

**XXVIII CONGRESSO NACIONAL DO  
CONPEDI BELÉM – PA**

**DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS II**

**ZÉLIA LUIZA PIERDONÁ**

**SAMYRA HAYDÊE DAL FARRA NASPOLINI**

**DIOGO OLIVEIRA MUNIZ CALDAS**

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte deste anal poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

#### **Diretoria – CONPEDI**

**Presidente** - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC – Santa Catarina

**Vice-presidente Centro-Oeste** - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG – Goiás

**Vice-presidente Sudeste** - Prof. Dr. César Augusto de Castro Fiuza - UFMG/PUCMG – Minas Gerais

**Vice-presidente Nordeste** - Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS – Sergipe

**Vice-presidente Norte** - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa – Pará

**Vice-presidente Sul** - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos – Rio Grande do Sul

**Secretário Executivo** - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini - Unimar/Uninove – São Paulo

#### **Representante Discente – FEPODI**

Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie – São Paulo

#### **Conselho Fiscal:**

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM – Rio de Janeiro Prof. Dr.

Aires José Rover - UFSC – Santa Catarina

Prof. Dr. Ednilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP – São Paulo

Prof. Dr. Marcus Firmino Santiago da Silva - UDF – Distrito Federal (suplente)

Prof. Dr. Ilton Garcia da Costa - UENP – São Paulo (suplente)

#### **Secretarias:**

##### **Relações Institucionais**

Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - UNIVEM – Santa Catarina

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR – Ceará

Prof. Dr. José Barroso Filho - UPIS/ENAJUM – Distrito Federal

##### **Relações Internacionais para o Continente Americano**

Prof. Dr. Fernando Antônio de Carvalho Dantas - UFG – Goiás

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA – Bahia

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA – Maranhão

##### **Relações Internacionais para os demais Continentes**

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba – Paraná

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP – São Paulo

Profa. Dra. Maria Aurea Baroni Cecato - Unipê/UFPB – Paraíba

#### **Eventos:**

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch (UFSM – Rio Grande do Sul) Prof. Dr.

José Filomeno de Moraes Filho (Unifor – Ceará)

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta (Fumec – Minas Gerais)

#### **Comunicação:**

Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro (UNOESC – Santa Catarina)

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho (UPF/Univali – Rio Grande do Sul) Prof. Dr. Caio

Augusto Souza Lara (ESDHC – Minas Gerais)

**Membro Nato** – Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP – Pernambuco

---

D597

Direitos sociais e políticas públicas II [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/CESUPA

Coordenadores: Zélia Luiza Pierdoná

Samyra Haydêe Dal Farra Napolini

Diogo Oliveira Muniz Caldas – Florianópolis: CONPEDI, 2019.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-5505-855-4

Modo de acesso: [www.conpedi.org.br](http://www.conpedi.org.br) em publicações

Tema: Direito, Desenvolvimento e Políticas Públicas: Amazônia do Século XXI

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Congressos Nacionais. 2. Assistência. 3. Isonomia. XXVIII Congresso Nacional do CONPEDI (28 : 2019 : Belém, Brasil).

CDU: 34



Conselho Nacional de Pesquisa  
e Pós-Graduação em Direito Florianópolis  
Santa Catarina – Brasil  
[www.conpedi.org.br](http://www.conpedi.org.br)



Centro Universitário do Estado do Pará  
Belém - Pará - Brasil  
<https://www.cesupa.br/>

## XXVIII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI BELÉM – PA

### DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS II

---

#### **Apresentação**

O artigo DIREITOS FUNDAMENTAIS, SUA CONSTITUCIONALIZAÇÃO E OS RESPECTIVOS CUSTOS de Zélia Luiza Pierdoná e Verbena Duarte Brito de Carvalho tem por objetivo demonstrar que todo direito fundamental tem um custo público e que a exacerbada constitucionalização de direitos, muitas vezes feita de forma retórica, sem os deveres fundamentais correlatos, especialmente sem a previsão de seus respectivos custos, leva à realização deficiente dos direitos ou sua não realização.

O artigo O DIREITO FUNDAMENTAL À VIDA: O DEVER DO ESTADO NO CUMPRIMENTO DO MÍNIMO EXISTENCIAL, de Diogo Oliveira Muniz Caldas e Camila Rabelo de Matos Silva Arruda, traz a discussão sobre o direito à saúde como um desmembramento do direito à vida e as dificuldades encontradas pelo Estado para o cumprimento efetivo do Direito a vida, bem como o fornecimento de medicamentos para o cumprimento do mínimo existencial.

O artigo O IMPACTO DA TERCEIRIZAÇÃO DOS DOCENTES NO ENSINO SUPERIOR SOB O ASPECTO DA QUALIDADE DO TRABALHO PEDAGÓGICO de Franceli Bianquin Grigoletto Papalia, busca investigar o impacto da terceirização da docência no ensino superior frente à qualidade do trabalho pedagógico a ser desenvolvido por estes profissionais. A temática da pesquisa é referente aos reflexos que poderão ocorrer no trabalho pedagógico de professores de ensino superior através da terceirização do setor.

O artigo POLÍTICA NACIONAL DE DEFESA E ESTRATÉGIA NACIONAL DE DEFESA: MARCOS REGULATÓRIOS INDUTORES DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A SEGURANÇA DA AMAZÔNIA de Randal Magnani e Warley Freitas De Lima, tem por finalidade demonstrar a necessidade de implementação de políticas públicas voltadas para a segurança da Amazônia, partindo da análise da Política Nacional de Defesa e Estratégia Nacional de Defesa, documentos de referência para o assunto.

O artigo 13 ANOS DA LEI MARIA DA PENHA: INTER-RELAÇÕES ESSENCIAIS ENTRE DIREITO A UMA VIDA SEM VIOLÊNCIA E A ASSISTÊNCIA SOCIAL de Camila Belinaso de Oliveira e Tiago Bruno Bruch tem como objetivo central a assistência social como essencial ao enfrentamento da violência contra a mulher. Analisa os dados oficiais relacionados à violência doméstica do Brasil e a Lei Maria da Penha (Lei 11.340

/2006), com ênfase as medidas protetivas e os serviços disponíveis na rede socioassistencial para o atendimento das mulheres vítimas.

O artigo **CONVERSANDO COM HOMENS AUTORES DE VIOLÊNCIA DOMÉSTICA: DA REGULAÇÃO À EMANCIPAÇÃO** de Juliana Lazzaretti Segat e Valmôr Scott Junior objetiva analisar aspectos regulatórios e emancipatórios dos grupos reflexivos de gênero para autores de violência doméstica.

O artigo **POLÍTICAS PÚBLICAS, INTERSECCIONALIDADE E DIREITO À SAÚDE REPRODUTIVA DA MULHER: O CASO ALYNE DA SILVA PIMENTEL TEIXEIRA VERSUS BRASIL** de Urá Lobato Martins tem como objeto de estudo o caso Alyne da Silva Pimentel Teixeira versus Brasil, submetido ao Comitê para Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra as Mulheres (CEDAW). Analisa as recomendações do CEDAW; as políticas públicas em prol do direito à saúde reprodutiva da mulher; a relação entre a vulnerabilidade decorrente do gênero, da raça e da classe social, segundo a perspectiva interseccional.

O artigo **PERSPECTIVAS DA TEORIA DA LEGISLAÇÃO PARA A SOLUÇÃO DE CONFLITOS NA CONCRETIZAÇÃO DO DIREITO HUMANO À SAÚDE: CAMINHOS POSSÍVEIS** de Charlise Paula Colet Gimenez e Lígia Daiane Fink dos Santos tem como objetivo apresentar a Teoria da Legislação de Manuel Atienza como mecanismo de solução de conflitos sociais ao romper com o caráter simbólico da Lei na perspectiva do direito à saúde e da problemática da judicialização da saúde no Brasil.

O artigo **PERSPECTIVAS DE IMPLEMENTAÇÃO DA AGENDA 2030 NO BRASIL E SUA CONTRIBUIÇÃO PARA A EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS** de Tarsila Rorato Crusius e Mártin Perius Haeberlin busca compreender como a implementação da Agenda2030 no Brasil poderá contribuir para a concretização dos direitos humanos, concluindo ser necessária a incorporação de seus objetivos e metas nas estratégias e nos instrumentos de planejamento e orçamento da União e dos entes subnacionais.

O artigo **OBJEÇÕES À JUSTICIABILIDADE DO DIREITO SOCIAL À MORADIA** de Marcelo Nunes Apolinário e Vanessa Aguiar Figueiredo tem como pressuposto analisar algumas das objeções à justiciabilidade do direito social à moradia, principalmente no que concerne a exigibilidade judicial.

