada uma delas, há um contexto social distinto, o que dá diferentes materialidades para a política. Nesse sentido, pressupõe-se que as políticas educacionais não são meramente implementadas pelos agentes públicos que atuam na escola; ao contrário, elas são submetidas a processos de interpretação, reinterpretação, tradução e recriação, pois as escolas são espaços privilegiados de produção de políticas, de adaptação, de resistência — permeadas por dimensões contextuais (Ball; Maguire; Braun, 2016).

***

Este capítulo apresentou pressupostos teóricos de diferentes autores que permitem a análise do PDDE na dinâmica operacional do financiamento da educação no cenário federativo do Brasil. Nele foram incorporados elementos que contribuíram para consolidar a compreensão sobre a configuração do PDDE no desenho do financiamento da educação básica brasileira e na estratégia da União de enviar dinheiro direto para a escola, utilizando da assistência técnica e financeira da União através do FNDE.

No federalismo cooperativo da educação nacional, o FNDE cumpre a competência privativa da União exercendo a função constitucional supletiva de prestar assistência técnica e financeira aos entes subnacionais e a outros atores do campo educacional, com a finalidade de aperfeiçoar o processo de aprendizagem da educação básica pública, por meio das transferências constitucionais, voluntárias e legais. Neste panorama, configura-se o PDDE como um dispositivo utilizado pela autarquia para suplementar os recursos financeiros das unidades escolares. Para isso, o FNDE usa de sua fonte principal de recursos, o salário-educação, que, além de ser um dispositivo de transferência constitucional aos entes federados, é aporte para a transferência legal da União às unidades escolares.

Por outro lado, o FNDE, a partir de sua competência de atuar na assistência financeira, de caráter suplementar e redistributiva, às políticas públicas de Educação em todo o Brasil, mantém uma dinâmica operativa que exige uma estrutura de responsabilidades compartilhadas na educação básica e prevê uma divisão coordenada e colaborativa entre as esferas de governo. Isso se dá por meio dos pilares de sustentabilidade da autarquia ao exercer o papel de colaborador financeiro aos entes subnacionais por meio do regime de colaboração. Processo que se concretiza mediante as transferências financeiras constitucionais, legais/diretas e voluntárias aos estados, Distrito Federal, municípios e instituições governamentais e não governamentais afins. É importante mencionar que, por intermédio da transferência legal, o FNDE financia de forma direta vários programas, projetos e ações educacionais, entre os quais o PDDE — um dos principais programas financiados pela autarquia, abrangendo todas as etapas da educação básica e o ensino superior. Nessa arquitetura, ele atua em regime de parceria com as secretarias estaduais e municipais.

Na dinâmica operacional do financiamento da educação no cenário federativo do Brasil, o PDDE se estabelece na competência do FNDE de prestar assistência financeira com a finalidade de aperfeiçoar o processo de aprendizagem na educação básica pública, por intermédio da melhoria da estrutura física ou pedagógica das escolas através da transferência de recursos para execução das ações pelas unidades executoras. Sinteticamente, o programa, no contexto do financiamento da educação básica no federalismo cooperativo, é uma ação associada à competência privativa da União, com caráter redistributivo, no exercício de sua função supletiva de prestar assistência técnica e financeira aos entes subnacionais por meio do FNDE, fomentado pelos recursos do salário-educação, com a transferência de dinheiro direto para as escolas.

Quanto aos aspectos de assistência técnica do FNDE, ela também é executada em parceria com o MEC. Ao longo dos anos pesquisados, o MEC tem implementado planos estruturantes para a educação nacional, como o PDE, o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, PNE e o PAR — instrumentos de planejamento e gestão educacional pelo qual o MEC e o FNDE respondem às demandas por assistência técnica e financeira aos municípios, estados e Distrito Federal. Atualmente, o MEC incentiva os entes subnacionais a utilizarem o PAR no Simec para implantar o regime de colaboração e as unidades escolares a utilizarem o PDDE Interativo como ferramenta de gestão para planejamento estratégico. O funcionamento da assistência técnica e financeira da União aos entes federados, portanto, se dá pelo princípio do regime de colaboração, fundado em diretrizes e consubstanciado em um plano de metas, voltadas à melhoria da qualidade da educação, previstas no PAR.

No que concerne à coordenação federativa, a partir de 2004 e integrado ao FNDE, o MEC expandiu e diversificou os programas tanto no que se refere ao foco da ação quanto às formas de adesão e de transferência, integrando a visão sistêmica do planejamento dos sistemas de educação dos entes subnacionais por meio do PAR para os sistemas de educação e por meio do PDDE Interativo para a gestão escolar. Mediante esses mecanismos de planejamento, o MEC compartilha a função de coordenação das políticas nos sistemas de ensino dos entes subnacionais com o FNDE e com os próprios sistemas de educação estadual e municipal. Os estudos mostram

uma articulação de atribuições entre MEC e FNDE na regulamentação da assistência técnica e financeira da União para a educação básica, tanto no que diz respeito aos sistemas de ensino, como em relação às escolas.

No que se refere às unidades escolares como categoria de análise, elas foram compreendidas como um centro de implementação de políticas públicas educacionais formuladas, regulamentas e operacionalizadas pelo MEC e FNDE, que exercem papel fundamental no processo do regime de colaboração e na coordenação federativa, tanto no sistema de ensino como na gestão escolar. Embora as escolas sejam o epicentro das políticas públicas educacionais *top-down*, cada uma delas tem uma condição social própria, o que pressupõe diferentes materialidades para a política no contexto da gestão escolar. Nesse sentido, depreende-se que as políticas educacionais não são meramente implementadas pelos profissionais que atuam na escola; ao contrário, elas são submetidas a processos de interpretação, reinterpretação, tradução e recriação. Logo, as escolas são espaços privilegiados de produção de políticas, de adaptação, de resistência — permeadas por dimensões contextuais.

O próximo capítulo será apresentado no sentido de conduzir o leitor a compreender como o PDDE se estrutura na atualidade para financiar os programas a ele incorporados no âmbito do FNDE, do MEC, das Seduc e das escolas públicas.

3

O *modus operandi* do Programa Dinheiro Direto na Escola no contexto do financiamento da educação básica

3

O capítulo tem como objetivo aduzir o *modus operandi* do PDDE de modo a explicitar como o FNDE define e mantém as particularidades da agenda daquele Programa, como uma política de financiamento educacional no domínio do FNDE, do MEC, da SEEMG, das SME e das escolas públicas beneficiadas, desde a sua origem, em 1995, até os dias atuais.

O PDDE é um mecanismo de assistência técnica e financeira do FNDE para os entes federados, por meio da sua transferência legal de dinheiro direto para as escolas. O Programa, desde que foi instituído, ao transferir dinheiro direto para a escola, tem o objetivo institucional de garantir o funcionamento e a melhoria da infraestrutura física e pedagógica das unidades de ensino, promover a autonomia gerencial das escolas com a finalidade de incentivar a participação da sociedade na gestão dos recursos, além de contribuir para a melhoria da qualidade da educação. Essa perspectiva situa o PDDE como um instrumento de financiamento da educação básica brasileira, com a característica essencial de descentralização de recursos e de gestão gerencial.

Este capítulo emana do fluxo investigativo de compreender o *modus operandi* do PDDE no financiamento de políticas educacionais no âmbito do FNDE, do MEC, da SEEMG, das SRE, das SME e das escolas públicas selecionadas para a pesquisa. A partir dessa compreensão, ele subsidiou a tese de doutorado na qual o PDDE induz

relações intergovernamentais na gestão escolar, podendo, inclusive, redefinir a noção de gestão escolar democrática.

A discussão da análise documental neste capítulo aponta que o *modus operandi* do PDDE, ao convergir para a autonomia gerencial dos recursos financeiros, para a participação coletiva na gestão escolar e para o controle social pela comunidade escolar, contribui para o fortalecimento da gestão escolar democrática gerencial descentralizada. A revisão narrativa, por sua vez, indica que o Programa, ao distribuir recursos da União às escolas públicas, transfere a gestão do dinheiro público para uma associação de direito privado, sem fins lucrativos, representante da escola junto ao FNDE.

Nessa acepção, o PDDE padroniza um desenho institucional que delega a responsabilidade sobre a gestão dos recursos públicos descentralizados para uma instituição de natureza privada (UEx). Porém, atribui a elaboração de projetos financiados por aqueles recursos às unidades escolares e a operacionalização à comunidade escolar, ao MEC, ao FNDE, à SEE (EEx) e à SME (EEx). Portanto, a partir da análise documental e da revisão narrativa, constata-se que há uma conexão de todas as entidades envolvidas no PDDE, pelo denominado "regime de parceria", desde a transferência e o recebimento dos recursos, do processo de prestação de contas, até o monitoramento do Programa. Dessa forma, o PDDE, além de envolver nos seus processos atores públicos e privados, conta com a presença de instituições de todos os entes federados (União, estado e o território local), formando um coletivo com a presença de diversos atores e sistemas *on-line* imbricados na sua gestão, com forte influência na gestão escolar.

O *modus operandi* do PDDE

A expressão latina *modus operandi* significa "modo de operação". Neste estudo, ela se refere ao conjunto de características operacionais acumuladas pelo PDDE desde a sua origem (1995) até os dias atuais (2022). Assim, valendo-se da análise da formulação e reformulação da agenda do PDDE apresentada no capítulo três, esta seção apresenta os atributos inerentes ao seu funcionamento a partir de dados coletados na análise documental, referentes ao período de 1995 a 2022, tendo como base suas particularidades intrínsecas a: i) origem, objetivo, finalidade e trajetória; ii) fonte orçamentária e visibilidade no cenário do financiamento da educação básica; iii) caráter

financeiro e aos critérios de adesão das escolas; iv) operacionalização; v) modalidades de pagamento; vi) aportes para a gestão escolar; vii) regime de parceria; viii) prestação de contas; ix) monitoramento, fiscalização, controle social e indicador de desempenho.

As propriedades do PDDE estão delineadas, principalmente, com base na análise dos Relatórios de Atividades e de Gestão do FNDE do período de 1997 a 2021 (Brasil, 1998a, 2022). Salienta-se que os relatórios de cada ano de exercício são elaborados pelo FNDE no ano subsequente: por exemplo, o relatório de 1997 foi elaborado em 1998 e, assim, sucessivamente. Para além dos vinte e quatro Relatórios de Gestão do FNDE, utiliza-se o Caderno do Curso PDDE do Programa Formação pela Escola do FNDE (Brasil, 2013f) e o Relatório dos resultados da pesquisa intitulada "Programa Dinheiro Direto na Escola: uma redefinição do papel do Estado na educação?", realizada no período de 2004 a 2005, apoiada parcialmente pelo CNPq, sob coordenação geral da professora Vera Maria Vidal Peroni, no período de 2004 a 2005 (Peroni, 2007). A seguir, em "Documentos-base da análise documental do modus operandi do PDDE Básico e Ações Agregadas", apresentamos uma síntese dos documentos referentes à descrição e análise deste capítulo, elaborada a partir de análise de documentos do banco de dados de Alvarenga e Oliveira, com destaque para o ano de elaboração do documento, de 2022.

Origem, objetivo, finalidade e trajetória

O Programa Dinheiro na Escola (PDDE) foi criado em 10 de maio de 1995, por intermédio da Resolução CD/FNDE nº 12, com a denominação de PMDE (Brasil, 1995). O Programa implementou um modelo singular de gestão pública ao disponibilizar recursos financeiros diretamente às escolas beneficiárias por meio de suas UEx (Caixas Escolares e Círculos de Pais e Mestres). O PDDE, desde os seus primórdios, tem o objetivo de garantir o funcionamento e a melhoria da infraestrutura física e pedagógica das unidades de ensino, promover a autonomia gerencial das escolas com a finalidade de incentivar a participação da sociedade na gestão dos recursos e contribuir para a melhoria da qualidade da educação. Dessa forma, o PDDE se tornou um instrumento de financiamento da educação fundamental, com a característica essencial de descentralização de recursos.

Documentos-base da análise documental do modus operandi do PDDE Básico e Ações Agregadas

Leis

- **Lei nº 4.440, de 27 de outubro de 1964:** Institui o salário-educação.
- **Lei nº 9.766, de 18 de dezembro de 1998:** Altera a legislação que rege o salário-educação.
- **Lei nº 10.832, de 29 de dezembro de 2003:** Altera o §1º e o seu inciso II do artigo 15 da Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, e o artigo 2º da Lei nº 9.766, de 18 de dezembro de 1998, que dispõem sobre o salário-educação.
- **Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009:** Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica (...).
- **Lei nº 12.695, de 25 de julho de 2012:** Dispõe sobre o apoio técnico ou financeiro da União no âmbito do Plano de Ações Articuladas; altera a Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, para incluir os polos presenciais do sistema Universidade Aberta do Brasil na assistência financeira do Programa Dinheiro Direto na Escola (...).

Medida provisória

- **Medida provisória nº 1.784, de 14 de dezembro de 1998:** Dispõe sobre o repasse de recursos financeiros do Programa Nacional de Alimentação Escolar, institui o Programa Dinheiro Direto na Escola.

Resoluções

- **Resolução nº 12, de 10 de maio de 1995:** Cria o Programa de Desenvolvimento do Ensino Fundamental (PMDE).
- **Resolução nº 3, de 4 de março de 1997:** Estabelece critérios e formas de transferências de recursos financeiros às escolas públicas do ensino fundamental (...) à conta do Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (PMDE).

- **Resolução/CD/FNDE nº 6, de 13 de maio de 1998:** Dispõe sobre os valores dos repasses de recursos financeiros aos estados e municípios, no exercício de 1998, para atendimentos aos Programas de Alimentação Escolar (PNAE) e de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (PMDE).
- **Resolução/CD/FNDE/nº 52, de 25 de outubro de 2004:** Escola Aberta: Educação, Cultura, Esporte e Trabalho para a Juventude.
- **Resolução nº 11, de 7 de maio de 2013:** Programa Atleta na Escola.
- **Resolução nº 19, de 21 de maio de 2013:** Programa Escola Acessível.
- **Resolução nº 32, de 2 de agosto de 2013:** Programa Escola do Campo.
- **Resolução nº 33, de 9 de agosto de 2013:** Programa Água na Escola.
- **Resolução nº 49, de 11 de dezembro de 2013:** Plano de Desenvolvimento da Escola.
- **Resolução nº 4, de 31 de março de 2014:** Programa Mais Cultura na Escola.
- **Resolução nº 18, de 3 de setembro de 2014:** Programa Escola Sustentável – Educação Ambiental.
- **Resolução nº 5, de 25 de outubro de 2016:** Dispõe sobre o Programa Novo Mais Educação.
- **Resolução nº 4, de 25 de outubro de 2016:** Programa Ensino Médio Inovador.
- **Resolução nº 7, de 22 de março de 2018:** Programa Mais Alfabetização.
- **Resolução CD/FNDE/MEC nº 9, de 13 de abril de 2018:** Programa de Inovação Educação Conectada.
- **Resolução CD/FNDE/MEC nº 21, de 14 de novembro de 2018:** Programa Novo Ensino Médio.
- **Resolução CD/FNDE/MEC nº 15, de 7 de outubro de 2020:** Sala de Recursos Multifuncionais.

- **Resolução CD/FNDE/MEC nº 16, de 7 de outubro de 2020:** PDDE Emergencial, em caráter excepcional, para atender a escolas públicas (...) no contexto da situação de calamidade provocada pela pandemia de Covid-19.
- **Resolução CD/FNDE/MEC nº 20, de 19 de outubro de 2020:** Programa Escola Acessível.
- **Resolução CD/FNDE/MEC nº 2, de 20 de abril de 2021:** Água e Esgotamento Sanitário nas Escolas Rurais.
- **Resolução CD/FNDE/MEC nº 5, de 20 de abril de 2021:** Escolas rurais: Campo, Indígenas e Quilombolas.
- **Resolução CD/FNDE/MEC nº 6, de 20 de abril de 2021:** Programa Tempo de Aprender.
- **Resolução CD/FNDE/MEC nº 10, de 23 de junho de 2021:** Programa Brasil na Escola.
- **Resolução nº 15, de 16 de setembro de 2021:** Orientações para o apoio técnico e financeiro, fiscalização e monitoramento na execução do PDDE, em cumprimento ao disposto na Lei nº 11.947/2009.
- **Resolução CD/FNDE/MEC nº 11, de 31 de agosto de 2021:** Programa Educação e Família.
- **Resolução CD/FNDE/MEC nº 22, de 16 de novembro de 2021:** Programa Itinerário Formativos.

Portarias

- **Portaria Interministerial nº 17/2007:** Programa Mais Educação.
- **Portaria Normativa nº 27, de 21 de junho de 2007:** Plano de Desenvolvimento da Escola 2007.

Relatório

- **Relatório de Atividades FNDE 1997:** Ações Exercício de 1997.
- **Relatório de Atividades FNDE 1998:** Ações Exercício de 1998.

- **Relatório de Atividades FNDE 1999:** Ações Exercício de 1999.
- **Relatório de Atividades FNDE 2000:** Ações Exercício de 2000.
- **Relatório de Atividades FNDE 2001:** Ações Exercício de 2001.
- **Relatório de Atividades FNDE 2002:** Ações Exercício de 2002.
- **Relatório de Atividades FNDE 2003:** Ações Exercício de 2003.
- **Relatório de Atividades FNDE 2004:** Ações Exercício de 2004.
- **Relatório de Atividades FNDE 2005:** Ações Exercício de 2005.
- **Relatório de Gestão FNDE 2006:** Ações Exercício de 2006.
- **Relatório de Gestão FNDE 2007:** Ações Exercício de 2007.
- **Relatório de Gestão FNDE 2008:** Ações Exercício de 2008.
- **Relatório de Gestão FNDE 2009:** Ações Exercício de 2009.
- **Relatório de Gestão FNDE 2010:** Ações Exercício de 2010.
- **Relatório de Gestão FNDE 2011:** Ações Exercício de 2011.
- **Relatório de Gestão FNDE 2012:** Ações Exercício de 2012.
- **Relatório de Gestão FNDE 2013:** Ações Exercício de 2013.
- **Relatório de Gestão FNDE 2014:** Ações Exercício de 2014.
- **Relatório de Gestão FNDE 2015:** Ações Exercício de 2015.
- **Relatório de Gestão FNDE 2016:** Ações Exercício de 2016.
- **Relatório de Gestão FNDE 2017:** Ações Exercício de 2017.
- **Relatório de Gestão FNDE 2018:** Ações Exercício de 2018.

- **Relatório de Gestão FNDE 2019:** Ações Exercício de 2019.
- **Relatório Virtual de Gestão FNDE 2020:** Ações Exercício de 2020.
- **Relatório Virtual de Gestão FNDE 2021:** Ações Exercício de 2021.

Caderno

- **Caderno do Curso PDDE do Programa Formação pela Escola do FNDE:** Módulo PDDE – do Curso Formação pela Escola.

Como pode ser observado na lista acima, no final de 1998, com a edição da Medida Provisória nº 1.784, de 14 de dezembro de 1998 (reafirmada pela Lei nº 11.947/2009), o programa foi instituído e assumiu a denominação de PDDE (Brasil, 1998b, 2009a).

Em 2009, as transferências do PDDE passaram a ser amparadas pela Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, que dispõe sobre o atendimento do PDDE aos alunos da educação básica (Brasil, 2009a). Essa lei ampliou o público-alvo do Programa (antes restrito apenas às escolas que ofertavam ensino fundamental), passando a contemplar toda a educação básica. Na Lei nº 12.695/2012, foi incluído como público-alvo do programa os polos presenciais do sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB), ampliando, ainda mais, a dimensão do programa. Esses polos ofertam programas de formação inicial ou continuada aos profissionais da educação básica (Brasil, 2012a).

