

# Programa Dinheiro Direto na Escola: estudos de dois casos paulistas\*

*Money Straight into to the School" Program: studies of two cases in São Paulo*

Theresa Adrião\*\*

Teise Garcia\*\*\*

\* Este trabalho contou como auxílio da aluna Egle P. Bezerra do curso de Pedagogia da UNESP-RC.

\*\* Profa. Dra. do Departamento de Educação da Unesp- RC.  
e-mail: theadriao@yahoo.com.br

\*\*\* Profa. Dra. da Faculdade de Educação e Letras da UMESp.  
e-mail: teise@uol.com.br

## Resumo

Este trabalho, parte integrante do Projeto Interinstitucional denominado **Programa Dinheiro Direto na Escola: uma proposta de redefinição do papel do Estado na educação?**, apresenta resultados parciais de pesquisa que visa a analisar a implantação do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) na rede estadual de ensino do Estado de São Paulo e na rede municipal da cidade paulista de Pirassununga. Realizou-se análise documental sobre a normalização do Programa nas duas redes selecionadas, incluindo a pesquisa em dados financeiros e educacionais coletados nas duas esferas administrativas. A seleção das duas redes públicas visou ao estudo da implantação do PDDE em duas circunstâncias distintas: no caso da rede estadual, o Programa é implantado em um contexto no qual as Associações de Pais e Mestres (APMs) já funcionavam como unidades executoras, recebendo e executando recursos nas escolas. No município de Pirassununga, o PDDE inaugura a sistemática de descentralização de recursos, sendo para tanto, criadas as Associações de Pais e Mestres. Verificou-se, por meio do estudo realizado, a existência de diferenças entre as duas redes e entre escolas da mesma rede no que diz respeito aos repasses. Tais diferenças relacionam-se ao tamanho da unidade e da própria rede. Em relação à gestão dos recursos, observa-se a centralidade das APMs. No caso da rede estadual, aparentemente tal centralidade contribui para o esvaziamento das funções deliberativas do Conselho de Escola.

## Palavras-chave

Dinheiro na escola; financiamento da educação; PDDE.

## Abstract

This study is part of the Interinstitutional Project named **Money Straight Into the School Program: proposal for the redefinition of the State role in Education?**. It presents partial results of research which seek to analyze the implantation of the **Money Straight Into the School Program (PDDE)** in the São Paulo State education network as well as in the municipal education network of Pirassununga (a city in the State of São Paulo). Documental analysis was carried out on the formal procedures of the Program in the two selected networks including research on financial and educational data collected in the

two administrative fields. The choice of the two public networks sought to study the implantation of PDDE in two distinct situations: in the case of the State Network the Program is implanted in a context where the Parent and Teacher Associations (APMs) already functioned as executor units receiving and executing resources in the schools. In the city of Pirassununga the PDDE inaugurates the systematics of decentralization of resources for which were created the Parent and Teacher Associations (APMs). It was verified, by the study carried out, that there existed differences between the two networks and between schools from de same network concerning money received. Such differences are related to the size of the unit and to the network itself. As to the management of the resources, the centrality of the APMs was observed. In the case of the State Network, apparently such centralization contributes to the draining of the deliberative functions of the School Council.

### Key words

Money in the school; financing of education; PDDE.

## Introdução

Este trabalho, parte integrante do Projeto Interinstitucional denominado **Programa Dinheiro Direto na Escola: uma proposta de redefinição papel do Estado na educação?**, apresenta resultados parciais de pesquisa que visa a analisar a implantação do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) na rede estadual de ensino do Estado de São Paulo e na rede municipal da cidade paulista de Pirassununga.

Para o aqui exposto, procedemos à análise preliminar tanto de documentos oficiais que normalizaram o programa nas duas redes selecionadas, quanto de dados financeiros e educacionais coletados junto aos órgãos administrativos das duas esferas.

O critério adotado para a escolha das duas redes de ensino buscou captar a implantação e o funcionamento do Programa em dois casos distintos: o primeiro refere-se a uma rede pública cujas escolas possuíam Unidades Executoras (Uex) antes da vigência do Programa – rede estadual, o segundo, no qual a existência de tais uni-

dades tenha sido, de certa forma, induzida pelo próprio PDDE. Soma-se a isso, o fato de que na rede estadual todas as escolas possuíam sua própria unidade executora, enquanto nas escolas de Pirassununga, os recursos do Programa foram recebidos por meio de uma única Uex, caracterizando um consórcio inter-escolar.

