

O PROGRAMA DINHEIRO DIRETO NA ESCOLA (PDDE) PAULISTA A PARTIR DA ABORDAGEM DIREITO E POLÍTICAS PÚBLICAS

The Direct Money to School Program (PDDE) in São Paulo from the Law and Public Policies Approach

Carla Cristina do Amaral Vasconcelos¹

SUMÁRIO 1. Introdução; 2. O Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) Paulista sob análise jurídica. 3. O desenho jurídico-institucional do PDDE paulista à luz do quadro de referência; 4. Aspectos críticos do desenho jurídico-institucional; 5. Conclusão; Referências bibliográficas; Anexos.

RESUMO Esta pesquisa tem como objeto de estudo compreender, partindo da abordagem Direito e Políticas Públicas (DPP), a estruturação jurídica do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) Paulista em seu contexto político-institucional por meio da aplicação do Quadro de Referência proposto por Maria Paula Dallari Bucci, como uma ferramenta metodológica para uma compreensão do papel do Direito na conformação, estruturação e implementação de uma política pública. A partir da abordagem Direito e Políticas Públicas, a pesquisa visa encontrar os gargalos que ainda dificultam a aplicação dos recursos financeiros disponibilizados pelo PDDE Paulista na educação básica da rede pública estadual paulista. O referencial teórico de organização deste estudo é, portanto, a metodologia de análise jurídica das políticas públicas proposta por Maria Paula Dallari Bucci. Nesse contexto, espera-se, a partir do método dedutivo, passando pela pesquisa doutrinária exploratória, legislativa e documental, identificar o desenho jurídico-institucional do PDDE Paulista e diagnosticar, a partir da abordagem Direito e Políticas Públicas e por meio da análise dos relatórios do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, quais são os *gargalos* institucionais mais significativos desse programa paulista e a relação com a melhoria da infraestrutura física e pedagógica das escolas da rede estadual de São Paulo.

Palavras-chave: PDDE Paulista. Abordagem Direito e Políticas Públicas. Educação Básica Pública Estadual.

ABSTRACT The present research aims to study, from the Law and Public Policies (DPP) approach, the legal structuring of the Direct Money to School Program (PDDE) in São Paulo within its political-institutional context through the application of the Reference Framework, proposed by Maria Paula Dallari Bucci as a methodological tool for understanding the role of Law in shaping, structuring, and implementing a public policy (BUCCI, 2016). The goal is to find the bottlenecks that still hinder the application of the financial resources provided by PDDE in basic education in the São Paulo state public network. The theoretical framework of this study is therefore the methodology of legal analysis of public policies proposed by Maria Paula Dallari Bucci. In this context, it is expected that, through the deductive method, exploratory doctrinal, legislative, and documentary research, the legal-institutional design of the PDDE in São Paulo will be identified and diagnosed. Additionally, through the analysis of reports from the São Paulo State Court of Accounts, the most significant institutional “bottlenecks” of this Program will be identified and their relationship with the improvement of the physical and pedagogical infrastructure of state schools in São Paulo will be analyzed.

Keywords: PDDE in São Paulo. Law and Public Policies Approach. State Public Basic Education.

¹ Executiva Pública. Especialista em Advocacia Pública pela Escola Superior da Procuradoria-Geral do Estado de São Paulo.

1. INTRODUÇÃO

Este trabalho nasceu de uma inquietação diante dos dados apresentados pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCESP) quanto à ausência de estrutura básica nas escolas da rede pública estadual e à sua relação quanto à efetividade do Programa Dinheiro Direto na Escola Paulista (Lei estadual nº 17.149, de 2019²), aparentemente uma cópia do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), criado pela Resolução do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE)³ nº 12, de 10 de maio de 1995⁴, que há mais de vinte anos tem se estabelecido como uma boa política pública educacional.

Apesar de o Estado de São Paulo ser o mais rico do país e, por previsão constitucional⁵, destinar anualmente 30% dos recursos públicos para a educação, ou seja, 5% a mais do mínimo estabelecido pela Constituição Federal (CF)⁶, ainda nos deparamos com 40% das salas de aula paulistas inadequadas. O TCESP, em recente ação de fiscalização, trouxe dados relevantes acerca das condições de infraestrutura das escolas da rede estadual. No lugar em que a maior preocupação deveria ser o aprendizado, crianças e adolescentes de algumas escolas públicas não podem contar com quadra de esportes, banheiro com água, prédios seguros ou parques que não estejam com brinquedos enferrujados. Faltam ventiladores, bebedouros, lâmpadas, móveis, câmeras de segurança, entre outros⁷.

² SÃO PAULO (Estado). Lei nº 17.149, de 13 de setembro de 2019. Institui o Programa Dinheiro Direto na Escola Paulista, vinculado à Secretaria da Educação e ao Centro Estadual de Educação Tecnológica “Paula Souza” – CEETEPS, define suas finalidades, diretrizes e estabelece outras providências. **Diário Oficial do Estado de São Paulo**, São Paulo, 14 set. 2019a. Disponível em: <<https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/2019/compilacao-lei-17149-13.09.2019.html>>. Acesso em: 29 maio. 2025.

³ Autarquia federal responsável pela execução de políticas educacionais do Ministério da Educação. BRASIL. Decreto-Lei nº 872, de 15 de setembro de 1969. Complementa disposições da Lei nº 5.537, de 21 de novembro de 1968, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 16 set. 1969. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/del0872.htm>. Acesso em: 29 maio. 2025.

⁴ BRASIL. Ministério da Educação/FNDE. Resolução nº 12, de 10 de maio de 1995. Institui o PDDE e dá outras providências. Brasília, 1995. Disponível em: <<https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/pdde/resolucoes-e-formularios>>. Acesso em: 03 jun. 2025.

⁵ Artigo 255 da Constituição do Estado de São Paulo. SÃO PAULO (Estado). **Constituição (1989)**. Constituição do Estado de São Paulo, promulgada em 5 de outubro de 1989. Disponível em: <<https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/constituicao/1989/compilacao-constituicao-0-05.10.1989.html>>. Acesso em: 29 maio. 2025.

⁶ Artigo 212 da Constituição Federal. BRASIL. **[Constituição (1988)]**. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 29 maio. 2025.

⁷ SÃO PAULO (Estado). Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. **Operação Educação**. Fiscalização ordenada nacional. Relatório Consolidado – TCESP São Paulo: TCESP, 2023a. Disponível: https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/noticias/Relat%C3%B3rio-Educa%C3%A7%C3%A3o_TCESP_final.pdf. Acesso em: 28 maio. 2023.

Assim como o PDDE da União, o PDDE paulista foi pensado com uma certa lógica com foco em garantir supletivamente a manutenção das escolas públicas paulistas tanto no aspecto de aquisição material quanto para os objetivos pedagógicos. Nesse sentido, a pesquisa apresentada neste trabalho procura respostas para as seguintes questões: Quais são os arranjos jurídico-institucionais existentes nesse programa? Há *gargalos* institucionais no PDDE paulista que obstam a melhoria da infraestrutura física e pedagógica das escolas da rede estadual de São Paulo? Qual a relação entre a efetividade do objetivo do PDDE paulista e o arcabouço jurídico que o conforma e operacionaliza? Ao encontrar respostas para essas questões, julgamos ser possível um maior conhecimento acerca dos encontros e desencontros entre o objetivo do PDDE paulista e o resultado da última operação de fiscalização da educação realizada no Estado⁸.

Mostra-se, assim, um estudo que justifica a abordagem Direito e Políticas Públicas:

Metodologia que permite o exame e uma melhor compreensão dos fatores que dificultam o enfrentamento de um problema jurídico, interdisciplinar e de larga escala, cuja solução demanda intervenção governamental estruturada, voltada à realização de determinados fins socialmente relevantes e politicamente determinados.⁹

Conforme explicam os professores Maria Paula Dallari Bucci e Diogo Coutinho¹⁰, essa metodologia tem como objetivo compreender o direito *em ação* nas políticas públicas, permitindo a integração dos estudiosos do Direito a esse campo multidisciplinar. Quanto ao Quadro de Referência, proposto por Maria Paula Dallari Bucci, por ele é possível isolar o objeto de estudo mediante uma leitura sistemática das normas que constituem uma política pública, viabilizando ao pesquisador destacar o objeto de análise do conjunto de atos normativos, decisões executivas e medidas operacionais que o conformam, pela identificação de elementos que lhe são específicos e diferenciando-o de normas que o sustentam, mas não são exclusivas daquele programa¹¹. Essa ferramenta tem sido amplamente utilizada e tem se mostrado

⁸ *Ibid.*

⁹ DUARTE, Clarice Seixas. **O Sistema Nacional de Educação (SNE) e os entraves à sua institucionalização: uma análise a partir da abordagem Direito e Políticas Públicas**. *Revista Estudos Institucionais*, Rio de Janeiro, v. 5, n. 3, p. 942-976, 2019, p. 944. Disponível em: <<https://doi.org/10.21783/rei.v5i3.436>>. Acesso em: 29 abr. 2023.