Até o momento, maio de 2022, o Programa é regido pela Resolução MEC/FNDE/CD nº 15, de 16 de setembro de 2021 (Brasil, 2021a), tendo como legislação principal anterior a Resolução CD/FNDE/MEC nº 10, de 18 de abril de 2013[1] (Brasil, 2013f), e com o objetivo reeditado das resoluções anteriores: destinar anualmente recursos financeiros, em caráter suplementar, às escolas públicas estaduais, municipais e distritais de educação básica, às escolas de educação especial qualificadas como beneficentes de assistência social ou de atendimento direto e gratuito ao público. Esse objetivo tem o propósito

1 Não fez parte da metodologia da pesquisa que originou este livro relacionar todas as legislações referentes ao PDDE. Este trabalho foi realizado por Mafassioli (2018) na tese intitulada *Programa Dinheiro Direto na Escola*: (Re)formulações e implicações na gestão escolar e financeira da educação básica (1995–2015).

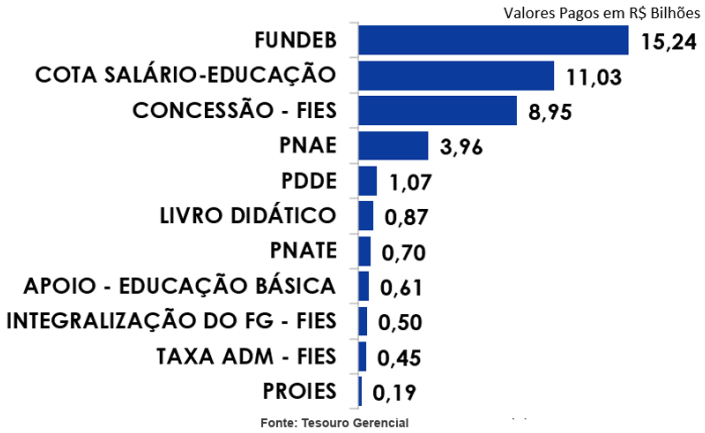
de contribuir para o provimento das necessidades prioritárias dos estabelecimentos educacionais beneficiários que concorram para a garantia de seu funcionamento e para a promoção de melhorias em sua infraestrutura física e pedagógica. Além da finalidade mencionada, há também a de incentivar a autogestão escolar e o exercício da cidadania com a participação da comunidade no controle social (Brasil, 2021a).

Fonte orçamentária e visibilidade no cenário do financiamento da educação básica

Os recursos financeiros do PDDE são oriundos do salário-educação, administrado e distribuído pelo FNDE — autarquia federal responsável pela execução de políticas educacionais do MEC —, com o objetivo de alcançar a melhoria e garantir uma educação de qualidade a todos (Brasil, 2021a, 2021c). A fonte orçamentária do SE destinada ao Programa provém dos valores relativos à desvinculação dos 10% e a 1/3 da quota federal, que são destinados ao custeio de programas a cargo do FNDE, dentre eles o PDDE, assunto abordado na seção sobre o SE no capítulo II, conforme os dados sistematizados no Relatório de Gestão do FNDE de 2020 (Brasil, 2021a).

O PDDE (1995–2022) é um dos mecanismos de assistência financeira à educação mais longevo e vultoso do FNDE, perdendo apenas para o Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae, 1979–2022), em ambas as características. O gráfico a seguir apresenta um panorama que lhe dá especial visibilidade no cenário do financiamento da educação nacional.

Configuração do PDDE entre os programas de maior vulto do FNDE, em valores pagos em R$ milhões, em 2019



Fonte: Relatório de Gestão FNDE 2019 (Brasil, 2020c).

No que diz respeito ao volume de recursos, em 2019, o PDDE posiciona-se como a quinta transferência entre as ações do FNDE em termos de maior aporte financeiro. Quando se analisa o gráfico acima com foco nos programas financiados pelo FNDE, o PDDE se posiciona em segundo lugar em relação aos Programas com maior aporte financeiro neste quesito, mais uma vez perdendo apenas para o Pnae.

Caráter financeiro e critérios de adesão das escolas ao PDDE

No cômputo das competências estabelecidas entre os entes federados pelo pacto federativo, previstas no artigo 211 da Constituição Federal, no regime de colaboração da assistência financeira, o PDDE tem caráter suplementar — ferramenta utilizada pelo FNDE no exercício da competência da União (Brasil, 1988). Além disso, como é uma ação de caráter supletivo, o PDDE envolve cooperação/parceria entre União, estados e municípios; por isso, necessita de assentimento dos entes federados para a realização da transferência de recursos às escolas dos sistemas estaduais e municipais. No caso do PDDE Básico Universal, para terem suas redes de ensino

atendidas, as prefeituras municipais e as secretarias estaduais de educação, e do Distrito Federal, inicialmente, formalizaram o interesse de participar mediante a elaboração do cadastramento de suas unidades executoras, além do envio de informações e documentos definidos pelos dispositivos legais que regulamenta o Programa ao FNDE. No caso do PDDE Ações Integradas, na maioria das vezes, as EEx definem as escolas prioritárias a partir da adesão ao Programa, por meio de sistema próprio indicado pelo MEC, baseadas em critérios e processos de adesão definidos na legislação própria da ação, como pode ser visto a seguir.

Critérios de adesão das escolas ao PDDE Básico e Ações Integradas

PDDE Básico

- **PDDE Universal:** Resolução CD/FNDE/MEC nº 15/2021 – Atualização anual do cadastro da UEx no PDDEWeb.

PDDE Ações Integradas

- **Mais Educação:** Portaria Interministerial nº 17/2007 e Resolução CD/FNDE/MEC nº 2, de 14/04/2016 – As UEx elaboram e enviam o Plano de Atendimento da Escola às EEX, por meio do sistema PDDE Interativo; as EEx avaliam os Planos de Atendimento das Escolas e os encaminha à SEB/MEC, também por meio do sistema PDDE Interativo. Esse procedimento constitui a condição necessária para a liberação dos recursos previstos. Para isto, anteriormente, a SEB/MEC encaminha ao FNDE a relação nominal das escolas com a indicação dos valores a serem a elas destinados.

- **Novo Mais Educação:** Resolução CD/FNDE/MEC nº 5, de 25/10/2016 – A EEx faz adesão por meio do módulo PAR do Simec e indica as escolas vinculadas habilitadas a aderir ao Programa. As escolas priorizadas pelas EEx fazem sua adesão no Sistema PDDE Interativo ao elaborar e enviar à SEB/MEC o Plano de Atendimento da Escola, por meio do Sistema PDDE Interativo.

- **Escola Acessível:** Resolução CD/FNDE/MEC nº 19, de 21/05/2013 – O processo de adesão realizado em duas etapas: 1ª) adesão das EEx por meio do módulo Plano de Ações Articuladas do PAR/Simec, com a indicação

das escolas que estão habilitadas a aderir ao Programa; 2ª) adesão das UEx representativas das escolas indicadas pelas EEx, por meio da elaboração do Plano de Atendimento do Programa Escola Acessível no PDDE Interativo.

- **Água na Escola:** Resolução CD/FNDE/MEC nº 33, de 09/08/2013 – A Secadi envia a relação de escolas do campo elegíveis para o FNDE; a EEx adere ao Programa; a escola pública localizada no campo que não tem abastecimento contínuo de água adequada ao consumo humano e o esgotamento sanitário elabora o seu Plano no PDDE Interativo.
- **Escola do Campo:** Resolução CD/FNDE/MEC nº 32, de 02/08/2013 – Ser escola pública localizada no campo sem estrutura para realização de atividades educativas e pedagógicas voltadas à melhoria da qualidade do ensino e à elevação do desempenho escolar.
- **Sala de Recursos Multifuncionais:** Resolução CD/FNDE/MEC nº 15, de 07/10/2020 – O processo de adesão realizado em duas etapas: 1ª) adesão da EEx ao Programa por meio do Sistema PDDE Interativo, com a indicação das escolas habilitadas; 2ª) adesão das UEx representativas das escolas indicadas pelas EEx, por meio da elaboração do Plano de Atendimento PDDE Interativo. Somente serão válidas as adesões das EEx preenchidas e enviadas ao MEC por meio do PDDE Interativo. A indicação de escolas pelas EEx será realizada a partir de lista prévia de escolas, elaborada pela Semesp/MEC.
- **Escola Acessível:** Resolução CD/FNDE/MEC nº 20, de 19/10/2020 – UEx das escolas pré-selecionadas pela Semesp/MEC e ratificadas pelas EEx às quais se vinculam, de acordo com os critérios de priorização do Programa, a saber: adesão das EEx ao Programa, por meio do Sistema PDDE Interativo, com a indicação das escolas habilitadas a aderir ao Programa; adesão das UEx representativas das escolas indicadas pelas EEx, por meio da elaboração do Plano de Atendimento PDDE Interativo. Somente serão válidas as adesões das EEx preenchidas e enviadas ao MEC por meio do PDDE Interativo; a indicação de escolas pelas EEx será realizada a partir de lista prévia de escolas, elaborada pela Semesp/MEC, com critérios definidos na resolução.

- **Água e Esgotamento Sanitário nas Escolas Rurais:** Resolução CD/FNDE/MEC nº 2, de 20/04/2021 – São elegíveis para receber o apoio financeiro as escolas públicas da educação básica do campo, indígena e quilombola que tenham declarado, no Censo Escolar do ano anterior ao do repasse, não dispor de abastecimento de água ou de esgotamento sanitário.
- **Escolas Rurais: Campo, Indígenas e Quilombolas:** Resolução CD/FNDE/MEC nº 5, de 20/04/2021 – Escolas constantes na lista da Semesp/MEC.
- **Escola Aberta: Educação, Cultura, Esporte e Trabalho para a Juventude:** Resolução CD/FNDE nº 52, de 25/10/2004 – Escolas públicas de 5ª a 8ª série e do ensino médio situadas em regiões metropolitanas do país consideradas como áreas de risco social e cadastradas no Censo Escolar.
- **PDE Escola:** Portaria Normativa nº 27, de 21/06/2007 – A adesão da escola se dá pela elaboração do Plano de Desenvolvimento da Escola e do Plano financiável no Simec, e envio à EEx; a EEx valida o plano da escola e o envia ao MEC, que o encaminha ao FNDE para pagamento.
- **Ensino Médio Inovador:** Resolução CD/FNDE/MEC nº 4, de 25/10/2016 – A adesão ao Programa é feita em duas etapas: adesão das EEx por meio do módulo PAR do Simec, com a seleção das escolas que poderão participar; adesão, por meio do PDDE Interativo, das escolas selecionadas na primeira etapa. As EEx selecionam as escolas que receberam recursos do ProEMI em 2014 ou que possuam Indicador de Nível Socioeconômico baixo ou muito baixo, conforme dados do Inep. Na segunda etapa, as escolas selecionadas na primeira etapa preenchem e enviam o formulário de adesão do Programa no PDDE Interativo, constituindo este procedimento condição necessária para o repasse de recursos para as respectivas UEx.
- **PDE Escola:** Resolução CD/FNDE/MEC nº 49, de 11/12/2013 – Escolas públicas com Ideb alcançado, em 2011, igual ou inferior a 3,6 nos Anos Iniciais ou 3,2 nos Anos Finais; ou Ideb referente a 2011, dos anos iniciais ou finais, ainda que possuam índices superiores aos mencionados no inciso anterior, figurem entre os 5% mais baixos resultados da rede de ensino do

ente federado. São passíveis de atendimento as escolas que se enquadram nos requisitos supracitados e que não tenham sido beneficiadas com repasse de recursos da ação no biênio 2011/2012, desde que as EEx, às quais estejam vinculadas, tenham aderido ao Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação e as escolas tenham aprovado seu planejamento para implementação do Plano de Desenvolvimento da Escola, por intermédio do sistema PDDE Interativo.

- **Atleta na Escola:** Resolução CD/FNDE/MEC nº 11, de 07/05/2013 – Adesão das EEx ao Programa às quais se vinculem as escolas beneficiárias; adesão das UEx, por meio do Simec.
- **Escola Sustentável:** Resolução CD/FNDE/MEC nº 18, de 03/09/2014 – A Secadi encaminha a relação de escolas ao FNDE e divulga a lista para as EEx no sítio pddeinterativo.mec.gov.br. As escolas são contempladas por ordem de adesão, mediante o preenchimento do plano de ação e da ata de reunião da comunidade escolar no módulo Escolas Sustentáveis do PDDE Interativo.
- **Mais Cultura na Escola:** Resolução CD/FNDE/MEC nº 4, de 31/03/2014 – Escolas selecionadas pela SEB/MEC e ratificadas pelas EEx.
- **Mais Alfabetização:** Resolução CD/FNDE/MEC nº 7, de 22/03/2018 – A adesão ao Programa é feita em duas etapas: adesão das EEx por meio do módulo PAR/Simec com a indicação das unidades escolares de sua rede que poderão participar do Programa; adesão, por meio do Sistema PDDE Interativo, das unidades escolares indicadas na primeira etapa. Na segunda etapa, as unidades escolares indicadas na primeira etapa preenchem e enviam à SEB-MEC o Plano de Atendimento, por meio do PDDE Interativo, procedimento necessário para o repasse de recursos para as respectivas UEx.
- **Programa de Inovação Educação Conectada:** Resolução CD/FNDE/MEC nº 9, de 13/04/2018 – A adesão das EEx é feita no módulo Educação Conectada Simec-MEC. As EEx que tenham feito adesão efetuam a seleção das escolas a partir de listas de escolas pré-selecionadas pela SEB-MEC, para serem contempladas com os recursos de que trata esta Resolução, por

meio do módulo Educação Conectada do Simec. As escolas selecionadas pelas EEx formalizam a adesão no módulo Educação Conectada do Sistema PDDE Interativo mediante a elaboração e o envio à SEB/MEC do plano de aplicação financeira, como condição necessária para que as escolas sejam contempladas com recursos financeiros.

- **Programa Novo Ensino Médio:** Resolução CD/FNDE/MEC nº 21, de 14/11/2018 – A adesão é feita em duas etapas. A primeira compreende os seguintes procedimentos a serem adotados pelas EEx: confirmação de participação, por meio do Simec; seleção das escolas que poderão participar, com base na lista de escolas elegíveis disponibilizada no Simec pela SEB-MEC; ratificação, no Simec, das escolas sorteadas para a avaliação de impacto do Emti. A segunda etapa corresponde à adesão, por meio do PDDE Interativo, das escolas selecionadas e ratificadas na primeira etapa pela EEx.
- **PDDE Emergencial:** Resolução CD/FNDE/MEC nº 16, de 07/10/2020 – Cadastro atualizado no sistema PDDEWeb.
- **Itinerários Formativos:** Resolução CD/FNDE/MEC nº 22, de 16/11/2021 – A adesão das EEx por meio de Simec, compreendendo os seguintes procedimentos: assinatura do Termo de Compromisso; seleção das escolas com base na lista de escolas elegíveis disponibilizada no Simec pela SEB/MEC. Após a adesão pelas EEx, as escolas indicadas e validadas confirmam o interesse em participar do Programa por meio de sistema próprio informado pelo MEC.
- **Tempo de Aprender:** Resolução CD/FNDE/MEC nº 6, de 20/04/2021 – Escolas em que mais de 50% dos estudantes participantes do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) tenham obtido resultados em níveis insuficientes nas três áreas da referida avaliação (leitura, escrita e matemática), conforme Inep, com base no Saeb 2019. Caso tenham interesse, as EEx manifestam-se em duas etapas: 1ª) por meio do módulo de sistema específico do MEC, a ser divulgado pelos canais oficiais deste Ministério, com a indicação das unidades escolares de sua rede que deverão receber os recursos, e adesão por meio do módulo de sistema específico do MEC,

das unidades escolares indicadas na primeira etapa; 2ª) unidades escolares indicadas na primeira etapa devem preencher e enviar à Sealf/MEC, por meio do módulo de sistema específico do MEC, o Plano de Atendimento.

- **Brasil na Escola:** Resolução CD/FNDE/MEC nº 10, de 23/06/2021 – Escolas em que mais de 50% dos estudantes participantes do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) tenham obtido resultados em níveis insuficientes nas três áreas da referida avaliação (leitura, escrita e matemática), conforme Inep, com base no Saeb 2019. Caso tenham interesse, as EEx manifestam-se em duas etapas: 1ª) por meio do módulo de sistema específico do MEC, a ser divulgado pelos canais oficiais deste Ministério, com a indicação das unidades escolares de sua rede que deverão receber os recursos; e adesão, por meio do módulo de sistema específico do MEC, das unidades escolares indicadas na primeira etapa; 2ª) unidades escolares indicadas na primeira etapa devem preencher e enviar à Sealf/MEC, por meio do módulo de sistema específico do MEC, o Plano de Atendimento.
- **Programa Educação e Família:** Resolução CD/FNDE/MEC nº 11, de 31/08/2021 – A SEB define as escolas elegíveis. A escola elabora e envia o Plano de Ação à SEB/MEC, por meio da plataforma eletrônica do PDDE Interativo.

Como pode ser avaliado na lista acima, no geral, os critérios e processos de adesão das unidades escolares às ações integradas do PDDE se constituem no seguinte passo a passo: 1º) a SEB/MEC encaminha ao FNDE a lista das escolas, no mesmo exercício financeiro, com vistas à adoção dos procedimentos operacionais e financeiros necessários aos repasses dos recursos às respectivas UEx das escolas; 2º) as Secretarias do MEC (Sealf, SEB, Secadi, Semesp) pré-selecionam as escolas de acordo com o Censo Escolar e critérios definidos em legislações próprias de determinado Programa, vinculam-nas ao Programa no Simec e fazem convite às EEx para adesão voluntária a determinado Programa; 3º) as EEx fazem adesão a determinado Programa, por meio da assinatura do Termo de Compromisso junto à SEB/MEC, a ser preenchido no PAR/Simec; selecionam no PAR/Simec, entre as escolas elegíveis, as que poderão ser contempladas com recursos financeiros do PDDE Ações

Integradas; indicam no PAR/Simec o ponto focal responsável pelo acompanhamento da implementação e execução do Programa, no âmbito da EEx; ratificam as escolas vinculadas ao Programa pelo MEC no Sistema PDDE Interativo, com a indicação das escolas que estão habilitadas a aderir ao Programa; 4º) as UEx representativas das escolas indicadas pelas EEx fazem adesão ao Programa por meio da elaboração do Plano de Atendimento e/ou de ação no PDDE Interativo.

Dessa maneira, para a operacionalização e controle do programa, a autarquia conta com o apoio dos seguintes parceiros: secretarias do MEC; secretarias de educação de estados, municípios e Distrito Federal (Seduc) – EEx; Entidades mantenedoras (EM) das escolas privadas de educação especial; Unidades executoras próprias (UEx) das escolas públicas; órgãos de controle externo; e comunidade escolar dos estabelecimentos de ensino beneficiários dos recursos. Em seu conceito genérico, Unidades Executoras (UEx) são entidades, instituições ou órgãos responsáveis pelo recebimento, execução e prestação de contas dos recursos transferidos pelo FNDE, em nome das quais a autarquia abre contas bancárias para repassar o dinheiro. As UEx são constituídas por pessoas das comunidades local e escolar, viabilizam o exercício do controle social e a participação da comunidade na definição e eleição das demandas e prioridades da escola. Esse modelo de transferência de recursos financeiros da União direto para as escolas fortalece a política de descentralização de recursos, permitindo à comunidade tomar parte na gestão das políticas públicas no ambiente escolar.

Outro aspecto do PDDE é o seu caráter redistributivo. No caso das unidades educacionais públicas, o cálculo da parcela a ser transferida baseia-se, também, no princípio redistributivo, visando concorrer para a redução das desigualdades socioeducacionais existentes nas regiões brasileiras. Desse modo, os valores destinados às escolas situadas nas Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, excluindo o Distrito Federal, são superiores às demais regiões (Brasil, 2006a, 2008). O PDDE, portanto, é uma ferramenta de transferência de recursos financeiros suplementar do Governo Federal aos entes federados, utilizado pela União no exercício de sua competência redistributiva de caráter supletivo por meio da assistência técnica e financeira do FNDE, na gerência do SE sob os princípios redistributivo e descentralizador, com envio de dinheiro direto às escolas.

