ÁREA TEMÁTICA: Administração Pública, Governo e Terceiro Setor

CATEGORIA: ENANGRAD PLENO

O PDDE EM FOCO: EXPERIÊNCIAS LOCAIS E DESAFIOS DA GESTÃO DE RECURSOS NA EDUCAÇÃO PÚBLICA PERNAMBUCANA

Resumo
Este artigo investiga como gestores escolares e regionais percebem, interpretam e operacionalizam o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) em Pernambuco, analisando a relação entre gestão local, políticas de financiamento e resultados educacionais. A pesquisa adota abordagem mista. Uma etapa quantitativa identifica, por meio de matriz de quadrantes que cruza investimento médio por aluno e desempenho educacional, padrões contrastantes entre os municípios pernambucanos. Em seguida, uma etapa qualitativa aprofunda o estudo na microrregião do Alto Sertão do Pajeú, que concentra casos de baixo investimento associados a bons resultados. Foram realizadas quinze entrevistas semiestruturadas com gestores escolares, professores e o gerente regional, complementadas por observação direta e por análise textual apoiada em software de estatística lexical. Os resultados indicam que, embora o PDDE seja reconhecido como política fundamental para o funcionamento cotidiano das escolas, sua efetividade depende de fatores como capacidade gestora, estabilidade das equipes, apoio regional e clareza normativa. A atuação da Gerência Regional de Educação aparece como mediação central, podendo fortalecer ou fragilizar a apropriação dos recursos. O estudo contribui ao integrar evidências quantitativas e qualitativas, evidenciando que a combinação entre capacidades locais, governança multiescalar e alinhamento institucional condiciona os efeitos do programa. Conclui-se que o uso estratégico dos recursos requer formação continuada dos gestores, simplificação normativa e maior integração entre o PDDE e políticas estaduais complementares de financiamento direto às escolas.

Palavras-chave: PDDE; gestão escolar; implementação de políticas públicas; descentralização educacional; financiamento da educação.

Abstract
This article investigates how school and regional managers perceive, interpret and operationalize the Direct Money to School Programme (PDDE) in Pernambuco, Brazil, examining the relationship between local management, funding policies and educational outcomes. The research adopts a mixed-methods approach. A quantitative stage identifies contrasting patterns among the state's municipalities through a quadrant matrix that combines average investment per student with educational performance indicators. A qualitative stage then explores in depth the Alto Sertão do Pajeú micro-region, which concentrates cases of low investment associated with good results. Fifteen semi-structured interviews were conducted with school managers, teachers and the regional education manager, complemented by direct observation and by textual analysis supported by lexical statistics software. Findings

indicate that, although the PDDE is recognized as a policy that is essential to the daily functioning of schools, its effectiveness depends on factors such as managerial capacity, team stability, regional support and regulatory clarity. The Regional Education Office emerges as a central mediating instance, able either to strengthen or to weaken the appropriation of resources. The study contributes by integrating quantitative and qualitative evidence, showing that the combination of local capacities, multiscale governance and institutional alignment shapes the programme's effects. It concludes that the strategic use of resources requires continuing training for managers, regulatory simplification and greater integration between the PDDE and complementary state policies of direct funding to schools.

Keywords: PDDE; school management; public policy implementation; educational decentralization; education funding.

1. INTRODUÇÃO

Nas últimas décadas, o debate sobre a efetividade das políticas educacionais no Brasil tem se intensificado, sobretudo no que diz respeito à distribuição de recursos e ao papel da gestão descentralizada nas escolas públicas. Em um cenário marcado por limitações orçamentárias e fortes desigualdades regionais, programas como o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) ganharam destaque ao promover repasses financeiros diretamente às unidades escolares, conferindo maior agilidade na resolução de demandas cotidianas. Contudo, a forma como essa descentralização se materializa na prática levanta questionamentos sobre sua eficácia e sobre os fatores institucionais que condicionam seus resultados.

A centralidade do PDDE na política educacional brasileira foi reforçada com a publicação da Resolução nº 15, de 16 de setembro de 2021, que consolidou e atualizou suas diretrizes, organizando-as em dimensões como manutenção da infraestrutura escolar, aquisição de materiais, apoio à gestão e promoção da equidade. A normativa reafirma a constituição de Unidades Executoras Próprias (UEx) como estratégia para garantir autonomia e descentralização administrativa nas escolas (Brasil, 2021). Soma-se a isso o esforço recente do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) em ampliar a capacitação de gestores e conselheiros escolares, reconhecendo que a gestão local é peça-chave para a efetividade do programa (FNDE & Cecampe Norte, 2023).