Cabe observar que, ao analisarmos o processo de implantação do Programa, remetemo-nos aos anos de 1995, no caso da rede estadual de ensino, e ao ano de 1998 na rede municipal de Pirassununga.

## Sobre o Programa Dinheiro Direto na Escola

Em 1995, o Ministério da Educação implantou o Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental, cabendo sua execução e financiamento ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), para o que cria o Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental, com o objetivo declarado de, ao descentralizar os recursos federais para a educação, estimular a melhoria

da qualidade do ensino fundamental e a autonomia das escolas (BRASIL, FDE, 2003).

No mesmo ano, o FNDE elaborou um manual com orientações para a implantação do programa nos Estados e municípios (Res. 12, de 10 de maio de 1995)<sup>1</sup>. O documento, em sua Introdução, afirma o papel de coordenação do Ministério da Educação e do Desporto:

O MEC deverá executar cada vez menos e exercer cada vez mais uma função de articulação na coordenação da ação dos estados e municípios (...). Todas as ações serão orientadas com vistas à descentralização crescente, com o objetivo último de atingir diretamente a escola, contribuindo para o fortalecimento de sua gestão (MEC, FNDE, p. 13).

As estratégias de ação do MEC envolviam o repasse de recursos diretamente para as escolas públicas municipais e estaduais de ensino fundamental, por meio de convênios entre as secretarias de educação e o FNDE. O acompanhamento e a fiscalização da prestação de contas eram realizados pelas Delegacias do MEC, Secretarias de Educação, FNDE e pela Secretaria de Educação Fundamental do MEC. Os recursos disponibilizados provinham e ainda provêm da redistribuição do Salário-Educação, priorizando dessa maneira, as regiões mais "carentes" (FNDE, 1995, p. 13).

A partir de 14/12/1998, com a edição da Medida Provisória n. 1.784, o Programa foi institucionalizado e passou a denominar-se Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) (BRASIL, FNDE, 1999), eliminando a necessidade de convênios, exceto para escolas de educação especial mantidas por Organizações Não-Governamentais sem fins

lucrativos, ou seja, para instituições privadas, conforme Artigo 19 da Lei n. 9394/96.

Para efeito do recebimento dos recursos, as escolas públicas (art19, da Lei 9394/96) que oferecem o ensino fundamental devem constituir, **preferencialmente**, Unidades Executoras entendidas como associações civis de direito privado, (Associações de Pais e Mestres, Conselho Escolar, Cooperativas Escolares ou similares), sem fins lucrativos e com representação da comunidade escolar. Às UEx é permitido, além de administrar recursos oriundos de repasses governamentais, proceder à captação de recursos financeiros junto a esferas privadas e ao seu gerenciamento.

No caso de escolas com mais de 99 matrículas, a existência de tais associações faz-se obrigatória. Os estabelecimentos com matrículas entre 21 e 99 alunos podem receber os recursos do Programa por meio da secretaria de educação do estado ou município, de acordo com sua vinculação<sup>2</sup>. Há ainda a possibilidade de as escolas receberem os repasses mediante a formação de consórcio, por meio do qual é constituída uma única unidade executora que as representa. O número de escolas, nesse caso, não pode ultrapassar a 20 e todas devem pertencer à mesma rede (BRASIL, 2003).

Com o intuito de perceber o impacto do PDDE na composição dos gastos em educação em cada uma das redes, optamos por comparar os recursos advindos do Programa ao conjunto das despesas com o ensino fundamental em cada uma das redes de ensino em estudo. Os documentos pesquisados permitiram-nos verificar o número de escolas beneficiárias e o mon-

tante total de repasses no Estado de São Paulo em 1995, no caso da rede estadual e em 1998 no caso da rede municipal.