¹⁰ BUCCI, Maria Paula Dallari; COUTINHO, Diogo. Arranjos jurídico-institucionais da política de inovação tecnológica. Uma análise baseada na abordagem de Direito e Políticas Públicas. In: COUTINHO, Diogo R.; FOSS, Maria Carolina; MOUALLEM, Pedro Salomon B. (orgs.). **Inovação no Brasil: avanços e desafios jurídicos e institucionais**. São Paulo: Blucher, 2017, p. 316.

¹¹ BUCCI, Maria Paula Dallari. **Quadro de referência de uma política pública: primeiras linhas de uma visão jurídico-institucional**. In: SMANIO, Gianpaolo Poggio; BERTOLIN, Patrícia Tuma Martins; BRASIL, Patrícia Cristina (Orgs.). *O direito na fronteira das políticas públicas*. São Paulo: Páginas & Letras, 2015, p. 7-11.

bastante apropriada para auxiliar pesquisadores a descrever políticas públicas já estruturadas e institucionalizadas. No caso, trata-se dos desafios para o aprimoramento do PDDE paulista e dos mecanismos para contribuir para a finalidade do que se espera ser o *padrão mínimo de qualidade do ensino*, previsto no artigo 211, §1º da CF/88¹².

Assim, busca-se, num primeiro momento, uma abordagem quali-quantificativa por meio de pesquisas bibliográficas, legislativas e documentais, e exploratória quanto ao objetivo geral, apresentando o PDDE pelos “elementos que compõem o Quadro de Referência, o qual sintetiza, numa perspectiva de racionalidade ideal, o caráter sistemático que articula os elementos mais importantes da política pública”¹³.

Desse modo, a organização deste estudo sucinto tem como referencial teórico a abordagem de Direito e Políticas Públicas, proposta pela professora Maria Paula Dallari Bucci, sendo que se busca compreender quais são os elementos jurídico-institucionais que permearam a trajetória do PDDE paulista, de modo que, no primeiro capítulo, são apresentados os elementos gestão governamental, base normativa, escala e recursos orçamentários do programa. No capítulo seguinte, apresenta-se o desenho jurídico institucional do programa por meio da aplicação do Quadro de Referência, proposto por Maria Paula Dallari Bucci e, por fim, são feitas breves considerações acerca dos gargalos institucionais mais significativos do PDDE paulista identificados na pesquisa por meio da análise dos relatórios do TCESP que obstam a melhoria da infraestrutura física e pedagógica das escolas da rede estadual de São Paulo.

2. O PROGRAMA DINHEIRO DIRETO NA ESCOLA (PDDE) PAULISTA SOB ANÁLISE JURÍDICA

A educação, direito social positivado no artigo 6º da Constituição Federal¹⁴ e que se apresenta no início do século XX como parte do pacto de reformar o capitalismo e de organizar o Estado, é um dos grandes e mais frequentes assuntos quando se discute políticas públicas. Acerca da concepção jurídica do termo *políticas públicas*, Maria Paula Dallari Bucci assim expõe:

Política Pública é o programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados – processo eleitoral, processo de planejamento, processo de governo, processo orçamentário, processo legislativo, processo administrativo, processo judicial – visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividade privadas,

¹² BRASIL, *op. cit.*, [2016].

¹³ BUCCI, Maria Paula Dallari. Quadro de Referência de uma Política Pública: primeiras linhas de uma visão jurídico-institucional. *Direito do Estado*. [s. l.], 27 mar. 2016. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/maria-paula-dallari-bucci/quadro-de-referencia-de-uma-politica-publica-primeiras-linhas-de-uma-visao-juridico-institucional>>. Acesso em: 28 abr. 2023.

¹⁴ BRASIL, *op. cit.*, [2016].

para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados. Como tipo ideal, a política pública deve visar a realização de objetivos definidos, expressando a seleção de prioridades, a reserva de meios necessários à sua consecução e o intervalo de tempo em que se espera o atingimento dos resultados¹⁵.

Desde 1988, temos tido um aprimoramento do texto constitucional no sentido de dotá-lo de ferramentas que sejam capazes de tirar o direito constitucional educacional do papel. Com uma previsão ampla e protetiva trazida pelo artigo 205 da Constituição Federal, a educação tornou-se um direito fundamental social a ser garantido pela família, pelo Estado e pela sociedade.

O art. 211 da CF/88¹⁶ estabeleceu a obrigatoriedade da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios de organizarem seus sistemas de ensino em regime de colaboração. Nesse quadro, o § 1º, do artigo 211 do texto constitucional, fixou à União a competência para:

exercer em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios.

Nesse ponto, Salomão Ximenes, em trabalho monográfico, identifica e analisa o conceito jurídico do direito à qualidade do ensino no Brasil em sete dimensões com os seguintes elementos: estudantes; ambiente escolar; condições de infraestrutura e insumos básicos; conteúdos; processos educacionais relevantes; resultados e financiamento público. Nas palavras do autor:

O direito à qualidade na educação básica é entendido, a partir desse marco referencial, como o conjunto de condições de infraestrutura, humanas e de insumos que permitem o desenvolvimento de processos educacionais relevantes e adaptados, assegurados gratuita e universalmente pelo Estado, visando garantir a todos a aprendizagem de conteúdos, habilidade e competências necessárias à realização dos direitos humanos na e através da educação. O objetivo do direito à educação é alcançar a igualdade de base em termos de sucesso escolar, com respeito à diversidade. Nesse caminho, ambiente escolar, conteúdos e processos educacionais são partes estruturantes e inalienáveis do direito à qualidade, devem assim ser protegidos e realizados. Ao direito infraconstitucional caberia delimitar e articular cada

¹⁵ BUCCI, Maria Paula Dallari. **Políticas Públicas**. Reflexões sobre o Conceito Jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 39.

¹⁶ BRASIL, *op. cit.*, [2016].

um desses aspectos, o que deve ser feito tanto através de normas jurídicas gerais como do desenho jurídico- institucional das políticas públicas.¹⁷

Para aprimorar o tema, a Emenda Constitucional nº 108/2020¹⁸ trouxe o Custo Aluno-Qualidade (CAQ) no § 7º, do artigo 211, como referência para o padrão mínimo de qualidade de que trata o §1º do mesmo dispositivo. Previsto nas estratégias 7.21 e 20.6 a 20.8 do Plano Nacional de Educação (Lei nº 13.005/2014¹⁹), o CAQ corresponde ao montante anual indispensável para assegurar condições adequadas ao desenvolvimento qualificado das atividades de ensino-aprendizagem por educando em todo e qualquer estabelecimento público de ensino e visa assegurar que os gastos públicos de fato cheguem às escolas.

Na linha do que prevê a CF, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/1996²⁰), além de estabelecer que há insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem adequados à idade e às necessidades específicas de cada estudante (art. 4º, inciso IX), trouxe, em seu art. 8º, § 1º, que “caberá à União a coordenação da política nacional de educação, articulando os diferentes níveis e sistemas e exercendo função normativa, redistributiva e supletiva em relação às demais instâncias educacionais”.

Nesse contexto, são criados pela União diversos programas na área educacional abrangendo a melhoria do desempenho escolar, a estrutura das unidades educacionais, formação de professores, alimentação e transporte escolar. Dentre esses programas destaca-se para nosso estudo o Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (PMDE), denominado, a partir de 1998, pela Medida Provisória nº 1.784²¹, como Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE).