Criado em 1995, o PDDE constitui uma das principais políticas federais voltadas ao fortalecimento da gestão escolar, permitindo às escolas, dentro de parâmetros legais, definir o uso de seus recursos. A lógica que sustenta o programa é a de que a proximidade dos gestores com as demandas locais favorece decisões mais pertinentes e alinhadas às necessidades da comunidade escolar. Contudo, essa autonomia se realiza em ambiente regulatório complexo, que exige conhecimentos técnicos específicos, articulação entre planejamento e prestação de contas e integração entre aspectos administrativos e pedagógicos. A ampliação progressiva do escopo do programa — hoje composto por ações complementares como PDDE Qualidade, Água, Campo e Estrutura — intensifica essa complexidade e impõe desafios adicionais, sobretudo para escolas com menor suporte técnico-administrativo.

Em Pernambuco, a implementação do PDDE ocorre em cenário de contrastes regionais significativos. Ao lado de municípios com estrutura administrativa

consolidada, existem localidades com grandes dificuldades em assegurar formação técnica e apoio contínuo aos gestores escolares. A combinação entre pressões por resultados, ausência de capacitação adequada e entraves burocráticos contribui para que a gestão dos recursos do PDDE se torne, para muitos profissionais, um desafio adicional. Apesar da relevância normativa e financeira do programa, ainda são escassos os estudos que investigam como gestores escolares e regionais interpretam, operam e ressignificam o PDDE em contextos marcados por desigualdades territoriais — lacuna que este artigo busca preencher.

Diante desse quadro, formula-se o seguinte problema de pesquisa: como as percepções e as práticas de gestores escolares e regionais condicionam a implementação do PDDE em contextos territoriais desiguais? O objetivo deste artigo é investigar as percepções e práticas de gestores escolares e regionais sobre o uso dos recursos do PDDE em Pernambuco, analisando a relação entre gestão local, políticas de financiamento e resultados educacionais em diferentes microrregiões do estado.

Do ponto de vista teórico, a pesquisa se justifica pela necessidade de aprofundar o debate sobre a implementação de políticas educacionais em contextos descentralizados, a partir da perspectiva dos agentes locais que as operacionalizam. Em termos práticos, justifica-se pela relevância de avaliar como o PDDE tem sido utilizado nas escolas públicas pernambucanas e quais desafios os gestores enfrentam na administração desses recursos, oferecendo subsídios para o aprimoramento da política. Adicionalmente, o artigo contribui de forma original ao articular uma triagem quantitativa baseada em matriz de quadrantes — que identifica municípios com padrões contrastantes de investimento e desempenho — a uma análise qualitativa aprofundada das percepções dos gestores. Essa combinação, ainda pouco explorada nos estudos sobre o PDDE, permite compreender não apenas onde estão as disparidades, mas como elas emergem da prática cotidiana de gestão.

O estudo delimita-se à rede estadual de ensino de Pernambuco, com aprofundamento empírico na microrregião do Alto Sertão do Pajeú, e adota recorte transversal, o que restringe inferências sobre trajetórias de médio e longo prazo. Este artigo está organizado da seguinte forma: após esta introdução, a seção 2 apresenta a fundamentação teórica sobre implementação de políticas públicas, discricionariedade dos agentes locais e descentralização financeira na educação; a seção 3 descreve os procedimentos metodológicos; a seção 4 analisa e discute os resultados quantitativos e qualitativos; e a seção 5 sintetiza as conclusões, contribuições, limitações e sugestões de pesquisas futuras

2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

2.1 Implementação de políticas públicas e discricionariedade dos agentes locais

A compreensão do PDDE não pode se restringir a suas normas formais ou ao volume de recursos transferidos. A literatura de implementação de políticas públicas tem demonstrado, de modo consistente, que o sucesso ou o fracasso de programas governamentais depende não apenas da formulação central, mas sobretudo da forma como são interpretados, adaptados e operacionalizados pelos agentes responsáveis por sua execução (Pressman & Wildavsky, 1973; Lotta, 2010). O clássico argumento de Pressman e Wildavsky (1973) sobre a distância entre as expectativas do

formulador e os resultados observados no território permanece central: a implementação é um processo de negociação sucessiva, no qual cada elo da cadeia introduz interpretações, prioridades e restrições próprias.

No caso do PDDE, gestores escolares, diretores, conselhos e técnicos das redes regionais atuam como burocratas de nível de rua (Lipsky, 1980), exercendo discricionariedade no cotidiano escolar ao tomar decisões práticas diante de orientações gerais e de inúmeras restrições institucionais (Hupe, 2013). Essa discricionariedade não decorre de desvio, mas da própria natureza do trabalho: normas gerais precisam ser traduzidas em decisões concretas sobre o que comprar, o que priorizar e o que adiar, em condições de informação incompleta e escassez de tempo. Hupe (2013) chama atenção para o fato de que a ação desses agentes é simultaneamente condicionada por estruturas e produtora de política, o que exige observar o que efetivamente ocorre no nível operacional.

Assim, a efetividade de um programa está diretamente relacionada à capacidade institucional das organizações executoras, às condições de apoio local e à mediação realizada pelos diferentes níveis de gestão — elementos que variam substancialmente entre territórios e redes. Lotta (2010) destaca, nesse sentido, o peso dos fatores relacionais e organizacionais sobre a atuação dos burocratas de nível de rua, sugerindo que vínculos, rotinas e referências compartilhadas explicam parte relevante da variação observada entre unidades submetidas às mesmas regras.