Os recursos do PDDE são repassados anualmente, tendo como base um valor pré-fixado de acordo com o número de alunos matriculados no ano de exercício

anterior, segundo as informações obtidas pelo censo escolar. O Programa prevê despesas com custeio e manutenção de pequenos investimentos, vetando gastos com pessoal. O repasse é feito segundo faixas que correspondem ao número de alunos matriculados:

**Quadro 1: Recursos conforme o número de alunos matriculados – 1995**

<b>Nº de alunos matriculados</b>	<b>Valor anual por escola (R\$) – julho 1995</b>	<b>Valor indexado (R\$) – julho de 2002</b>
Até 50	500,00	643,37
De 51 a 100	700,00	900,79
De 101 a 250	1.400,00	1.801,44
De 251 a 500	2.100,00	2.702,15
De 501 a 750	3.500,00	4.503,59
De 751 a 1.000	4.900,00	6.305,02
De 1.001 a 1.500	5.600,00	7.205,74
De 1.501 a 2.000	7.700,00	9.907,89
Mais de 2.000	10.500,00	13.510,72

Fonte: Comunicado SE, de 5 de julho de 1995.

O quadro corresponde aos valores transferidos para as regiões Sul, Sudeste e para o Distrito Federal. A distribuição dos recursos por *faixas* de repasse muito diferenciadas certamente gerou distorções no manejo dos mesmos por parte das escolas. Assim, uma unidade escolar que tivesse 2.000 alunos recebeu os mesmos R\$7.700,00 que outra com 1501. No primeiro caso, o valor médio por aluno/ano foi de R\$3,85 por ano, enquanto no segundo correspondeu a R\$5,13/ano. Escolas com mais de 2.000 alunos receberam R\$10.500,00. Se a escola tivesse 2001 alunos, isso significaria R\$5,25 por aluno/ano, mas se tivesse 3.000 alunos, o valor decli-

naria para R\$3,50 por aluno/ano, uma diferença de aproximadamente 30%.

### **A implantação do PDDE na rede estadual de ensino**

A partir do Comunicado GS de 5/7/95, a Secretaria da Educação do Governo do Estado de São Paulo (SE-SP) disciplina a implantação do PDDE na rede estadual. De acordo com o documento, todas as escolas que ofereciam o ensino fundamental regular ou supletivo, fariam jus aos repasses conforme o número de alunos matriculados e de acordo com as faixas de distribuição já apresentada no Quadro 1.

Comparando os gastos do governo do Estado São Paulo apenas com o ensino fundamental e o montante total trans-

ferido pelo PMDE em todo o país em 1995, obtemos o quadro abaixo:

**Quadro 2: Comparação entre as despesas estaduais com ensino fundamental e transferências nacionais do PMDE em 1995**

<b>Ano</b>	<b>Despesas no Estado de São Paulo – ensino Fundamental em rede estadual</b>	<b>Total de Repasses – PMDE no território nacional</b>
1995	2.513.093.200,00	28.350.229,00

Fontes: Secretaria de Estado da Fazenda/Coordenação da Administração Financeira; Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados – Seade e FNDE – Relatório de Atividades 1997 - resultados do PMDE no triênio 1995-1997.

O quadro nos permite verificar a pouca relevância que os repasses têm para o conjunto das despesas com ensino fundamental na rede estadual de São Paulo, uma vez que comparado o total de repasses do PMDE para o país aos gastos estaduais apenas com o ensino fundamental, o percentual é próximo de 10%.

Mantida a perspectiva de descentralização da gestão financeira contida no Programa, em São Paulo coube à Fundação para Desenvolvimento da Educação (FDE) estabelecer os convênios com as unidades executoras das escolas para o repasse dos recursos. Nesses termos, frise-se que o trâmite adotado para o repasse de tais recursos às escolas deu-se entre fundações, ou seja, paralelamente ao aparato da administração pública direta. Ao órgão da administração direta, no caso as então existentes Delegacias de Ensino, coube a função de intermediar as remessas entre escolas e FDE, checando os documentos de caracterização da unidade executora e a prestação de contas enviados pelas escolas e

que integravam, como anexo, o Comunicado da secretaria.

Determinou-se às Associações de Pais e Mestres (APM), instituídas desde 1978<sup>3</sup>, cumprirem a função de unidade executora e, por conseguinte, administrarem os recursos provenientes do PDDE.

De acordo com o Artigo 6º, III, do Estatuto Padrão, as APMs paulistas têm, entre outras funções, a tarefa de mobilizar recursos humanos, materiais e financeiros da comunidade para auxiliar a escola na melhoria da qualidade do ensino, na assistência ao educando e na manutenção do patrimônio escolar, objetivos assemelhados ao encontrados no PDDE.