O artigo **FORNECIMENTO PELO SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE (SUS) DE MEDICAMENTOS SEM REGISTRO PARA DOENÇAS RARAS E ULTRARRARAS** de

Carlos Eduardo Malinowski e Thaís Dalla Corte trata das atuais diretivas do STF relacionadas à provisão pelo SUS de medicações não registradas para doenças raras e ultrarraras. Para tanto, aborda o direito à saúde, sua relativização e judicialização; elenca as normas empregadas pela ANVISA para o provimento de medicamentos; e apresenta as decisões do STF sobre o tema.

O artigo O DIREITO FUNDAMENTAL À SAÚDE E AS DOENÇAS RARAS: CONSIDERAÇÕES ACERCA DO CONTROLE DESTAS POLÍTICAS PÚBLICAS A PARTIR DAS DECISÕES DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL de Luciana Gaspar Melquíades Duarte e Victor Luna Vidal tem como escopo analisar a sindicabilidade judicial do direito à saúde no tocante aos pedidos de custeio pelo Estado de tratamentos para doenças raras. Adota-se como arcabouço teórico o Pós-Positivismo Jurídico, especialmente representado pelas contribuições de Dworkin (2002) e Alexy (2011).

O artigo DEVERES FUNDAMENTAIS DO CONTRIBUINTE DE PAGAR TRIBUTOS E SEUS REFLEXOS CONSTITUCIONAIS E LEGAIS de Elcias Oliveira da Silva e Jan Carlos Cerqueira Bezerra busca analisar deveres fundamentais de pagar tributos e seus reflexos sociais a partir de sua conformação na Constituição Federal e ordenamento jurídico pátrio.

O artigo O PROGRAMA DINHEIRO DIRETO NA ESCOLA: UM MODELO DE FINANCIAMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS CALCADO NA GESTÃO DEMOCRÁTICA DE RECURSOS PÚBLICOS À NÍVEL LOCAL de Yasmin Sant'Ana Ferreira Alves de Castro analisa o esvaziamento da capacidade de investimento do estado, diante do comprometimento expressivo das despesas com educação para honrar a folha de pagamento de profissionais da pasta, demonstrando que apesar do elevado percentual de investimento em educação no País, a adoção de medidas vinculantes de receitas demonstra-se insuficiente para ver satisfeitas as demandas sociais locais imediatas.

O artigo DIREITO AO DESENVOLVIMENTO: AGENDA 2030 E A EFETIVAÇÃO DO OBJETIVO FUNDAMENTAL DE ERRADICAÇÃO DA POBREZA NO BRASIL de Eva Cecília Trindade Siqueira e Carlos Augusto Alcântara Machado analisa as diretrizes utilizadas pelas Nações Unidas para erradicar a pobreza, objetivo fundamental previsto na Constituição Federal de 1988. Verifica as políticas públicas implementadas durante a consecução da Agenda do Milênio da Organização das Nações Unidas até 2015, os avanços decorrentes da iniciativa no contexto brasileiro, e os principais desafios a serem superados na Agenda 2030.

O artigo O PARADIGMA DA JUSTIÇA RESTAURATIVA COMO POLÍTICA PÚBLICA DE SEGURANÇA A PARTIR DA EXPERIÊNCIA ENVOLVENDO OS CONFLITOS INFRACIONAIS NO ESTADO DO PARÁ de Ruth Crestanello e Jolbe Andres pires mendes busca compreender de que forma a aplicação da justiça restaurativa enquanto solução alternativa, vem se configurando numa nova diretriz básica de aprimoramento de gestão criminal e na realização de um direito fundamental social por meio de políticas públicas de pacificação social e segurança pública.

O artigo O USO DE NUDGES EM POLÍTICAS PÚBLICAS DE PROMOÇÃO DA SAÚDE de Juliana Diógenes Pinheiro e Andre Studart Leitao analisa em que medida os nudges e a arquitetura da escolha, delineados pela economia comportamental, podem ser utilizados pelo Estado por meio de políticas públicas, com o escopo de orientar as pessoas a tomarem decisões melhores no campo da saúde.

O artigo JUDICIALIZAÇÃO DA SAÚDE: ANÁLISE DAS AQUISIÇÕES EMERGENCIAIS REALIZADOS PELO MUNICÍPIO DE BELÉM PARA CUMPRIMENTO DAS DECISÕES JUDICIAIS de Mayara Bonna Cunha e Silva e Luma Cavaleiro de Macedo Scaff realiza pesquisa quantitativa no Mural de Licitações no ano de 2018 para verificar: os processos existentes e as despesas decorrentes.

O artigo FEDERALISMO E JUDICIALIZAÇÃO: O CASO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE SAÚDE NO BRASIL de Marcio Aleandro Correia Teixeira e Larissa Diana Barros Soares trata sobre Federalismo, Direito à Saúde e Judicialização de Políticas Públicas. O trabalho consiste no entendimento do Sistema Único de Saúde, instituído pela Constituição de 1988, e funciona baseado em normas constitucionais, infraconstitucionais e infralegais. O fenômeno da judicialização, permite questionamentos acerca da intervenção do Judiciário na efetivação do direito à saúde.

O artigo A TRAJETÓRIA DAS POLÍTICAS DE ENSINO PROFISSIONAL NO BRASIL ENTRE A PRIMEIRA REPÚBLICA (REPÚBLICA VELHA) E A LDB 1996 de Paulo Roberto De Souza Junior faz uma reflexão inicial da trajetória das políticas públicas que embasaram a história da Educação Profissional até a promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação – LDB de 1996. Analisa alguns aspectos anteriores as LDBs, bem como as forças políticas e as contradições sobre a educação profissional no Brasil.

O artigo A JUDICIALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE SAÚDE: A EFETIVIDADE ILUSÓRIA DO DIREITO À SAÚDE de Norma Sueli Alves dos Santos Vidal tem por objetivo trazer reflexões sobre a interferência da judicialização das políticas

públicas de saúde com o enfrentamento da seguinte problemática: A judicialização é um instrumento eficaz para efetivação do direito à saúde?

O artigo DIREITO AO TRÂNSITO SEGURO E AS AÇÕES MUNDIAIS PARA O APRIMORAMENTO DA SEGURANÇA NO TRÂNSITO José Antonio Da Silva e Valter Foletto Santin trata da questão do direito ao trânsito seguro no Brasil, com milhares de mortos e de sequelados em acidente de trânsito, anualmente. A ONU aprovou um conjunto de ações para a redução do número de mortes no trânsito até 2020, estabelecendo o trânsito seguro como direito fundamental, com adesão do Brasil.

O artigo JUSTIÇA RESTAURATIVA NO MARANHÃO: UM CAMINHO PARA CONCRETIZAÇÃO DE DIREITOS FUNDAMENTAIS DOS ADOLESCENTES EM CONFLITO COM A LEI de Edith Maria Barbosa Ramos e Tereza Cristina Soares da Fonseca Carvalho busca discutir a Justiça Restaurativa no campo dos direitos fundamentais dos adolescentes em conflito com a lei. Estuda a perspectiva restaurativa presente no Estatuto da Criança e do Adolescente e no Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo. Apresenta a experiência da Justiça Penal de Adolescentes em São Luís/MA.

O artigo CONCEPÇÃO TEÓRICA, MARCOS LEGAIS, MEDIDAS ADMINISTRATIVAS E DESENHO INSTITUCIONAL DOS MUNICÍPIOS PARA INGRESSO NO SISTEMA ÚNICO DE SEGURANÇA PÚBLICA (SUSP) de Laecio Noronha Xavier analisa a unificação política da Segurança Pública e da Defesa Social que adveio com a criação do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), conforme previsto nas leis nº 13.675/2018 e nº 13.756/2018, mantendo conexão com as leis no 11.530/2007 e nº 11.707/2008 que instituíram o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI).

O artigo LIMITAÇÕES PARA A CONCRETIZAÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS E O AUMENTO DA POBREZA NO BRASIL de Daisy Rafaela da Silva e José Marcos Miné Vanzella tem por objeto a análise da situação da prestação dos Direitos sociais no contexto da crise brasileira ante a escassez de recursos público e o agravamento da crise econômica e social.

O artigo A JUDICIALIZAÇÃO DA ASSISTÊNCIA FARMACÊUTICA AO PACIENTE DIABÉTICO NO ESTADO DO PARÁ: 10 ANOS DA AÇÃO CIVIL PÚBLICA Nº 0006454-87.2008.4.01.3900 de Andreza Casanova Vongrapp Santos analisa os efeitos da judicialização da assistência farmacêutica ao portador de Diabetes Mellitus no Estado do

Pará tendo como referência a Ação Civil Pública nº 0006454-87.2008.4.01.3900 e verifica como as políticas públicas destinadas aos diabéticos evoluíram no período de 2008, quando a ação foi interposta, até a presente data.

