

# ENTRE A NORMA E A PRÁTICA: ARRANJOS INSTITUCIONAIS DE ACOMPANHAMENTO DO PDDE EM DUAS REDES MUNICIPAIS DE ENSINO

**CRISTIANE REGINA DOURADO COMPAGNONI**  
REDE MUNICIPAL DE ENSINO DE SALVADOR/BA  
[dourado.cris@gmail.com](mailto:dourado.cris@gmail.com)

## INTRODUÇÃO DO PROBLEMA

O Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) constitui uma das principais estratégias federais de descentralização financeira da educação básica, ao transferir recursos diretamente às unidades escolares com vistas à melhoria das condições de funcionamento, infraestrutura e apoio às práticas pedagógicas. Ao longo de sua trajetória, o Programa consolidou-se como um importante instrumento de fortalecimento da autonomia escolar e de indução de ações voltadas à melhoria da qualidade da educação básica.

Apesar de sua ampla difusão e estabilidade normativa, estudos e evidências empíricas têm demonstrado que a implementação do PDDE apresenta desafios significativos, especialmente no que se refere à capacidade institucional das redes de ensino e das escolas para planejar, executar e prestar contas dos recursos recebidos (Brasil, 2021; Compagnoni, 2025). Tais desafios indicam que os resultados da política não dependem exclusivamente de seu desenho normativo, mas também das condições institucionais, organizacionais e relacionais que mediam sua operacionalização nos sistemas de ensino.

Nesse sentido, a implementação do PDDE não pode ser compreendida apenas a partir de seus dispositivos legais, mas deve ser analisada à luz das condições institucionais, organizacionais e humanas que mediam sua execução. A literatura sobre implementação de políticas públicas destaca o papel central dos agentes implementadores e dos arranjos institucionais adotados pelas administrações locais, os quais podem potencializar ou limitar os resultados das políticas educacionais (Lotta, 2019).



Partindo dessa perspectiva, este trabalho tem como objetivo analisar comparativamente a implementação do PDDE em duas redes municipais de ensino (RME) — Porto Alegre/RS (POA) e Salvador/ BA (SSA) — com foco nos arranjos institucionais de acompanhamento adotados pelas secretarias municipais de educação (Smed), nos entraves enfrentados pelas escolas na execução dos recursos e nas estratégias mobilizadas pelos agentes implementadores para enfrentar esses desafios.

Compreende-se, neste estudo, a implementação como uma etapa crítica das políticas educacionais, na qual se materializam as interações entre normas, instituições e atores. Ao analisar comparativamente dois contextos municipais, o estudo busca contribuir para o debate sobre implementação de políticas de descentralização financeira na educação básica brasileira, evidenciando como diferentes arranjos institucionais e capacidades administrativas influenciam as condições de execução da política no cotidiano dos sistemas de ensino.

## DESENVOLVIMENTO

A análise baseia-se em pesquisa qualitativa, desenvolvida a partir de entrevistas semiestruturadas realizadas em 2023 e 2024 com técnicos da Smed, sendo quatro de Porto Alegre e cinco de Salvador, e com quatro diretores escolares de Porto Alegre e três de Salvador, diretamente envolvidos na implementação do PDDE. O material empírico permitiu identificar diferenças relevantes entre as duas redes no que se refere à organização institucional do acompanhamento da política, às estratégias de formação e ao suporte oferecido às escolas.

Na RME de Porto Alegre, a implementação do PDDE é acompanhada por um setor específico de prestação de contas, responsável por orientar e validar o planejamento e a execução financeira das escolas. Um elemento singular desse arranjo institucional é a existência da função de assessor financeiro escolar, exercida por professores indicados pela direção e com carga horária destinada à gestão dos recursos financeiros. Entretanto, a pesquisa evidenciou a inexistência de formações sistemáticas voltadas a esses profissionais, o que compromete a efetividade do suporte prestado às escolas e amplia a dependência das orientações da administração central.



Além disso, foram identificados entraves relevantes à implementação do Programa na rede, entre os quais se destacam a linguagem excessivamente técnica das resoluções do FNDE, a complexidade dos procedimentos burocráticos, a rotatividade de diretores e presidentes de conselhos escolares e a irregularidade nos repasses federais. Esses fatores contribuem para o acúmulo de recursos nas contas das escolas e para a priorização da execução de recursos municipais — especialmente aqueles provenientes do Plano de Ações Articuladas (PAR) — em detrimento dos recursos do PDDE.

Na RME de Salvador, por sua vez, o acompanhamento da implementação do PDDE, até 2023, era compartilhado entre diretorias pedagógica e financeira (Figura 01), configurando um arranjo institucional que buscava articular dimensões pedagógicas e administrativas da política. Nesse modelo, técnicos da secretaria mantinham canais diretos de comunicação com os gestores escolares, realizavam atendimentos individualizados, encontros presenciais e ações formativas voltadas à orientação das escolas quanto à execução e prestação de contas dos recursos.