2.2 Descentralização financeira, autonomia e gestão escolar

A descentralização financeira na educação básica brasileira tem no PDDE seu instrumento mais capilarizado. O programa opera sob a premissa de que a transferência direta de recursos às unidades escolares, mediada por Unidades Executoras Próprias, amplia a autonomia decisória e aproxima a alocação dos recursos das necessidades reais das comunidades escolares (Brasil, 2021). Silva (2015) observa, entretanto, que a descentralização financeira só se traduz em autonomia substantiva quando acompanhada de condições institucionais, formação dos gestores e participação qualificada dos colegiados — caso contrário, tende a converter-se em transferência de responsabilidades sem correspondente ampliação da capacidade de decidir.

Lima, Oliveira e Guardacheski (2016) reforçam esse diagnóstico ao analisarem, conjuntamente, o PDDE e o Programa Nacional de Alimentação Escolar, evidenciando que a capacitação dos atores locais é condição necessária para que a descentralização não se reduza a um repasse acompanhado de exigências de prestação de contas. Os autores destacam ainda que programas dessa natureza contribuíram para a consolidação de uma lógica gerencialista na administração pública educacional, que, ao buscar induzir eficiência, tende a desconsiderar desigualdades históricas entre escolas — desde infraestrutura até o capital social disponível em suas comunidades.

A gestão escolar aparece, nesse debate, como variável de mediação. Mota (2018) argumenta que a gestão qualificada e contínua pode operar como fator decisivo entre os recursos recebidos e os resultados obtidos pelas escolas, chamando atenção para a estabilidade das equipes e para o acúmulo de aprendizagem organizacional. A esse elemento soma-se a dimensão territorial: a implementação de políticas públicas em contextos de desigualdade exige a constituição de redes de suporte institucional

capazes de auxiliar as escolas a transformar recursos em melhorias no processo de ensino-aprendizagem (Santos, 2006).

Esse conjunto de contribuições sustenta a expectativa analítica que orienta o presente estudo: os efeitos do PDDE não decorrem linearmente do montante repassado, mas da interação entre capacidades locais de gestão, qualidade da mediação regional e alinhamento entre diretrizes federais, práticas escolares e políticas estaduais complementares. A escuta dos sujeitos diretamente envolvidos no uso dos recursos permite identificar não apenas boas práticas, mas também os obstáculos estruturais e simbólicos que atravessam a política (Autores, 2023).

3 METODOLOGIA

A pesquisa caracteriza-se como estudo de abordagem mista, com delineamento descritivo e exploratório, conduzido em duas etapas complementares: uma fase quantitativa, de caráter descritivo, seguida de uma fase qualitativa voltada à compreensão em profundidade das experiências locais de gestão dos recursos do PDDE. O estudo se insere no campo das pesquisas aplicadas e tem como foco as dinâmicas de implementação de políticas públicas educacionais em diferentes contextos regionais de Pernambuco.

A fase quantitativa teve como base metodológica o modelo de análise proposto por Lobo e Arruda (2022), que constrói uma matriz cruzando dados de investimento médio por aluno com indicadores de desempenho educacional, organizando os municípios em quatro quadrantes: alto investimento e bons resultados; alto investimento e maus resultados; baixo investimento e bons resultados; e baixo investimento e maus resultados. Foram utilizados dados secundários de bases oficiais: os valores per capita dos repasses do PDDE foram obtidos junto ao FNDE, enquanto os dados de desempenho escolar (Ideb e Saeb) foram extraídos do portal do Inep. A análise foi exclusivamente descritiva, voltada a identificar padrões e contrastes regionais e a selecionar uma microrregião para investigação qualitativa aprofundada.

A etapa qualitativa foi delineada a partir dos achados da análise quantitativa, priorizando o Alto Sertão do Pajeú. Entre os 184 municípios pernambucanos, apenas 11 posicionavam-se no quadrante de baixo investimento e bons resultados educacionais (Quadrante A), e quatro deles pertenciam a essa microrregião — Carnaíba, Afogados da Ingazeira, Quixaba e São José do Egito —, o que representa a maior concentração relativa desse tipo de caso no estado. Outras microrregiões com municípios no Quadrante A foram consideradas, mas apresentavam maior dispersão dos casos, menor acessibilidade de campo ou ausência de padrões consistentes de desempenho. Apesar de níveis relativamente baixos de investimento médio por aluno, especialmente em alimentação, manutenção e infraestrutura escolar, a região tem alcançado, de forma consistente, indicadores de desempenho e fluxo escolar acima da média estadual. Essa discrepância sugere a presença de arranjos institucionais, culturais e organizacionais que potencializam a ação das escolas diante de restrições materiais, tornando a região um caso emblemático para investigar os efeitos da gestão local sobre a implementação de políticas educacionais.