O artigo POLÍTICA NACIONAL PARA PESSOAS EM SITUAÇÃO DE RUA: ANÁLISE DO PLANO NACIONAL (DECRETO Nº. 7.053/2009) E DA (IN) VISIBILIDADE DE PESSOAS EM SITUAÇÃO DE RUA de Tatiane Campelo Da Silva Palhares analisa a condição de pessoas em situação de rua e os direitos fundamentais sob a ótica do direito constitucional. O trabalho objetiva refletir sobre a condição de pessoas em situação de rua a partir do mínimo existencial para o alcance dos direitos fundamentais.

Desejamos que as pesquisa aqui apresentadas contribuam para a reflexão sobre as políticas públicas de efetivação dos Direitos Sociais no nosso país.

Tenham uma boa leitura.

Diogo Oliveira Muniz Caldas - UVA / UNICARIOCA

Samyra Haydêe Dal Farra Napolini - FMU / FADI

Zélia Luiza Pierdoná – UPM

Nota Técnica: Os artigos que não constam nestes Anais foram selecionados para publicação na Plataforma Index Law Journals, conforme previsto no artigo 8.1 do edital do evento. Equipe Editorial Index Law Journal - publicacao@conpedi.org.br.



**O PROGRAMA DINHEIRO DIRETO NA ESCOLA: UM MODELO DE FINANCIAMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS CALCADO NA GESTÃO DEMOCRÁTICA DE RECURSOS PÚBLICOS À NÍVEL LOCAL**

**THE PROGRAM MONEY DIRECT IN SCHOOL: A MODEL OF PUBLIC POLICY FINANCING BASED ON DEMOCRATIC MANAGEMENT OF PUBLIC RESOURCES AT LOCAL LEVEL**

**Yasmin Sant'Ana Ferreira Alves de Castro**

**Resumo**

O enfoque do presente artigo reside no esvaziamento da capacidade de investimento do estado, diante do comprometimento expressivo das despesas com educação para honrar a folha de pagamento de profissionais da pasta, demonstrando que apesar do elevado percentual de investimento em educação no País, a adoção de medidas vinculantes de receitas demonstra-se insuficiente para ver satisfeitas as demandas sociais locais imediatas. Assim, o financiamento complementar através do Salário-Educação e a execução do PDDE emergem como uma alternativa que homenageia a democracia participativa, o controle social, a desburocratização e a autonomia local, desafios da formulação de Políticas Públicas

**Palavras-chave:** Financiamento de políticas públicas de educação, Vinculação orçamentária, Fundeb, Salário educação, Programa dinheiro direto nas escolas (pdde), Gestão democrática

**Abstract/Resumen/Résumé**

The focus of the approach lies in the emptying of the state's investment capacity, by given the significant commitment of education expenses to payroll professionals, showing that despite the percentages of investment in education, the adoption of binding measures in the education sector proves insufficient to solve the urgent and immediate local social demands in the education intuitions. The complementary financing through the contribution named Salário-Educação and the execution of the PDDE emerge as an alternative that honors participatory democracy, social control, debureaucratization and local autonomy, the most challenging themes in the formulation of Public Policies.

**Keywords/Palabras-claves/Mots-clés:** Financing of public policies of education, Budgetary linkag, Fundeb, Public contribution – the education salary, Direct money in schools program (pdde), Democratic management

## **Introdução**

Em um cenário de incompletude do Estado de Bem-Estar Social, a busca de respostas por tal falha tem esbarrado constantemente em questões orçamentárias, que vem ocupando um cenário de debate cada vez maior na temática das políticas públicas. Em sendo os principais destinatários das Ações governamentais leigos no assunto, a complexidade de seu estudo afasta grande parcela da população do espaço orçamentário, de modo que a transparência, a simplificação do acesso e a difusão de instrumentos de participação e controle orçamentário têm se demonstrado indispensável à democratização efetiva do ciclo de políticas públicas.

A questão das vinculações orçamentárias e dos gastos obrigatórios é uma das que tem sido tema de debates contemporâneos, isso porque da realidade do alto grau de comprometimento orçamentário municipal com gastos obrigatórios, o poder de investimento do estado se vê esvaziado, e junto com ele a própria aptidão para crescimento e edificação de um Estado de bem estar social.

Na educação a realidade não é diferente. Embora existam diversas frentes para investimento na educação de qualidade que vão desde uma reestruturação pedagógica até a formulação de ações afirmativas, perpassando questões de infraestrutura, o Programa Dinheiro Direto nas Escolas (PDDE) surge como alternativa ao baixo investimento direto no âmbito municipal, visando atender demandas locais urgente e imediatas das instituições de ensino público, tendo por diretriz central a ampliação da autonomia dos Gestores das Instituições de ensino e das entidades que o circundam, como a associação de pais, alunos, professores e afins.

Nesse viés, práticas que desburocratizam o processo de financiamento e aproximam o público alvo da gestão e do controle de gastos públicos são uma minoria que devem ser exaltadas, como se pretende fazer ao analisar o PDDE com ênfase em seu modelo de repasse e controle, como exemplo no macro cenário de financiamento de Políticas Públicas.

O presente artigo foi dividido em dois momentos. No primeiro deles objetiva-se, de forma breve, expor momentos legislativos emblemáticos na história recente da evolução normativa no financiamento da Educação, evidenciando as principais fontes de custeio das Políticas Públicas da pasta da Educação na atualidade.

Nessa primeira parte, pretende-se evidenciar que as vinculações orçamentárias, tão em voga na atualidade, não se demonstram suficientes ao financiamento da Educação no Brasil,

porquanto a autorização de sua utilização para honrar despesas com pessoal, acaba por oprimir as decisões alocativas que importam efetivo investimento. Ato contínuo, será apresentado o salário-educação enquanto fonte suplementar de financiamento, que, através do FNDE, viabiliza a execução de programas como o PDDE.

Em um segundo momento será apresentado o Programa Dinheiro Direto nas Escolas (PDDE) como uma exemplificação de espécie de autonomia administrativa, repasse e gestão democrática de verbas públicas no âmbito de instituições públicas de Ensino. Nessa ocasião pretende-se evidenciar três aspectos do Programa: forma de repasse, as possibilidades de aplicação dos recursos e a participação das Unidades Executoras na tomada de decisão e no controle.

### **1. Breve evolução do financiamento de políticas públicas de educação**

Diante da relevância do investimento em Educação a edificação de novas gerações e , por conseguinte, para o avanço social, a Constituição Federal de 1988 estabeleceu, em seus Arts. 205 a 214, os objetivos e as diretrizes para o sistema educacional. Ao fazê-lo o constituinte delegou ao Estado, em todas as esferas da Federação, o dever jurídico prestacional do direito à educação.

O Art. 208 da CRFB e o Art. 5º da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDBEN, promulgada em 1996, preveem normas para oferta de tal direito público subjetivo, ao dispor sobre a oferta gratuita de educação básica por parte do poder público dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos e a progressiva universalização do ensino médio gratuito. Para tanto, os referidos dispositivos dispuseram, ainda, sobre as responsabilidades de cada ente federado na oferta da educação básica, incumbindo aos Municípios a atuação prioritária no ensino fundamental e na educação infantil.

. Segundo a legislação de regência (ART. 211 CRFB), a União, além de organizar o sistema Federal de ensino, fica incumbida da função normativa, redistributiva e supletiva em relação às demais instâncias educacionais, de forma a garantir um padrão mínimo de qualidade de ensino, mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, em um modelo colaborativo.

A seguir, busca-se expor as principais formas de financiamento da Educação a nível Municipal, a fim de contextualizar a idealização e a execução do PDDE. Para tanto, serão abordadas duas formas de composição e aplicação de recursos públicos em educação: As vinculações orçamentárias ordinárias, especificamente o caso do FUNDEB, e, de maneira

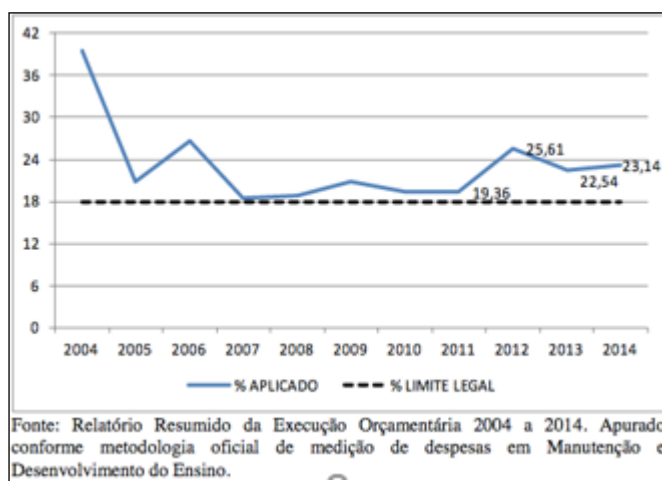
complementar, o Salário-Educação, com seu programa PDDE, levando-se em conta um comparativo entre suas respectivas fontes de receita, forma de repasse e possibilidades de aplicação.