Operacionalização

A política de descentralização de recursos da União diretamente para as escolas foi implementada a partir de 1995, por meio do então PMDE, que financiava, inicialmente, apenas despesas de custeio para as escolas públicas do ensino fundamental das redes estadual, do Distrito Federal e municipal. Os recursos, primeiramente, eram repassados para a Secretaria Estadual ou Municipal de Educação ou para a Unidade Executora das escolas, daquelas que já possuíam a Associação de Pais e Mestres cadastrada com CNPJ. Nessa época, o recurso transferido era destinado às despesas das escolas e poderiam ser usados na: manutenção e conservação do prédio escolar; aquisição de material necessário ao funcionamento da escola; capacitação e aperfeiçoamento de profissionais da educação; avaliação da aprendizagem; implementação do projeto pedagógico; aquisição de material didático/pedagógico; e desenvolvimento de atividades educacionais diversas, isto é, não era permitido aquisição de material permanente (Peroni, 2007).

A partir de 1997, o Programa estendeu o seu atendimento às escolas de educação especial, mantidas por organizações não governamentais sem fins lucrativos e inscritas no CNAS, e ampliou sua linha de financiamento, provendo os estabelecimentos de ensino beneficiários com recursos na categoria econômica de capital. Neste mesmo ano, a partir da ideia "de que a própria comunidade é quem sabe aplicar o dinheiro para resolver os seus problemas", para que esses recursos chegassem diretamente às escolas, o FNDE passa a exigir que cada instituição escolar crie a sua Unidade Executora. Desse modo, a partir desse modelo operacional, para receber os recursos, a escola com mais de 99 alunos precisa criar, obrigatoriamente, uma Unidade Executora — uma entidade de direito privado, sem fins lucrativos, representativa da comunidade escolar. Essa entidade poderia ser a instituição já existente na escola denominada CE — Conselho Escolar e/ou Associação de Pais e Mestres, responsável pelo recebimento e execução dos recursos financeiros. A exemplo de Minas Gerais, nas unidades escolares pesquisadas, as atuais UEx são as denominadas CE com data de criação anterior a 1995.

A UEx tem como função administrar recursos transferidos por órgãos federais, estaduais, municipais, advindos da comunidade, de entidades privadas e provenientes da promoção

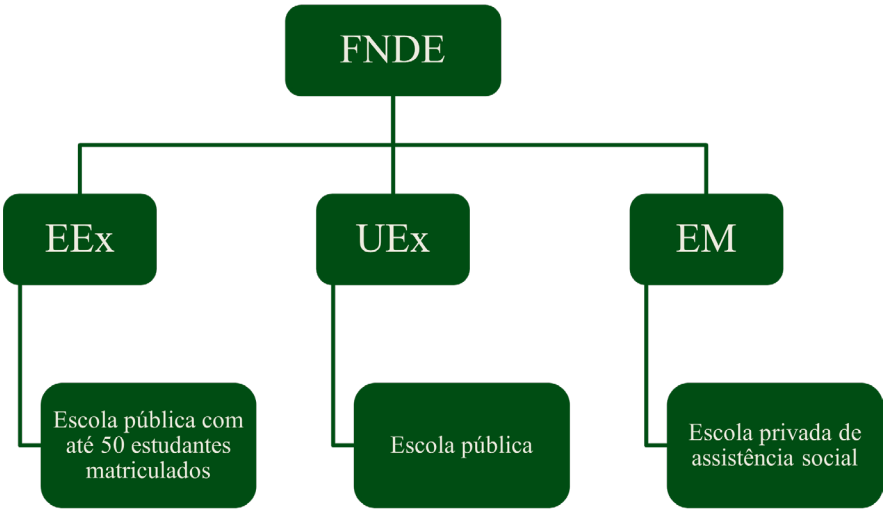
de campanhas escolares, bem como fomentar atividades pedagógicas da escola. Entre as funções específicas, estão, por exemplo, prestar assistência ao aluno carente, realizar manutenção e conservação física da escola e dos equipamentos, bem como a limpeza de suas instalações, e promover a integração escola-família-comunidade. Isso significa que a Unidade Executora, além dos recursos repassados pelo PMDE, deve administrar recursos provenientes de outras fontes, que sejam oriundos de campanhas organizadas pela comunidade escolar (Brasil, 2003b; Peroni, 2007).

Segundo o Diretor Financeiro da SA da SEEMG, a "CE das escolas públicas mineiras desde 1970, já não tinha mais a atuação social e filantrópica como finalidade. A partir do PDDE, a CE, então, passa a ter como única função a manutenção e busca da qualidade da escola" (Entrevistado 4 da SEEMG). Percepção ratificada por Brasil (2003), ao relatar que de 1998 até 2012, já como PDDE, o programa passa a ter por objetivo concorrer para a promoção da melhoria da qualidade do ensino fundamental e da equidade de sua oferta, reforçando a autonomia gerencial e a participação social das unidades educacionais, assegurando-lhes as condições indispensáveis ao seu bom funcionamento. Para tanto, repassa recursos para a escola, creditando-os diretamente na conta corrente de sua UEx, por meio de duas formas: i) as escolas públicas estaduais, municipais e do Distrito Federal recebem o dinheiro, em conta bancária específica, sem a necessidade de convênios ou instrumentos congêneres. Para isso, é necessário que o ente federado, ao qual o estabelecimento de ensino é vinculado, manifeste sua adesão ao PDDE, enviando oportunamente ao FNDE os dados e as informações requeridas, com suas contas da utilização dos recursos de exercícios anteriores aprovadas; ii) para as escolas de educação especial, mantidas por ONG, faz-se necessária a celebração de convênio. O valor devido a cada escola beneficiária tem por referência o quantitativo de alunos matriculados no ensino fundamental e na educação especial, de acordo com os dados do Censo Escolar, do exercício imediatamente anterior (Brasil, 2003b).

A partir de 2013 até o ano atual (2022), no que concerne à operacionalização, os recursos do Programa são transferidos, anualmente, em parcela única, sem a necessidade de celebração de convênio, acordo ou ajuste, mediante depósito nas contas correntes das entidades representativas dos estabelecimentos beneficiários, e

calculados de acordo com o número de alunos matriculados no censo escolar do ano anterior ao do atendimento. Os recursos são repassados, por um lado, diretamente às escolas, creditando-os nas contas bancárias das UEx das escolas públicas e das EM das escolas privadas de educação especial; e, por outro lado, indiretamente por meio de créditos nas contas bancárias das EEx, nos casos em que as unidades educacionais com até cinquenta alunos não possuam UEx, observando a vinculação do estabelecimento de ensino. Esse mecanismo é utilizado em razão do fato de que as escolas públicas beneficiárias do PDDE não são entidades com personalidade jurídica capazes de reunir os elementos exigidos pelo Banco Central para possuir, em nome próprio, a conta corrente onde serão depositados os recursos. As escolas públicas do Sistema Estadual de Educação de Minas Gerais, por exemplo, são unidades vinculadas à SEEMG, sem identidade jurídica (Alvarenga, 2015). Por isso, o FNDE encontrou como alternativa técnica criar a figura da Unidade Executora. Nesse contexto, unidades executoras são entidades, instituições, associações ou órgãos responsáveis pelo recebimento, execução e prestação de contas dos recursos transferidos pelo FNDE e em nome das quais a autarquia abre a conta bancária para repassar o dinheiro (Brasil, 2003b), conforme esquematizado a seguir.

Organograma das entidades representativas das escolas junto ao FNDE



Fonte: Elaborado pelas autoras com base no artigo 5ª da Resolução CD/FNDE/ nº 15/2021 (Brasil, 2021a).

No sentido do organograma, as entidades representativas das escolas junto ao FNDE assumem três tipos distintos: i) UEx – entidade sem fins lucrativos, representativa dos estabelecimentos de ensino público, constituída e integrada por membros das comunidades escolar e local, de que são exemplos: caixas escolares, associações de pais e mestres ou similares; ii) EEx – prefeituras municipais e secretarias estaduais e distrital de educação, responsáveis pelas escolas que não instituíram UEx; iii) EM – entidades sem fins lucrativos, registradas no CNAS como beneficentes de assistência social ou outras similares de atendimento direto e gratuito ao público.

A fim de operacionalizar o PDDE Básico e suas Ações Integradas nas escolas com UEx, o FNDE conta com a parceria das EEx, das UEx e das EM, cabendo-lhes as atribuições constantes no tópico a seguir (Brasil, 2021a).

Atribuições do FNDE. MEC, EEx e UEx na execução do PDDE[2]

- **FNDE:** Elaborar e divulgar as normas relativas aos procedimentos de adesão e habilitação e aos critérios de repasse, execução, monitoramento, fiscalização e prestação de contas dos recursos do PDDE e das Ações Integradas; providenciar, junto aos bancos parceiros, a abertura das contas destinadas à movimentação dos recursos repassados para a execução do PDDE e Ações Integradas; repassar às EEx, UEx e EM, anualmente, os recursos devidos às escolas beneficiárias do PDDE e Ações Integradas, por essas representadas ou mantidas, mediante depósito nas contas abertas especificamente para essa finalidade; divulgar a transferência dos recursos financeiros às custas do PDDE e Ações Integradas por meio eletrônico; disponibilizar, no site do FNDE, informações relativas aos valores transferidos às EEx, UEx e EM; manter dados e informações cadastrais das EEx e UEx, de habilitação das EM, bem como de prestação de contas dessas entidades; acompanhar, fiscalizar, avaliar e controlar a execução do PDDE e Ações Integradas; receber e analisar as prestações de contas provenientes das EEx e das EM, emitindo parecer acerca da execução dos recursos.

- **MEC:** Submeter ao FNDE as resoluções específicas das Ações Integradas que definirão as suas diretrizes; acompanhar tecnicamente e avaliar a execução das Ações Integradas; analisar o cumprimento do objeto no caso das Ações Integradas sob a responsabilidade de cada Secretaria.

- **EEx:** Apoiar o FNDE na divulgação das normas relativas aos critérios de repasse, execução e prestação de contas dos recursos do PDDE e Ações Integradas, assegurando aos estabelecimentos de ensino beneficiários, e às comunidades escolares, a participação sistemática e efetiva desde a seleção das necessidades educacionais prioritárias a serem satisfeitas até o acompanhamento do resultado do emprego dos recursos do PDDE e Ações Integradas; manter seus dados cadastrais atualizados no FNDE e na agência depositária dos recursos do PDDE e Ações Integradas; incluir,

2 Com base no artigo 5º da Resolução CD/FNDE nº 15/2021 (Brasil, 2021a).

em seus respectivos orçamentos, nos termos estabelecidos no §1º do artigo 6º da Lei nº 4.320/1964, e no artigo 25 da Lei nº 11.947/2009, os recursos a serem transferidos, à custa do PDDE e Ações Integradas, às escolas de suas redes de ensino que não possuem UEx; não considerar os repasses do PDDE e Ações Integradas no cômputo dos 25% de impostos e transferências devidos à manutenção e ao desenvolvimento do ensino, por força do disposto no artigo 212 da Constituição Federal; apoiar, técnica e financeiramente, as UEx representativas de suas escolas que mantêm, no cumprimento das obrigações, incluindo a disponibilização de contador para esse fim, bem como em iniciativas que contribuam para regular a eficiente aplicação dos recursos do PDDE e Ações Integradas, vedadas ingerências na autonomia de gestão que lhes é assegurada; acompanhar, fiscalizar e controlar a execução dos recursos repassados às UEx representativas de suas escolas; receber e analisar as prestações de contas das UEx, representativas de suas escolas, emitindo parecer acerca de sua execução; enviar tempestivamente, ao FNDE, a prestação de contas dos recursos destinados às escolas integrantes de sua respectiva rede de ensino, nos termos previstos; disponibilizar, quando solicitada, às comunidades escolar e local, toda e qualquer informação referente à aplicação dos recursos do PDDE e Ações Integradas; garantir livre acesso às suas dependências a representantes do FNDE, do TCU, do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal e do Ministério Público, prestando-lhes esclarecimentos e fornecendo-lhes documentos requeridos, quando em missão de acompanhamento, fiscalização e auditoria.

- **UEx:** Manter seus dados cadastrais atualizados no sistema PDDEWeb e na agência depositária dos recursos do PDDE e Ações Integradas; manter o acompanhamento das transferências do PDDE e Ações Integradas, de forma a permitir a disponibilização de informações sobre os valores devidos às escolas que representam, cientificando-as dos créditos correspondentes; exercer plenamente autonomia de gestão do PDDE e Ações Integradas, assegurando à comunidade escolar participação sistemática e efetiva nas decisões colegiadas, desde a seleção das necessidades educacionais

prioritárias a serem satisfeitas até o acompanhamento do resultado do emprego dos recursos do PDDE e Ações Integradas; empregar os recursos em favor das escolas que representam, em conformidade com o disposto no item anterior e com as normas e os critérios estabelecidos para a execução do PDDE e Ações Integradas; adotar os procedimentos estabelecidos na Resolução e comentados no *Guia de Orientações para Aquisição de Materiais e Bens e Contratação de Serviços com Recursos do PDDE e Ações Integradas*, disponíveis no site do FNDE, para as aquisições de bens permanentes e materiais de consumo e contratações de serviços em favor das escolas que representam, mantendo os comprovantes das referidas despesas em seus arquivos, à disposição do FNDE, dos órgãos de controle interno e externo e do Ministério Público pelo prazo previsto; afixar, nas sedes das escolas que representam, em local de fácil acesso e visibilidade, a relação dos seus membros e demonstrativo sintético que evidencie os bens, materiais e serviços que lhes foram fornecidos e prestados às custas do PDDE e Ações Integradas, com a indicação dos valores correspondentes; prestar contas à EEx vinculada às escolas que representam, da utilização dos recursos recebidos; disponibilizar, quando solicitada, às comunidades escolares e locais, toda e qualquer informação referente à aplicação dos recursos do PDDE e Ações Integradas; garantir livre acesso às suas dependências aos representantes do FNDE, do TCU, do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal e do Ministério Público, prestando-lhes esclarecimentos e fornecendo-lhes documentos requeridos, quando em missão de acompanhamento, fiscalização e auditoria; cumprir as obrigações fiscais e legais para manter o Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ) ativo junto à Receita Federal do Brasil; formular consultas prévias e regulares ao setor contábil ou financeiro da EEx à qual se vinculam e/ou ao órgão mais próximo da Fazenda federal, estadual, distrital ou municipal, quanto à possível obrigatoriedade de retenção e recolhimento de valores a título de tributos incidentes sobre serviços contratados às custas do PDDE e Ações Integradas, bem como para se informar sobre outros encargos tributários, fiscais, previdenciários ou sociais a que porventura venham a estar sujeitas.

Do período de 1999 a 2012, a execução anual do PDDE dependia da força regulamentar, dos processos de adesão e habilitação, do exame e da aprovação dos processos de prestações de contas relativos à aplicação dos recursos repassados nos anos anteriores pela EEx ao FNDE. Contudo, ao longo daquele período, como demonstram os Relatórios de Atividades e de Gestão do FNDE, muitas escolas deixaram de ser beneficiadas com o Programa por falta de ação das prefeituras municipais por não terem atendido ao quesito adesão; por inadimplência com a prestação de contas; e por outros motivos, tais como documentação de habilitação incompleta e as escolas extintas/paralisadas por não terem atendido a exigência de criação de UEx. No caso das redes estaduais em vários estados do país, diversos estabelecimentos de ensino deixaram de ser contemplados com o PDDE devido às ocorrências de escolas extintas/paralisadas, não criação de UEx ou UEx inadimplentes com a prestação de contas. No que se refere à rede privada, escolas de educação especial deixaram de ser beneficiadas, por não adesão ou habilitação ao Programa, como também por inadimplência da EM com a prestação de contas. A fim de corrigir o número de escolas ainda não beneficiadas com o Programa, como estratégia de gestão de aplicação dos recursos públicos, em 2013, o FNDE dá um destaque para a "desburocratização" da adesão das entidades beneficiárias ao Programa, a fim de agilizar a transferência dos recursos financeiros. As secretarias estaduais de Educação e prefeituras municipais que já tinham aderido ao PDDE em anos anteriores, por meio do sistema PDDEWeb, foram dispensadas de realizar esse procedimento anualmente. Atualmente, somente as UEx representativas de estabelecimentos públicos de ensino que já se cadastraram em exercícios anteriores devem atualizar o cadastro no sistema PDDEWeb todo ano, condição *sine qua non* para recebimento dos recursos.

De acordo com as normas do PDDE desde 1998 até os dias atuais, a destinação *per capita* dos recursos do PDDE Básico permite ampla utilização pela escola — exceto no pagamento de pessoal e agente público da ativa por serviços prestados —, incluindo consultoria. O dinheiro é utilizado em quaisquer das seguintes finalidades: aquisição de material permanente, nos casos em que são destinados recursos de capital às escolas; na realização de pequenos reparos, adequações e serviços necessários à manutenção, conservação e melhoria da estrutura física da unidade escolar; aquisição

de material de consumo necessário ao funcionamento da escola; avaliação de aprendizagem; implementação de projeto pedagógico; desenvolvimento de atividades educacionais diversas; para cobrir despesas cartorárias decorrentes de alterações nos estatutos das UEx, bem como as relativas às recomposições de seus quatro membros (presidente, vice-presidente, secretário e tesoureiro), devendo tais desembolsos ser registrados nas correspondentes prestações de contas.[3]

Em 2004, o MEC começa a aproveitar a agilidade operacional do PDDE para realizar algumas ações específicas, fazendo uso de sua estrutura de execução descentralizada. Por esse motivo, existem outras modalidades de ação dentro do PDDE, conhecidas como "ações agregadas ou complementares", que representam parcelas adicionais de recursos a algumas unidades executoras, com propósitos específicos, que podem ser de natureza continuada ou não. Como exemplo dessas ações, podemos citar as escolas que receberam recursos para financiar reformas que promovam acessibilidade aos alunos que apresentam necessidades especiais para locomoção; construções de poços ou cisternas; recursos para atender as comunidades com atividades de lazer, culturais, recreativas nos finais de semana, pedagógicas, ou ainda para o desenvolvimento de planos de estruturação escolar ou de planejamento das ações escolares, entre outras. Em 2006, por exemplo, o FNDE concedeu uma parcela extra de 50% do PDDE Básico às escolas públicas rurais, a título de incentivo como parte do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, sem quaisquer condições e por dois anos subsequentes. Com o advento do Ideb em 2007, essa concessão passou a ser extensiva a todas as escolas públicas urbanas, no biênio 2008/2009, que cumprissem as metas do Ideb estipuladas para o ano de 2007 pelo MEC.

De tal modo, além do PDDE Básico, a partir de 2007, mais fortemente, o PDDE passou também a financiar diferentes atividades complementares voltadas ao apoio direto às escolas beneficiárias, de acordo com as políticas do MEC, por meio do PDDE, denominado pelo FNDE até 2019 de Ações Agregadas e a partir de 2020 de PDDE Ações Integradas. As Ações Integradas ao PDDE são programas educacionais

3 Para o pagamento dessas últimas despesas serão utilizados os recursos liberados na categoria econômica de custeio.

geridos pelas Secretarias do MEC, e que seguem os mesmos moldes operacionais do PDDE Básico quanto às formas de transferências e ao modo de gestão dos recursos. Contudo, cada Ação Integrada possui finalidades, objetivos e públicos-alvo específicos, descritos em suas próprias resoluções, as quais devem ser estritamente seguidas para a correta aplicação dos recursos. Os recursos financeiros das Ações Integradas são repassados apenas às UEx. Atualmente, eles são transferidos a dois tipos de contas: PDDE Estrutura e PDDE Qualidade.

Até 2019, o FNDE classificava as ações do PDDE nos seguintes eixos de atendimento: PDDE Básico; PDDE Qualidade; PDDE Integral; e PDDE Estrutura. Os eixos servem para definir o caráter orçamentário da autarquia e nomear a conta bancária da entidade representativa da escola, onde o dinheiro será depositado: i) PDDE Básico (universal) — diz respeito aos repasses do PDDE para financiar as atividades de manutenção e pequenos investimentos, tradicionalmente atendidas pelo programa, conforme critérios estabelecidos desde sua origem. Ele contempla todas as escolas públicas de educação básica — até 2003, era o único recurso que chegava às escolas; ii) PDDE Qualidade — reúne as ações constituídas pelo MEC para atender as necessidades pedagógicas da escola, como a elaboração do PPP e de seu planejamento estratégico; iii) PDDE Integral — refere-se ao financiamento pelo FNDE das iniciativas do MEC relacionadas à educação integral; iv) PDDE Estrutura — as ações que compõem esse eixo são aquelas cujas atividades financiadas pelo programa têm a finalidade de atender necessidades de infraestrutura física.