Foram realizadas 15 entrevistas com atores envolvidos na implementação do PDDE, selecionados com base nos critérios de tipicidade, acessibilidade e saturação temática. Inicialmente, foram escolhidas três escolas da Gerência Regional de Educação (GRE) Sertão do Alto Pajeú e, a partir de indicação do gerente regional,

uma quarta escola foi incorporada em razão de premiações recentes que a destacaram no cenário regional. O acesso aos participantes ocorreu mediante convite aos diretores e, posteriormente, por indicações em cadeia, conforme a técnica de snowball sampling. As entrevistas ocorreram em quatro municípios — Afogados da Ingazeira, Carnaíba, Triunfo e Quixaba — e abrangeram os seguintes perfis: 3 gestores escolares (efetivos), 1 vice-gestor (efetivo), 1 analista em gestão educacional (efetivo), 1 coordenador de polo (contrato temporário) e 9 professores (7 efetivos e 2 contratados por tempo determinado), além do gerente da GRE.

Como instrumento de coleta, utilizaram-se entrevistas semiestruturadas guiadas por roteiro previamente elaborado, com questões voltadas à compreensão da experiência dos sujeitos com o PDDE, seus limites e possibilidades. As entrevistas foram realizadas in loco, em março de 2024, gravadas mediante autorização prévia e transcritas na íntegra, acompanhadas de observação direta e de produção de acervo fotográfico utilizado como material complementar na análise.

A análise dos dados seguiu os princípios da análise de conteúdo, com ênfase na categorização temática (Bardin, 2011). Realizou-se, inicialmente, leitura flutuante das transcrições, seguida da identificação de unidades de registro relacionadas aos eixos de investigação e a categorias emergentes — compreensão da política, processos de gestão dos recursos, autonomia, apoio institucional e efeitos percebidos —, analisadas à luz do referencial teórico adotado. Complementarmente, empregou-se o software Iramuteq, que permitiu identificar padrões lexicais por meio de nuvem de palavras, análise de similitude e análise de especificidades dos discursos por perfil de entrevistado. A triangulação entre as evidências quantitativas, os relatos e a observação direta buscou reforçar a validade interna dos achados.

A pesquisa respeitou os princípios éticos estabelecidos para pesquisas com seres humanos, conforme as diretrizes da Resolução nº 510/2016 do Conselho Nacional de Saúde. Os participantes foram informados sobre os objetivos da pesquisa, a voluntariedade da participação e a garantia de confidencialidade das informações prestadas, e todos assinaram o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido, autorizando a gravação e a utilização das informações exclusivamente para fins científicos.

4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

4.1 Investimento e desempenho: o panorama quantitativo

A análise quantitativa partiu da aplicação de uma matriz que cruza investimento médio por aluno com indicadores de desempenho educacional, metodologia inspirada nos critérios apresentados por Lobo e Arruda (2022) no monitoramento integrado das políticas educacionais em nível nacional. Tal abordagem permite classificar os municípios em quadrantes que combinam níveis de investimento (alto ou baixo) com níveis de resultado (bom ou ruim), possibilitando a identificação de contextos contrastantes para análise mais aprofundada.

Em Pernambuco, observou-se predominância expressiva de municípios no quadrante de baixo investimento e maus resultados (Quadrante B), enquanto apenas 11 municípios se situavam no quadrante de baixo investimento e bons resultados (Quadrante A). Essa configuração reflete as tendências apontadas por Lobo e Arruda (2022), que destacam o acúmulo de municípios nordestinos nas faixas de menor

desempenho e investimento, mas também revela exceções valiosas, como Carnaíba e São José do Egito, localizados no Alto Sertão do Pajeú.

As Tabelas 1 e 2 apresentam o número de escolas e sua tipologia em duas microrregiões contrastantes, evidenciando diferenças estruturais relevantes. Enquanto o Alto Sertão do Pajeú conta com 41 escolas estaduais, a Região Metropolitana do Recife possui 179, mais concentradas em modelos de ensino técnico e de referência.

Tabela 1 – Quantidade de escolas por microrregião

Microrregião	Quantidade de escolas
Alto Sertão do Pajeú	41
Região Metropolitana do Recife	179

Fonte: dados da pesquisa, com base no Inep (2022).

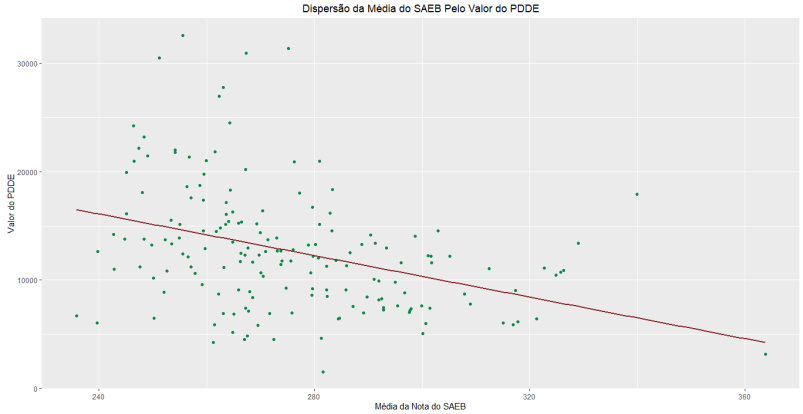
Tabela 2 – Tipo de escola por microrregião

Microrregião	EREM	ETE	Outro	Regular
Alto Sertão do Pajeú	23	3	0	13
Região Metrop. do Recife	103	14	1	61

Fonte: dados da pesquisa, com base no Inep (2022).