### 1.1. Vinculações orçamentárias para educação e o FUNDEB

Apesar de ser possível identificar traços de fixação de gastos mínimos com educação em momento anterior, foi a constituição de 1934, em seu art. 156 que, ao trazer a determinação da gratuidade e da frequência obrigatória em instituições de ensino, garantiu a vinculação<sup>1</sup> de recursos para educação do texto constitucional pela primeira vez em um percentual de 10% para a União e 20% para Estados e Municípios.

Os principais dispositivos que tratam das vinculações orçamentárias em matéria de educação são o Art. 212 da CRFB de 1988 e, na legislação infraconstitucional, o Art. 69 da LINDBEN que traz disposição semelhante, prevendo a aplicação de um percentual mínimo sobre a receita de impostos de 18% para a União e 25% para os Estados, DF e Municípios.

Gráfico 1 – Despesa do Governo Federal com Manutenção e Desenvolvimento do ensino



O gráfico acima demonstra de maneira didática, em um recorte de 10 (dez) anos, que em diversos momentos os gastos com educação superaram e ainda superam o mínimo legal

<sup>1</sup> A vinculação constitucional de percentuais mínimos de dispêndio para a educação é o mecanismo utilizado pelo poder político para garantir uma prioridade permanente para a educação. [...]. Portanto, este é o instrumento que garante, antecipadamente, que o executivo independente de suas prioridades, deve aplicar recursos financeiros mínimos em educação. É, portanto, um instrumento que condiciona a ação do poder executivo antes, durante e depois da elaboração, execução, e controle orçamentário (MELCHIOR, 1984, p. 16);

constitucionalmente previsto, demonstrando, em um primeiro momento, a importância e a relevância da existência de tais vinculações.

Em uma breve e rasa comparação com o cenário mundial, um levantamento feito pelo Jornal Nexo<sup>2</sup>, durante a análise do percentual orçamentário destinado ao investimento em educação entre os anos de 2005 e 2014, apontou o Brasil em terceiro lugar dentre os maiores investidores, ficando atrás apenas da Nova Zelândia e do México. Durante a mesma pesquisa, foi possível identificar que este País foi o que obteve, durante o período, o maior crescimento de seu percentual de investimento em Educação. Tais dados reforçam que, a despeito da qualidade do serviço prestado, a Educação assume posição de destaque dentro do orçamento Brasileiro.

No entanto, para o desdobramento deste artigo, além da origem de tais recursos e de seus números expressivos frente ao direito comparado, é de suma importância compreender minimamente as disposições legais que delinham a destinação das referidas vinculações e o meio através dos quais elas são distribuídas.

Atualmente a principal fonte de financiamento da Educação no país é aquela oriunda das vinculações constitucionais para educação. A operacionalização de repasse de tais vinculações se dá de maneira complexa a qual não se pretende esgotar neste artigo. No entanto, certo é que um dos instrumentos de atendimento do percentual mínimo de vinculação da educação a nível federal é o FUNDEB<sup>3</sup>, que ao ter movimentado, segundo o portal do FNDE, certa de 143 bilhões de reais no ano de 2018, apresenta-se como instrumento central de financiamento educacional na atualidade.

O Primeiro Fundo vinculado à Educação Básica criado foi o FUNDEF - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (EC 14 e Lei 9.424/96), posteriormente substituído pelo atual FUNDEB (Lei 11.494/07). O Gráfico anterior, elaborado pelo Fundo Nacional para o Desenvolvimento (FNDE), expressa a atual composição do fundo em termos de fonte de custeio, evidenciando a expressividade do ICMS nesse cenário e, por conseguinte, na própria receita vinculada do Art. 212 da CRFB.

---

<sup>2</sup> Informação disponível em <<https://www.nexojornal.com.br/expresso/2019/02/10/Como-despesas-obrigat%C3%B3rias-diminuem-investimento-do-governo?>> Consultado em 07.07.19;

<sup>3</sup> O FUNDEB é um fundo especial, de natureza contábil e de âmbito estadual (um fundo por estado e Distrito Federal, num total de vinte e sete fundos), formado, na quase totalidade, por recursos provenientes dos impostos e transferências dos estados, Distrito Federal e municípios, vinculados à educação por força do disposto no art. 212 da Constituição Federal ( Portal Eletrônico do FNDE < <https://www.fnde.gov.br/financiamento/fundeb>> consultado em 10.07.19 )

No que tange à composição de despesas, segundo o manual de aplicação de recursos elaborado pela Coordenação de Operacionalização do FUNDEB – COPEF<sup>4</sup>, os recursos do FUNDEB devem ser aplicados na manutenção e desenvolvimento da educação básica pública, observando-se os respectivos âmbitos de atuação prioritária dos Estados e Municípios, conforme estabelecido nos §§ 2º e 3º do art. 211 da Constituição Federal (os Municípios devem utilizar recursos do FUNDEB na educação infantil e no ensino fundamental e os Estados no ensino fundamental e médio).

Ou seja, as despesas do FUNDEB devem observância às disposições da LDBEN que em seu Art. 70, dispõe o que compreende despesas referentes à Manutenção e desenvolvimento de Ensino (MDE), a saber:

**Art. 70.** Considerar-se-ão como de manutenção e desenvolvimento do ensino as despesas realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis, compreendendo as que se destinam a:

- I – **Remuneração e aperfeiçoamento do pessoal** docente e demais profissionais da educação;
- II – Aquisição, manutenção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino;
- III – uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino;
- IV – Levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino;
- V – Realização de atividades -meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino;
- VI – Concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas;
- VII - amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos incisos deste artigo;
- VIII – Aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar (BRASIL, 1996b).

O Art. 71 do mesmo diploma legal traz, por sua vez, hipóteses não autorizadas de aplicação das receitas vinculadas, conforme se destaca:

Art. 71. Não constituirão despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino aquelas realizadas com:

- I - pesquisa, quando não vinculada às instituições de ensino, ou, quando efetivada fora dos sistemas de ensino, que não vise, precipuamente, ao aprimoramento de sua qualidade ou à sua expansão;
- II - subvenção a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial, desportivo ou cultural;
- III - formação de quadros especiais para a administração pública, sejam militares ou civis, inclusive diplomáticos;
- IV - programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social;

---

<sup>4</sup> Informação disponibilizada pela Coordenação de Operacionalização do FUNDEB – COPEF através do documento eletrônico <[file:///C:/Users/campo/Downloads/aplicacao\\_dos\\_recursos%20\(3\).pdf](file:///C:/Users/campo/Downloads/aplicacao_dos_recursos%20(3).pdf)> - Consultado em 07.07.19;

V - obras de infra-estrutura, ainda que realizadas para beneficiar direta ou indiretamente a rede escolar;

VI - pessoal docente e demais trabalhadores da educação, quando em desvio de função ou em atividade alheia à manutenção e desenvolvimento do ensino

Além das limitações de utilização de recursos listadas no Art. 71 da LDBEN, o Art. 60 do ADCT e a Lei do FUNDEB (Lei nº 11.494/07), preveem, ainda, que um mínimo de 60% desses recursos deve ser destinado anualmente à remuneração dos profissionais do magistério em efetivo exercício na educação básica pública, ou seja, hipótese do Art. 70, I da LDBEN. Já a parcela restante (de no máximo 40%), segundo a normativa deverá ser aplicada nas demais ações de manutenção e desenvolvimento, também da educação básica pública.

Quanto à forma de repasse, note-se que o valor destinado a Estado e Municípios, no que tange à quota redistributiva da União, está associado ao Censo Escolar do ano anterior, e, por tanto, ao número de alunos matriculados por instituição de ensino, sendo tal transferência realizada fundo a fundo, colocada, por tanto, à disposição do Executivo Local, nunca de forma direta para as instituições de ensino.