Atualmente, as Ações Integradas são transferidas a dois tipos de contas para a UEx: PDDE Estrutura e PDDE Qualidade. Os recursos destinados às Ações Integradas não podem custear a implementação de outras ações que estejam sendo objeto de financiamento por outros programas executados pelo FNDE, exceto aquelas executadas sob a égide das normas do PDDE e das Ações Integradas (não são permitidos gastos, por exemplo, com livros didáticos já distribuídos pelo Programa Nacional do Livro Didático (PNLD), ou com gêneros alimentícios, já ofertados pelo Pnae). O Quadro 3 apresenta as ações que são objeto de repasse de recursos financeiros dos Programas Educacionais do MEC, com a utilização da metodologia do PDDE, no período de 2007 a 2022.

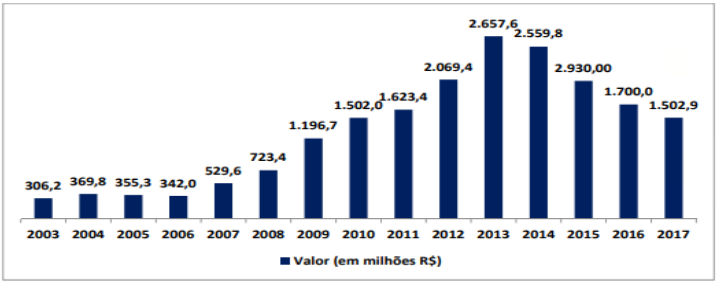
Quadro 3 - Ações Agregadas e Integradas ao PDDE 2007–2022

Eixo	Programa	Ano	Legislação
PDDE Integral	Mais Educação	2007	Portaria Interministerial nº 17/2007
	Novo Mais Educação	2016	Resolução nº 5, de 25/10/2016
PDDE Estrutura	Escola Acessível	2013	Resolução nº 19, de 21/05/2013
	Água na Escola	2013	Resolução nº 33, de 09/08/2013
	Escola do Campo	2013	Resolução nº 32, de 02/08/2013
	Sala de Recursos Multifuncionais	2020	Resolução CD/FNDE/MEC nº 15, de 07/10/2020
	Escola Acessível	2020	Resolução CD/FNDE/MEC nº 20, de 19/10/2020
	Água e Esgotamento Sanitário nas Escolas Rurais	2021	Resolução CD/FNDE/MEC nº 2, de 20/04/2021
	Escolas Rurais: Campo, Indígenas e Quilombolas	2021	Resolução CD/FNDE/MEC nº 5, de 20/04/2021
PDDE Qualidade	Escola Aberta: Educação, Cultura, Esporte e Trabalho para a Juventude.	2004	Resolução/CD/FNDE nº 52, de 25/10/2004
	PDE Escola.	2007	Portaria Normativa nº 27, de 21/06/2007
	Ensino Médio Inovador	2016	Resolução nº 4, de 25/10/2016
	PDE Escola	2013	Resolução nº 49, de 11/12/2013
	Atleta na Escola	2013	Resolução nº 11, de 07/05/2013
	Escola Sustentável	2014	Resolução nº 18, de 03/09/2014
	Mais Cultura na Escola	2014	Resolução nº 4, de 31/03/2014
	Mais Alfabetização	2018	Resolução nº 7, de 22/03/2018
	Programa de Inovação Educação Conectada	2018	Resolução CD/FNDE/MEC nº 9, de 13/04/2018
	Programa Novo Ensino Médio	2018	Resolução CD/FNDE/MEC nº 21, de 14/11/2018
	PDDE Emergencial	2020	Resolução CD/FNDE/MEC nº 16, de 07/10/2020
	Itinerários Formativos	2021	Resolução CD/FNDE/MEC nº 22, de 16/11/2021
	Programa Tempo de Aprender	2021	Resolução CD/FNDE/MEC nº 6, de 20/04/2021
	Programa Brasil na Escola	2021	Resolução CD/FNDE/MEC nº 10, de 23/06/2021
	Programa Educação e Família	2021	Resolução CD/FNDE/MEC nº 11, de 31/08/2021

Fonte: Elaborado pelas autoras a partir da análise de documentos do banco de dados de Alvarenga e Oliveira, 2022.

Como pode ser constatado no Quadro 3, o maior número de ações do PDDE Agregado foi em 2013, análise que pode ser confirmada nos dados orçamentários do PDDE apresentados no gráfico a seguir – Evolução da dotação atualizada da ação orçamentária do PDDE (2003–2017) e na tabela – Evolução da dotação da ação orçamentária do PDDE (2018–2021). A partir de 2014, verifica-se, entretanto, que tem ocorrido a desaceleração das políticas educacionais referentes às Ações Agregadas que, por sua vez, pode ser a principal razão da redução gradativa da dotação final da ação orçamentária do PDDE, conforme apresenta o gráfico.

Evolução da dotação atualizada da ação orçamentária do PDDE (2003–2017)



Fonte: Relatório de Gestão do FNDE de 2017 (Brasil, 2018e).

Evolução da dotação da ação orçamentária do PDDE (2018–2021)

Ano	Total repassado pelo PDDE Básico e ações integradas
2018	R$ 1.620.000.000,00
2019	R$ 1.061.527.736,00
2020	R$ 1.765.671.701,00
2021	R$ 2.237.916.710,00

Fonte: Elaborado pelas autoras a partir dos dados disponíveis em Brasil (2019) e FNDE (2022b).

Da observação dos dados comparados do gráfico com os dados disponíveis na tabela, constata-se que os valores repassados do PDDE Básico e das Ações Integradas aumentou em 2018 em relação a 2017. Todavia, voltou a decrescer em 2019 e, embora tenha crescido nos últimos dois anos em comparação ao menor valor de 2017, em 2021 não atingiu o mesmo patamar do valor de 2013, auge da dotação orçamentária e repasse do PDDE. Ademais, de acordo com o Gráfico, em comparação com o a tabela, a série registra seguidos aumentos dos valores empenhados de 2007 a 2013, que refletem a intensificação do atendimento às políticas das secretarias do MEC nas Ações Agregadas ao PDDE à ampliação do público-alvo do programa e majoração do valor repassado por escola. Os marcos e destaques dessa trajetória ascendente são os seguintes: i) 2007 – início do atendimento das Ações Agregadas ao PDDE; ii) 2009 – extensão do atendimento às escolas de educação infantil e do ensino médio, que até 2008 não eram contempladas com recursos do PDDE; iii) 2013 – alteração na fórmula de cálculo e aumento dos valores a serem repassados a cada escola contemplada com recursos do PDDE.

O valor a ser repassado por escola, na nova forma de cálculo do PDDE implementada a partir de 2013, contempla duas parcelas: valor fixo mais valor variável. A parcela denominada valor fixo foi estipulada com base na localização (urbana/rural) e se o estabelecimento de ensino possui ou não UEx. Escolas que não possuem suas unidades executoras próprias não recebem tal parcela. Das que recebem, naquelas localizadas nas áreas rurais o valor é maior do que às situadas no meio urbano. A decisão por não pagar o valor fixo às escolas sem UEx se baseou na perspectiva de que tal parcela agiria como elemento incentivador à instituição das unidades executoras. Além disso, o valor fixo maior para as escolas localizadas nas áreas rurais fundamentou-se no reconhecimento de custos mais elevados de manutenção e pequenos investimentos nesses estabelecimentos de ensino. A parcela variável corresponde a um valor *per capita* com base no número de alunos (Brasil, 2017b; 2018e).

Modalidades de pagamento

O FNDE estipula três modalidades de pagamento de despesas com os recursos do PDDE: i) cheque; ii) cartão de débito; iii) PIX. A implantação do Cartão PDDE, na sua fase experimental, ocorreu em 2017, com o intuito de modernizar a execução do PDDE para fornecer agilidade e segurança aos entes no uso dos recursos do Programa

e contribuir para aperfeiçoar o controle e a transparência dos gastos públicos. Assim, o FNDE disponibilizou o cartão de débito para UEx e EM, no âmbito do PDDE Básico, com o objetivo de substituir, definitivamente, o uso de cheques por transações. Em 2018, a autarquia ampliou o Cartão PDDE para as entidades executoras em todo o país (Brasil, 2018e; 2019)

Ao criar outras modalidades de pagamento com os recursos do PDDE, para que as escolas paguem as compras e/ou serviços através do uso do Cartão PDDE e PIX, o FNDE presta a assistência técnica às escolas. Em vista disso, além da transferência de recursos financeiros direto para a escola, o que caracteriza a assistência financeira da União à educação nacional, o FNDE, também por meio do PDDE, executa ações de assistência técnica que permitem às unidades executoras pagar os fornecedores e/ou prestadores de serviço de forma diferenciada da convencional – por meio do uso de cheques, ou seja, disponibiliza:

- **Cartão PDDE:** um cartão na função débito do PDDE, válido para uso em todo o território brasileiro. Segundo o Comunicado Eletrônico nº 04/2022/CGAME/DIRAE/FNDE, o cartão paga somente despesas relativas ao PDDE Básico; ainda não há possibilidade de usar o cartão para pagar despesas das Ações Integradas. Nesse comunicado há estímulo para que as escolas tirem suas dúvidas diretamente com o FNDE. O cartão é emitido em nome do presidente da UEx e não pode ser usado por outra pessoa. Possui limite de gastos, conforme o valor que a escola tem direito de receber do PDDE, calculado em função do número de alunos informados no Censo Escolar. Esse recurso favorece o controle na aplicação dos recursos em todo o território nacional. O FNDE tem um projeto de "Expansão do Cartão PDDE" para escolas da área rural em todo o território nacional com o objetivo de contribuir para mais controle sobre a destinação de recursos, mais agilidade na execução e prestação de contas, mais segurança nas transações bancárias;

- **PIX:** meio de pagamento eletrônico instantâneo e gratuito oferecido pelo Banco Central do Brasil às pessoas jurídicas, às UEx e EM. De acordo com o comunicado Eletrônico nº 04/2022/CGAME/DIRAE/FNDE, a modalidade de pagamento denominada PIX somente pode ser utilizada, por enquanto, para as Ações Integradas ao PDDE.

Aportes do PDDE na Gestão Escolar

Conforme indica o artigo 2º da Resolução FNDE/MEC/CD nº 15, de 2021, que dispõe sobre os critérios de repasse e execução do PDDE, em cumprimento ao disposto na Lei nº 11.947/2009, no contexto da democratização da gestão escolar, o PDDE tem o propósito de contribuir para o provimento das necessidades prioritárias dos estabelecimentos educacionais beneficiários que concorram para a garantia de seu funcionamento e para a promoção de melhorias em sua infraestrutura física e pedagógica, bem como incentivar a autogestão escolar e o exercício da cidadania com a participação da comunidade no controle social (Brasil, 2009b; 2021a). As EEx têm dentre suas atribuições assegurar aos estabelecimentos de ensino beneficiários, e às comunidades escolares, a participação sistemática e efetiva desde a seleção das necessidades educacionais prioritárias a serem satisfeitas até o acompanhamento do resultado do emprego dos recursos do PDDE (Brasil, 2021a).

No contexto dos processos da gestão escolar, o Programa tem como finalidade prover as escolas com recursos financeiros de forma suplementar, visando à autonomia gerencial dos recursos e à participação coletiva na gestão e no controle social, com vista ao funcionamento das unidades educacionais condizente com o projeto pedagógico que propicia ao aluno "ambiente escolar adequado, salutar e agradável" de modo a contribuir para a permanência do discente na escola, a elevação da qualidade e do desempenho dos alunos (Brasil, 2009b; 2010). Portanto, nos aspectos relacionados à gestão escolar, com base nos Relatórios de Gestão do FNDE do período de 1997 a 2021, o programa concorre para a autonomia gerencial dos recursos e para a participação coletiva na gestão e no controle social. O tópico subsequente esquematiza as ações desenvolvidas pelas UEx no âmbito da escola de acordo com as contas do PDDE e os programas a elas vinculados.

Atribuições das Unidades Executoras nos Programas do PDDE nos processos da Gestão Escolar Democrática

- **PDDE Universal:** gerenciar os recursos a fim de contribuir para o fortalecimento da autogestão, buscando integração entre poder público, comunidade, escola e família, assim como da participação cidadã e exercício do controle social, além de reforçar a autogestão nos planos financeiro, administrativo e didático.

- **Mais Educação:** elaborar o Plano de Atendimento da Escola por intermédio do PDDE Interativo e encaminhá-lo para a validação da EEx; elaborar o Relatório de Atividades e encaminhar para a ciência da EEx.
- **Novo Mais Educação:** elaborar o Plano de Atendimento da Escola disponibilizado no PDDE Interativo.
- **Escola Acessível:** elaborar o Plano de Atendimento da Escola e enviá-lo à Secadi/MEC por meio do Sistema PDDE Interativo.
- **Água na Escola:** preencher o Termo de Declaração e Compromisso, anexar as fotos da escola e preencher o Plano de Aplicação dos recursos no PDDE Interativo.
- **Escola do Campo:** preencher o Termo de Declaração e Compromisso e o Plano de Aplicação no PDDE Interativo; o MEC valida o termo e o Plano no Sistema do PDDE Interativo.
- **Sala de Recursos Multifuncionais:** elaborar o Plano de Atendimento da Escola por meio do PDDE Interativo; elaborar os Relatórios de Atividades de Execução por meio do PDDE Interativo e encaminhá-lo para a Semesp/MEC.
- **Escola Acessível:** elaborar o Plano de Atendimento da Escola por meio do PDDE Interativo e para fins de monitoramento, por parte da EEx, MEC e FNDE; elaborar os Relatórios de Atividades de Execução por meio do PDDE Interativo.
- **Água e Esgotamento Sanitário nas Escolas Rurais:** elaborar o Plano de Atendimento, acompanhado de anexo que contenha o Termo de Declaração e Compromisso, a Ata da Reunião e três fotos dos locais onde serão feitas as benfeitorias nas escolas e enviá-lo a Semesp/MEC via PDDE Interativo.
- **Escolas Rurais – Campo, Indígenas e Quilombolas:** elaborar Plano de Atendimento da Escola, acompanhado de anexo que contenha o Termo de Declaração e Compromisso, a Ata de Reunião e três fotos dos locais onde serão realizadas as benfeitorias nas escolas e enviá-lo a Semesp/MEC via PDDE Interativo.

- **Escola Aberta – Educação, Cultura, Esporte e Trabalho para a Juventude:** elaborar o Plano de Atendimento da Escola no Simec para ser contemplado com recursos para realizar atividades de educação integral e funcionar nos finais de semana.
- **PDE Escola:** elaborar o Plano de Desenvolvimento no Simec; realizar a auto-organização da gestão com a designação do coordenador do Plano e criação do Grupo de Sistematização; elaborar o Plano Estratégico: discutir sua visão, sua missão, seus valores e os objetivos estratégicos a serem atingidos, definir as metas a serem alcançadas e as estratégias a serem adotadas.
- **Ensino Médio Inovador:** efetivar, por meio do PDDE Interativo, a adesão ao Programa; elaborar, por meio do PDDE Interativo, a Proposta de Redesenho Curricular e encaminhar para análise da EEx; elaborar Relatórios de Atividades via Sistema PDDE Interativo.
- **PDE Escola:** elaborar e encaminhar às EEx, por intermédio do PDDE Interativo, o Plano de Desenvolvimento da Escola via PDDE Interativo. O Plano de Desenvolvimento da Escola é aprovado pela EEx e validado pela SEB/MEC.
- **Atleta na Escola:** proceder à execução e à prestação de contas dos recursos.
- **Escola Sustentável:** preencher o Plano de Ação no PDDE interativo juntamente com a Ata de Planejamento da comunidade escolar; aprovação do Plano pela EEx; aprovação do Plano pela Secadi/MEC e envio para pagamento pelo FNDE.
- **Mais Cultura na Escola:** elaborar o Plano de Atividade Cultural da escola e inserir no PDDE interativo. Elaborar relatório das atividades.
- **Mais Alfabetização:** elaborar e enviar à SEB-MEC o Plano de Atendimento por intermédio do PDDE Interativo.
- **Inovação Educação Conectada:** aderir ao programa no módulo Educação Conectada do Sistema PDDE Interativo, por meio da elaboração e do envio à SEB-MEC do Plano de Aplicação Financeira.

- **Novo Ensino Médio:** efetivar, por meio do PDDE Interativo, o aceite ao Programa; elaborar e inserir em sistema específico, por meio do PDDE Interativo, a Proposta de Flexibilização Curricular (PFC) e encaminhar para EEx.
- **PDDE Emergencial:** nenhuma ação apresentada.
- **Itinerários Formativos:** integrar o Programa às atividades previstas no projeto pedagógico.
- **Tempo de Aprender:** elaborar e enviar à Sealf/MEC o Plano de Atendimento, por intermédio do sistema do Programa Tempo de Aprender.
- **Brasil na Escola:** elaborar o Plano de Atendimento da Escola em módulo específico do PDDE Interativo, com o Plano de Aplicação Financeira.
- **Educação e Família:** à escola cabe elaborar e enviar, por meio da plataforma eletrônica PDDE Interativo, o Plano de Ação, com indicação do membro do Conselho Escolar responsável pelo acompanhamento da execução do Plano; preencher as informações na plataforma PDDE Interativo e fornecer os dados necessários ao monitoramento e à avaliação do Programa; atualizar o cadastro de sua UEx no sistema do FNDE, PDDEWeb; zelar pelo cumprimento das atividades propostas no Plano de Ação da escola; prestar contas dos recursos de acordo com o Plano de Ação da escola enviado à SEB/MEC; garantir livre acesso às dependências da escola de representantes da SEB/MEC, do FNDE, do TCU, do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, e do Ministério Público, prestando-lhes esclarecimentos e fornecendo-lhes documentos requeridos, quando em missão de acompanhamento, fiscalização e auditoria. Ao Conselho Escolar cabe participar da elaboração e validar o Plano de Ação da escola; contribuir para a realização das ações planejadas pela escola no Plano de Ação; zelar pelo cumprimento das atividades propostas no Plano de Ação da escola; validar o monitoramento do Plano de Ação da escola. Por fim, à UEx cabe realizar os procedimentos necessários ao recebimento dos repasses financeiros do Programa Educação e Família; zelar pela adequada execução dos recursos financeiros do Programa.

Considerando que a UEx pode ser constituída por pessoas das comunidades local e escolar, ela viabiliza o exercício do controle social e a participação da comunidade na definição e eleição das demandas e prioridades da escola em cada programa específico, mesmo que a prioridade eleita do Programa seja indicada pelo MEC. O modelo de gestão escolar, segundo o FNDE, fortalece a política de descentralização de recursos, permitindo à comunidade tomar parte na gestão das políticas públicas. As UEx, na visão do FNDE, concorrem para a elevação da qualidade do ensino e para uma gestão escolar democrática, visto que as unidades executoras, ao possibilitarem o repasse direto do dinheiro para a escola, asseguram-lhes autonomia da gestão dos recursos financeiros da educação pela própria escola. Além disso, as UEx, por serem constituídas de pais de alunos, professores, diretores e demais membros da comunidade escolar, promovem o envolvimento dos responsáveis pelos discentes no dia a dia da escola, possibilitando-lhes a "autonomização gerencial das escolas", por efeito próprio e por reforçar ou intensificar modificação das relações de provisão de recursos entre as administrações municipais e estaduais, e as respectivas unidades escolares. O atendimento se concretiza mediante repasse financeiro, realizado pelo FNDE, diretamente às UEx das escolas, além de financiar diferentes atividades complementares voltadas ao apoio direto às escolas beneficiárias, de acordo com as políticas do MEC, pelas Ações Integradas. Tais atividades estão articuladas e, com elas, o Governo tem a intenção de contribuir para a universalização do ensino, elevação de sua qualidade e o fortalecimento do processo de gestão escolar nas dimensões administrativa, financeira e pedagógica (Brasil, 2013).