¹⁷ XIMENES, Salomão Barros. **Padrão de qualidade do ensino: desafios institucionais e bases para a construção de uma teoria jurídica**. 428 f. 2014. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014, p. 379. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tdc-22052015-090529/publico/Tese_CORRIGIDA_Salomao_Barros_Ximenes.pdf>. Acesso em: 27 maio. 2023.

¹⁸ BRASIL. Emenda Constitucional nº 108, de 26 de agosto de 2020. Altera o art. 212 da Constituição Federal e acrescenta o art. 212-A, para dispor sobre o novo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 27 ago. 2020a. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc108.htm>. Acesso em: 29 maio. 2025.

¹⁹ BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 26 jun. 2014. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm>. Acesso em: 29 maio. 2025.

²⁰ BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 23 dez. 1996a. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm>. Acesso em: 29 maio. 2025.

²¹ BRASIL. Medida Provisória nº 1.784, de 14 de dezembro de 1998. Dispõe sobre o repasse de recursos financeiros do Programa Nacional de Alimentação Escolar, institui o Programa Dinheiro Direto na Escola, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 15 dez. 1998a. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/antigas/1784.htm>. Acesso em: 29 maio. 2025.

Ao longo do tempo, o programa foi ampliado com a criação de diversas ações agregadas com finalidades e públicos-alvo específicos, divididas nos seguintes grupos: PDDE Integral; PDDE Estrutura, incluindo o Escola Acessível, Água na Escola, Escola do Campo e Escolas Sustentáveis; e PDDE Qualidade, formado pelo Ensino Médio Inovador, Atleta na Escola, Mais Cultura na Escola e Mais Alfabetização. No entanto, este estudo será acerca do PDDE Básico, tratado neste artigo apenas como PDDE, por ser o programa na sua forma originária e aproveitado pelo Estado de São Paulo para a criação da Lei Estadual nº 17.149, de 2019.

Criado na gestão do governo do presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC), em 1995, por meio da Resolução FNDE nº 12, de 10 de maio de 1995, como um dos mais importantes programas de financiamento do ensino fundamental, com características de descentralização da execução dos recursos federais, o PDDE objetivava, inicialmente, repassar diretamente às escolas públicas do ensino fundamental e organizações não-governamentais sem fins lucrativos, que atuassem com educação especial, dinheiro para custeio e manutenção de suas atividades, com recursos oriundos da contribuição social do salário-educação²², distribuídos pelo FNDE²³, segundo o número de alunos matriculados. Em outras palavras, o programa foi criado para agilizar a assistência financeira do FNDE às escolas públicas, a fim de atender ao disposto no artigo 211 da CF/88.

Inicialmente, os recursos deveriam ser repassados para a Secretaria Estadual ou Municipal de Educação ou para a unidade executora (UEX) das escolas²⁴,

²² Artigo 212, § 5º, da Constituição Federal, e Leis nº 9.424/1996, nº 9.766/1998 e nº 11.457/2007. BRASIL. Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 26 dez. 1996b. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19424.htm>. Acesso em: 29 maio 2025. BRASIL. Lei nº 9.766, de 18 de dezembro de 1998. Altera a legislação que rege o Salário-Educação, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 19 dez. 1998b. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19766.htm>. Acesso em: 29 maio. 2025. BRASIL. Lei nº 11.457, de 16 de março de 2007. Dispõe sobre a Administração Tributária Federal; altera as Leis nºs 10.593, de 6 de dezembro de 2002, 10.683, de 28 de maio de 2003, 8.212, de 24 de julho de 1991, 10.910, de 15 de julho de 2004, o Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e o Decreto nº 70.235, de 6 de março de 1972; revoga dispositivos das Leis nºs 8.212, de 24 de julho de 1991, 10.593, de 6 de dezembro de 2002, 10.910, de 15 de julho de 2004, 11.098, de 13 de janeiro de 2005, e 9.317, de 5 de dezembro de 1996; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 19 mar. 2007. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/11457.htm>. Acesso em: 29 maio. 2025.

²³ Autarquia federal responsável pela execução de políticas educacionais do Ministério da Educação – Decreto-Lei nº 872/1969. BRASIL, *op. cit.*, 1969.

²⁴ Atual Unidade Executora Própria (UEX): organização da sociedade civil com personalidade jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, constituída com a finalidade de representar uma unidade escolar pública ou um consórcio de unidades escolares públicas, integrada por membros da comunidade escolar e comumente denominadas de caixa escolar, conselho escolar, associação de pais e mestres, círculo de pais e mestres, dentre outras denominações (Art.5º, inciso III, da Resolução FNDE nº 15, de 16 de setembro de 2021). BRASIL. **Resolução CD/FNDE/MEC nº 15, de 16 de setembro de 2021**. Dispõe sobre as orientações para o apoio técnico e financeiro, fiscalização e monitoramento na execução do

sendo destinados apenas ao custeio das despesas das escolas, podendo ser usados na manutenção e conservação do prédio escolar, aquisição de material necessário ao funcionamento da escola, capacitação e aperfeiçoamento de profissionais da educação, avaliação da aprendizagem, implementação do projeto pedagógico, aquisição de material didático/pedagógico e no desenvolvimento de atividades educacionais diversas.

Nesse quadro, para compreender o sentido do PDDE à luz do espectro político-partidário que o criou, expõem Gonçalves, Luz e Cruz, em artigo sobre o PDDE, como política educacional do Estado Contemporâneo:

Em 1995, com o início da primeira gestão do Governo Cardoso (1995-1998), temos uma indicação mais ou menos precisa do que deveria ser o Estado no Brasil e de quais seriam suas funções. Instituiu-se, a partir daí, um verdadeiro aparato lexical que pretende dar substância a perspectivas minimalistas, explicitadas no discurso de descentralização e desobrigação de funções antes destinadas ao Estado. É neste universo que a concepção de público, antes pertinente ao âmbito estatal, aparece para demarcar um outro tipo de organização social, concretizada pelo que se convencionou denominar de público não-estatal. São esses fundamentos que irão nortear as diretrizes, ações e relações entre as esferas governamentais e entre Estado e Sociedade no Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), elaborado em 1995 pelo recém-criado Ministério de Administração e Reforma do Estado (MARE).²⁵

A progressiva autonomia (financeira, pedagógica e administrativa) das escolas, estabelecida pelos artigos 14 e 15 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Brasileira (LDB), nº 9.394, de 1996²⁶, promoveu mudanças na gestão de redes e escolas públicas, e, nesse caminho, além dos atores governamentais envolvidos, a descentralização colocou em cena no PDDE a sociedade não apenas como agente não-governamental financiador do programa, por meio das empresas, mas também como executor e controlador da política pública por meio das UEXs.

Em 1997, o PMDE, atual PDDE, passou a exigir de escolas públicas localizadas nas regiões Sul e Sudeste e no Distrito Federal com mais de 150 alunos, e nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, com mais de 200 alunos, a criação

Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE, em cumprimento ao disposto na Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009. Brasília, DF: Ministério da Educação 17 set. 2021. Disponível em: <<https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/legislacao/resolucoes/2021/resolucao-no-15-de-16-de-setembro-de-2021>>. Acesso em: 29 maio. 2025.

²⁵ GONÇALVES, Francisco Williams de Assis Soares; LUZ, Liliene Xavier; CRUZ, Rosana Evangelista. **O Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) como política educacional do Estado Contemporâneo. Série-Estudos - Periódico do Mestrado em Educação da UCDB**, Campo Grande, n. 18, p. 127-142, 2004. p. 128. Disponível em: <<https://serieucdb.emnuvens.com.br/serie-estudos/articulo/view/476/373>>. Acesso em: 20 abr. 2023.

²⁶ BRASIL, *op. cit.*, 1996a.

de Unidades Executoras próprias para receberem os recursos financeiros, conforme Resolução nº 3 do FNDE, de 4 de março de 1997²⁷.