Em apertada síntese, ao chegar nos cofres municipal, a verbas oriundas do FUNDEB possuem 60% de seu valor “carimbado” nos termos da hipótese do Art. 70, I da LDBEN, enquanto o montante remanescente (40%) é gasto de acordo com a discricionariedade do gestor local, que, recorde-se, não possui o dever legal de consulta pública ex ante a cerca de sua aplicabilidade, devendo, no entanto, executar os objetivos e metas descritos no PPA, na LDO e na LOA.

No entanto, apesar de em um primeiro momento as porcentagens de composição do fundo pareçam uma engenharia fiscal de relevo para financiar a educação, a realidade da qualidade de gastos em educação, e, por conseguinte, do próprio FUNDEB enquanto seu protagonista financeiro, não são tão animadoras.

Tabela 1 – Despesa do Governo Federal em Educação 2004-2014

	R\$ Bilhões de 2014			Participação % no total	
	2004	2014	Var. %	2004	2014
Pessoal e encargos sociais	11.890	29.723	150%	49%	32%
Outras despesas correntes	10.741	42.038	291%	44%	45%
Investimento	729	8.690	1.093%	3%	9%
Inversão financeira	1.094	13.750	1.157%	4%	15%
<b>Total</b>	<b>24.453</b>	<b>94.201</b>	<b>285%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

Fontes: Sistema Siga Brasil e IBGE.  
Notas: Deflator IPCA junho a julho.

Os dados coletados pelo núcleo de estudos do Senado<sup>5</sup> em um recorte de 10 anos, funcionam como uma lupa para compreender o gargalo dos altos gastos com educação diante de um cenário de falta de qualidade no ensino público nacional. Isso porque conforme expresso na tabela acima, os gastos com pessoal e despesas correntes compõem, juntos, cerca de 91% das despesas do governo Federal em Educação.

Como visto, a disposição do Art. 71, I da LDBEN, no que concerne a autorização de gasto de ao menos 60% (podendo atingir 100%) dos recursos do FUNDEB com a remuneração do Magistério, nos termos do Art. 60 do ADCT, faz com que a parcela realmente dedicada ao investimento em educação, e, por conseguinte, à execução de políticas públicas estruturais necessárias nessa seara, embora crescente timidamente, seja esmagada pela folha de pagamento.

Tais dados demonstram a incompletude da garantia que as vinculações orçamentárias educacionais, por si só, pretendiam fornecer. A demanda por complementação do financiamento da educação no país é real, podendo ser extraída da composição dos gastos discricionários do Governo em 2018, quando ainda dentro da reduzida parcela discricionária do Orçamento Federal, a Educação apareceu em segundo lugar atrás da saúde, ocupando mais de 20 % de tais despesas<sup>6</sup>.

Ademais, extrai-se, igualmente, a necessidade de programas que visem abarcar as vedações de aplicação constantes no Art. 71 da LDBEN, que apesar de não poderem ser financiadas pelo FUNDEB, também são necessárias para o bom desenvolvimento do sistema educacional.

Conferido o panorama superficial sobre a composição do custeio e do gasto do principal instrumento de financiamento educacional do País, o FUNDEB, especificamente quanto a sua composição de despesas (alto peso do gasto com pessoal) e de sua forma de repasse (transferência direta via fundo para os Estados com pouca margem para discricionariedade), passa-se a tratar de um instrumento complementar de custeio e financiamento da educação que se apresenta, através dos programas executados por seu intermédio (Ex.: PDDE), como uma alternativa ao baixo investimento direto no setor.

## **1.2. Salário-Educação, o FNDE e o PDDE**

---

<sup>5</sup> MENDES, Marcos. Boletim Legislativo do Senado nº 25/2015. 2015 - disponível em <[https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de\\_estudos/boletinslegislativos/bol26](https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de_estudos/boletinslegislativos/bol26)> Consultado em 07.07.19;

<sup>6</sup> Castro, José Roberto. Como despesas obrigatórias diminuem investimentos do Governo, Disponível em <https://www.nexojournal.com.br>;



O Salário-Educação<sup>7</sup> é uma contribuição patronal que possui como finalidade complementar os recursos públicos destinados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino, bem como o financiamento de programas, projetos e ações voltados para a educação pública e também especial, desde que vinculada à educação básica. (CORTES, 1989).

De acordo com o sítio eletrônico oficial do FNDE, a contribuição não é pelo percentual arrecadatário de impostos como no FUNDEB, mas sim a partir de uma alíquota de 2,5% de todo o montante do salário de contribuição das empresas vinculadas à Previdência Social, nos termos dos Decreto-Lei nº 1.422/1975 e do Dec. 76.923/1975.

No que tange a sua forma de repasse, em um cenário de federalismo fiscal, a sua distribuição é definida nos termos da Lei nº 10.832/2003. Para garantir a participação de todos os entes da Federação, é deduzida da arrecadação com salário-educação a alíquota de 1%, referente à administração fiscal, e o montante restante distribuído da seguinte forma: 10% para o próprio Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação que, através de seus variados programas, realiza a aplicação dos recursos em âmbito federal e os 90% da arrecadação líquida remanescente é desdobrada e automaticamente disponibilizada aos respectivos destinatários, sob a forma de quotas, na conforme Art. 15, § 1º da L 10.832/2003.

Em termos numéricos, planilha composta pelo FNDE<sup>8</sup> aponta que em 2018 houve uma arrecadação bruta na ordem de R\$ 22.087.818.461,00 do salário educação, sendo tal arrecadação, fiscalização e cobrança de incumbência da a Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB), e residualmente pelo FNDE, na forma da Lei 11.457/2007.

Apesar dos números de repasses das quotas municipais expressarem a relevância da contribuição para o financiamento da educação básica a nível Municipal<sup>9</sup>, conforme assevera MATA (2017), é importante se ter em mente que os recursos do Programa Dinheiro Direto na Escola tem sua criação alicerçada na cota de 10% do Salário-Educação, vinculada ao FNDE, e será essa a parcela considerada para a análise proposta no presente artigo.

Tal porcentagem é aplicada na execução de programas administrados pelo FNDE, como é o caso do PDDE, que traz do salário educação as relevantes características quanto as possibilidades de destinação das verbas (excluída a possibilidade de gasto com folha de pagamento e incluído o rol do Art. 71 da LBEN), bem como a forma direta de repasse, que

---

<sup>7</sup> De acordo com o Portal do FNDE <<https://www.fnde.gov.br/>> Acessado em 10.07.19, o Salário-Educação surgiu na CF de 1946, em seu art. 168, II;

<sup>8</sup> A planilha encontra-se disponível em: <<https://www.fnde.gov.br/index.php/financiamento/salario-educacao/area-para-gestores/consultas>> Acesso em 10.07.2019;

<sup>9</sup> Relatório de Gestão do Fundo Nacional de Educação Básica – FNDE. Arquivo disponibilizado eletronicamente :<[file:///C:/Users/campo/Downloads/fnde\\_relatorio\\_de\\_gestao\\_2017.pdf](file:///C:/Users/campo/Downloads/fnde_relatorio_de_gestao_2017.pdf)> Acesso em 09.07.2019;

como se passará a ver, é feita de maneira direta entre o FNDE e as chamadas Unidades Executoras do Programa, que nada mais são pessoas jurídicas ligadas diretamente a própria instituição de ensino.

Para o presente artigo, é de interesse compreender as demandas imediatas das instituições públicas de educação básica a nível municipal que não são satisfeitas pelos repasses do FUNDEB por não possuírem espaço nas decisões alocativas tomadas pelo Executivo local, a fim de visualizar o Programa Dinheiro Direto na Escola - PDDE, como um modelo inovador de aplicação e gestão democrática de recursos públicos da educação nos últimos 20 anos.

## **2. O Programa Dinheiro Direto nas Escolas (PDDE) Como Instrumento De Gestão Democrática Das Instituições De Ensino**

Conforme se pode extrair da explanação financeira feita até então, O PDDE encontra sua origem financeira maior na própria CRFB, nos termos de seu Art. 211, ao expor a função redistributiva e supletiva da União no cenário da educação básica de âmbito Estadual e Municipal. Da mesma forma, a Lei 11.457/2007 que regulamenta o salário-educação também pode ser apontada como fonte normativa de custeio para as ações desenvolvidas no PDDE.

O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), autarquia Federal responsável pela execução de Políticas Públicas do Ministério da Educação, é a entidade responsável pelo repasse dos valores oriundos de sua porcentagem (10%) do salário-educação. Importa repisar que o PDDE constitui apenas um dos programas executados pelo FNDE e será aqui objeto de estudo, sem que, contudo, se pretenda esgotar suas especificidades.