Caracterizadas como instituição auxiliar da direção da escola (Art 2º), sem finalidades lucrativas (Art 3º), a história das APMs paulistas encontra-se diretamente relacionada às lutas dos educadores pela democratização da gestão escolar.

Inúmeros trabalhos<sup>4</sup>, produzidos principalmente durante as década de 1980 e 1990, apontaram sua existência como

um dos fatores que inibiram a superação da mera formalidade com que a maior parte dos Colegiados Escolares, aqui denominados Conselhos de Escola (CEs)<sup>5</sup>, funcionavam.

Sinteticamente, dois elementos reforçavam essa tese. O primeiro refere-se à separação, em duas instâncias, das decisões sobre o funcionamento da escola: questões de natureza financeira constituíam temas direcionados à APM, enquanto questões de natureza pedagógica ou administrativa eram direcionadas aos Conselhos de Escola. Tal situação acabava por criar, na melhor das hipóteses, uma sobreposição de decisões, quando não, um esvaziamento dos Conselhos de Escola uma vez que a instância responsável pela gestão dos recursos financeiros possui uma posição de destaque em qualquer processo decisório.

O segundo elemento que, articulado ao anterior, contribui para que a APM exerça um papel de enfraquecimento dos CEs origina-se da própria natureza dessa instituição: seu caráter auxiliar da direção escolar a coloca hierarquicamente abaixo da já monocrática e centralizada, em seus diretores, gestão das escolas estaduais. Além do mais, sendo o diretor da escola o presidente nato de um Conselho Deliberativo constituído por 11 membros, acaba por concentrar, inclusive estatutariamente (Art.16), o controle sobre o processo decisório nas APMs.

Nesses termos e apesar dos apelos oficiais, o modo pelo qual o PDDE foi implantado no caso paulista parece reforçar a estrutura pouco permeável à participa-

ção de pais e alunos que tem caracterizado nossas escolas.

## **O PDDE em Pirassununga**

O município de Pirassununga, com seus 64.853 habitantes, situa-se na porção leste do estado de São Paulo, distante 207 quilômetros da capital, no eixo de mais acentuado desenvolvimento sócioeconômico do estado - São Paulo a Ribeirão Preto. De acordo com o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), calculado pela ONU com base na renda, educação e expectativa de vida, Pirassununga é a trigésima melhor cidade para se viver no Brasil. Vale ressaltar, que o município não possui favelas e que 100% dos domicílios da zona urbana são atendidos por serviços de água tratada e de esgoto.

Em 1995, ano de implantação do PDDE em São Paulo, o município de Pirassununga não oferecia o ensino fundamental regular. Sua rede de ensino era constituída por escolas de educação infantil, atendendo a 1702 crianças; educação especial, com 108 alunos e educação de jovens e adultos por meio da oferta de ensino supletivo de 1<sup>a</sup> a 4<sup>a</sup> série a 191 alunos.

Seu diminuto atendimento ao ensino fundamental regular resulta da combinação de dois fatores: o processo de municipalização deflagrado pelo governo estadual em exercício durante o período de 1995-1998, por meio de convênios entre as secretarias de educação das duas esferas governamentais e a implantação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do

Magistério (*Fundeß*) no ano de 1998. Assim, nosso olhar sobre a implantação do PDDE em Pirassununga focará o período

de 1997-1998, a partir do qual, os dados educacionais de Pirassununga podem ser sintetizados como se segue:

### Quadro 3: Matrículas por etapa do ensino fundamental regular

	1997			1998		
	RE	RM	RP	RE	RM	RP
<b>1ª a 4ª série</b>	4.220	200	1.093	3.750	364	1.034
<b>5ª a 8ª série</b>	3.794	0	1.045	3.725	0	1.045

Legenda: RE - Rede Estadual; RM - Rede Municipal; RP - Rede Particular

Fonte: Censo Escolar - SEE/SP

Percebe-se que a ampliação na oferta do ensino fundamental deu-se apenas nas quatro primeiras séries, as quais funcionavam, em 1997, em três escolas criadas pela prefeitura na zona rural do município. No entanto, foi a partir de 1998, com a criação da primeira escola municipal urbana de ensino fundamental e da constituição de sua APM, que o PDDE chegou às escolas municipais de Pirassununga.