Regime de parceria e regime de colaboração

De acordo com o FNDE, as contínuas reformulações da agenda do PDDE, entendidas pela autarquia como aperfeiçoamentos, "resultam de parcerias" com: i) as EEx – prefeituras municipais/secretarias municipais de educação, estados/secretarias de educação dos estados e do Distrito Federal; ii) as EM das escolas privadas de educação especial; iii) as UEx – entidades intermediárias das escolas junto ao MEC e representantes da comunidade escolar; iv) o MEC, por meio da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão (Secadi)[4] e a Secretaria de Educação

4 Extinta através do Decreto Federal nº 9.465, de 2 de janeiro de 2019.

Básica (SEB), bem como os órgãos de controle externo e interno e comunidades escolares dos estabelecimentos de ensino. Além dessas secretarias citadas, de modo geral, outras instituições e órgãos do MEC exercem papéis fundamentais, em termos de parcerias com o FNDE, como formuladoras das políticas educacionais. A interação entre essa autarquia e essas unidades do MEC ocorre sistematicamente, possibilitando de "forma eficiente e eficaz" a execução dos principais programas, iniciativas e ações alocadas no orçamento do FNDE. O FNDE cita, ainda, no Relatório de 2014, a Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (Sase),[5] a Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (Setec), a Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior (Seres), a Secretaria de Educação Superior (Sesu), a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) e o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) (Brasil, 2015).

O FNDE repassa os recursos do PDDE Básico e Ações Integradas às escolas por intermédio de suas EEx, UEx e EM, sendo que o FNDE, como uma autarquia federal, é responsável pela execução de políticas educacionais do MEC com o objetivo de alcançar a melhoria e garantir uma educação de qualidade a todos. No conjunto de parceiros do FNDE que atuam conjuntamente para a transferência do dinheiro do PDDE direto para as escolas, as entidades executoras têm um papel primordial assim definidas: i) as EEx, que representam unidades escolares públicas com até cinquenta estudantes matriculados; ii) as UEx, organização da sociedade civil com personalidade jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, constituída com a finalidade de representar uma unidade escolar pública ou um consórcio de unidades escolares públicas, integrada por membros da comunidade escolar e comumente denominadas CE, Conselho Escolar, Associação de Pais e Mestres, Círculo de Pais e Mestres, dentre outras denominações; iii) EM, organização da sociedade civil com personalidade jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, qualificada como beneficente de assistência social ou de atendimento direto e gratuito ao público, representativa das escolas privadas de educação especial (Brasil, 2021a). Portanto, tanto a participação das instituições relacionada às contribuições para melhoria do processo de transferência dos recursos do PDDE, como aborda o FNDE em todos os seus relatórios, quanto o

5 Extinta pelo Decreto Federal nº 9.465, de 2 de janeiro de 2019.

processo de transferência de recursos direto para a escola, ou seja, a operacionalização do PDDE, exigem ampla participação de entidades de todos os níveis de governo, das escolas e de suas UEx – toda a comunidade escolar representada.

Com base nessa análise documental do banco de dados de Alvarenga e Oliveira, de 2022, que descreveu o PDDE, em Peroni (2007) e Farenzena (2011), o FNDE, ao transferir recursos financeiros direto às escolas, arquiteta um "regime de parceria" que inclui todos os sistemas da educação envolvidos na descentralização de recursos: o MEC na formulação de projetos do PDDE; o FNDE, como representante da União, na execução da sua competência privativa de suplementar estados, municípios e instituições de ensino por meio da assistência financeira, ao distribuir e redistribuir os recursos do salário-educação; as secretarias estaduais e municipais de educação na definição de escolas onde se implementam as ações previstas no PAR; e ainda, UEx e as instâncias de participação e de representação das escolas públicas.

Essa operacionalização, inicialmente, nos induz a ponderar que o PDDE estabelece na gestão escolar uma divisão de tarefas entre os agentes políticos locais, subnacionais e centrais, gerando uma conexão entre esses agentes que podem remodelar a gestão escolar, definida na LDB/1996 como democracia participativa da comunidade escolar na elaboração do PPP e conselhos escolares. Enquanto o PDDE Básico, que vigora desde 1995, possui um caráter genérico, por resumir sua política no incentivo à autogestão e à organização da comunidade escolar; o PDDE Ações Agregadas, a partir de 2007, e PDDE Ações Integradas, a partir de 2020, dividem-se em diversas finalidades com *scripts* de execução delineadas pelo formulador da política. Isso evidencia uma conexão da gestão escolar com os entes subnacionais e uma conexão entre eles, além de buscar a autogestão a partir da gestão gerencial e do controle social. O Quadro 4 mostra os parceiros e as finalidades da relação de cooperação entre eles.

Quadro 4 - Parceiros e proposta de colaboração das ações do PDDE

Programa	Parceiros	Proposta de colaboração
PDDE Universal	FNDE, EEx e UEx	Cooperação entre família, escola, comunidade e integração entre o poder público, comunidade, escola e família, assim como da participação e exercício do controle social
Mais Educação	SEB/MEC, FNDE, EEx e UEx	Participação da comunidade na elaboração do Plano de Atendimento da Escola
Novo Mais Educação	SEB/MEC, FNDE, EEx e UEx	Participação da comunidade na elaboração do Plano de Atendimento da Escola no PDDE Interativo
Escola Acessível	Secadi/MEC, FNDE, EEx e UEx	Participação da comunidade na elaboração do Plano de Atendimento da Escola no PDDE Interativo
Água na Escola	FNDE, Secadi/ MEC, EEx e UEx	Validação coletiva do Termo de Declaração e Compromisso no PDDE Interativo
Escola do Campo	Secadi/MEC, FNDE, EEx e UEx	Participação da comunidade na elaboração do Plano de Atendimento da Escola no PDDE Interativo
Sala de Recursos Multifuncionais	Semesp/MEC, FNDE, EEx e UEx	Participação da comunidade na elaboração do Plano de Atendimento da Escola no PDDE Interativo
Escola Acessível	Semesp/MEC, FNDE, EEx e UEx	Participação da comunidade na elaboração do Plano de Atendimento da Escola no PDDE Interativo
Água e Esgotamento Sanitário nas Escolas Rurais	Semesp/MEC, FNDE, EEx e UEx	Participação da comunidade na elaboração do Plano de Atendimento da Escola no PDDE Interativo
Escolas Rurais: Campo, Indígenas e Quilombolas	Semesp/MEC, FNDE, EEx e UEx	Participação da comunidade na elaboração do Plano de Atendimento da Escola no PDDE Interativo
Escola Aberta: Educação, Cultura, Esporte e Trabalho para a Juventude	SEB/MEC, Unesco, FNDE e EEx	Promoção de diálogo, cooperação e participação entre os alunos, pais e equipes de profissionais que atuam nas escolas. Participação da comunidade na elaboração do Plano de Atendimento da Escola no PDDE Interativo
PDE Escola	SEB/MEC, FNDE, EEx, UEx e Escola	Os Planos de cada escola serão elaborados com apoio técnico prestados pela EEx, em regime de colaboração com a União. As EEx firmam termo de adesão junto ao FNDE. O MEC e o FNDE oferecem às EEx capacitação para uso da metodologia a ser empregada na confecção dos Planos pelas escolas. Plano de Desenvolvimento elaborado coletivamente no Simec

Programa	Parceiros	Proposta de colaboração
Ensino Médio Inovador	SEB/MEC, FNDE, EEx e UEx	Elaboração, por meio do PDDE Interativo, da Proposta de Redesenho Curricular com a participação da comunidade escolar
PDE Escola	SEB/MEC, FNDE, EEx e UEx	Elaboração do Plano de Desenvolvimento da Escola com a participação da comunidade escolar
Atleta na Escola	SEB/MEC, FNDE, EEx e UEx	Nenhuma proposta apresentada
Escola Sustentável	Secadi/MEC, FNDE, EEx e UEx	Elaboração do Plano de Ação no PDDE Interativo com a comunidade escolar
Mais Cultura na Escola	SEB/MEC, FNDE, EEx e UEx	Elaboração do Plano de Atividade cultural no PDDE Interativo com participação da comunidade
Mais Alfabetização	SEB/MEC, FNDE, EEx e UEx	Elaboração do Plano de Atendimento no PDDE Interativo com participação da comunidade
Inovação Edu.Conectada	SEB/MEC, FNDE, EEx e UEx	Elaboração do Plano de Aplicação Financeira com participação da comunidade escolar
Novo Ensino Médio	SEB/MEC, FNDE, EEx, UEx e Escola	Definição da adesão ao Programa e elaboração dos planos de forma coletiva
PDDE Emergencial	MEC, FNDE, EEx e UEx	Nenhuma proposta apresentada.
Itinerários Formativos	FNDE, SEB/MEC, EEx e UEx (coordenador da escola)	Implementação do Programa realizada a partir de uma estrutura de governança colaborativa, para acompanhamento, proposição de soluções e implementação do Programa, regional e localmente. A Integração das Redes é implementada pela SEB, em parceria com a Sesu, Setec e o CNE
Tempo de Aprender	Sealf/MEC, FNDE e EEx	A EEx elabora o Plano de Atendimento
Brasil na Escola	SEB/MEC, FNDE, EEx, UEx e Escola	Elaboração do Plano de Atendimento da Escola e Plano de Aplicação Financeira de forma participativa
Educação e Família	SEB/MEC, FNDE, EEx, Escola, Conselho Escolar e UEx	Integração das instituições e da comunidade por meio da elaboração do Plano de Ação no PDDE Interativo

Fonte: Elaborado pelas autoras com base na análise de documentos do banco de dados da pesquisa.

Infere-se, a partir do Quadro 4, que o Programa Itinerários Formativos é o que mais evidencia explicitamente o que será desenvolvido por meio da colaboração entre União, estados e Distrito Federal. As entidades executoras aderentes ao Programa devem manter uma articulação direta e um canal de comunicação permanentemente aberto com o MEC. Isso se dá quando a EEx indica, no ato da adesão, dois servidores (um titular e outro adjunto) do quadro permanente da Secretaria de Educação, para atuarem como coordenadores estaduais ou distritais do Programa e para realizarem a interlocução junto ao MEC. Além da designação dos coordenadores estaduais do Programa, são, também, obrigações dos entes aderentes: o suporte e o apoio logístico para as ações no âmbito do Programa; a multiplicação das ações de formação propiciadas pelo Programa; preenchimento e envio periódico de relatórios de execução do Programa, quando da solicitação do MEC (Brasil, 2021b).

Prestação de contas

Com base na Resolução MEC/FNDE/CD nº 15, de 2021, a prestação de contas consiste na comprovação pelas EEx, UEx e EM da execução dos recursos recebidos às custas do PDDE, e das UEx e EM recebidos às custas das Ações Integradas, incluídos os saldos reprogramados de exercícios anteriores e os rendimentos auferidos nas aplicações financeiras, bem como do cumprimento dos objetos e objetivos do PDDE e das Ações Integradas (Brasil, 2021a).

A prestação de contas, após ser enviada pela UEx à EEx, é inserida no SiGPC — um sistema *on-line*, disponível no site do FNDE, que recepciona as prestações de contas do PDDE e Ações Integradas. Os registros inseridos no SiGPC, os extratos bancários fornecidos pelas instituições bancárias e os demais elementos que o FNDE julgar pertinentes — a exemplo dos relatórios de fiscalização, auditoria, monitoramento, denúncias, entre outros — são utilizados pela autarquia para apurar a regularidade das contas, bem como o cumprimento dos objetos e o alcance do objetivo do PDDE e Ações Integradas.

O encaminhamento das prestações de contas do PDDE e Ações Integradas é realizado da seguinte forma: no fim do exercício, as EEx junto às suas respectivas UEx, definem

o prazo de recebimento das prestações de contas, observada a exigência legal prevista por intermédio do SiGPC.[6] Os saldos financeiros de exercícios anteriores, reprogramados na forma prevista na Resolução, devem ser objeto de prestação de contas pelas UEx, EM e EEx, na forma e nos prazos legalmente previstos, devendo observar as normas do SiGPC do FNDE.

As prestações de contas dos recursos do PDDE e Ações Integradas transferidos às UEx são encaminhadas por elas às EEx (prefeituras municipais, secretarias estaduais ou distrital de Educação) constituídas de: relação de materiais, bens e serviços prioritários; consolidado de pesquisas de preços ou a justificativa pela não realização; demonstrativo da execução da receita, despesa e de pagamentos efetuados, conforme modelo previsto no SiGPC; extratos bancários da conta específica aberta para movimentação dos recursos depositados e das aplicações financeiras realizadas; conciliação bancária, na hipótese de constar saldo financeiro existente em 31 de dezembro nas contas específicas. Às EEx cabe analisar e julgar as prestações de contas relativas à execução dos recursos do PDDE e de suas Ações Integradas, recebidas das UEx antes de registrar os dados financeiros consolidados das referidas prestações de contas no SiGPC. Com base nos dados financeiros consolidados, o FNDE, por intermédio do SiGPC, procede à emissão automatizada de um dos seguintes pareceres: “aprovada”; “aprovada com ressalva”; “não aprovada”; “não apresentada”. É facultado ao FNDE, com fundamento nos relatórios de fiscalização, auditoria, monitoramento, denúncias, entre outros, que são utilizados pela autarquia para apurar a regularidade das contas, bem como o cumprimento dos objetos e o alcance do objetivo do PDDE e Ações Integradas, o julgamento de contas da UEx, hipótese em que o posicionamento firmado prevalecerá sobre o da correspondente EEx. As prestações de contas dos recursos do PDDE transferidos às EEx e as dos recursos do PDDE e das Ações Integradas às EM devem ser elaboradas mediante o registro dos dados físico-financeiros relativos à execução dos recursos no SiGPC.

6 Até trinta de abril do ano subsequente ao da efetivação do crédito, nas correspondentes contas correntes específicas das EEx e EM pelo FNDE.

Na hipótese do não envio da prestação de contas ou de irregularidades na ocasião de sua análise, o FNDE notifica a EEx e/ou EM para que, no prazo de trinta dias, regularize a situação e/ou promova o recolhimento dos recursos, devidamente atualizados, sem prejuízo de eventual suspensão dos repasses. Quando esgotar o prazo estabelecido sem que a EEx e/ou EM sanem suas pendências, o FNDE registra no SiGPC a omissão, reprovação ou aprovação parcial da prestação de contas, conforme o caso, com devido registro de inadimplência no sistema. Sanadas as ocorrências, o FNDE registra no SiGPC a recepção ou a aprovação da prestação de contas da EEx e EM, conforme o caso, com o devido registro de adimplência no sistema. As informações da execução financeira das prestações das UEx constarão no Demonstrativo Consolidado da Execução Físico-Financeira no SiGPC, após o envio da prestação de contas pela EEx. Eventuais inadimplências de prestação de contas das EEx não impedem a efetivação dos repasses de recursos às UEx, representativas das escolas de sua rede de ensino, desde que essa inadimplência não tenha sido ocasionada pela EEx por omissão de prestação de contas ao FNDE.

O gestor responsável pela prestação de contas que desvie, insira ou facilite a inserção de dados falsos, altere ou exclua indevidamente dados da prestação de contas é responsabilizado civil, penal e/ou administrativamente. Quando a prestação de contas for omissa, aprovada parcialmente ou reprovada, o FNDE adota medidas visando à recuperação dos créditos, em conformidade com os normativos do TCU e legislação correlata. A entidade que, por motivo de força maior, dolo ou culpa não apresentar ou tiver aprovadas parcialmente ou reprovadas as suas prestações de contas, deve apresentar as devidas justificativas ao FNDE. Na falta de apresentação ou da não aprovação, no todo ou em parte, da prestação de contas por culpa ou dolo do gestor anterior, as justificativas devem ser apresentadas pelo gestor que estiver no exercício do cargo à época em que foi levantada a omissão ou a irregularidade pelo FNDE. Caso as justificativas não sejam apresentadas pelo gestor responsável, é de responsabilidade do gestor sucessor a instrução obrigatória da Representação, nos moldes legais exigidos, a ser protocolada no Ministério Público.

O FNDE é autorizado a suspender o repasse dos recursos do PDDE e Ações Integradas nas seguintes hipóteses: omissão na prestação de contas; rejeição da prestação de

contas; utilização dos recursos em desacordo com os critérios estabelecidos para a execução do PDDE e Ações Integradas, conforme constatado por análise documental ou de auditoria. Além das hipóteses descritas, o FNDE é autorizado a suspender repasses às EEx, EM e UEx com cadastro do mandato do seu dirigente desatualizado. Esse tipo de suspensão ocorre quando constar no SiGPC o registro de inadimplência referente à prestação de contas do PDDE e Ações Integradas, desde que não haja documentação ou situação que suspenda os efeitos da inadimplência, com o devido registro no SiGPC ou quando houver determinação judicial, com prévia apreciação pela Procuradoria Federal no FNDE.

O FNDE pode exigir a devolução de recursos mediante notificação direta à EEx, UEx ou EM, contendo os valores a serem restituídos, acrescidos, quando for o caso, de juros e correção monetária, nas seguintes hipóteses: ocorrência de depósitos indevidos, pelo FNDE, na conta específica do PDDE e Ações Integradas; paralisação das atividades ou extinção de escola vinculada à EEx, UEx ou EM (Brasil, 2021a). Constata-se com análise da prestação de contas do PDDE, realizada pela Resolução MEC/FNDE/CD nº 15/2021, que há uma conexão de todas as entidades envolvidas no PDDE desde a transferência dos recursos do Programa até o processo de prestação de contas (Brasil, 2021a).

Monitoramento, fiscalização, controle social e indicador de desempenho

O FNDE atua com vários sistemas *on-line* para execução, monitoramento e controle social do PDDE, a saber: i) PDDEWeb – Sistema utilizado para cadastro e atualização cadastral das entidades passíveis de atendimento pelo PDDE; ii) PDDERExx – Relatório que apresenta as entidades previstas de serem atendidas com recursos do PDDE e de suas Ações Agregadas e aquelas efetivamente beneficiadas, bem como os respectivos valores previstos e destinados; iii) Acesso Público Módulo do Sistema de Gestão de Prestação de Contas (SiGPC), utilizado para consultar a situação de prestação de contas de recursos transferidos pelo FNDE, inclusive do PDDE e de suas Ações Agregadas.

A fiscalização da aplicação dos recursos financeiros relativos ao PDDE e às Ações Integradas é de competência do FNDE, do TCU e do Sistema de Controle Interno

do Poder Executivo Federal, mediante a realização de auditorias, inspeção, análise de dados e análise das prestações de contas. O FNDE realiza, a cada exercício, a auditagem na aplicação dos recursos do PDDE e Ações Integradas por sistema de amostragem, podendo, para tanto, requisitar o encaminhamento de documentos e demais elementos que julgar necessários, bem como realizar fiscalização *in loco*.

O monitoramento e a assistência técnica do PDDE e Ações Integradas são realizados pelo FNDE em parceria com instituições de ensino superior, unidades acadêmicas e centros colaboradores, objetivando apoiar em ações estruturantes para o gerenciamento do PDDE junto às EEx, UEx, EM, assim como as Ações Integradas executadas pelas UEx e EM. No caso de Minas Gerais, a instituição de ensino superior parceira do FNDE é a Universidade Federal de Uberlândia (UFU) por meio do Centro Colaborador de Apoio ao Monitoramento e à Gestão de Programas Educacionais (Cecampe[7] Sudeste). Dentre suas diversas atribuições, esse Centro se dedica à pesquisa e à produção de material de apoio à formação de gestoras e gestores, abordando temáticas relacionadas aos programas de financiamento vinculados ao FNDE, tais como PDDE e Ações Integradas, Pnate e Programa Caminho da Escola.

O processo de monitoramento trata do acompanhamento de processos-chave na lógica de intervenção, com a finalidade de permitir avaliação situacional e identificação de anormalidades para auxiliar no processo de tomada de decisão. Para fins de monitoramento, avaliação, controle social e para orientar a adoção de estratégias de incentivo à melhoria da gestão do Programa nas escolas, municípios e estados, o FNDE criou, em 2020, o Índice de Desempenho da Gestão Descentralizada do PDDE (Ideges PDDE), um índice composto que permite mensurar o desempenho da gestão descentralizada do PDDE pelas escolas beneficiadas pelo recurso em todo território nacional.