O PDDE é uma Política Pública Educacional de nível Federal<sup>10</sup>, que possui como objetivo injetar quantias mensais em valores correntes em cada unidade escolar, em caráter suplementar, para que estas sejam capazes de suprir necessidades específicas e singularidades em caráter emergencial, não sendo necessário adentrar ao aparato burocrático característico de nosso país. Como objetivos específicos que perduram ao longo destes 20 anos de existência, destacam-se a melhoria da infraestrutura física e pedagógica das escolas e o reforço da autogestão escolar nos planos financeiro, administrativo e didático.

---

<sup>10</sup> Na definição do FNDE, possui como objetivos [...] prestar assistência financeira, em caráter suplementar, às escolas públicas da educação básica das redes estaduais, municipais e do Distrito Federal e às escolas privadas de educação especial mantidas por entidades sem fins lucrativos, registradas no Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) como beneficentes de assistência social, ou outras similares de atendimento direto e gratuito ao público. – Disponível em <<https://www.fnde.gov.br/programas/pdde>> – Acesso em 07.07.2019;

Antes de adentrar as formas de repasse e gestão de recursos, é importante destacar que desde a sua criação, em 1995, de acordo com os técnicos do FNDE, para tornar mais ágil aos beneficiários do programa, a transferência de recursos e atender as necessidades das escolas e dos polos em diversas áreas, o Programa tem ampliado as ações que financia (MAFASSIOLI, 2015).

Conforme sintetiza MAFASSIOLI, 2015, ao longo de seus 20 anos de execução, o PDDE ganhou diversas variações que, apesar de possuírem escopo mais específico, compartilham da mesma sistemática de transferência, gestão democrática e execução descentralizada do PDDE. Como exemplo de tais, escolas que receberam recursos para: financiar reformas que promovam acessibilidade aos alunos que apresentam necessidades especiais para locomoção; construções de poços ou cisternas; atender as comunidades com atividades de lazer, culturais, recreativas e pedagógicas nos finais de semana; desenvolvimento de planos de estruturação escolar ou de planejamento das ações escolares, dentre outras. No entanto, a abordagem a ser feita a seguir será os modelos do hoje denominado PDDE BÁSICO, que, por ser o genérico, traduz de maneira satisfatória o esqueleto dos demais.

### **2.1. Origem, Descentralização Administrativa e Autonomia das Instituições de Ensino no PDDE**

O processo redemocratização e a posterior promulgação da da Constituição Federal de 1988, a qual, dentre outras determinações, possibilitou a participação da população brasileira na formulação de políticas públicas, trazendo novos contornos para uma democracia, de caráter participativo.

As mudanças não ficaram somente no campo ideológico do ideário democrático, de acordo com Luck (2000), houve também uma mudança no modo de enxergar a relação escola/sociedade para além da mera transmissão de conhecimentos, demandando esforços no sentido de promover práticas de gestão democrática participativas. Por se tratar de uma dinâmica totalmente nova e sem precedentes, é preciso desenvolver espaços de reflexão em que todos sejam ouvidos, a fim de propiciar planejamento e organização. Esse é exatamente o viés do PDDE.

O PDDE surge, em verdade, como uma resposta a própria falha do Poder Público Federal, Municipal e Estadual na administração eficiente de recursos públicos destinados à Educação. É justamente nesse cenário que emerge a opção por modelos descentralizados de

gestão, seguindo a Política de diretrizes para educação vigente à época (MENEZES, Ebenezer, 2001).

Para VEIGA (2007,p.1), descentralização se traduz em tirar do centro para a periferia. Aplicado à organização estatal, traduz o processo através do qual atribuições administrativas do Estado, enquanto pessoa coletiva de âmbito nacional e com fins gerais, são distribuídas para pessoas coletivas distintas e de âmbito territorial ou institucional mais limitado.

Como consequência, criam-se oportunidades para o surgimento de ações descentralizadas, livre das amarras criadas pelo próprio sistema que as rege. Entretanto, isso não quer dizer que a escola, no caso do PDDE, seja autossuficiente e independente, apesar de possuir relativa autonomia e flexibilidade. Isso porque a mesma se mantém regida por outras instâncias governamentais, devendo observância à vasta previsão normativa sobre o funcionamento do programa e possuindo dentre outros, o dever de prestação de contas.

Note-se aqui a diferença fundamental do modelo tradicional de administração havido nos formas de repasse de verbas ordinárias, pautadas na desconcentração, quais sejam contratos de repasse, as automáticas, as transferências fundo a fundo, e ainda transferências por meio de convênio. Em tais hipóteses as entidades destinatárias funcionam como meras executoras, haja visto que as decisões alocativas já foram previamente tomadas pela gestão do ente federativo ao qual encontram-se ligadas.

Por sua vez, no caso da descentralização e, por conseguinte, do PDDE há uma divisão de tarefas e responsabilidades e ocorre quando a administração central transfere não só a responsabilidade para com a execução, mas também poder decisório sobre as ações que deverão ser executadas. É preciso haver uma junção dessas duas características para se considerar um poder como descentralizado.

Em suma, o PDDE oferece às escolas, de forma prática e direta, a possibilidade de definirem e priorizarem ações que envolvem o uso de recursos públicos sem que seja necessário adentrar à “teia” burocrática que assola nosso país (MATA,2017). Tal “autonomia” lhes permite uma tomada de decisão e sua execução sem as amarras, por exemplo, de processos licitatórios ou do aval do Poder executivo local de acordo com sua lista de prioridades constantes de suas legislações orçamentárias.

Tendo sido exposta a ideia central do programa, passa-se agora a expor de maneira direta, as principais características, mecanismos e números do PDDE, sem, no entanto, esgotar sua sistemática.

## **2.2. Principais características do Programa e Forma de Repasse**

O Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) foi criado pelo governo federal por meio da Resolução No 12 de 10 de Maio de 1995 que, recebendo, inicialmente a nomenclatura de Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (PMDE). Apenas em 1998 recebeu a nomenclatura atual através da Medida Provisória nº 1784.

Apesar das diversas modificações por meio de resoluções ocorridas neste lapso temporal de mais de vinte anos, pretende-se focar em seus aspectos gerais e no atual desenho da Política Pública. No que tange à fundamentação legais, temos os seguintes diplomas normativos de relevo que regulamentam o Programa:

- I) Lei nº 11.947/2009 Dispõe sobre o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) aos alunos da educação básica [...];
- II) Resolução nº 9/2011 Estabelece os procedimentos a serem adotados para aquisição de materiais e bens e contratação de serviços, com os repasses do PDDE [...];
- III) Resolução nº 10/2013 Dispõe sobre os critérios de repasse e execução do PDDE;
- IV) Resolução nº 15/2014 Dispõe sobre as prestações de contas das entidades beneficiadas pelo PDDE e suas ações agregadas

No que tange ao público alvo, uma das grandes modificações ocorridas desde o surgimento do programa foi a possibilidade de utilizar as verbas captadas não mais apenas para o Ensino Fundamental, como ocorria até 2008. Atualmente, nos termos do Art. 3º da Resolução FNDE Nº 10/2013, o programa é ofertado para toda a rede pública de Educação Básica, aos polos presenciais do sistema Universidade Aberta Brasil (UAB) que oferecem programas de formação inicial ou continuada a profissionais da educação básica e também para escolas privadas de educação básica, na modalidade de educação especial mantidas por entidade sem fins lucrativos.

A distribuição dos recursos é realizada pelo FNDE de acordo com a Resolução No 10 de 18 de Abril de 2013, sem a necessidade da realização de convênio ou mecanismo semelhante, sendo direcionado os valores diretamente para as instituições de ensino, nos

termos do Art. 22 §1º da referida resolução. Esse constitui, ao lado da formação dos conselhos deliberativos, os diferenciais do programa.

Após a adesão ao programa, feita através do PDDEWeb, os repasses são feitos duas vezes ao ano na forma de crédito em conta corrente de bancos parceiros indicados pelas instituições beneficiárias, através de entidades representativas da comunidade escolar que possuam CNPJ, tais como Associações de Pais e Mestres, Caixas Escolares e Conselhos Escolares. No caso do Município do Rio de Janeiro, por exemplo, as entidades representativas são denominadas Conselhos-Escola-Comunidade (CEC).

Ainda nos termos do Art. 5º da Resolução nº 10/2013 do FNDE, os recursos são destinados às escolas por intermédio das seguintes entidades:

1. Entidade Executora (EEx) - Prefeituras municipais e secretarias distritais e estaduais;
2. Unidade Executora (UEX) Entidade privada sem fins lucrativos, representativa das escolas públicas, integrada por membros da comunidade escolar;
3. Entidade Mantenedora (EM) Entidade privada sem fins lucrativos, qualificada como beneficente de assistência social, representativa das escolas privadas de educação especial

Tabela 2 – Forma de cálculo PDDE por instituição de ensino

Especificação	Valor Fixo (R\$)	Valor per capita (R\$)
Escola pública urbana com UEx	1.000,00	20,00
Escola pública rural com UEx	2.000,00	20,00
Escola privada de educação especial	1.000,00	60,00
Escola pública urbana sem UEx	-	40,00
Escola pública rural sem UEx	-	60,00
Público alvo da educação especial em escola pública	-	80,00

Fonte: Anexo I da Resolução CD/FNDE nº 10, de 18 de abril de 2013.