Tendo em vista os montantes para repasse previstos pelo FNDE para o ano de 1998, e levando-se em consideração que os valores referiam-se aos dados de matrícula do ano anterior, as escolas de Pirassununga encontravam-se nas primeiras duas faixas de repasse, o que significava valores de R\$ 500,00, para escolas de 21 a 50 alunos e de R\$1.100,00 para aquelas com 51 e 100 alunos. Na média, os montantes representariam um valor/aluno de R\$16,50/ano. Tal montante, se comparado aos gastos do município para com o ensino fundamental no mesmo ano<sup>6</sup>, representou não mais do que 0,05% .

### Considerações finais

Mesmo incidentalmente, percebe-se que há tendências diferentes de conseqüências da implantação do PDDE em função do tamanho da escola e da rede. As diferenças nos repasses por aluno são significativas, embora não seja possível afirmar que representem valores relevantes no conjunto de despesas para as redes analisadas.

Em relação às formas de gestão dos recursos repassados pelo PDDE, observou-se nas duas redes as Associações de Pais e Mestres como sendo as unidades executoras. Tanto nas escolas municipais de Pirassununga, onde não há conselhos de escola instituídos, quanto na rede estadual paulista, a centralidade atribuída às APMs na gestão de programas e recursos parece contribuir para o esvaziamento de instâncias mais democráticas de gestão das escolas públicas, expectativa que em São Paulo tem sido atribuída aos Conselhos de Escola.

## Notas:

<sup>1</sup> O documento intitula-se Manual de Procedimentos Operacionais Relativos às Transferências de Recursos às Escolas das Redes Estadual e Municipal de Ensino Fundamental (MEC, FNDE, 1995).

<sup>2</sup> O estabelecimento de número mínimo de alunos para que as escolas fossem beneficiárias do Programa ocorre a partir de 1997 (FNDE, 1997).

<sup>3</sup> Pelo Decreto do governo estadual nº 12.983, de 15

de dezembro de 1978, que estabelece o Estatuto Padrão das Associações de Pais e Mestres.

<sup>4</sup> A esse respeito consultar: PARO, 1986 e 1995; AVANCINE, 1990; BUENO, 1987.

<sup>5</sup> Instituídos por meio dos decretos 10.623/77 e 11.625/78, passando a ter caráter deliberativo a partir da Lei Complementar 444/85.

<sup>6</sup> De acordo com o balanço municipal, Pirassununga gastou com o Ensino Fundamental R\$6.316.587,96.

## Referências

AVANCINE, Sérgio Luiz. *Daqui ninguém nos tira*: mães na gestão colegiada da escola Pública. 1990. Dissertação (Mestrado) – Pontifícia Universidade de São Paulo, São Paulo.

BRASIL. MEC/FNDE. *Manual de procedimentos operacionais relativos às transferências de recursos às escolas das redes estadual e municipal de Ensino Fundamental*. Brasília: FNDE, 1995.

\_\_\_\_\_. *Relatório de Atividades –1997*. Brasília, fev. 1998. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br>>. Acesso em: 21 jul. 2003.

\_\_\_\_\_. *Evolução da Educação Básica no Brasil: 1991-1997*. INEP. Brasília: O Instituto, 1997.

BUENO, Belmira Amélia de Barros Oliveira. *As Associações de Pais e Mestres na Escola Pública do Estado de São Paulo 1931-19660*. 1987. Tese (Doutorado) – Feusp, São Paulo.

PARO, Vitor Henrique. *Administração escolar*: introdução crítica. São Paulo: Cortez, 1986.

SÃO PAULO. Comunicado GS de 5 de julho de 1995.

SÃO PAULO, Fundação SEADE. *Anuário Estatístico de 1995*. Disponível em: <<http://www.seade.gov.br>>. Acesso em: 15 jul. 2003.

\_\_\_\_\_. *Anuário Estatístico de 1996*. Disponível em: <<http://www.seade.gov.br>>. Acesso em: 15 jul. 2003.

## Legislação citada

BRASIL. Ministério da Educação. *Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação*. Conselho Deliberativo, IResolução n. 12, de fevereiro de 2003.

SÃO PAULO. Decreto 12.983 de 15 de dezembro de 1978. *Estabelece o Estatuto-Padrão das Associações de Pais e Mestres*.

SÃO PAULO (Estado). *Estatuto do Magistério*. Lei complementar, 444, de 27 de dezembro de 1985.

**Recebido em 26 de julho de 2005.**

**Aprovado para publicação em 09 de setembro de 2005.**