Por meio de Medidas Provisórias adotadas durante todo o governo FHC (1995-2002) e parte do governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (Lula), a assistência financeira permaneceu anual, fundamentando-se no número de matrículas do ensino fundamental e especial registrado no Censo Escolar do ano anterior. Apenas em 2004, a partir de outras Resoluções do FNDE, é que ocorreram alterações significativas quanto aos critérios de alocação, repasse, execução, prestação de contas dos recursos e valores *per capita*, bem como sobre a organização e o funcionamento das unidades executoras próprias, conforme explica Mafassioli:

A Resolução FNDE nº 10, de 22 de março de 2004, Art. 5º, alterou a tabela de repasses, acrescentando um fator moderador/fator de correção ao número de alunos matriculados, visando contornar as disparidades verificadas nos repasses para escolas de mesma classe, com matrículas diferenciadas, consistindo em R\$ 1,30 por matrícula excedente entre o maior e menor número da mesma classe.²⁸

A Resolução nº 17 de 2005 do FNDE²⁹ instituiu alterações importantes no desenho do PDDE: repasse dos recursos financeiros do PDDE às escolas públicas em parcela única anual; obrigatoriedade de criação de UEX para escolas com, no mínimo, 50 alunos, e não mais com 90; escolas com menos de 20 alunos não recebiam o dinheiro, mas passaram a receber; e acréscimo no valor de repasse por aluno para escolas de educação especial filantrópicas³⁰.

Ainda no governo Lula (2003-2010), outra alteração significativa ocorreu no programa em decorrência da Emenda Constitucional nº 59, de 2009³¹, que, ao alterar

²⁷ BRASIL. **Resolução nº 3, de 4 de março de 1997**. Estabelece os critérios e formas de transferência de recursos financeiros às escolas públicas do ensino fundamental das redes estadual, do Distrito Federal e municipal, e às escolas de educação especial mantidas por organização não-governamental, sem fins lucrativos, à conta do Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (PMDE). Brasília, DF: FNDE, 1997. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/acao-a-informacao/acoes-e-programas/programas/pdde/legislacao/copy_of_ResolucaoN03de07deMarode1997.pdf>. Acesso em: 29 maio. 2025.

²⁸ MAFASSIOLI, Andréia da Silva. 20 anos do Programa Dinheiro Direto na Escola: um olhar crítico sobre as interferências na gestão escolar e financeira pública. **FINEDUCA – Revista De Financiamento da Educação**, Porto Alegre, v. 5, 2015. p. 6. Disponível em: <<https://doi.org/10.17648/fineduca-2236-5907-v5-67555>>. Acesso em: 6 maio. 2023.

²⁹ BRASIL. Resolução CD/FNDE nº 17, de 9 de maio de 2005. Dispõe sobre os critérios e as formas de transferência e de prestação de contas dos recursos destinados à execução do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 10 maio 2005. Disponível em: <<https://www.gov.br/fnde/pt-br/acao-a-informacao/legislacao/resolucoes/2005/resolucao-cd-fnde-no-17-de-9-de-maio-de-2005>>. Acesso em: 29 maio. 2025.

³⁰ MAFASSIOLI, *op. cit.*, p. 8.

³¹ BRASIL. Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009. Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009,

o artigo 208, inciso I, da Constituição Federal, previu não mais apenas o ensino fundamental como dever do Estado, mas a educação infantil e o ensino médio, a chamada educação básica obrigatória dos 4 aos 17 anos. Assim, o PDDE passou a ser regulado pela Lei nº 11.947/2009³² e a atender também às escolas de educação infantil e ensino médio, com crescimento substancial na quantidade de recursos nominiais destinados ao programa, conforme informações prestadas pelo FNDE. Os recursos do PDDE passaram a servir para compra de material de consumo, manutenção, conservação e reparos na unidade escolar e pequenos investimentos em bens permanentes.

Nos governos de Luiz Inácio Lula da Silva, gestões 2003-2006 e 2007-2010, o PDDE teve continuidade, inicialmente com os mesmos fundamentos da política de seu antecessor, Fernando Henrique, e herdou, além do modelo econômico implementado anteriormente, a base de sustentação política, inclusive ampliando-a, num eclético leque de forças políticas³³.

Já no governo da presidente Dilma Roussef (2011-2014), nos termos do artigo 2º da Resolução/CD/FNDE nº 10/2013³⁴, o PDDE passou a repassar recursos financeiros em caráter suplementar para escolas públicas e privadas de educação especial que tivessem alunos matriculados na educação básica, e ainda a polos presenciais do sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB) que ofertassem programas de formação inicial ou continuada a profissionais da educação básica.

O aprimoramento do programa teve sequência também no governo do presidente Michel Temer (2016-2018), com o Cartão PDDE, criado para possibilitar o pagamento de bens, materiais e serviços nos estabelecimentos comerciais, por meio de máquina leitora de cartão magnético, além de facilitar a gestão das escolas. O cartão propiciou ainda um maior controle sobre a utilização dos recursos públicos, já que os pagamentos eletrônicos facilitam a identificação de fornecedores e prestadores de serviços.

o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal, dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica, e dá nova redação ao § 4º do art. 211 e ao § 3º do art. 212 e ao caput do art. 214, com a inserção neste dispositivo de inciso VI. Estende a educação básica até o ensino médio e dá outras providências relativas à educação. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 12 nov. 2009a. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc59.htm>. Acesso em: 29 maio. 2025.

³² BRASIL. Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009. Estabelece o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica pública e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 17 jun. 2009b. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11947.htm>. Acesso em: 29 maio. 2025.

³³ MAFASSIOLI, *op. cit.*, p. 5.

³⁴ BRASIL. **Resolução CD/FNDE nº 10, de 18 de abril de 2013**. Dispõe sobre os critérios de repasse e execução do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), em cumprimento ao disposto na Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009. Brasília, DF: Ministério da Educação, 17 ago. 2023a. Disponível em: <<https://www.gov.br/fnde/pt-br/ acesso-a-informacao/legislacao/resolucoes/2013/resolucao-cd-fnde-no-10-de-18-de-abril-de-2013>>. Acesso em: 29 maio. 2025.

Por sua vez, no governo do presidente Jair Bolsonaro (2019-2022), uma nova resolução foi editada para, além do que já havia previsto na resolução do governo Dilma, dispor sobre os critérios de prestação de contas, monitoramento e fiscalização do PDDE, além de o art. 2º da Resolução CD/FNDE/MEC nº 15/2021³⁵ alterar os beneficiários do programa para apenas as escolas públicas estaduais, municipais e distritais de educação básica e especial e as escolas privadas de educação especial qualificadas como beneficentes de assistência social ou de atendimento direto e gratuito ao público – as UABs foram excluídas. A resolução vigente prevê ainda a permissão para formação de consórcios de escolas (até cinco escolas da mesma rede) com mais de 50 estudantes.

Nesse ponto, segundo a Prestação de Contas do Presidente da República no exercício de 2022, no último ano do governo de Bolsonaro foi empenhado para o PDDE o valor de R\$ 993 milhões e pagaram-se R\$ 992 milhões, atendendo a 122.307 escolas de 5.553 municípios³⁶. Para tanto, esclarece-se que a arrecadação líquida do salário-educação em 2022, fonte de custeio do PDDE, correspondeu a mais de R\$ 27 bilhões, sendo que, excluindo-se a quota de 10% do FNDE e a estadual/municipal de 2/3 de 90% da arrecadação líquida, observada a arrecadação realizada em cada estado e no Distrito Federal, conforme disposto no § 1º do art. 15 da Lei nº 9.424/1996³⁷, tem-se para a União o valor residual de pouco mais de R\$ 8 bilhões de recursos oriundos do salário-educação (ANEXO A – Fonte: Receita Federal do Brasil), que podem ser gastos com o PDDE e outros programas, projetos e ações da educação básica.

Sob o início da gestão do governo Lula (2023), ano desta análise, o PDDE ganhou uma nova destinação para seus recursos, com a Resolução CD/FNDE/MEC nº 5/2023³⁸, além das já previstas no artigo 4º, da Resolução nº 15/2021³⁹. Diante de uma comunidade escolar insegura com o aumento de ataques violentos nas escolas, os recursos financeiros disponíveis nas contas bancárias vinculadas ao Programa

³⁵ BRASIL, *op. cit.*, 2021.

³⁶ BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Prestação de Contas do Presidente da República – exercício 2022. Política econômico-financeira, execução dos orçamentos da União, relatório do órgão central do sistema de controle interno, balanço geral da União.** Disponível em: <<https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/noticias/2023/04/cgu-divulga-prestacao-de-contas-do-presidente-da-republica-de-2022/pcpr-2022.pdf>>. Acesso em: 6 maio. 2023.