7 Conjunto das universidades parceiras do FNDE que realizam atividades de assistência técnica e monitoramento a fim de apoiar estados, municípios e escolas a aprimorarem a execução e o desempenho do PDDE e suas Ações Integradas, do Programa Caminho da Escola e do Pnate. Fonte: https://www.gov.br/fnde/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/pdde/cecampes-centros-colaboradores-de-apoio-ao-monitoramento-e-a-gestao-de-programas-educacionais. Acesso em: 1º set. 2023.

A gestão do PDDE no FNDE, em 2020, criou um sistema de Monitoramento do PDDE pela sociedade que usa indicadores e *Business Intelligence*, para potencializar a eficiência da gestão financeira descentralizada e gerar um terreno para análises, produção de conhecimentos e subsídios à tomada de decisão. Para isto, estão disponíveis os indicadores de Monitoramento referente ao PDDE, compostos de: i) indicadores sintéticos – Ideges PDDE; ii) indicadores analíticos – Painel de Acompanhamento da Adesão das Escolas; iii) Painel de Acompanhamento do Cartão PDDE; iv) Painel de Acompanhamento dos Saldos.[8] O Diretor Financeiro da Dafi da SRE de Paracatu apresentou imagens do presidente de uma CE expondo a trajetória da UEx no painel do Ideges para a comunidade escolar em Assembleia Geral.

As atividades de monitoramento são dinâmicas e realizadas semanalmente no FNDE a partir de análises nas bases de dados do PDDE para identificar as dificuldades na execução por parte das unidades executoras. Com base nos problemas identificados no monitoramento, são enviados comunicados às escolas e secretarias para dirimir os eventuais problemas identificados de forma mais ágil. Atualmente, está disponível no sítio do PDDE o "painel do Ideges" com informações sobre o desempenho de cada escola, município ou estado no Programa.

O Ideges, principal ferramenta do sistema de monitoramento do PDDE, é um instrumento para mensurar o desempenho da "gestão escolar descentralizada" em todo o território nacional, visando, em linhas gerais, identificar as escolas com melhor execução do Programa e reconhecer iniciativas exitosas de gestão, dentre outras possibilidades. O Ideges agrega três indicadores relativos às dimensões-chave de desempenho do Programa: i) Índice de Adesão ao PDDE, que mede a proporção de escolas que aderiram ao PDDE num determinado período, em relação ao universo de estabelecimentos educacionais que poderiam ser atendidos pelo Programa naquele período – o cadastro no Programa, por meio do sistema PDDEWeb; ii) Índice de Execução de Recursos, que mede em que proporção os recursos disponibilizados

8 Eles podem ser acessados na página do Monitore PDDE: https://www.fnde.gov.br/index.php/programas/pdde/area-para-gestores/monitore-o-pdde.

foram executados pelas entidades, ou seja, a execução dos recursos do Programa no âmbito da Unidade Executora; iii) Índice de Regularidade com Prestação de Contas, que é calculado pelo total de prestações de contas nas situações de "aprovadas" e "aprovadas com ressalva", em razão do total de obrigações de prestar contas das UEx.

O desempenho do Ideges PDDE pode ser classificado em cinco níveis: Muito Baixo; Baixo; Médio; Alto; e Muito Alto. Essa classificação é feita de acordo com a nota final do indicador – índice composto que varia de 0 a 10 – e reúne quatro variáveis: índice de adesão ao programa; índice de atualização cadastral; índice de execução de recursos; e índice de regularidade com a prestação de contas. O Ideges foi calculado para todas as escolas municipais ou estaduais passíveis de serem atendidas pelo PDDE. Em face disso, os recursos orçamentários do PDDE que não foram executados em razão de entidades que perderam o direito ao recebimento dos recursos em função das hipóteses previstas (como não atualização do cadastro da UEx, por intermédio do sistema PDDEWeb; irregularidade da EM com os procedimentos de habilitação e por possuírem pendências com prestação de contas de recursos do PDDE e Ações Integradas recebidos em exercícios anteriores) foram redistribuídos entre as EEx, UEx e EM que não estavam enquadradas nessas hipóteses de suspensão. A redistribuição é realizada de acordo com os recursos originalmente empenhados em suas respectivas unidades da federação e redes de ensino, com base nos seguintes critérios de priorização: i) EEx, UEx e EM que mantiveram o Ideges PDDE igual a 10 nos últimos três anos; ii) EEx, UEx e EM que tiveram maior percentual de aumento do Ideges nos últimos dois anos, isto é, que tiveram o maior percentual de aumento do Ideges entre o valor do ano anterior ao ano de análise e o valor do Ideges do ano analisado. Nos casos de empate, serão priorizadas as EEx, UEx e EM com maiores valores do Ideges nos últimos quatro anos (Brasil, 2021a).

O Cartão PDDE destinado a escolas urbanas e rurais em todo o território nacional tem como objetivo contribuir para mais controle sobre a destinação de recursos, mais agilidade na execução e prestação de contas e mais segurança nas transações bancárias. Sendo, portanto, mais um mecanismo de monitoramento da aplicação dos recursos do PDDE.

Em decorrência do processo de monitoramento, o FNDE pode identificar necessidade de visitação *in loco*, seja com a finalidade de obter informações para aprofundar o estudo do objeto do monitoramento, seja para desenvolver ações de assistência técnica ou de apoio ao ente monitorado.

***

Quatro diferentes entidades atuam diretamente no PDDE, a saber: i) o FNDE como órgão executor de políticas educacionais de assistência financeira do MEC a estados e municípios, responsável pela normatização complementar à legislação; abertura de contas correntes; repasse de recursos; manutenção de dados cadastrais de UEx, EEx e EM; ii) o MEC com suas Secretarias – instituição responsável pela elaboração dos programas indutores de políticas públicas financiadas pelo PDDE nas escolas e definição dos critérios de atendimento, orientação e capacitação de dirigentes de redes; iii) as Seduc – Secretarias de Educação dos entes subnacionais responsáveis pelo monitoramento, informações, orientações e capacitações de dirigentes de escolas, assim como membros de UEx para execução e prestação de contas do programa e manutenção de dados cadastrais de UEx; iv) a UEx – sociedade civil com personalidade jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, representativa das escolas públicas, denominada nas escolas públicas pesquisadas em Minas Gerais como CE, que se responsabilizam pela formalização dos procedimentos necessários ao recebimento dos repasses do programa, destinados às referidas escolas e polos, bem como pela execução e prestação de contas desses recursos. "Independentemente da denominação que a escola e sua comunidade escolham, a proposta com a UEx é garantir, por meio do PDDE, a participação de toda a comunidade escolar na gestão pedagógica, administrativa e financeira da unidade escolar" (Entrevistado 1 do FNDE).

O PDDE, portanto, nos documentos oficiais, estabelece no âmbito da gestão escolar uma divisão de tarefas entre os agentes políticos locais, subnacionais e centrais, gerando um tipo de conexão entre esses agentes, influenciando, assim, a gestão escolar, definida na LDB/1996 como democracia participativa, em que se previa a participação de professores, pais e da comunidade local. Enquanto o PDDE Básico, que vigora de 1995 até os dias atuais, possui um caráter genérico, pois a política do Programa resume-se a incentivar a autogestão e a organização da comunidade

escolar. O PDDE Ações Agregadas, a partir de 2007, divide-se em diversas finalidades, ampliando a participação e a deliberação da comunidade nas decisões inerentes à gestão escolar. Tal aspecto nos leva a pressupor que as ações do PDDE (Ações Agregadas) modificam os processos de participação e deliberação da gestão escolar e a relação dos entes federados, responsáveis por prestar assistência técnica e financeira aos entes subnacionais, com as escolas.

O PDDE, de certo modo, padronizou um desenho institucional que delega a responsabilidade sobre a gestão dos recursos públicos descentralizados para uma instituição de natureza privada; porém, atribui a elaboração de projetos por ele financiados às unidades escolares e o monitoramento ao MEC e SEE. Desse modo, o programa, além de envolver nos seus processos atores públicos e privados, conta com a presença de instituições de todos os entres federados (União, Estado e o território local), formando um coletivo com a presença de diversos atores e sistemas *on-line* imbricados na sua gestão, o que pressupõe novas formas democráticas de organização.

Considerações finais

Os estudos descritos neste livro apontaram um referencial teórico capaz de subsidiar a análise das políticas públicas educacionais utilizando o federalismo, as relações intergovernamentais e as competências constitucionais como base analítica. A análise proposta pavimentou o caminho conceitual e normativo que nos permitiu compreender a dinâmica operacional do financiamento da educação nacional no cenário do federalismo brasileiro no nível macro até chegarmos ao nível micro, que corresponde à gestão escolar — essência do PDDE.

O conceito de federalismo, baseado no federalismo moderno, corrobora a sua compreensão como organização territorial e como divisão de poder entre as partes que o constitui. O federalismo, como um termo guarda-chuva, envolve os conceitos relacionados ao modelo político-organizacional e que o integram, como gestão pública, RIG, rede, cooperação, coordenação, governança, além de aspectos específicos relacionados ao financiamento educacional. No modelo de federalismo cooperativo do Brasil, o termo envolve também as noções de regime de colaboração, competência privativa, função redistributiva e supletiva, e assistência técnica e financeira, funções intrínsecas à União desempenhadas pelo FNDE, como no caso do PDDE.

No que concerne às especificidades do modelo de federalismo brasileiro, apreende-se do conceito a organização política territorial do Estado Nacional com poderes compartilhados entre os três níveis de governo — União, estados e municípios. Sendo que o federalismo brasileiro retrata os laços constitutivos do seu povo e de suas instituições. A gestão pública no campo do federalismo, como política organizacional, busca alcançar diferentes propósitos políticos e sociais no que diz respeito à responsabilidade de suprir as demandas de serviços (sobretudo os sociais) dos seus cidadãos no território nacional e no local. O exercício dessa responsabilidade ocorre por intermédio da colaboração entre os entes mediante a divisão de competências que podem ser comuns e/ou concorrentes, compartilhadas entre si, ou específicas, unitárias a cada membro.

No Brasil, a divisão de competências entre as partes do federalismo se faz através do federalismo cooperativo, que retrata a divisão e o compartilhamento de

responsabilidades entre o sistema central e as demais unidades, sem separação rígida entre as competências definidas constitucionalmente. A gestão pública como elemento constitutivo de uma federação organizada por meio do federalismo apoia-se em técnicas que permitem a colaboração e coordenação entre os entes federativos mediante programas sociais e políticas públicas, pactuadas por meio de parceria entre as partes do pacto, negociadas através de políticas públicas, com capacidade para gerar compromisso e consensos ou, no mínimo, preservar a integridade dos entes, chegando mesmo à vinculação de pessoas e instituições por consentimento mútuo para um propósito específico, sem o sacrifício de suas identidades individuais.

Outro elemento do federalismo que nos ajudou a compreender a dinâmica federativa brasileira foi a inter-relação entre União, estados e municípios, pois nos nossos estudos e pesquisas consideramos as RIG como um elemento fundamental para a análise das políticas públicas educacionais brasileiras. No funcionamento do federalismo, as RIG têm a ver com as formas e os meios particulares de como se operacionaliza um sistema de governo e os meios que envolvem extensas e contínuas relações entre as esferas federal, estadual e governos locais ou qualquer combinação delas, compreendendo as relações estabelecidas entre os diferentes níveis de governo dentro de uma divisão político-territorial e suas instituições. No federalismo brasileiro, no campo educacional, o cumprimento das competências comuns dos entes federados se faz por meio da cooperação e coordenação. Na colaboração intergovernamental no financiamento da educação básica, destaca-se a responsabilidade de a União assistir técnica e financeiramente estados e municípios, em função redistributiva e supletiva, para a garantia de equidade e de padrão mínimo de qualidade na oferta educacional.

Quanto ao objetivo de descrever uma Política Pública Educacional, o PDDE, na dinâmica operacional do financiamento da educação no cenário federativo do Brasil, na base analítica proposta, o livro complementou os subsídios teóricos para a análise do PDDE na dinâmica operacional do financiamento da educação no cenário federativo do Brasil. A trajetória apresentada possibilitou incorporar novos elementos que contribuíram para consolidar a compreensão sobre a configuração do PDDE no desenho do financiamento da educação básica brasileira, e na estratégia da União de

enviar dinheiro direto para a escola, utilizando da assistência técnica e financeira da União através do FNDE. Visto que, no federalismo cooperativo da educação nacional, o FNDE cumpre a competência privativa da União exercendo a função constitucional supletiva de prestar assistência técnica e financeira aos entes subnacionais, e a outros atores do campo educacional, com a finalidade de aperfeiçoar o processo de aprendizagem da educação básica pública, por meio das transferências constitucionais, voluntárias e legais.

Neste panorama, configura-se o PDDE como um dispositivo utilizado pela autarquia para suplementar os recursos financeiros das unidades escolares. Para isso, o FNDE usa de sua fonte principal de recursos, o salário-educação, que, além de ser um dispositivo de transferência constitucional aos entes federados, é aporte para a transferência legal da União às unidades escolares. Na dinâmica operacional do financiamento da educação no cenário federativo do Brasil, o PDDE se estabelece na competência do FNDE de prestar assistência financeira com a finalidade de aperfeiçoar o processo de aprendizagem na educação básica pública, por intermédio da melhoria da estrutura física ou pedagógica das escolas por meio da transferência de recursos para execução das ações pelas unidades executoras. Sinteticamente, o Programa, no contexto do financiamento da educação básica no federalismo cooperativo, é uma ação associada à competência privativa da União, com caráter redistributivo, no exercício de sua função supletiva de prestar assistência técnica e financeira aos entes subnacionais por meio do FNDE, fomentado pelos recursos do salário-educação, com a transferência de dinheiro direto para as escolas.

Somente com a base analítica proposta foi possível entender que quatro diferentes entidades atuam diretamente no PDDE, a saber: i) o FNDE como órgão executor de políticas educacionais de assistência financeira do MEC a estados e municípios, responsável pela normatização complementar à legislação; abertura de contas correntes; repasse de recursos; manutenção de dados cadastrais de UEx, EEx e EM; ii) o MEC com suas Secretarias – instituição responsável pela elaboração dos programas indutores de políticas públicas financiadas pelo PDDE nas escolas e definição dos critérios de atendimento, orientação e capacitação de dirigentes de redes; iii) as Seduc – Secretarias de Educação dos entes subnacionais responsáveis

pelo monitoramento, informações, orientações e capacitações de dirigentes de escolas, assim como membros de UEx para execução e prestação de contas do programa e manutenção de dados cadastrais de UEx; iv) a UEx – sociedade civil com personalidade jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, representativa das escolas públicas, denominada nas escolas públicas pesquisadas em Minas Gerais como CE, que se responsabilizam pela formalização dos procedimentos necessários ao recebimento dos repasses do programa, destinados às referidas escolas e polos, bem como pela execução e prestação de contas desses recursos.

O PDDE, portanto, nos documentos oficiais, estabelece no âmbito da gestão escolar uma divisão de tarefas entre os agentes políticos locais, subnacionais e centrais, gerando um tipo de conexão entre esses agentes, influenciando, assim, a gestão escolar, definida na LDB/1996 como democracia participativa, em que se previa a participação de professores, pais e da comunidade local. Enquanto o PDDE Básico, que vigora de 1995 até os dias atuais, possui um caráter genérico, pois a política do Programa resume-se a incentivar a autogestão e a organização da comunidade escolar, o PDDE Ações Agregadas, a partir de 2007, divide-se em diversas finalidades, ampliando a participação e a deliberação da comunidade nas decisões inerentes à gestão escolar. O PDDE, de certo modo, padronizou um desenho institucional que delega a responsabilidade sobre a gestão dos recursos públicos descentralizados para uma instituição de natureza privada; porém, atribui a elaboração de projetos por ele financiados às unidades escolares e o monitoramento ao MEC e SEE. Desse modo, o programa, além de envolver nos seus processos atores públicos e privados, conta com a presença de instituições de todos os entres federados (União, estado e o território local), formando um coletivo com a presença de diversos atores e sistemas *on-line* imbricados na sua gestão, o que pressupõe novas formas democráticas de organização.

Referências

ABICALIL, Carlos Augusto. O Plano Nacional de Educação e o regime de colaboração. *Revista Retratos da Escola*, Brasília, v. 8, n. 15, p. 249–263, jul./dez. 2014. Disponível em: https://retratosdaescola.emnuvens.com.br/rde/article/view/440. Acesso em: 5 out. 2019.

ABRUCIO, Fernando Luiz. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, n. 24, p. 41–67, jun. 2005a. Disponível em: https://www.scielo.br/j/rsocp/a/7zWs4By9mFRYQPskSGLSDjb/abstract/?lang=pt. Acesso em: 10 set.2022.

ABRUCIO, Fernando Luiz. Reforma do Estado no federalismo brasileiro: a situação das administrações públicas estaduais. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 39, n. 2, p. 401–420, mar./abr. 2005b. Disponível em: https://periodicos.fgv.br/rap/article/view/6576/5160. Acesso em: 10 set.2021.

ABRUCIO, Fernando Luiz; SEGATTO, Catarina Ianni. Capacidades estatais locais na educação brasileira: avanços, limites e desafios. *In*: GRIN, Eduardo José; DEMARCO, Diogo Joel; ABRUCIO, Fernando Luiz (org.). *Capacidades estatais municipais*: o universo desconhecido no federalismo brasileiro. Porto Alegre: Editora UFRGS; CEGOV, 2021. p. 401–433.

ABRUCIO, Fernando Luiz; SOARES, Márcia M. *Redes federativas no Brasil*: cooperação intermunicipal no Grande ABC. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001.

AGRANOFF, Robert; RADIN, Beryl A. *Deil Wright's Overlapping Model of Intergovernmental Relations*: The Basis for Contemporary Intergovernmental Relationships. *In:* DEIL S. WRIGHT SYMPOSIUM. Understanding Intergovernmental Relations: Reflections and Directions ASPA, 2014.

AGRANOFF, Robert. Managing within the Matrix: Do Collaborative Intergovernmental Relations Exist? *Publius – The Journal of Federalism*, v. 31, n. 2, p. 31–56, 2001.

ALVARENGA, Eldaronice Queiroz de. *Efeitos do acordo de resultados na gestão das escolas estaduais da região norte do estado de Minas Gerais*. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2015.

ALVARENGA, Eldaronice Queiroz de *et al*. A revisão integrativa nos estudos das políticas públicas educacionais: potencialidades e aplicabilidade do método. *Rev. Bras. Educ*., Rio de Janeiro , v. 29, e290111, 2024. Disponível em http://educa.fcc.org.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-24782024000100283&lng=es&nrm=iso. Acesso em: 29 abr. 2025.

BALL, Stephen J.; MAGUIRE, Meg; BRAUN, Annete. *Como as escolas fazem as políticas*. Tradução de Janete Brindon. Ponta Grossa: Editora UEPG, 2016.

BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de direito administrativo*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2001.

CASTELLS, Manuel. A *sociedade em rede*: a era da informação: economia, sociedade e cultura. Tradução de Roneide Venâncio Majer. São Paulo: Paz e Terra, 1999. v. 1.

CASTRO, Jorge Abrahão de. Financiamento da Educação no Brasil. *Em Aberto*, Brasília, v. 18, n. 74, p. 11–32, dez. 2001.

CAVALCANTI, Cacilda Rodrigues. *Tensões federativas no financiamento da educação básica*: equidade, qualidade e coordenação federativa na assistência técnica e financeira da União. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2016.

CAVALCANTI, Cacilda Rodrigues; OLIVEIRA, Rosimar de Fátima. Mecanismos redistributivos na assistência financeira da União no âmbito da Educação Básica. *Educação em Revista*, Belo Horizonte, v. 35, p. 1–22, 2019. Disponível em: https://www.scielo.br/j/edur/a/Hg89jmNtYSMgNhqnDTxwShb/abstract/?lang=pt. Acesso em: 20 ago. 2021.

CURY, Carlos Roberto Jamil. O Plano Nacional de Educação: duas formulações. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, n. 104, p. 162–180, jul. 1998. Disponível em: https://publicacoes.fcc.org.br/cp/article/view/724/738. Acesso em: 10 ago. 2021.