Apesar dessa diferença de escala, os dados revelam que as notas médias do Saeb não se distribuem proporcionalmente aos valores recebidos pelo PDDE. A Figura 1 mostra que as maiores médias de repasse se concentram em escolas com desempenho intermediário (notas entre 250 e 300), sem correlação positiva entre volume de recursos e desempenho.

Figura 1 – Dispersão da média do Saeb pelo valor do PDDE

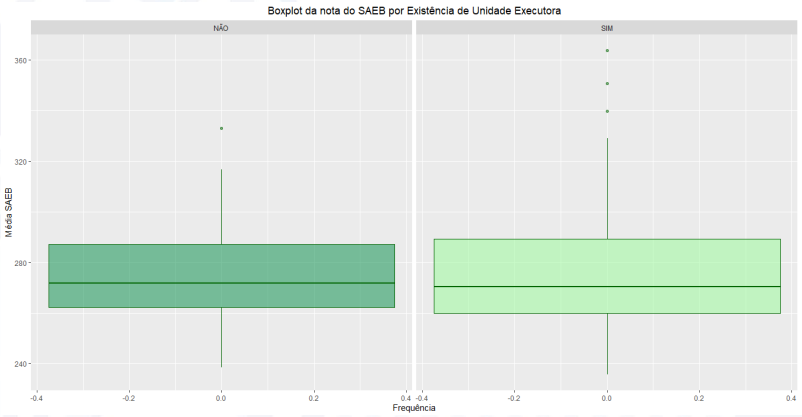


Fonte: dados da pesquisa (2024).

A distribuição apresentada na Figura 1 indica que não há correlação direta entre o valor per capita do PDDE e o desempenho escolar, já que escolas com níveis similares de investimento apresentam desempenhos bastante distintos. Esses resultados sugerem que outros fatores — como capacidade de gestão, práticas organizacionais e apoio técnico regional — exercem influência significativa na relação entre recursos e desempenho.

A Figura 2, por sua vez, sugere que a presença de Unidades Executoras Próprias não garante variações significativas no desempenho escolar, ainda que possa estar associada a padrões de organização mais consistentes.

Figura 2 – Boxplot da nota do Saeb por existência de Unidade Executora



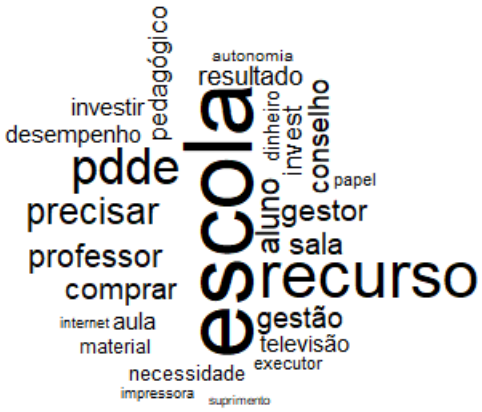
Fonte: dados da pesquisa (2024).

O resultado reforça a leitura anterior: a existência de Unidade Executora Própria não se associa automaticamente a variações expressivas no desempenho. A estabilidade da equipe gestora, o grau de institucionalização das práticas administrativas e o acompanhamento regional despontam, portanto, como elementos capazes de mediar ou potencializar os efeitos da descentralização financeira promovida pelo programa.

4.2 Sentidos atribuídos ao PDDE: evidências da etapa qualitativa

A etapa qualitativa complementou a análise com entrevistas realizadas com gestores escolares, professores e o gerente regional da GRE do Alto Sertão do Pajeú. A partir da análise textual, a nuvem de palavras (Figura 3) destacou termos como “gestão”, “recurso”, “escola” e “aluno”, indicando os eixos de maior recorrência nos discursos.

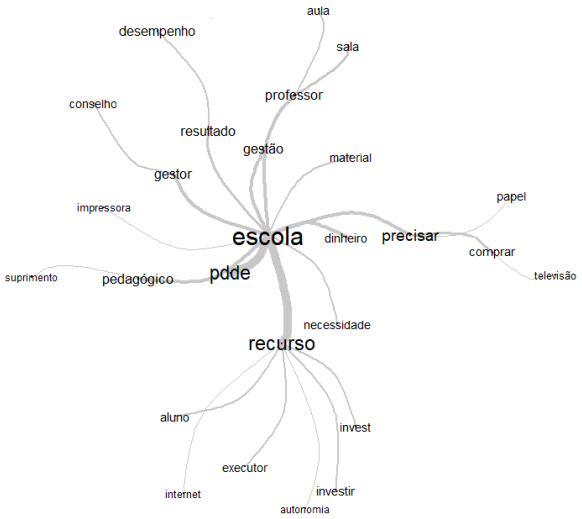
Figura 3 – Nuvem de palavras



Fonte: resultados da pesquisa (2024).