³⁷ BRASIL, *op. cit.*, 1996b.

³⁸ BRASIL. Resolução CD/FNDE/MEC nº 5, de 18 de abril de 2023. Altera o Anexo I da Resolução CD/FNDE nº 6, de 27 de junho de 2022, e a Resolução CD/FNDE nº 15, de 16 de setembro de 2021. **Diário Oficial da União:** seção 1, Brasília, DF, 19 abr. 2023b. Disponível em: <<https://www.gov.br/fnde/pt-br/acesso-a-informacao/legislacao/resolucoes/2023/resolucao-no-05-de-18-de-abril-de-2023.pdf/view>>. Acesso em: 29 maio. 2025.

³⁹ BRASIL, *op. cit.*, 2021.

Dinheiro Direto na Escola também passaram a ser utilizados para apoiar ações voltadas à proteção no ambiente escolar.

Os valores referenciais de cálculos para repasse, previstos no art. 14º da Resolução CD/FNDE/MEC nº15/2021, também aumentam com referente ao reajuste de 48% no valor fixo anual do PDDE e passam a ser os que constam na Figura 1:

Figura 1

Valor Total = Valor Fixo + Valor Variável

Especificação	Valor Fixo (R\$)	Valor per capita (R\$)
Escola pública urbana com UEx	1.850,00	20,00
Escola pública rural com UEx	3.700,00	20,00
Escola privada de educação especial	1.850,00	60,00
Escola pública urbana sem UEx	-	40,00
Escola pública rural sem UEx	-	60,00
Público alvo da educação especial em escola pública	-	100,00
Alunos de escola pública com Atendimento Educacional Especializado – AEE	-	20,00

FORMA DE CÁLCULO.		
Dados da Escola	Quantidade de alunos declarados no Censo Escolar X Valor per capita (R\$) = Valor variável total (R\$).	Valor variável total (R\$) + Valor fixo para escola pública urbana com UEx (R\$) = Valor total de repasse anual (R\$).
Determinada escola pública urbana com UEx possui 500 alunos matriculados e declarados no Censo Escolar do ano anterior ao do repasse.	500 alunos X (R\$) 20,00 reais = (R\$) 10.000,00 reais, correspondente ao valor variável total.	10.000,00 + 1.850,00 = (R\$) 11.850,00 reais, correspondente ao valor total de repasse anual.

Valor per capita para escola pública urbana com UEx = R\$ 20,00 reais.

Valor fixo para escola pública urbana com UEx = R\$ 1.850,00 reais.

Fonte: Resolução CD/FNDE/MEC nº15/2021.

Realizado esse levantamento de dados, verifica-se que o PDDE se apresenta como uma boa política pública educacional, construída juridicamente, com constantes debates relevantes sobre o aprimoramento dos seus mecanismos e de cooperação entre os órgãos públicos e a sociedade no cumprimento do dever fundamental educacional nos últimos vinte anos.

Nesse quadro, inspirado nessa política pública de base nacional que se aperfeiçoou ao longo dos anos, o Estado de São Paulo instituiu, por meio da Lei nº 17.149, de 13 de setembro de 2019⁴⁰, o Programa Dinheiro Direto na Escola Paulista, vinculado à Secretaria da Educação (SEDUC) e ao Centro Estadual de Educação Tecnológica Paula Souza (CEETEPS), regulamentado posteriormente por meio do Decreto Estadual nº 64.644, de 5 de dezembro do mesmo ano da lei supra⁴¹.

Os critérios para repasse dos recursos estaduais são fixados anualmente pela Secretaria da Educação, de acordo com a disponibilidade orçamentária, tendo por base, conforme artigo 3º do Decreto nº 64.644/2019⁴²: o valor fixo mínimo de repasse por escola, o número de alunos efetivamente matriculados com base na edição do Censo Escolar do ano anterior, publicado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), e o valor *per capita* por aluno, além de priorizar o atendimento às escolas localizadas em áreas vulneráveis. Assim, por incluir indicadores de vulnerabilidade no cálculo da distribuição de recursos por escola, o repasse médio por aluno no programa é maior quanto mais vulnerável for a escola. Ademais, conforme previsto no artigo 5º do referido decreto, o valor de repasse para cada escola deverá obedecer ao limite máximo de R\$ 40 mil por tipo de despesa, seja de custeio ou de capital, podendo haver mais de uma transferência em cada exercício financeiro, de acordo com a disponibilidade orçamentária. Já os valores *per capita* por aluno e o valor fixo mínimo por escola são atualizados anualmente em ato do Secretário da Educação.

Embora as disposições da Lei Federal nº 11.947/2009 tenham sido adotadas como referência pelo Estado de São Paulo, a aplicação dos recursos do PDDE paulista deve ter uma atenção especial em razão da fonte de custeio. Isso porque, conforme será destacado no quadro da seção seguinte, a receita do PDDE paulista é composta por dotações próprias constantes no orçamento do Poder Executivo, bem como por repasses de fundos governamentais específicos, conforme dispõe o artigo 2º da Lei nº 17.149/2019⁴³, sendo necessário sempre observar as regras de destinação desses fundos.

3. O DESENHO JURÍDICO-INSTITUCIONAL DO PDDE PAULISTA À LUZ DO QUADRO DE REFERÊNCIA

Para uma melhor análise jurídica do PDDE paulista, é preciso compreender sua organização, os papéis institucionais e a finalidade pretendida no sentido político

⁴⁰ SÃO PAULO, *op. cit.*, 2019.

⁴¹ SÃO PAULO (Estado). Decreto nº 64.644, de 5 de dezembro de 2019. Regulamenta a Lei nº 17.149, de 13 de setembro de 2019, que institui o Programa Dinheiro Direto na Escola Paulista, define suas finalidades, diretrizes e estabelece outras providências correlatas. **Diário Oficial do Estado de São Paulo**, Poder Executivo, São Paulo, SP, 6 dez. 2019b. Disponível em: <<https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2019/decreto-64644-05.12.2019.html>>. Acesso em: 29 maio. 2025.

⁴² *Ibid.*

⁴³ SÃO PAULO, *op. cit.*, 2019a.

e social. A análise jurídica de políticas públicas, a partir da abordagem Direito e Políticas Públicas (DPP), permite ao pesquisador, conforme Bucci e Coutinho:

[...] determinar normativamente os objetivos a serem perseguidos; ii) apontar, mesmo que de forma ampla, os instrumentos a serem utilizados para alcançá-los; iii) criar canais de participação social e legitimação democrática e iv) estruturar arranjos institucionais voltados à coordenação de processos e à atribuição de tarefas e responsabilidades aos agentes em tais políticas envolvidos. Por isso, além de dar forma e norte às políticas públicas, o direito também é delas constitutivo e central em seu funcionamento, avaliação, aperfeiçoamento e substituição.⁴⁴

Para tanto, considerando que cada medida de apoio ou incentivo à determinada política pública tem necessariamente uma expressão jurídica baseada na lei, com base no método estruturado da abordagem jurídica das políticas públicas proposto por Bucci⁴⁵, tem-se as informações presentes no Quadro 1.

Quadro 1.

PROGRAMA DINHEIRO DIRETO NA ESCOLA – PDDE Paulista

Gestão governamental:	Criação: Governo João Doria (2019). Foco: fornecer as bases para a institucionalização de uma política de fomento à autogestão escolar no âmbito estadual.
Base normativa:	Lei nº 17.149, de 13 de setembro de 2019, alterada pela Lei nº 17.449/2021, regulamentada pelo Decreto Estadual nº 64.644/2019. Resolução SEDUC nº 73, de 20 de agosto de 2021 ⁴⁶ .
Público-alvo escala:	Escolas públicas da educação básica da rede estadual paulista e escolas técnicas estaduais. Escala universal.
Recursos financeiros:	Dotações próprias consignadas no Orçamento do Poder Executivo destinado à Secretaria da Educação e ao CEETEPS, bem como por repasses de fundos governamentais específicos (EX: Fundeb ⁴⁷), sempre observadas as regras de destinação.

⁴⁴ BUCCI; COUTINHO, *op. cit.*, p. 317.