CRUZ, Rosana Evangelista da. *Pacto federativo e financiamento da educação*: a função supletiva e redistributiva da União – o FNDE em destaque. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Sistema Nacional de Educação: desafio para uma Educação igualitária e federativa. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 29, n. 105, p. 1187–1209, set./dez. 2008.

CURY, Carlos Roberto Jamil. A questão federativa e a educação. *In*: OLIVEIRA, Romualdo P.; SANTANA, Wagner (org.). *Educação e Federalismo no Brasil*: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília: Unesco, 2010. p. 149–168.

ELAZAR, Daniel Judah. *Exploring Federalism*. Tuscaloosa: University of Alabama Press, 1991.

FARENZENA, Nalú. Relações intergovernamentais nas políticas de Educação Básica no Brasil: a Assistência da União aos governos subnacionais em foco. *Revista Uruguaya de Ciência Política*, Montevideo, v. 21, n. 1, p. 183–212, 2012. Disponível em: http://www.scielo.edu.uy/scielo.php?pid=S1688-499X2012000100009&script=sci_abstract. Acesso em: 10 dez. 2019.

FARENZENA, Nalú. Políticas de assistência financeira da União no marco das responsabilidades (inter)governamentais em Educação Básica. *In*: GOUVEIA, Andréa Barbosa; PINTO, José Marcelino Rezende; CORBUCI, Paulo Roberto (org.). *Federalismo e políticas educacionais na efetivação do direito à educação no Brasil*. Brasília: Ipea, 2011. p. 95–110.

FARENZENA, Nalú. Nas pegadas do salário-educação: um olhar sobre sua repartição entre esferas de governo. *Textura*, Canoas, v. 19, n. 40, p. 139–157, maio/ago. 2017. Disponível em: https://lume.ufrgs.br/handle/10183/163621. Acesso em: 10 dez. 2019.

FARENZENA, Nalú; MARCHAND, Patrícia Souza. Relações Intergovernamentais na Educação à Luz do Conceito de Regulação. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, v. 43, n. 150, p. 788–811, set./dez. 2013. Disponível em: https://www.scielo.br/j/cp/a/jDhxkMKHVsPxVmPXb3fgxMc/abstract/?lang=pt. Acesso em: 10 dez. 2019.

FISCHER, Tânia *et al*. *Gestão contemporânea, cidades estratégicas*: aprendendo com fragmentos e reconfigurações do local. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1996.

FREEMAN, Robert Edward. Strategic Management: A stakeholder approach. *In*: LAMB, Robert (ed.). *Advances in Strategic Management*. Boston: Pitman. 1984. v. 1. p. 31-60.

FREY, Klaus. Governança interativa: uma concepção para compreender a gestão pública participativa. *Política e sociedade*, n. 5, p. 119–138, out. 2004. Disponível em: https://periodicos.ufsc.br/index.php/politica/article/view/1982/1731 . Acesso: 19 dez. 2019.

FREY, Klaus; PENNA, Manoel Camillo; CZAJKOWSKI, Sérgio. Redes de políticas públicas e sua análise. *Portal das Ciências Sociais Brasileira*. *In*: ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM CIÊNCIAS SOCIAIS. 29., São Paulo, 2012. Disponível em: https://anpocs.com/index.php/papers-29-encontro/gt-25/gt19-21/3795-kfrey-redes/file. Acesso em: 14 dez. 2019.

HARMAN, Grant. Intergovernmental Relations: Federal Systems. *In*: HAWKESWORTH, Mary; KOGAN, Maurice (ed.). *Encyclopedia of Government and Politics*. London: Routledge, 1992. p. 336–350.

JESSOP, Bob. The rise of governance and the risk of failure: The case of economic development. *International Social Science Journal*, v. 50, n. 155, p. 29–45, 1998. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/228009942_The_rise_of_governance_and_the_risk_of_failure_The_case_of_economic_development. Acesso em: 20 ago. 2022.

LASCOUMES, Pierre; GALÈS, Patrick Le. *Sociologie de L' Action Publique*. 2 ed. Paris: Armand Colin, 2012

LOTTA, Gabriela Spanghero; GONÇALVES, Renata; BITELMAN, Marina Farkas. A coordenação federativa de políticas públicas: uma análise de políticas brasileiras nas últimas décadas. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, São Paulo, v. 19, n. 64, p. 2–18, jan./jun. 2014. Disponível em: https://periodicos.fgv.br/cgpc/article/view/5817/25223. Acesso em: 10 maio. 2019.

MAFASSIOLI, Andréia da Silva. *Programa Dinheiro Direto na Escola*: (re)formulações e implicações na gestão escolar e financeira da Educação Básica (1995–2015). Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2017. Disponível em: https://lume.ufrgs.br/handle/10183/158063. Acesso em: 10 jun. 2019.

MUKAI, Toshio. As competências dos entes federados na Constituição de 1988, em especial, em matéria ambiental. *Boletim de Direito Administrativo*, São Paulo, v. 7, n. 12, p. 711–716, dez. 1991. Disponível em: http://dspace/xmlui/bitstream/item/19219/geicIC_FRM_0000_pdf.pdf?sequence=1. Acesso em: 20 abr. 2022.

O'DONNELL, Guillermo. Democracia Delegativa? *Novos Estudos*, São Paulo: Cebrap, n. 31, p. 25–40, out. 1991.

OLIVEIRA, Romualdo P.; SANTANA, Wagner (org.). *Educação e Federalismo no Brasil*: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília: Unesco, 2010.

OLIVEIRA, Vanessa Elias de; LOTTA, Gabriela Spanghero. Momentos da recentralização: repasses e relações intergovernamentais no Brasil (1995–2014). *Planejamento e Políticas Públicas*, Brasília, p. 437–458, n. 52, jan./jun. 2019. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/9763. Acesso em: 10 dez. 2020.

O'TOOLE JR., L. J. Treating networks seriously: practical and research-based agendas in public administration. *Public Administration Review*,v. 57, n. 1, p. 45–52, 1997.

PERONI, Vera Maria Vidal. *Programa Dinheiro Direto na Escola*: uma proposta de redefinição do papel do Estado na educação? Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2007.

PETERS, B. Guy. Managing horizontal government: the politics of coordination. *Public Administration*, v. 76, n. 2, p. 295–311, 1998.

PINSON, Gilles. Governança e Sociologia da Ação Organizacional. Ação Pública, Coordenação e Teoria do Estado. *L'Année Sociologique*, v. 65, n. 2, p. 483–517, 2015.

QUEIROZ, Jacqueline Clara; FERREIRA, Sueli Mamede Lobo; DUTRA, Norivan Lustosa Lisboa. O salário-educação e as contradições em seu monitoramento: o caso do município de Luziânia-GO. *In*: JESUS, Wellington Ferreira de (org.). *O financiamento da educação básica no Brasil em tempos do golpe parlamentar e da EC 95/2016*: antigos desafios e novas possibilidades. Uberlândia: Culturatrix, 2017. v. 1. p. 236–251.

ROTHER, Edna Terezinha. 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 em: 11 out. 2019.

SANTANA, Aline Farias de. A *influência de stakeholders no processo deliberativo de políticas públicas*: o caso do Conselho Nacional de Assistência Social. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade de Brasília, Brasília, 2018.

SEGATTO, Catarina Ianni. O *papel dos governos estaduais nas políticas municipais de Educação*: uma análise dos modelos de cooperação intergovernamental. Tese (Doutorado em Administração Pública) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2015.

SEGATTO, Catarina Ianni; ABRUCIO, Fernando Luiz. A cooperação em uma federação heterogênea: o regime de colaboração na educação em seis estados brasileiros. *Revista Brasileira de Educação*, v. 21, n. 65, p. 411–429, abr./jun. 2016. Disponível em: https://www.scielo.br/j/rbedu/a/GgFJfHJLdjYnG3TQMJfK8pH/abstract/?lang=pt. Acesso em: 10 dez. 2019.

SOUZA, Bartolomeu José Ribeiro; OLIVEIRA, Rosimar de Fátima. O Salário-Educação no financiamento da educação básica no Brasil: mudanças e permanências. *Anais FINEDUCA*, ano VI, 2018.

SOUZA, Celina. *Coordenação de políticas públicas*. Brasília: Enap, 2018.

SOUZA, Celina. Desenho constitucional, instituições federativas e relações intergovernamentais no Brasil pós-1988. *In*: FLEURY, Sônia (org.). *Democracia, descentralização e desenvolvimento*: Brasil & Espanha. Rio de Janeiro: FGV, 2006. p. 105–271.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: questões temáticas e de pesquisa. *Caderno CRH*, Salvador, n. 39, p. 11–24, jul./dez. 2003. Disponível em: https://periodicos.ufba.br/index.php/crh/article/view/18743/12116. Acesso em: 5 out. 2019.

SOUZA, Celina. Governos e sociedades locais em contextos de desigualdades e de descentralização. *Ciência & saúde coletiva*, Rio de Janeiro, v. 7, n. 3, p. 431–442, 2002. Disponível em: https://www.scielo.br/pdf/csc/v7n3/13023.pdf. Acesso em: 5 out. 2019.

SOUZA, Celina; GRIN, Eduardo José. Desafios da federação brasileira: descentralização e gestão municipal. *In*: GRIN, Eduardo José; DEMARCO, Diogo Joel; ABRUCIO, Fernando Luiz (org.). *Capacidades estatais municipais*: o universo desconhecido no federalismo brasileiro. Porto Alegre: Editora UFRGS; CEGOV, 2021. p. 86–123.

SOUZA, Danielly Pinheiro Gusmão. *Efeitos dos investimentos do Programa "Dinheiro Direto na Escola-PDDE" na E. E. Comendador Murta, em Itinga-MG, na percepção da sua unidade executora*. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri, Teófilo Otoni, 2017. Disponível em: http://acervo.ufvjm.edu.br/jspui/handle/1/1809. Acesso em: 12 out. 2019.

WRIGHT, Deil S. *Para entender las relaciones intergubernamentales*. Cidade do México: Ucol, 1997.

WRIGHT, Deil S. Del federalismo a las relaciones intergubernamentales en los Estados Unidos de America: una nueva perspectiva de la actuación recíproca entre el Gobierno Nacional, Estatal y Local. Tradução: González González. *Revista de Estudios Políticos*, Madrid- Espanha, n. 6, p. 5–28, 1978. Disponível em: https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=1273148. Acesso em: 19 dez. 2019.

WRIGHT, Deil. *Understanding intergovernmental relations*. 3. ed. California: Books; Cole Publishing Company, 1988.

Legislações e documentos normativos

Federal

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. *Relatório do 4º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação – 2022*. Brasília: Inep, 2022a. Disponível em: https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/plano_nacional_de_educacao/relatorio_do_quarto_ciclo_de_monitoramento_das_metas_do_plano_nacional_de_educacao.pdf . Acesso em: 10 abr. 2023.

FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. *Relatório virtual de gestão do FNDE 2021*. Brasília: FNDE, 2022. Disponível em: https://www.gov.br/fnde/pt-br/acesso-a-informacao/transparencia-e-prestacao-de-contas-2/relatorio-de-gestao-1/relatorio-de-gestao-2021-1. Acesso em: 15 maio 2022.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Conselho Deliberativo. Resolução nº 15, de 16 de setembro de 2021. Brasília: FNDE, 2021a.

BRASIL. Ministério da Educação. Portaria nº 733, de 16 de setembro de 2021. Institui o Programa Itinerários Formativos. Brasília, 2021b. Disponível em: https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-733-de-16-de-setembro-de-2021-345462147. Acesso em: 12 abr. 2022.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). *Cartilha de Orientação do Novo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb)*. Brasília: FNDE, 2021c. Disponível em: https://www.gov.br/fnde/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/financiamento/fundeb/CartilhaNovoFundeb2021.pdf. Acesso em: 20 ago. 2023.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). *Relatório Virtual de Gestão do FNDE 2020*. Brasília: FNDE, 2021d. Disponível em: https://sites.google.com/view/relatriodegestao. Acesso em: 10 abr. 2022.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Conselho Deliberativo. Resolução nº 2, de 20 de abril de 2021. Brasília, 2021e. Disponível em: https://www.fnde.gov.br/index.php/acesso-a-informacao/institucional/legislacao/item/14157-resolu%C3%A7%C3%A3o-n%C2%BA-2,-de-20-de-abril-de-2021#:~:text=Disp%C3%B5e%20sobre%20os%20crit%C3%A9rios%20para,rural%2C%20para%20garantir%20o%20abastecimento. Acesso em: 12 abr. 2022.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Conselho Deliberativo. Resolução nº 5, de 20 de abril de 2021. Brasília, 2021f. Disponível em: https://www.fnde.gov.br/index.php/acesso-a-informacao/institucional/legislacao/item/14160-resolu%C3%A7%C3%A3o-n%C2%BA-5,-de-20-de-abril-de-2021#:~:text=Disp%C3%B5e%20sobre%20os%20crit%C3%A9rios%20de,fim%20de%20propiciar%20adequa%C3%A7%C3%A3o%20e. Acesso em: 12 abr. 2022.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Conselho Deliberativo. Resolução nº 6, de 20 de abril de 2021. Brasília, 2021g. Disponível em: https://www.fnde.gov.br/index.php/acesso-a-informacao/institucional/legislacao/item/14161-resolu%C3%A7%C3%A3o-n%C2%BA-6,-de-20-de-abril-de-2021. Acesso em: 12 abr. 2022.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Conselho Deliberativo. Resolução nº 10, de 23 de julho de 2021. Brasília, 2021h. Disponível em: https://www.fnde.gov.br/index.php/programas/programas-do-livro/legislacao/item/14188-resolu%C3%A7%C3%A3o-n%C2%BA-10,-de-23-de-julho-de-2021#:~:text=Disp%C3%B5e%20sobre%20os%20crit%C3%A9rios%20e,T%C3%A9cnico%20e%20Financeiro%20e%20Valoriza%C3%A7%C3%A3o. Acesso em: 12 abr. 2022.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Conselho Deliberativo. Resolução nº 11, de 31 de agosto de 2021. Brasília, 2021i. Disponível em: https://www.fnde.gov.br/index.php/acesso-a-informacao/institucional/legislacao/item/14197-resolu%C3%A7%C3%A3o-n%C2%BA-11,-de-31-de-agosto-de-2021#:~:text=Disp%C3%B5e%20sobre%20os%20crit%C3%A9rios%20para,escolar%20e%20no%20projeto%20de. Acesso em: 12 abr. 2022.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Conselho Deliberativo. Resolução nº 22, de 16 de novembro de 2021. Brasília, 2021j. Disponível em: https://www.fnde.gov.br/index.php/acesso-a-informacao/institucional/legislacao/item/14226-resolu%C3%A7%C3%A3o-n%C2%BA-22,-de-16-de-novembro-de-2021. Acesso em: 12 abr. 2022.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Conselho Deliberativo. Resolução nº 15, de 7 de outubro de 2020. Brasília, 2020a. Disponível em: https://www.fnde.gov.br/index.php/acesso-a-informacao/institucional/legislacao/item/13847-resolu%C3%A7%C3%A3o-n%C2%BA-15,-de-07-de-outubro-de-2020#:~:text=Disp%C3%B5e%20sobre%20a%20destina%C3%A7%C3%A3o%20de,Programa%20Dinheiro%20Direto%20na%20Escola%2C. Acesso em: 15 dez. 2020.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Conselho Deliberativo. Resolução nº 16, de 7 de outubro de 2020. Brasília, 2020b. Disponível em: https://www.fnde.gov.br/index.php/acesso-a-informacao/institucional/legislacao/item/13848-resolu%C3%A7%C3%A3o-n%C2%BA-16,-de-07-de-outubro-de-2020. Acesso em: 15 dez. 2020.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Ministério da Educação. *Relatório de Gestão FNDE 2019*. Brasília: FNDE, 2020c. Disponível em: https://www.fnde.gov.br/index.php/relatorios/relatorios-de-gestao. Acesso em: 10 dez. 2019.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Ministério da Educação. *Relatório de Gestão FNDE 2018*. Brasília: FNDE, 2019. Disponível em: https://www.fnde.gov.br/index.php/relatorios/relatorios-de-gestao. Acesso em: 10 dez. 2019.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Ministério da Educação. Conselho Deliberativo. Resolução nº 7, de 22 de março de 2018. Brasília, 2018a. Disponível em: https://www.fnde.gov.br/index.php/acesso-a-informacao/institucional/legislacao/item/11548-resolu%C3%A7%C3%A3o-cd-fnde-n%C2%BA7,-de-22-de-mar%C3%A7o-de-2018#:~:text=Autoriza%20a%20destina%C3%A7%C3%A3o%20de%20recursosAutoriza,1o%20ano%20ou%20no%202o. Acesso em: 10 dez. 2020.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Conselho Deliberativo. Resolução nº 9, de 13 de abril de 2018. Brasília, 2018b. Disponível em: https://www.fnde.gov.br/index.php/acesso-a-informacao/institucional/legislacao/item/11948-resolu%C3%A7%C3%A3o-n%C2%BA9,-de-13-de-abril-de-2018. Acesso em: 13 dez. 2020.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Conselho Deliberativo. Resolução nº 20, de 19 de outubro de 2018. Brasília, 2018c. Disponível em: https://www.fnde.gov.br/index.php/acesso-a-informacao/institucional/legislacao/item/12150-resolucao-n20-de-19-de-outubro-de-2018. Acesso em: 13 dez. 2020.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Conselho Deliberativo. Resolução nº 21, de 14 de novembro de 2018. Brasília, 2018d. Disponível em: https://www.fnde.gov.br/index.php/acesso-a-informacao/institucional/legislacao/item/12185-resolu%C3%A7%C3%A3o-n%C2%BA-21,-de-14-de-novembro-de-2018. Acesso em: 13 dez. 2020.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Ministério da Educação. *Relatório de Gestão FNDE 2017*. Brasília: FNDE, 2018e. Disponível em: https://www.fnde.gov.br/index.php/relatorios/relatorios-de-gestao. Acesso em: 13 dez. 2019.

BRASIL. Lei nº 13.415, de 16 de fevereiro de 2017. Conversão da Medida Provisória nº 746, de 2016. Altera as Leis nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (...) institui a Política de Fomento à Implementação de Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral. Brasília, 2017a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13415.htm. Acesso em: 20 maio 2022.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Ministério da Educação. *Relatório de Gestão FNDE 2016*. Brasília: FNDE, 2017b. Disponível em: https://www.fnde.gov.br/index.php/relatorios/relatorios-de-gestao. Acesso em: 14 dez. 2019.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Conselho Deliberativo. Resolução nº 2, de 14 de abril de 2016. (...) Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), (...) educação em tempo integral (...). Brasília, 2016a. Disponível em: https://www.fnde.gov.br/index.php/acesso-a-informacao/institucional/legislacao/item/8843-resolucao-cd-fnde-mec-n2-de-14-de-abril-de-2016. Acesso em: 13 dez. 2019.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Conselho Deliberativo. Resolução CD/FNDE/MEC nº 4, de 25 de outubro de 2016. (...) Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE (...) Programa Ensino Médio Inovador. Brasília, 2016b. Disponível em: https://www.fnde.gov.br/index.php/acesso-a-informacao/institucional/legislacao/item/9574-resolu%C3%A7%C3%A3o-cd-fnde-mec-n%C2%BA-4,-de-25-de-outubro-de-2016. Acesso em: 15 dez. 2020.

BRASIL. Resolução nº 5, de 25 de outubro de 2016. Destina recursos financeiros, nos moldes operacionais e regulamentares do Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE (...) Programa Novo Mais Educação. Brasília, 2016c. Disponível em: https://www.fnde.gov.br/index.php/acesso-a-informacao/institucional/legislacao/item/9575-resolu%C3%A7%C3%A3o-cd-fnde-mec-n%C2%BA-5,-de-25-de-outubro-de-2016. Acesso em: 12 dez. 2020.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Ministério da Educação. *Relatório de Gestão FNDE 2015*. Brasília: FNDE, 2016. Disponível em: https://www.fnde.gov.br/index.php/relatorios/relatorios-de-gestao. Acesso em: 15 dez. 2019.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Ministério da Educação. *Relatório de Gestão FNDE 2014*. Brasília: FNDE, 2015. Disponível em: https://www.fnde.gov.br/index.php/relatorios/relatorios-de-gestao. Acesso em: 14 dez. 2019.

BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação de 2014 a 2024 e dá outras providências. (...) Brasília - DF, 26 de junho de 2014a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm. Acesso em: 8 abr. 2022.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Conselho Deliberativo. Resolução/CD/FNDE nº 4, de 31 de março de 2014. (...) PDDE. Mais Cultura nas Escolas, de forma a potencializar as ações dos Programas Mais Educação e Ensino Médio Inovador. Brasil, 2014b. Disponível em: https://www.fnde.gov.br/index.php/acesso-a-informacao/institucional/legislacao/item/5350-resolu%C3%A7%C3%A3o-cd-fnde-n%C2%BA-4,-de-31-de-mar%C3%A7o-de-2014. Acesso em: 13 dez. 2020.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Conselho Deliberativo. Resolução/CD/FNDE/MEC nº 18, de 3 de setembro de 2014. (...) Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) (...) sustentabilidade socioambiental nas unidades escolares. Brasil, 2014c. Disponível em: https://www.fnde.gov.br/index.php/acesso-a-informacao/institucional/legislacao/item/6017-resolu%C3%A7%C3%A3o-cd-fnde-mec-n%C2%BA-18,-de-3-de-setembro-de-2014. Acesso em: 16 dez. 2020.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Ministério da Educação. *Relatório de Gestão FNDE 2013*. Brasília: FNDE, 2014d. Disponível em: https://www.fnde.gov.br/index.php/relatorios/relatorios-de-gestao. Acesso em: 16 dez. 2019.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Ministério da Educação. *Relatório de Gestão FNDE 2012*. Brasília: FNDE, 2013. Disponível em: https://www.fnde.gov.br/index.php/relatorios/relatorios-de-gestao. Acesso em: 16 dez. 2019.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Conselho Deliberativo. Resolução nº 11, de 7 de maio de 2013. (...) Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), (...) Programa de Formação Esportiva Escolar. Brasília. 2013a. Disponível em: https://www.fnde.gov.br/index.php/acesso-a-informacao/institucional/legislacao/item/4508-resolu%C3%A7%C3%A3o-cd-fnde-n%C2%BA-11,-de-7-de-maio-de-2013. Acesso em: 15 dez. 2020.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Conselho Deliberativo. Resolução nº 19, de 21 de maio de 2013. (...) Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) (...) salas de recursos multifuncionais. Brasília, 2013b. Disponível em: https://www.fnde.gov.br/index.php/acesso-a-informacao/institucional/legislacao/item/4544-resolu%C3%A7%C3%A3o-cd-fnde-n%C2%BA-18,-de-21-de-maio-de-2013. Acesso em: 15 dez. 2020.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Conselho Deliberativo. Resolução/CD/FNDE nº 32, de 2 de agosto de 2013. (...) Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), (...). Brasília, 2013c. Disponível em: https://www.fnde.gov.br/index.php/acesso-a-informacao/institucional/legislacao/item/4747-resolu%C3%A7%C3%A3o-cd-fnde-n%C2%BA-32,-de-2-de-agosto-de-2013. Acesso em: 17 dez. 2020.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Conselho Deliberativo. Resolução nº 33, de 9 de agosto de 2013. (...) Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) consumo e esgotamento sanitário nas unidades escolares beneficiadas. Brasília, 2013d. Disponível em: https://www.fnde.gov.br/index.php/acesso-a-informacao/institucional/legislacao/item/4784-resolu%C3%A7%C3%A3o-cd-fnde-n%C2%BA-33,-de-9-de-agosto-de-2013. Acesso em: 16 dez. 2020.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Conselho Deliberativo. Resolução nº 49, de 11 de dezembro de 2013. (...) Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) (...) Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE Escola). Brasília 2013e. Disponível em: https://www.fnde.gov.br/index.php/acesso-a-informacao/institucional/legislacao/item/5087-resolu%C3%A7%C3%A3o-cd-fnde-n%C2%BA-49,-de-11-de-dezembro-de-2013. Acesso em: 15 dez. 2020.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação; Conselho Deliberativo. Resolução nº 10, de 18 de abril de 2013. Dispõe sobre os critérios de repasse e execução do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), em cumprimento ao disposto na Lei 11.947, de 16 de junho de 2009. Brasília, 2013f. Disponível em: https://www.fnde.gov.br/acessibilidade/item/4386-resolu%C3%A7%C3%A3ocdfnden%C2%BA-10-de-18-de-abril-de-2013. Acesso em: 15 out. 2019.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação a Distância. *Curso PDDE / Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação*. 5. ed. atual. Brasília: MEC, FNDE, 2013g. (Formação pela Escola)

BRASIL. Lei nº 12.695, de 25 de julho de 2012. Dispõe sobre o apoio técnico ou financeiro da União no âmbito do Plano de Ações Articuladas; altera a Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, para incluir os polos presenciais do sistema Universidade Aberta do Brasil na assistência financeira do Programa Dinheiro Direto na Escola (...). Brasília: FNDE, 2012a.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Ministério da Educação. *Relatório de Gestão FNDE 2011*. Brasília: FNDE, 2012b. Disponível em: https://www.fnde.gov.br/index.php/relatorios/relatorios-de-gestao. Acesso em: 13 dez. 2019.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Ministério da Educação. *Relatório de Gestão FNDE 2010*. Brasília: FNDE, 2011. Disponível em: https://www.fnde.gov.br/index.php/relatorios/relatorios-de-gestao. Acesso em: 14 dez. 2019.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Ministério da Educação. *Relatório de Gestão FNDE 2009*. Brasília: FNDE, 2010. Disponível em: https://www.fnde.gov.br/index.php/relatorios/relatorios-de-gestao. Acesso em: 18 dez. 2019.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica (...). Brasília, 2009a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L11947.htm. Acesso em: 9 out. 2019.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Ministério da Educação. *Relatório de Gestão FNDE 2008*. Brasília: FNDE, 2009b. Disponível em: https://www.fnde.gov.br/index.php/relatorios/relatorios-de-gestao. Acesso em: 18 dez. 2019.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Ministério da Educação. *Relatório de Gestão FNDE 2007*. Brasília: FNDE, 2008. Disponível em: https://www.fnde.gov.br/index.php/relatorios/relatorios-de-gestao. Acesso em: 18 dez. 2019.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Ministério da Educação. *Relatório de Gestão FNDE 2006*. Brasília: FNDE, 2007. Disponível em: https://www.fnde.gov.br/index.php/relatorios/relatorios-de-gestao. Acesso em: 18 dez. 2019.

BRASIL. Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação (...). Brasília, 2007a. Disponível em: https://www.fnde.gov.br/index.php/legislacoes/decretos/item/3171-decreto-n%C2%BA-6094-de-24-de-abril-de-2007. Acesso em: 18 dez. 2019.

BRASIL. Ministério da Educação.Gabinete do Ministro. Portaria Normativa nº 27, de 21 de junho de 2007. Brasília, 2007b. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=8271-pornor27-2007-pdeescola-pdf&Itemid=30192. Acesso em: 18 out. 2019.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Ministério da Educação. *Relatório de Atividades FNDE 2005*. Brasília: FNDE, 2006a. Disponível em: http://www.fnde.gov.br/index.php/relatorios/relatorios-de-atividades. Acesso em: 18 dez. 2019.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006. Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Brasil, 2006b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc53.htm. Acesso em: 9 out. 2019.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Ministério da Educação. *Relatório de Atividades FNDE 2004*. Brasília: FNDE, 2005. Disponível em: http://www.fnde.gov.br/index.php/relatorios/relatorios-de-atividades. Acesso em: 18 dez. 2019.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Conselho Deliberativo. Resolução/CD/FNDE nº 52, de 25 de outubro de 2004. Dispõe sobre a criação do Programa Escola Aberta: Educação, Cultura, Esporte e Trabalho para a Juventude. Brasil, 2004a. Disponível em: https://www.fnde.gov.br/index.php/acesso-a-informacao/institucional/legislacao/item/4221-resolu%C3%A7%C3%A3o-cd-fnde-n%C2%BA-52,-de-25-de-outubro-de-2004. Acesso em: 18 dez. 2020.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Ministério da Educação. *Relatório de Atividades* FNDE 2003. Brasília: FNDE, 2004b. Disponível em: http://www.fnde.gov.br/index.php/relatorios/relatorios-de-atividades. Acesso em: 18 dez. 2019.

BRASIL. Lei nº 10.832, de 29 de dezembro de 2003. Altera o §1º e o seu inciso II do art. 15 da Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, e o art. 2º da Lei nº 9.766, de 18 de dezembro de 1998, que dispõem sobre o Salário-Educação. *Diário Oficial da União*, Brasília, 30 dez. 2003a.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Ministério da Educação. *Relatório de Atividades* FNDE 2002. Brasília: FNDE, 2003b. Disponível em: http://www.fnde.gov.br/index.php/relatorios/relatorios-de-atividades. Acesso em: 20 dez. 2019.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Ministério da Educação. *Relatório de Atividades* FNDE 2001. Brasília: FNDE, 2002. Disponível em: http://www.fnde.gov.br/index.php/relatorios/relatorios-de-atividades. Acesso em: 19 dez. 2019.

BRASIL. Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação 2001 a 2010 e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 10 jan. 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10172.htm. Acesso em: 8 abr. 2022.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Ministério da Educação. *Relatório de Atividades* FNDE 2000. Brasília: FNDE, 2001. Disponível em: http://www.fnde.gov.br/index.php/relatorios/relatorios-de-atividades. Acesso em: 19 dez. 2019.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Ministério da Educação. *Relatório de Atividades* FNDE 1999. Brasília: FNDE, 2000. Disponível em: http://www.fnde.gov.br/index.php/relatorios/relatorios-de-atividades. Acesso em:19 dez. 2019.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. *Relatório de Atividades* FDNE 1998. Brasília: FNDE, 1999. Disponível em: http://www.fnde.gov.br/index.php/relatorios/relatorios-de-atividades. Acesso em: 19 dez. 2019.

BRASIL. Resolução/CD/FNDE nº 6, de 13 de maio de 1998. Dispõe sobre os valores dos repasses de recursos financeiros aos Estados e Municípios, no exercício de 1998, para atendimentos aos Programas de Alimentação Escolar - PNAE e de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino - PMDE. Brasília, 1998a. Disponível em: http://www.fnde.gov.br/fnde/legislacao/resolucoes. Acesso em: 18 out. 2019.

BRASIL. Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Brasília, 1998b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9649cons.htm. Acesso em: 26 out. 2019.

BRASIL. Medida provisória nº 1.784, de 14 de dezembro de 1998. Dispõe sobre o repasse de recursos financeiros do Programa Nacional de Alimentação Escolar, institui o Programa Dinheiro Direto na Escola, e dá outras providências. Brasília, 1998c. Disponível em: http://www.fnde.gov.br/fnde/legislacao/resolucoes. Acesso em: 26 out. 2019.

BRASIL. Lei nº 9.766, de 18 de dezembro de 1998. Altera a legislação que rege o Salário-Educação, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 19 dez. 1998d.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. *Relatório de Atividades do FNDE 1997*. Brasília: FNDE, 1998e. Disponível em: http://www.fnde.gov.br/index.php/relatorios/relatorios-de-atividades. Acesso em: 16 dez. 2019.

BRASIL. Resolução nº 3, de 4 de março de 1997. Estabelece os critérios e formas de transferências de recurso financeiros às escolas públicas do ensino fundamental das redes estadual, do Distrito e municipal e às escolas de educação especial mantidas por organização não governamental, sem fins lucrativos, à conta do Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental – PMDE. Brasília, 1997a. Disponível em: http://www.fnde.gov.br/fnde/legislacao/resolucoes. Acesso em: 26 out. 2019.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. *Manual do programa "dinheiro na escola" – procedimentos operacionais*. Brasília, 1997b.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais. *Subsídios para a elaboração do Plano Nacional de Educação*: educação infantil e ensino fundamental: Região Norte. Brasília: O Instituto, 1997c.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Dispõe sobre as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. *Diário Oficial da União*, Brasília, 23 dez. 1996a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br. Acesso em: 8 abr. 2022.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996. Modifica os arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições constitucionais transitórias. Brasil, 1996b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc14.htm. Acesso em: 15 dez. 2019.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. *Manual de orientação para a constituição de unidades executoras*. Brasília, 1995a.

BRASIL. Ministério da Administração e Reforma do Estado. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília: MARE, 1995b.

BRASIL. Resolução nº 12, de 10 de maio de 1995. Cria o Programa de Desenvolvimento do Ensino Fundamental (PMDE). Brasília: FNDE, 1995c. Disponível em: http://www.fnde.gov.br/fnde/legislacao/resolucoes. Acesso em: 26 out. 2019.

BRASIL. *Plano Decenal de Educação para Todos* 1993-2003. Brasília: MEC, 1993. Disponível em: www.dominiopublico.gov.br. Acesso em: 20 nov. 2019.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de* 1988. Brasília, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 4 maio 2022.

BRASIL. Lei nº 7.398, de 4 de novembro de 1985. Dispõe sobre a organização de entidades representativas dos estudantes de 1º e 2º graus e dá outras providências. Brasília, 1985. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7398.htm. Acesso em: 11 nov. 2022.

BRASIL. Lei nº 4.440, de 27 de outubro de 1964. Institui o Salário-Educação e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 29 out. 1964.

Minas Gerais

MINAS GERAIS. *Constituição do Estado de Minas Gerais*. 14. ed. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 1989. Disponível em: www.almg.gov.br. Acesso em: 15 jul. 2012.

MINAS GERAIS. Lei nº 15.293, de 5 de agosto de 2004. Secretaria de Estado de Educação de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2004. Disponível em: https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa-novamin.html?tipo=lei&num=15293&ano=2004. Acesso em: 3 set. 2019.

MINAS GERAIS. Decreto nº 44.559, de 29 de junho de 2007. Regulamenta a Avaliação de Desempenho Individual do servidor estável ocupante de cargo efetivo do detentor de função pública da Administração Pública Direta, Autárquica e Fundacional do Poder Executivo Estadual. Belo Horizonte, 2007. Disponível em: https://www.almg.gov.br/legislacao-mineira/texto/DEC/44559/2007/?cons=1. Acesso em: 9 nov. 2022.

MINAS GERAIS. Resolução SEE nº 4.144/2019. Altera a Resolução SEE nº 3.670, de 28 de dezembro de 2017, que regulamenta o disposto no Decreto Estadual nº 45.085, de 8 de abril de 2009, que dispõe sobre a transferência, utilização e prestação de contas de recursos financeiros repassados às caixas escolares vinculadas às unidades estaduais de ensino. Belo Horizonte, 2019. Disponível em: https://www2.educacao.mg.gov.br/images/documentos/RESOLU%C3%87AO%20SEE%204.144-2019.pdf. Acesso em: 9 nov. 2022.

MINAS GERAIS. Resolução SEE nº 4.277/2020. Institui Comissão Permanente de Patrimônio e Inventário de bens móveis no âmbito da Secretaria de Estado de Educação de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2020. Disponível em: https://www2.educacao.mg.gov.br/images/documentos/4277-20-r%20-%20Public.%2023-01-20.pdf. Acesso em: 10 nov. 2020.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Educação de Minas Gerais. Resolução SEE nº 4.487, de 25 de janeiro de 2021. Institui o Protocolo Orientador da atuação da Inspeção Escolar no Sistema de Ensino de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2021a.

MINAS GERAIS. Decreto nº 48.187, de 6 de maio de 2021. Altera o Decreto nº 44.559, de 29 de junho de 2007, que regulamenta a Avaliação de Desempenho Individual, o Decreto nº 44.986, de 19 de dezembro de 2008, que regulamenta a Avaliação de Desempenho do Gestor Público, e o Decreto nº 45.851, de 28 de dezembro de 2011, que regulamenta o estágio probatório e a avaliação especial de desempenho. Belo Horizonte, 2021b. Disponível em: https://www.almg.gov.br/legislacao-mineira/texto/DEC/48187/2021/. Acesso em: 10 nov. 2022

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Educação de Minas Gerais. Resolução SEE nº 4.627, de 24 de agosto de 2021. Estabelece procedimentos para reutilização e descarte dos livros e materiais didáticos do Programa Nacional do Livro e Material Didático (PNLD), assim como de materiais de apoio e outras publicações diversas produzidas ou adquiridas pela própria Secretaria e consideradas irrecuperáveis, desatualizadas ou inservíveis no âmbito da Secretaria de Estado de Educação de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2021c.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Educação de Minas Gerais. Documento Orientador do Conselho de Classe. Documento Orientador 2021. Belo Horizonte, 2021d. Disponível em: https://www2.educacao.mg.gov.br/images/documentos/Documento%20Orientador%20do%20Conselho%20de%20Classe%202021.pdf. Acesso em: 10 nov. 2022.

MINAS GERAIS. Lei Estadual nº 24.188, de 20 de junho de 2022. Dá nova redação aos arts. 1º a 4º e altera a ementa da Lei nº 16.683, de 10 de janeiro de 2007, que autoriza o Poder Executivo a desenvolver ações de acompanhamento social nas escolas da rede pública de ensino do Estado. Belo Horizonte, 2022a.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Educação de Minas Gerais. Conselho de Representante de Turma. Orientações 2022. Belo Horizonte, 2022b. Disponível em: https://www2.educacao.mg.gov.br/images/documentos/Conselho%20de%20representante%20de%20turma%20-%20orienta%C3%A7%C3%B5es%202022.pdf. Acesso em: 8 nov. 2022.

MINAS GERAIS. SIMAVE, Sistema Mineiro de Avaliação e Equidade da Educação Pública. PROEB/PROALFA. *Manual do Diretor Escolar*. Juiz de Fora: Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF), Caed, 2022c.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Educação de Minas Gerais. Resolução SEE nº 4.764, de 23 de agosto de 2022. Dispõe sobre a Assembleia Escolar e sobre a estrutura, o funcionamento e o processo de eleição dos membros do Colegiado Escolar na rede estadual de ensino de Minas Gerais. *Minas Gerais*, 24 ago. 2022d.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Educação de Minas Gerais. Diretoria de Modalidades de Ensino e Temáticas Especiais. Memorando-Circular nº 48/2022/SEE/DMTE – CTETC. Belo Horizonte, 27 out. 2022e.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Educação de Minas Gerais. Resolução SEE nº 4.782, de 4 de novembro de 2022. Estabelece normas para o processo de escolha de servidor para o cargo de provimento em comissão de Diretor e para função gratificada de Vice-diretor de Escola da Rede Estadual de Minas Gerais e trata de outros dispositivos correlatos.

Belo Horizonte, 2022f. Disponível em: https://acervodenoticias.educacao.mg.gov.br/index.php?option=com_gmg&controller=document&id=29999-resolucao-see-n-4-782-de-04-de-novembro-de-2022?layout=print#:~:text=Estabelece%20normas%20para%20o%20processo,trata%20de%20outros%20dispositivos%20correlatos.. Acesso em: 8 nov. 2022.

Sobre as autoras

Eldaronice Queiroz de Alvarenga

Doutora em Educação pelo Programa de Pós-Graduação em Educação: Conhecimento e Inclusão Social, Linha de Pesquisa Políticas Públicas de Educação, na Faculdade de Educação da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Membra do Grupo de Pesquisa em Política e Administração de Sistemas Educacionais (PASE). Analista Educacional na Secretaria de Educação do Estado de Minas Gerais. Diretora Educacional na Superintendência Regional de Ensino de Pirapora-MG.

Rosimar de Fátima Oliveira

Pós-doutorado pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRS). Doutora em Educação pela Universidade de São Paulo (USP). Coordenadora do Programa de Pós-Graduação em Educação: Conhecimento e Inclusão Social, na Faculdade de Educação da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Coordenadora do Grupo de Pesquisa em Política e Administração de Sistemas Educacionais (PASE).

A Editora Selo FaE acolhe textos de professores,
estudantes, egressos e técnico-administrativos
da Faculdade de Educação, especialmente
aqueles produzidos no âmbito
das atividades acadêmicas.
Este livro foi publicado com o apoio da Fundação
de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais
(FAPEMIG) – Processo APQ-04927-23.

A presente edição foi composta em caracteres
Impact, Lora e Inter.