Conforme tabela acima e nos termos do Art. 11 da Resolução FNDE nº 10/2013, o montante a ser repassado leva em consideração um valor fixo de acordo com a localização das instituições de ensino, a existência de UEx e um valor variável, calculado a partir do número de alunos da educação básica matriculados no ano anterior ao do repasse de acordo com o censo educacional.

Tabela 3 – Exemplo de repasse direto de verbas para UEx

Dados da Entidade						
CNPJ:	01.995.859/0001-40	Nome:	CONSELHO ESCOLAR DA ESCOLA MUNICIPAL ELESTAR CAETANO MENDES			
UF:	RJ	Município:	CANTAGALO			
Data da consulta:	28/06/2019 00:12:11					
*PROGRAMA DINHEIRO DIRETO NA ESCOLA						
Data de pagamento	Ordem Bancária	Valor	Programa	Banco	Agência	Conta Corrente
21/SET/18	826840	3.980,00	PDDE - MANUTENÇÃO ESCOLAR - 2ª PARCELA 2018	BANCO DO BRASIL	0107	0000281603
03/MAI/18	807394	3.980,00	PDDE - Manutenção Escolar -1ª parcela 2018	BANCO DO BRASIL	0107	0000281603
Total:		7.960,00				

A título de exemplo, uma vez calculado os valores a serem repassados nos moldes do quadro anterior, o extrato de repasse realizado no município de Cantagalo acima colacionado evidencia a pessoa jurídica CONSELHO ESCOLAR DA ESCOLA MUNICIPAL ELESTAR CAETANO MENDES, titular de CNPJ 01.995.859/0001-40 como entidade destinatária.

Segundo o somatório de repasses disponibilizado em consulta pública no Site do Ministério da Educação, no ano de 2018, apenas a modalidade básica do PDDE garantiu um repasse de aproximadamente R\$ 1,5 bilhões, beneficiando cerca de 100 mil instituições de ensino pelo País. No ano corrente, notícia datada de junho de 2019, aponta já terem sido liberados R\$ 318 milhões para mais de 90 mil escolas públicas beneficiárias do programa<sup>11</sup>.

Outro ponto que merece destaque na sistemática do PDDE diz respeito a destinação das verbas. Aqui, em acréscimo às distinções já tecidas sobre o tema no que tange a fonte de custeio (FUNDEB x Salário-Educação), os valores repassados são ainda especificados quanto ao tipo de receita vinculado, havendo percentuais variáveis para despesa de custeio ou de capital. Nos termos do Art. 11 § 3º, é a própria instituição de ensino quem, baseada nos gastos anteriores, indica o percentual necessário para cada despesa. Aqui, tem-se delegada aos conselhos locais das instituições de ensino, a faculdade de ampliarem os investimentos nas mesmas através, por exemplo de um maior repasse para despesas de capital, de acordo com a necessidade local, o que não ocorre com os repasses via FUNDEB.

Nos termos do Art. 23 da L 11.947/09, os recursos financeiros repassados para o PDDE serão destinados à cobertura de despesas de custeio, manutenção e de pequenos

<sup>11</sup> Matéria disponível em: [https://www.fn.de.gov.br/index.php/area-de-imprensa/noticias/item/12894-pdde-j%C3%A1-repassou-r\\$-318-milh%C3%B5es-em-2019-para-mais-de-90-mil-escolas-p%C3%BAblicas-de-educa%C3%A7%C3%A3o-b%C3%A1sica](https://www.fn.de.gov.br/index.php/area-de-imprensa/noticias/item/12894-pdde-j%C3%A1-repassou-r$-318-milh%C3%B5es-em-2019-para-mais-de-90-mil-escolas-p%C3%BAblicas-de-educa%C3%A7%C3%A3o-b%C3%A1sica)

investimentos, que concorram para a garantia do funcionamento e melhoria da infraestrutura física e pedagógica dos estabelecimentos de ensino. Para tanto, a Resolução nº 10 traz um rol distinto de destinação e vedação de aplicação de despesas, se em comparação ao Art. 70 e 71 da LDBEN. Cabe aqui destacar a vedação expressa para utilização no pagamento de pessoal ou para as finalidades de outros programas executados pelo FNDE, como o PNAE, garantindo o caráter complementar do programa.

Superados o desenho de financiamento, estimativa de valores devidos e a forma de repasse, um modelo por si só inovador e autônomo, passa-se ao enfoque nas Unidades executoras, enquanto gestoras democráticas dos recursos, suas funções, deveres e autonomia.

### **2.3. O dever da gestão democrática da educação e as assembleias do PDDE**

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº 9.394/1996, outorga aos estabelecimentos de ensino a incumbência da gestão própria, conferindo-lhes, através do Artigo 12, as atribuições referentes à proposta pedagógica, a administração de recursos materiais e financiamentos e a articulação de mecanismos que apoiam o trabalho docente no rendimento escolar, bem como a integração com a comunidade.

De acordo com Pinheiro (2012), o PDDE é um programa que encaminha seus recursos diretamente para a escola, exigindo, como contrapartida, que a instituição de ensino designe representantes legais para fiscalizar, acompanhar e sugerir o que será realizado com o dinheiro, ou seja, membros da comunidade escolar, por exemplo, Conselho Escolar, Colegiado Escolar, Associação de Pais e Mestres (APM) ou Círculo de Pais e Mestres.

Nessa perspectiva, Pinheiro (2012) ressalta ainda que essa medida da comunidade participar adjunto de gestores e professores na vida escolar possibilita uma gestão democrática, provendo sempre as necessidades e prioridades da instituição de ensino.

Na prática, essa gestão se dá através de assembleias, conselho deliberativos e afins, organizados pelas das Unidades Executoras onde todos os seus membros (pais, alunos, funcionários e direção) possuem poder de deliberação e registro em ata para tomada de decisão.

É interessante destacar que, conforme já exposto, a constituição de UEx e, por conseguinte, a própria sistemática da Gestão Democrática, se apresentam como requisito para o próprio repasses de verbas do PDDE. Trata-se de exigência normativa nos termos do Cap. VIII, Art. 12 da Resolução FNDE nº 10/2013, denominado “Das condições necessárias para o recebimento dos recursos”, que ao privilegiar o Art. 12 da LDBEN, representa uma ação



inovadora no âmbito da tomada de decisão e, por conseguinte do próprio controle no ciclo de políticas públicas.

De fato, o modelo de gestão e controle trazido pela regulamentação do PDDE é inovador, tendo em vista que na formulação e na execução de políticas públicas em geral, a prática recorrente consiste em transferir aos agentes executores, que estão diretamente em contato com o público alvo, apenas o poder de execução, mas não o de decisão. Com a participação efetiva do público alvo na tomada de decisão, o controle interno da aplicação de verbas oriundas do PDDE parece assumir um viés prévio, para além da mera prestação de contas.

Como destacado por CLARICE DUARTE (2007, p. 708) é a ampliação dos canais de participação da sociedade civil na elaboração, fiscalização e controle das políticas públicas. É de chamar a atenção, no aspecto positivo, a ampliação dos canais de participação da sociedade civil na elaboração, fiscalização e controle de políticas públicas educacionais através de Programas como o PDDE. Apesar dos diversos formatos e meios de funcionamento dos conselhos e afins, a lição que nos deixam é como é democrática a garantia da participação social na tomada de decisões política (GOHN, 2000, p. 38).

Certamente o Programa não está imune a falhas, não possui um alcance expressivo dado ao baixo valor de verba repassado, nem tampouco se propõe a solucionar diversos outros problemas público graves a serem enfrentados pela pasta da Educação, como a desvalorização do magistério, no alto índice de analfabetismo de adultos, falta de planejamento do ensino. Tais questões merecem ser encaradas de maneira técnica e eficiente, visto que jamais serão resolvidas com a simples destinação orçamentária, no entanto, sem dúvidas, o PDDE, enquanto Política Pública Federal, apresenta um desenho inclusivo, democrático e inovador para colaborar com a alocação de verbas eficiente na educação do País.