⁴⁵ BUCCI, *op. cit.*, 2016.

⁴⁶ SÃO PAULO (Estado). Secretaria da Educação. Resolução SEDUC nº 73, de 20 de agosto de 2021. Dispõe sobre as normas para adesão, repasse e aplicação financeira dos recursos do Programa Dinheiro Direto na Escola Paulista – PDDE Paulista, e dá providências correlatas. **Diário Oficial do Estado de São Paulo**, Poder Executivo, São Paulo, SP, 21 ago. 2021a. Disponível em: <<https://deguaratingueta.educacao.sp.gov.br/resolucao-seduc-73-de-20-08-2021-dispoe-sobre-as-normas-para-adesao-repasse-e-aplicacao-financeira-dos-recursos-do-programa-dinheiro-direto-na-escola-paulista-pdde-paulista-e-da-providencias-cor/>>. Acesso em: 29 maio. 2025.

⁴⁷ Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica. Art. 212-A, inciso I, da Constituição Federal. Lei nº 14.113, de 2020, regulamentada pelo Decreto Federal nº 10.656, de 2021. BRASIL, *op. cit.*, [2016]. BRASIL. Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), de que trata o art. 212-A da Constituição Federal; revoga dispositivos da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 25 dez. 2020b. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/14113.htm>. Acesso em: 29 maio. 2025.

Atores governamentais:	Estado de São Paulo: atua como formulador da política pública.
	Secretaria da Educação e o CEETEPS: realizam a transferência direta dos recursos às unidades executoras (UEXs), fiscalizam a aplicação dos recursos.
	Unidades executoras representativas da comunidade escolar – Associações de Pais e Mestres (APMs): responsáveis por recebimento dos recursos financeiros, prestação de contas e implementação da política pública.
	INEP: realiza o censo escolar e disponibiliza os dados à Secretaria da Educação.
Atores não-governamentais:	Conselhos Fiscais das unidades executoras: fiscalizam a aplicação dos recursos financeiros mediante realização de auditorias, inspeções e análise da documentação pertinente, em especial das prestações de contas.
	Banco do Brasil: distribui os recursos às UEXs. Cartão PDDE. Agente operacionalizador da política pública.
	Conselho escolar ou assemelhados (não UEX): alunos, profissionais da educação, pais e membros da comunidade. São os principais interessados e protagonistas na execução e controle do programa.
Mecanismos de articulação:	Pessoas jurídicas ou físicas: atuam tanto na arrecadação dos recursos por meio do pagamento de impostos como também executor das atividades contratadas para manutenção e desenvolvimento do ensino.
	Interação qualificada e intensa entre a Secretaria da Educação ou CEETEPS e as APMs e a comunidade escolar. A adesão, execução e prestação de contas serão efetivadas exclusivamente por meio eletrônico, no site específico do PDDE paulista: https://sed.educacao.sp.gov.br . A assistência financeira é feita por escola, anualmente, com repasses ordinários até setembro de cada ano e repasses extraordinários de 1º de outubro até 31 de dezembro de cada ano, sem a necessidade de celebração de convênio, acordo, contrato, ajuste ou instrumento congêneres, mas sim mediante crédito do valor devido em conta bancária específica do banco oficial parceiro (Banco do Brasil), condicionadas à comprovação de regularidade fiscal da unidade executora e de regularidade junto aos órgãos de fiscalização e controle. A Secretaria da Educação, além do aparato técnico jurídico e institucional, complementa sua ação no processo de implementação do PDDE Paulista elaborando documentos (manuais/guias) que orientam as escolas-alvo a iniciar seu processo de organização e inserção no programa. As APMs devem adotar o estatuto-padrão, conforme Decreto Estadual nº 65.298/2020 ⁴⁸ , formalizar o termo de adesão e efetivar o cadastro por meio do site https://sed.educacao.sp.gov.br/inicio . A movimentação dos recursos pelas APMs deve ocorrer somente por meio de movimentação bancária eletrônica e cartão magnético e os recursos devem ser executados até 31 de dezembro de cada ano, sendo que até essa data devem ainda reprogramar o saldo dos recursos de cada exercício para o exercício financeiro subsequente, mediante apresentação de justificativa e observância dos demais requisitos disciplinados pela Resolução SEDUC nº 23/2023 ⁴⁹ . Os recursos do PDDE Paulista, enquanto não utilizados na sua finalidade, deverão ser obrigatoriamente aplicados em caderneta de poupança, em fundo de aplicação financeira de curto prazo ou operação de mercado aberto lastreada em títulos da dívida pública. Os rendimentos das aplicações citadas deverão ser, obrigatoriamente, computado a crédito da conta específica e ser aplicado, exclusivamente, nas finalidades do programa, ficando sujeito às mesmas condições de prestação de contas exigidas para os recursos transferidos. A prestação de contas dos recursos deve ser feita por meio do sistema Gestão Ágil, nos termos do capítulo VIII, do Decreto Estadual nº 64.644, de 2019 ⁵⁰ , e encaminhadas pelas unidades executoras até o último dia útil de janeiro do ano subsequente à efetivação do crédito para análise pela Diretoria de Ensino da circunscrição da unidade escolar, nos termos da Resolução SEDUC nº 49, de 30 abril de 2020 ⁵¹ . O repasse dos valores é ainda condicionado ao preenchimento do Plano de Aplicação Financeira, elaborado pela unidade executora e aprovado pelo Conselho Deliberativo da APM, nos moldes estabelecidos por meio do sistema da Seduc https://sed.educacao.sp.gov.br .

⁴⁸ SÃO PAULO (Estado). Decreto nº 65.298, de 18 de novembro de 2020. Dispõe sobre o Estatuto Padrão das Associações de Pais e Mestres – APMs para os fins que especifica. **Diário Oficial do Estado de São Paulo**, Poder Executivo, São Paulo, SP, 19 nov. 2020. Disponível em: <<https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2020/decreto-65298-18.11.2020.html>>. Acesso em: 29 maio. 2025.

⁴⁹ SÃO PAULO (Estado). Secretaria da Educação. Resolução SEDUC nº 23, de 2 de abril de 2024. Autoriza a criação de Grupo de Trabalho para a implementação de ações relacionadas ao Mapa Estratégico 2023–2026 e dá providências correlatas. **Diário Oficial do Estado de São Paulo**, Poder Executivo, São Paulo, SP, 3 abr. 2024. Disponível em: <<https://deguaratingueta.educacao.sp.gov.br/resolucao-seduc-no-23-de-2-de-abril-de-2024-autoriza-a-criacao-de-grupo-de-trabalho-para-a-implementacao-de-acoes-relacionadas-ao-mapa-estrategico-2023-2026-e-da-providencias-correlatas/>>. Acesso em: 29 maio. 2025.

⁵⁰ SÃO PAULO, *op. cit.*, 2019b.

⁵¹ Resolução SEDUC nº 49, de 30 de abril de 2020. Dispõe sobre a prestação de contas das unidades executoras representativas da comunidade escolar - Associações de Pais e Mestres beneficiadas pelo Programa Dinheiro Direto na Escola Paulista- PDDE Paulista. Disponível em: <<https://pesquisaseduc.fde.sp.gov.br/legislacao?pageNumber=8&ano=2020>>. Acesso em: 02 jun. 2025.

A partir do ano de 2021, o PDDE paulista passou a ter subprogramas, com critérios de repasses e regras próprias de aplicação. Foram criados os subprogramas PDD Paulista Demandas; Climatização; Contabilidade; Engenharia elétrica; Novo Ensino Médio; Atividades Pedagógicas; Kit CMSP; *Maker*; Dignidade Íntima; Programa de Educação das Prisões; nos Centros da Fundação Casa; Polos de Transmissão; Covid; Renovação AVCB e Manutenção.

Todavia, a partir da gestão do governador Tarcísio Gomes de Freitas (2023-atual), o PDDE Paulista ganhou uma nova estrutura, com a organização dos subprogramas por meio do Comunicado COFI nº 17/2023⁵². Em vez de 16 subprogramas, as APMs trabalharão com regras de apenas quatro subgrupos: PDDE Manutenção e Serviços para despesas de custeio; PDDE Pedagógico para despesas de Custeio; PDDE Tecnologia e Equipamento para despesas de capital e PDDE Emendas Parlamentares para despesas de custeio e capital. Também foi estabelecido que, além dos critérios já aplicados para o recebimento de novos repasses, as APMs tenham executado efetivamente os recursos anteriormente repassados.