**Figura 01** – Arranjo institucional de acompanhamento do PDDE, RME de Salvador.



Fonte: Violeta<sup>1</sup> (2023). Elaborada pela autora.

<sup>1</sup> Técnica da Smed Salvador. Participante da pesquisa.



Essa estratégia de aproximação institucional contribuiu para a redução significativa do número de escolas com dificuldades na execução dos recursos, bem como do número de escolas inadimplentes com a prestação de contas (Violeta, 2023). No recorte analisado, apenas 2% das escolas atendidas pelo PDDE na rede de Salvador apresentaram acúmulo de recursos, enquanto em Porto Alegre esse percentual alcançou 14% das escolas. Considerando que a rede de Salvador possui aproximadamente quatro vezes mais unidades escolares que a de Porto Alegre, o contraste evidencia como diferentes arranjos institucionais de acompanhamento podem influenciar as condições de implementação da política.

A partir de 2023, a reorganização administrativa da secretaria passou a concentrar o acompanhamento do PDDE na diretoria pedagógica, buscando fortalecer a integração entre planejamento pedagógico e gestão financeira, bem como reforçar o papel do planejamento escolar como elemento estruturante da execução dos recursos.

## CONCLUSÕES

Os resultados evidenciam que a implementação do PDDE é fortemente condicionada pelos arranjos institucionais de acompanhamento construídos pelas redes de ensino e pela atuação dos agentes implementadores envolvidos no processo. A comparação entre os dois casos analisados demonstra que diferentes formas de organização administrativa e de suporte às escolas produzem condições distintas de mediação das exigências normativas da política.

A diferença observada no percentual de escolas com acúmulo de recursos — 14% em Porto Alegre e 2% em Salvador — reforça empiricamente o papel dos arranjos institucionais de acompanhamento na mediação das condições de execução da política.

Enquanto em Porto Alegre predomina um modelo mais centralizado e tecnicista, marcado por fragilidades na formação e no suporte institucional às escolas, em Salvador observa-se um modelo de acompanhamento mais próximo das unidades escolares, baseado em estratégias de diálogo, orientação e monitoramento contínuo. Ainda assim, ambas as redes enfrentam desafios estruturais que evidenciam os limites operacionais da política em contextos locais distintos.



Os achados reforçam que políticas de descentralização financeira, como o PDDE, não se materializam apenas por meio de seu desenho normativo, mas dependem de capacidades institucionais, estratégias de acompanhamento e processos de mediação desenvolvidos nos sistemas de ensino. Nesse sentido, o estudo contribui para o campo das políticas educacionais ao evidenciar como diferentes arranjos institucionais e capacidades administrativas influenciam as condições de execução das políticas nas escolas.

A pesquisa também aponta para a importância de investimentos em formação continuada, comunicação institucional clara e estratégias de apoio que considerem a complexidade do cotidiano escolar e o papel dos agentes implementadores na materialização das políticas públicas. Além disso, indica a necessidade de maior articulação entre os entes federados e de aprimoramento das relações institucionais com os agentes financeiros, de modo a garantir que os recursos do PDDE cumpram efetivamente sua função de fortalecer a autonomia da escola pública e contribuir para a melhoria da qualidade da educação básica.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. MEC/FNDE. **Resolução nº 15**, de 16 de setembro de 2021. Dispõe sobre as orientações para o apoio técnico e financeiro, fiscalização e monitoramento na execução do Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE, em cumprimento ao disposto na Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009. Brasília, 2021. Disponível em:

<https://www.fnde.gov.br/index.php/aceso-a-informacao/institucional/legislacao/item/14211-resolu%C3%A7%C3%A3o-n%C2%BA-15,-de-16-de-setembro-de-2021>. Acesso em: 30 set. 2025.

LOTTA, Gabriela. A política pública como ela é: contribuições dos estudos sobre implementação para a análise de políticas públicas. In: LOTTA, Gabriela (Org.). **Teoria e análises sobre implantação de políticas públicas no Brasil**. Brasília, DF: ENAP, 2019. p. 11–38. Disponível em:

[https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/4162/1/Livro\\_Teorias%20e%20Análises%20sobre%20Implementação%20de%20Políticas%20Públicas%20no%20Brasil.pdf](https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/4162/1/Livro_Teorias%20e%20Análises%20sobre%20Implementação%20de%20Políticas%20Públicas%20no%20Brasil.pdf).

Acesso em: 10 out. 2025.



COMPAGNONI, Cristiane Regina Dourado. **Contextos da execução dos recursos do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) em escolas das redes municipais de ensino de Salvador/BA e Porto Alegre/RS: um estudo comparado.** Tese (Doutorado). Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Educação, Porto Alegre/RS, 2025. 388f. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/289903?show=full>. Acesso em: 27 fev. 2026.

VIOLETA. **Relato.** Salvador (Bahia), 23 de mai. 2023.