A análise de similitude (Figura 4) apontou conexões importantes entre os termos “recurso” e “desempenho”, sugerindo percepção recorrente entre os entrevistados de que uma gestão eficaz dos recursos, ainda que limitados, pode ter impacto sobre os resultados educacionais.

Figura 4 – Análise de similitude



Fonte: resultados da pesquisa (2024).

A análise de especificidades (Quadro 1) revelou divergências entre os discursos da gestão regional e os das escolas. Enquanto o gerente da GRE enfatiza estratégias pedagógicas e articulação interinstitucional, os diretores concentram suas falas nas dificuldades operacionais e na administração de recursos escassos para atender às necessidades básicas das escolas.

Quadro 1 – Análise de especificidades: palavras agrupadas segundo a variável lotação

Gestores escolares (diretores)	Gerência Regional de Educação (GRE)
dinheiro; conselho; investir; aluno; sala; televisão; trabalhar; necessidade; ver; parte; aula; professor; fazer; reunir; colocar; dizer; ficar; saber; área; precisar; achar; coisa; questão; comprar	resultado; gestão; ação; desempenho; melhor; haver; ter; pedagógico; apresentar; recurso; conseguir; gestor; PDDE; escola

Fonte: resultados da pesquisa (2024).

A leitura das especificidades lexicais revela diferenças importantes entre os discursos da gestão regional e das direções escolares. Entre os diretores, termos como “dinheiro”, “necessidade”, “comprar” e “fazer” aparecem com maior intensidade, indicando foco na dimensão operacional da política: lidar com demandas imediatas, suprir carências materiais e executar ações de manutenção básica. Já no discurso da GRE destacam-se palavras como “resultado”, “pedagógico”, “gestão” e “apresentar”, sinalizando ênfase nas diretrizes institucionais, na articulação com metas de aprendizagem e na tentativa de orientar o uso dos recursos em direção a projetos pedagógicos estruturados. Essa diferença de vocabulário evidencia que os dois níveis de gestão operam com referenciais distintos.

Os depoimentos também evidenciam a coexistência e, por vezes, a sobreposição entre o PDDE e programas estaduais de repasse direto voltados sobretudo ao fortalecimento da infraestrutura física e tecnológica das escolas. Enquanto o PDDE é percebido como insuficiente e voltado à manutenção básica — papel, toner, pequenos reparos estruturais —, o programa estadual surge como fonte mais robusta de financiamento, com valores mais expressivos, menor fragmentação normativa e maior flexibilidade para investimentos estruturantes. A percepção dos gestores escolares sugere que o impacto do PDDE sobre os resultados é limitado por fatores como o baixo valor per capita, a complexidade burocrática e a ausência de articulação com outras políticas educacionais. Ainda assim, os relatos apontam que, quando bem gerido e articulado com estratégias locais, o programa pode contribuir para melhorias incrementais e dar suporte à autonomia escolar.

4.3 Discussão: capacidades locais, mediação regional e alinhamento institucional

Os resultados indicam que, embora o PDDE represente fonte relevante de financiamento para as escolas públicas, seu impacto sobre os resultados educacionais depende de um conjunto de fatores que extrapola o volume de recursos transferidos. A capacidade institucional das escolas, a organização dos processos internos e a articulação entre gestão administrativa e projeto pedagógico emergem como elementos decisivos para transformar repasses financeiros em ações efetivas de melhoria. A fala do gestor regional ilustra essa dinâmica: “quem consegue direcionar pedagogicamente o PDDE para o conjunto de ações que já são naturalmente desenvolvidas na escola, ele acaba sendo uma força que alavanca”. O depoimento sintetiza um achado central: o recurso, isoladamente, não produz

resultados; sua efetividade depende de como é compreendido, planejado e mobilizado no cotidiano escolar.

Esse ponto dialoga diretamente com a literatura de implementação, que mostra que políticas descentralizadas exigem não apenas normas claras, mas sobretudo capacidades locais de gestão (Lipsky, 1980; Hupe, 2013). Silva (2015) e o FNDE e Cecampe Norte (2023) apontam que a descentralização financeira só se traduz em autonomia substantiva quando há condições institucionais, formação dos gestores e participação qualificada dos colegiados. Na prática, entretanto, muitas escolas ainda operam em ambientes regulatórios rígidos e com recursos humanos limitados, o que restringe a margem de decisão e a apropriação pedagógica dos recursos.