Na perspectiva das capacidades técnico-administrativas, o PDDE paulista tem êxito em características como considerar a participação e o controle social como pilares, buscar uma gestão descentralizada e estabelecer condicionalidades para induzir comportamentos. Assim como a política pública de base nacional que o inspirou, o PDDE paulista contribui para a institucionalização de mecanismos democráticos de gestão, ao exigir que todas as escolas tenham APMs para receberem os recursos, prática que vai ao encontro ao que dispõe o artigo 14, da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/1996⁵³).

4. ASPECTOS CRÍTICOS DO DESENHO JURÍDICO-INSTITUCIONAL

Compreendido o funcionamento efetivo do programa com a visão panorâmica apresentada na seção anterior, partimos para análise dos aspectos críticos da implementação do PDDE paulista. Como apontou Toledo⁵⁴ em artigo sobre o neoinstitucionalismo histórico como método de análise jurídica de políticas públicas: “a análise jurídica das políticas públicas diferencia-se pela preocupação com a efetividade do “arranjo institucional” que conforma as políticas públicas, que deve ser hábil a produzir um encadeamento de ações estruturado e duradouro, de modo a produzir os efeitos sociais desejados. Werner, também em artigo relacionado ao estudo da abordagem do Direito e Políticas e Públicas, expõe:

⁵² Comunicado nº 17/2023. Disponível em: <https://midiasstoragesec.blob.core.windows.net/001/2023/01/comunicado_17_2023.pdf>

⁵³ BRASIL, *op. cit.*, 1996a.

⁵⁴ TOLEDO, Carlos José Teixeira. **O neoinstitucionalismo histórico como método de análise jurídica de políticas públicas: o estudo da trajetória da política de carreira docente.** REI – Revista Estudos Institucionais, Rio de Janeiro, v. 5, n. 3, p. 977-1002, 2019, p. 981. Disponível em: <<https://doi.org/10.21783/rei.v5i3.437>> Acesso em: 28 abr. 2023.

A abordagem DPP serve como linha mestra para que cada Instituição Jurídica possa fazer um trabalho constante de autoconhecimento e avaliação do desempenho no cumprimento de sua missão constitucional. Em termos práticos, trata-se de estabelecer o diagnóstico individualizado de cada política pública desenvolvida com o fim de compor uma nova agenda de governança proativa, ou seja, assentar um ciclo de práticas institucionais virtuosas, nas esferas preventiva, repressiva e de assessoramento.⁵⁵

Nesse quadro, seguindo com nosso estudo, Salomão Ximenes, em trabalho monográfico dedicado a conceituar o padrão mínimo de qualidade do ensino já citado anteriormente, também expõe a importância do estudo do desenho institucional do direito nas políticas públicas e de se considerarem os aspectos de financiamento e dos insumos e condições educacionais que devem ser assegurados na legislação como requisitos indispensáveis. Segundo o autor, ao se ampliar o conceito de qualidade de ensino:

Privilegia-se a aposta na gestão e na avaliação democráticas como instrumentos de garantia da qualidade socialmente referenciada, que passa a ser exigível em um processo de permanente negociação, na medida em que são asseguradas pelo Estado as condições elementares de funcionamento das instituições escolares. Cabe às escolas “traduzir” as diretivas amplas e adaptá-las à realidade de seus alunos e comunidades. Essa concepção está na base de outras agendas de juridificação – o Custo Aluno- Qualidade (CAQ) e o Sistema Nacional de Educação.⁵⁶

Assim, ao estudarmos a natureza do PDDE paulista, seus fundamentos e propósitos políticos e jurídicos, temos que a autonomia financeira da escola destaca-se como um aspecto positivo dessa política pública para que as decisões das escolas não dependam unicamente da ação da Secretaria de Educação paulista ou da Fundação para o Desenvolvimento da Educação (FDE). Verifica-se que os princípios da descentralização, do controle democrático e da intersetorialidade por meio do compartilhamento de responsabilidades regem o programa replicado em São Paulo também, daí a ampla aprovação dessa política pública pelos gestores escolares, conforme entrevistas com diretores realizadas pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, na fiscalização de natureza operacional tratada no TC-22692.989.21⁵⁷

⁵⁵ WERNER, Patrícia Ulson Pizarro. **A abordagem DPP como ferramenta de aprimoramento das instituições jurídicas: qualidade organizacional, sistematização de dados e fomento das relações interinstitucionais.** REI – Revista Estudos Institucionais. Rio de Janeiro, v. 5, n. 3, p. 926-941, 2019, p. 924. Disponível em: <<https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/435>>. Acesso em: 29 abr. 2023.

⁵⁶ XIMENES, *op. cit.*, p. 380.

⁵⁷ SÃO PAULO (Estado). Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. **Eficiência Escolar e Equidade na Rede Pública Estadual:** relatório de fiscalização de natureza operacional (TC022692.989.21). São Paulo: TCESP, 2021b, p. 148. Disponível em: <<https://www.tce.sp.gov.br/>>. Acesso em: 20 nov. 2023.

Nesse sentido, apesar dos pontos positivos destacados acima, alguns aspectos do programa paulista merecem atenção. Como visto na seção anterior, a receita do PDDE paulista é composta por repasses de fundos governamentais específicos. Desde sua implementação, mais de 60% dos recursos disponibilizados anualmente pelo programa são do Fundeb. A lei e o decreto estaduais que disciplinam o programa preveem que os recursos financeiros que constem nas contas específicas vinculadas ao PDDE paulista em 31 de dezembro de cada exercício poderão ser reprogramados pelas unidades executoras para aplicação no exercício seguinte, mas tal possibilidade nos parece que não condiz integralmente com as regras de destinação previstas no artigo 25º, da Lei nº 14.113/2020⁵⁸, que regulamenta o Fundeb. Isso porque os recursos do PDDE paulista oriundos do Fundeb devem ser utilizados no exercício financeiro em que lhes forem creditados, em ações consideradas de manutenção e de desenvolvimento do ensino para a educação básica pública, sendo que apenas 10% desses recursos poderão ser utilizados no primeiro quadrimestre do exercício imediatamente subsequente, desde que aberto crédito adicional, conforme dispõe o §3º, do artigo 25, da Lei nº 14.113/2020⁵⁹.

Ademais, merece atenção ainda na aplicação do PDDE Paulista o disposto no artigo 71, da Lei nº 9.394/1996⁶⁰, visto que obras de infraestrutura, ainda que realizadas para beneficiar direta ou indiretamente a rede escolar, não constituem despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino, portanto não podem ser realizadas com recursos oriundos do Fundeb.

Outro ponto a ser observado quanto aos recursos do PDDE paulista, o qual foi apontado como recomendação no exame das contas apresentadas pelo governador em 2019 e como ressalva nas contas de 2020, refere-se ao momento da destinação dos recursos às APMs, a fim de que haja tempo suficiente para serem aplicados tempestivamente no mesmo exercício em que forem repassados⁶¹. Essa medida nos parece importante, pois está diretamente relacionada à inquietação que motivou este trabalho diante dos dados apresentados pelo TCESP quanto à ausência de estrutura básica nas escolas da rede pública estadual. De acordo com os dados informados pelo Tribunal de Contas na prestação de contas do governador de 2021 e 2022, esse ponto vem gradativamente sendo aprimorado pelo Governo, mas a maior parte dos recursos ainda tem sido disponibilizada no último quadrimestre do ano.

⁵⁸ BRASIL, *op. cit.*, 2020b.

⁵⁹ *Ibid.*

⁶⁰ BRASIL, *op. cit.*, 1996a.

⁶¹ SÃO PAULO (Estado). Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. Contas anuais. **Tribunal de Contas do Estado de São Paulo**. Disponível em: <<https://www.tce.sp.gov.br/contas-anuais>>. Acesso em: 25 set.2023.