## **Conclusão**

Ao falarmos de Políticas Públicas é natural que o pensamento seja conduzido para a sua prática, através da execução de programas nas mais diversas áreas de atuação do Poder público. No entanto é também imaginado, um primeiro plano o efeito direto daquela determinada política da população local, o que remete, muitas vezes, a um ambiente mais restrito, qual seja o municipal.

No entanto, deve-se observar que a autonomia para a consecução de suas competências materiais consitucionais encontra-se apenas formalmente concretizada devido a

insuficiência de receitas próprias. Tal problematização conduz ao paradoxo de que detém o Município o melhor conhecimento das demandas locais, mas não as verbas necessárias a sua concretização, de modo que o federalismo fiscal brasileiro revela uma dependência econômica municipal das transferências intergovernamentais em seu orçamento.

No Programa Dinheiro Direto nas Escolas (PDDE), o grau de autonomia da gestão local, atrelado a seu mecanismo de controle social tem garantido não só o atendimento das necessidades imediatas das instituições de ensino, como também tem revelado um mecanismo êxito de financiamento da Educação a Nível municipal, área cuja dependência econômica dos municípios, juntamente com a saúde, é latente.

Ao mesmo tempo, em um cenário de reforço e defesa cada vez maior da democracia participativa, a produção acadêmica é notável na defesa de instrumentos participativos junto aos gestões dos entes federativos, como é o caso do orçamento participativo<sup>12</sup> e das consultas públicas, no entanto, os moldes estabelecidos pelo PDDE constituem uma alternativa distinta aos modelos de participação social tradicional.

Como visto, os recursos disponibilizados para as instituições de ensino brasileiras, em geral, possuem destino específico e pré-determinado, de modo que o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) surge como auxílio que proporciona as instituições de ensino, ainda que apenas dentro dos valores repassados, autonomia financeira para decidirem por meio de Conselhos de Escola, como utilizar e administrar o recurso ofertado.

Por conseguinte, tal modelo de gestão e controle acaba por transpor outra grande barreira na formulação de políticas públicas, que vem a ser o efetivo atendimento de demandas locais, ainda que diante da falta de autonomia financeira municipal para lidar, de maneira integral, com todas as demandas da área de educação.

Ao estabelecer ainda uma forma direta de repasse de recursos federais para as instituições de ensino, o Programa colabora com a transparência e o reforço da confiança dos administrados, revelando-se, igualmente, como instrumento contrademocrático de poder em um cenário de crise generalizada da confiança nas democracias participativas<sup>13</sup>.

Apesar de o Programa não estar imune a defeitos e necessidade de ajustes, principalmente quanto à qualificação dos gestores das unidades de ensino para administração e correta alocação de recursos, fato é que o PDDE se traduz em uma Política Pública de Nível

---

<sup>12</sup> Vide Art. 255 da Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro e Art. 43 e 44 d Estatuto Das Cidades - Lei 10.257/01;

<sup>13</sup> Para conhecimento do tema, consultar ROSAVALLON, Pierre. *Counter-democracy: politics in age of distrust*. Kindle edition, posição 138;

Federal que, enquanto instrumento de gestão democrática-participativa, consegue atender de maneira satisfatória as demandas locais de instituição de ensino pública, revelando-se, a um só tempo, uma resposta promissora para: I) O problema da falta de autonomia financeira municipal; II) A baixa porcentagem de investimento na aplicação de recursos oriundos da vinculação constitucional para educação; e, ainda, III ) Para um cenário de desconfiança generalizada e fragilização da democracia representativa.

Certamente trata-se de Política Pública que, em um mundo democracias aparentes, homenageia de fato as bases democráticas pautadas na conferência de voz efetiva aos administrados, uma vez que a democracia se realiza não apenas com a descentralização outorgada da política, mas com a autonomia construída coletivamente a partir da realidade local.

## **BIBLIOGRAFIA**

ALMEIDA, JOSÉ BARBOSA. **Orçamento e Política fiscal**. Ensaio apresentado em concurso para a livre docência de Ciência das Finanças na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo: Max Limonad. 1964.

BARCELLOS, Ana Paula de. **Constitucionalização das políticas públicas em matéria de direitos fundamentais: o controle político-social e o controle jurídico no espaço democrático**. In: SOUZA, Claudio Pereira; SARMENTO, Daniel (org.). A constitucionalização do Direito. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

CORTES, B. A. **Financiamento na Educação: Salário-Educação e suas dimensões privatizantes**. Cadernos de Saúde Pública, Rio de Janeiro, v.5, n.4, out./dez. 1989.

DUARTE, Clarice. **Direito público subjetivo e políticas educacionais**. In: São Paulo em Perspectiva. n. 18 (2), 2004.

GOHN, Maria da Glória. **Os conselhos de educação e a reforma do Estado**. In: CARVALHO, Maria do Carmo e TEIXEIRA, Ana Claudia. Conselhos Gestores de Políticas Públicas. Polis, 37. São Paulo. pp. 35 a 40, 2000

LÜCK, H. **Perspectivas da Gestão Escolar e Implicações quanto à Formação de seus Gestores**. Em Aberto, Brasília, v.17, n.72, p.11-33, fev./jun. 2000.

MAFASSIOLI, Andréia Silva. **20 anos do Programa Dinheiro Direto na Escola: um olhar crítico sobre as interferências na gestão escolar e financeira pública.** In: Revista de Financiamento da Educação Volume 5, n. 12. 2015.

MATA, Luis Henrique Chagas. **O PDDE em uma escola Municipal do Rio de Janeiro. Contribuições e desafios.** UNIRIO. Rio de Janeiro, 2017

MELCHIOR, José Carlos de Araújo. **A vinculação constitucional de recursos financeiros para a Educação** Cad. Pesq., São Paulo (50): 15-21; Ago 1984.

MENEZES, Ebenezer Takuno de; SANTOS, Thais Helena dos. **Verbete descentralização do ensino.** Dicionário Interativo da Educação Brasileira - Educabrazil. São Paulo, 2001.

PINHEIRO, Iara Ferreira. **Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) – implicações na gestão e na qualidade do desempenho da educação básica:** estudo de caso – modalidade tempo integral. Dissertação de Mestrado em Gestão e Avaliação da Educação Pública) – Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2012.

ROSAVALLON, Pierre. **Counter-democracy: politics in age of distrust.** Tradução de Arthur Goldhammer. Nova York: Cambridge University Press, 2008.

SANTANA, KÁTIA DE CÁSSIA. **Efeitos do Programa Dinheiro Direto na Escola na Gestão Escolar.** Universidade Federal de Viçosa. Minas Gerais, 2011.

SILVA, Fábio de Sousa Nunes da. **Análise crítica quanto efetivação do direito fundamental à educação no Brasil como instrumento de transformação social.** Disponível em <<http://www.lfg.com.br>> Acesso em 29.06.19.

SILVA, Luizete Cordovil Ferreira. **Estado e Políticas de Gestão Financeira para a Escola Pública: a autonomia da escola no PDDE.** 2005. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Pará, Belém, 2005.

VEIGA, Ilma Passos (Org.). **Quem sabe faz a hora de construir o Projeto PolíticoPedagógico da escola.** Campinas, São Paulo: Papirus, 2007.

VELLOSO, J. **Política educacional e recursos para o ensino: o salário-educação e a universidade federal**. Cadernos de Pesquisa, São Paulo, v. 18, n.61, abr./jun. 1987.

## LEGISLAÇÃO

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)> Acesso em: 07.07.19.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Resolução no 10 de 18 de Abril de 2013. Disponível em:< <https://www.fnde.gov.br/fndelegis>> Acesso em 09.07.19.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Lei Federal no 10.832 de 29 de Dezembro de 2003. Que altera o § 1<sup>o</sup> e o seu inciso II do art. 15 da Lei n<sup>o</sup> 9.424, de 24 de dezembro de 1996, art.2<sup>o</sup> da Lei n<sup>o</sup> 9.766, de 18 de dezembro de 1998, que dispõem sobre o **Salário-Educação**. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2003/L10.832.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/L10.832.htm) > Acesso em: 09.07.19.

Lei n<sup>o</sup> 9394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as Diretrizes Básicas para a Educação Nacional. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm)> Acesso em: 11.07.19.

Lei n<sup>o</sup> 11.494 de 20 de junho de 2007, que regulamenta o FUNDEB. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/lei/111494.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/111494.htm)> Acesso em: 09.07.19

Lei n<sup>o</sup> 11.947 de 16 de junho de 2009, que dispões sobre o PNAE e o PDDE. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/111947.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/111947.htm). Acesso em 09.07.19.

Lei n<sup>o</sup> 10.257 de 10 de julho de 2001 que Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/110257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm)> Acesso em 09.07.19.