A análise quantitativa reforça esse quadro ao mostrar que apenas 11 dos 184 municípios pernambucanos estão no quadrante de baixo investimento e bons resultados, fenômeno raro que desafia a relação linear entre financiamento e desempenho. Esses casos sugerem que cultura organizacional, estabilidade das equipes, engajamento comunitário e rotinas de gestão consolidadas podem atuar como mediadores potentes na implementação do programa, ampliando seus efeitos mesmo em contextos de escassez. A constatação reforça o argumento de Mota (2018), segundo o qual a gestão escolar qualificada e contínua opera como fator de mediação essencial entre os recursos recebidos e os resultados obtidos.

Merece destaque a heterogeneidade dos resultados entre escolas da mesma região. Apesar de todas estarem cadastradas no PDDE e receberem o mesmo tipo de orientação da Gerência Regional, algumas unidades alcançam desempenhos significativamente superiores no Ideb, mesmo sem serem escolas de tempo integral. Segundo o gestor regional, isso se deve, em grande parte, à consistência da prática pedagógica e à estabilidade na gestão: “a gestão já está há 25, 26 anos”. O achado corrobora Mota (2018) ao apontar que a estabilidade e a qualificação do gestor escolar são fatores estruturantes para a eficácia da política educacional no nível local.

A pesquisa revela ainda lacunas na formação dos gestores, aspecto que afeta diretamente a capacidade de planejar e executar os recursos de maneira estratégica. A ausência de formação específica em gestão educacional foi apontada como fator que compromete a articulação entre recursos disponíveis e objetivos pedagógicos: “nossos gestores, em parte, não passaram por oportunidades de formação em administração, em gestão por resultados”. Lima, Oliveira e Guardacheski (2016) enfatizam que a capacitação dos atores locais é condição necessária para que a descentralização de recursos não se converta em mera transferência de responsabilidades sem o correspondente fortalecimento da autonomia decisória.

A divergência identificada na análise de especificidades — gestores escolares centrados em desafios operacionais e gestão regional voltada a diretrizes pedagógicas e metas institucionais — reforça a ideia de que a efetividade das políticas depende não apenas de diretrizes normativas, mas do alinhamento entre os diferentes níveis de governança educacional (Santos, 2006; Lima, Oliveira & Guardacheski, 2016). A atuação da Gerência Regional aparece, nesse sentido, como fator de mediação relevante: ainda que o PDDE seja um programa federal, a articulação local — apoio técnico, acompanhamento das prestações de contas e incentivo ao uso pedagógico dos recursos — desempenha papel central na potencialização de seus efeitos.

Essa mediação, contudo, é desigual. Segundo um dos diretores entrevistados, “a equipe da regional vem aqui pelo menos duas vezes ao ano para revisar nossa prestação de contas e orientar ajustes, porque, sozinho, a gente não dá conta de tudo”. Em contraste, outro gestor relatou que “há meses em que não recebemos retorno da regional, e acabamos ficando sem saber se estamos seguindo corretamente a orientação”. Os dois relatos mostram que a governança regional pode tanto fortalecer quanto fragilizar o uso estratégico dos recursos, dependendo da consistência e da regularidade do apoio oferecido — o que está em consonância com a análise de Santos (2006) sobre a necessidade de redes de suporte institucional em contextos de desigualdade.

Por fim, os achados sustentam que o uso efetivo do PDDE como indutor de melhoria no desempenho escolar depende de múltiplas mediações: o perfil e a formação dos gestores, o envolvimento da comunidade escolar, a qualidade da governança local e o grau de institucionalização das práticas pedagógicas. A simples alocação de recursos, ainda que em montantes suficientes, não garante resultados se descolada de uma gestão estratégica e orientada por evidências — leitura que também dialoga com o alerta de Lima, Oliveira e Guardacheski (2016) sobre os limites da lógica gerencialista diante de desigualdades históricas entre escolas.

5 CONCLUSÃO E CONTRIBUIÇÕES

Este artigo teve como objetivo investigar as percepções e práticas de gestores escolares e regionais sobre o uso dos recursos do PDDE em Pernambuco, analisando a relação entre gestão local, políticas de financiamento e resultados educacionais em diferentes microrregiões do estado. A pesquisa combinou uma etapa quantitativa, com dados secundários do FNDE e do Inep, e uma etapa qualitativa baseada em entrevistas realizadas na microrregião do Alto Sertão do Pajeú.

Embora o PDDE seja amplamente reconhecido como política relevante para o funcionamento cotidiano das escolas públicas, sua efetividade não se manifesta de forma automática. Os achados mostram que o impacto do programa depende da capacidade de gestão das equipes escolares, da qualidade da articulação com as instâncias regionais e do alinhamento institucional entre diretrizes federais, práticas locais e apoio estadual. O PDDE opera, assim, como instrumento potente, mas cujo alcance está condicionado às mediações presentes em cada território. Apesar do baixo valor per capita investido em muitas escolas da rede estadual pernambucana, há experiências exitosas em termos de desempenho educacional, nas quais o programa é percebido não apenas como fonte de financiamento, mas como ferramenta de apoio à autonomia e à capacidade local de gestão.

Do ponto de vista teórico, o estudo contribui ao mobilizar a literatura de implementação e de burocracia de nível de rua para um objeto tradicionalmente tratado sob a ótica do financiamento, evidenciando que a variação de resultados entre unidades submetidas às mesmas regras se explica por capacidades organizacionais e por arranjos de governança multiescalar. Metodologicamente, contribui ao articular uma triagem quantitativa por matriz de quadrantes a um aprofundamento qualitativo orientado por estatística lexical, estratégia ainda pouco explorada nos estudos sobre o programa e replicável em outras políticas de transferência direta.

Em termos práticos e sociais, os achados apontam para três implicações. Primeiro, a necessidade de formação continuada para gestores escolares e equipes administrativas, especialmente em planejamento estratégico, articulação pedagógica dos recursos e prestação de contas. Segundo, a importância de simplificar e tornar mais claras as normas que orientam o uso do PDDE, reduzindo a fragmentação e a sobrecarga burocrática que recaem sobre as escolas. Terceiro, a conveniência de maior integração entre o PDDE e políticas estaduais complementares de repasse direto, de modo a articular investimentos estruturantes e ações de manutenção em uma gestão mais coerente com as necessidades das unidades escolares. Acrescente-se a essas medidas a padronização do apoio prestado pelas gerências regionais, cuja irregularidade se mostrou determinante da segurança decisória das equipes.

Entre as limitações do estudo, destacam-se o recorte territorial restrito a uma microrregião, que impede a generalização dos achados para todo o estado, e o caráter transversal da coleta, que não permite captar transformações no tempo nem avaliar impactos de médio e longo prazo. A etapa quantitativa, por sua vez, restringiu-se à análise descritiva, sem controle de variáveis socioeconômicas que poderiam explicar parte da variação observada.

Como agenda futura, sugere-se a realização de estudos longitudinais que acompanhem a aplicação dos recursos ao longo dos anos, bem como pesquisas comparativas entre microrregiões, considerando variáveis como estrutura institucional, formação da equipe gestora, apoio regional e envolvimento da comunidade. Seria também relevante aprofundar o papel das políticas estaduais complementares e suas articulações com o PDDE, a fim de compreender como diferentes fontes de financiamento se integram ou se sobrepõem na gestão escolar. Em síntese, o PDDE só alcançará seu potencial máximo quando articulado a capacidades locais fortalecidas, suporte regional permanente e estratégias pedagógicas consolidadas, capazes de transformar repasses financeiros em ações educativas efetivas e socialmente relevantes.

Referências

Autores. (2023). Referência omitida para preservar o anonimato do processo de avaliação.

Bardin, L. (2011). *Análise de conteúdo*. Edições 70.

Brasil. Ministério da Educação. *Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação*. (2021). Resolução nº 15, de 16 de setembro de 2021. Dispõe sobre a execução, no âmbito do FNDE, do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE). Diário Oficial da União, seção 1, n. 178, p. 57.

Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, & Cecampe Norte. (2023). *PDDE em foco*: formação continuada sobre o Programa Dinheiro Direto na Escola. Cecampe Norte/UFPA. https://www.fnde.gov.br

Hupe, P. (2013). What happens on the ground: persistent issues in implementation research. *Public Policy and Administration*, 28(2), 131–146.

INEP. *Sinopse Estatística da Educação Básica*. Brasília: Inep, 2022

Lima, M. F., Oliveira, M. S., & Guardacheski, A. P. (2016). Avanços e desafios no processo de implementação do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE). *Revista on line de Política e Gestão Educacional*, 20(2), 301–321. https://doi.org/10.22633/rpge.v20.n2.9465

Lipsky, M. (1980). *Street-level bureaucracy*: dilemmas of the individual in public services. Russell Sage Foundation.

Lobo, T., & Arruda, C. (2022). *Monitoramento Integrado*. Coordenação-Geral de Estratégia, Desenvolvimento e Inovação – CGEDI. Brasília: FNDE.

Lotta, G. S. (2010). *Implementação de políticas públicas*: o impacto dos fatores relacionais e organizacionais sobre a atuação dos burocratas de nível de rua no Programa Saúde da Família [Tese de doutorado, Universidade de São Paulo].

Mota, M. O. (2018). Implementação de políticas públicas educacionais na perspectiva dos agentes burocráticos. *Estudos em Avaliação Educacional*, 29(72), 684–709.

Pressman, J. L., & Wildavsky, A. (1973). *Implementation*: how great expectations in Washington are dashed in Oakland. University of California Press.

Santos, I. (2006). Política de Financiamento da educação e participação da comunidade na gestão da escola. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, Porto Alegre, v. 22, n. 2, p. 315-329, jul./dez.

Silva, G. (2015). *O Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) como mecanismo da descentralização financeira, participação e autonomia na gestão escolar* [Dissertação de mestrado, Universidade Federal de Alagoas].