Segundo dados da Secretaria da Educação, em 2022, o Estado de São Paulo contava com 5.400 escolas⁶², sendo que, conforme Relatório Anual do Governo do Estado⁶³, naquele ano, 4.442 escolas receberam recursos destinados às ações voltadas à garantia do funcionamento e melhoria da infraestrutura física e pedagógica, por meio do PDDE paulista. Ou seja, aproximadamente 17,75% das escolas da rede estadual não receberam recursos do PDDE paulista em 2022. Todavia, o mesmo relatório apontou que a Seduc realizou esforço administrativo para regularizar a situação da prestação de contas das APMs, resultando, ao final, no número de 5.112 escolas aptas a receber os recursos do programa no ano seguinte.

Aqui temos outro aspecto importante relacionado diretamente à inquietação que motivou este trabalho, visto que a quantidade de atividades a ser desempenhadas pelas APMs para recebimento, uso e prestação de contas dos recursos do PDDE paulista devem condizer com a capacidade de trabalho das equipes de apoio administrativo das próprias escolas e das diretorias de ensino, visto que não devem ser poucos os obstáculos de natureza operacional para a concretização das despesas diante da carência do quadro de servidores incumbidos da execução de atividades de caráter administrativo. Provavelmente, em razão desse aspecto, haja unidades executoras com recursos em conta sem uso por longos períodos, ainda que existam demandas a ser atendidas nas escolas.

Como sustenta a autora Élide Graziani e colaboradores, na obra sobre Política Pública e Controle⁶⁴, para conferir eficiência à política pública e ao gasto público, é preciso avançar em um controle da política pública que, atento ao caráter vinculante do planejamento setorial e orçamentário, seja pautado não apenas por aspectos formais, mas sobretudo pela avaliação do cumprimento de seus programas de trabalho em termos de realização de obras e prestação de serviços, metas e alcance dos resultados. Nesse ponto, no entanto, antes de qualquer juízo de valor, é importante que nos atenhamos também ao que dispõe a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), alterada pela Lei nº 13.655/2018, que trouxe dispositivos sobre a interpretação e aplicação do Direito Público e motivação de atos a ser praticados por agentes públicos: “Art. 22: Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados”⁶⁵.

⁶² SÃO PAULO (Estado). **A Secretaria**. São Paulo: Secretaria da Educação, [201?]. Disponível em: <<https://www.educacao.sp.gov.br/institucional/a-secretaria/>>. Acesso em: 28 maio. 2025.

⁶³ SÃO PAULO (Estado). **Relatório Anual do Governo do Estado**. Exercício 2022. Volume 1. São Paulo: Governo do Estado, 2023. Disponível em: <<https://portal.fazenda.sp.gov.br/acessoinformacao/Paginas/Relat%C3%B3rio-Anual-do-Governo-do-Estado.aspx>>. Acesso em: 20 out.2023.

⁶⁴ PINTO, Élide Graziane *et al.* **Política Pública e Controle** – um diálogo interdisciplinar em face da Lei nº 13.655/2018, que alterou a lei de introdução às Normas do Direito Brasileiro. São Paulo: Fórum, 2018.

⁶⁵ BRASIL. Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942. Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, RJ, 9 set. 1942. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm>. Acesso em: 29 maio. 2025.

Por sua vez, apesar de poucos anos desde sua institucionalização, observa-se que o PDDE paulista resistiu até o momento à troca de gestões governamentais. A mudança significativa na quantidade de subprogramas ocorrida com a troca de governo não parece ser algo, por ora, que possa atrapalhar o êxito dessa política, já que não é raro que cada novo governo, ao assumir o poder, queira imprimir a sua própria marca na gestão da coisa pública⁶⁶. A aprovação do programa pelos diretores de escola e o empenho da Secretaria da Educação em apoiar e contribuir para que as APMs estejam aptas a receber os recursos são pontos positivos e degraus que estão sendo superados no caminho para a institucionalização do PDDE paulista, a fim de que, num futuro, este programa possa se tornar uma política pública de Estado.

Por fim, por meio da análise do PDDE paulista pelo quadro de referência proposto por Bucci⁶⁷, verifica-se que existem mecanismos jurídicos que estão devidamente ancorados em instrumentos normativos, não sendo identificados por ora questionamentos acerca da sua base jurídica.

5. CONCLUSÃO

Antes de concluir este trabalho, impõe-se esclarecer que se buscou considerar somente os fatos que foram apresentados pelo trabalho do Tribunal de Contas paulista, indo daí a extrair as consequências do programa. Muito espaço deveria ser dedicado a ressalvas e distinções, mas não é possível nesta sede, na qual se limita a colocar em destaque apenas alguns gargalos institucionais mais significativos do PDDE paulista que obstam a melhoria da infraestrutura física e pedagógica das escolas da rede estadual de São Paulo. Como nos ensina, com autoridade, os professores Diogo Coutinho e Maria Paula Dallari:

[...] é possível aperfeiçoar políticas públicas e seus arranjos institucionais desde uma perspectiva jurídica, isto é, torná-las mais eficazes (para atingir resultados em menor tempo, com menor custo e mais qualidade), legítimas (fomentando a participação dos atores sociais implicados) e efetivas (realizando os objetivos legais e os direitos constitucionais que as embasam). Isso significa, contudo, enfrentar uma importante e pouco explorada agenda de pesquisas, uma vez que não é usual (embora seja paradoxal), como temos argumentado, que os juristas brasileiros se dediquem a estudos de implementação de políticas públicas, tampouco a análises de seus arranjos jurídico-institucionais⁶⁸.

⁶⁶ BUCCI, Maria Paula Dallari. **Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2013.

⁶⁷ BUCCI, *op. cit.*, 2016.

⁶⁸ BUCCI; COUTINHO, *op. cit.*, 2017, p. 318.

[...] – o direito, não raro, é ele próprio um dos principais “gargalos” à efetividade e à potencialidade democrática das políticas públicas que estrutura. Por isso, a noção de arranjos jurídico-institucionais traz a possibilidade de discussão crítica “interna” às políticas públicas, em oposição aos juízos e interpretações “externas” usualmente feitos por juristas ao analisar a legalidade ou constitucionalidade de tais políticas⁶⁹.

Dos gargalos à melhoria da infraestrutura física e pedagógica das escolas da rede estadual paulista que foram identificados, um dos mais significativos não resulta da falta de normas, mas da visível dificuldade de fazê-las operar simultânea e coordenadamente (Constituição, LDB, Lei do Fundeb, LINDB, nova lei de licitações etc). No mais, como vimos, o Estado de São Paulo, por força do artigo 255 da Constituição do Estado de São Paulo, deve destinar anualmente 30% dos recursos públicos na educação. Todavia, apenas a ampliação dos recursos investidos não assegura, por si só, a elevação da qualidade do ensino, embora não haja como não destacar que o estado mais rico do país, detentor do segundo maior orçamento da federação (inferior apenas ao da União) e cuja Constituição estabeleceu percentual de aplicação em educação superior ao fixado pela Constituição Federal, não logrou, até o momento, dotar todas as escolas de sua rede das condições materiais necessárias para o desenvolvimento qualificado das respectivas propostas pedagógicas.

Verifica-se que, desde a criação do PDDE paulista, houve avanços efetivos na implementação de sistema para planejamento e controle da aplicação dos recursos pelas APMs, mas a demora no repasse dos recursos às unidades executoras também prejudica a efetividade deste programa, já que prejudica a alocação definitiva. Importante que os repasses sejam aplicados tempestivamente no mesmo exercício em que forem repassados, em ações coerentes com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação, ou seja, que saiam dos cofres públicos e se revertam em efetivas ações de melhoria do ensino e não apenas figurem como disponibilidade financeira nas contas das APMs, sem a alocação definitiva.

Mostra-se um programa que, a longo prazo, trará um saldo positivo para a educação paulista, já que normas e políticas voltadas à garantia do direito às condições básicas de funcionamento das escolas contribuem diretamente para a qualidade do direito à educação.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 29 maio. 2025.

⁶⁹ *Ibid.*, p. 324.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Prestação de Contas do Presidente da República – exercício 2022. Política econômico-financeira, execução dos orçamentos da União, relatório do órgão central do sistema de controle interno, balanço geral da União.** Disponível em: <<https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/noticias/2023/04/cgu-divulga-prestacao-de-contas-do-presidente-da-republica-de-2022/pcpr-2022.pdf>>. Acesso em: 6 maio. 2023.

BRASIL. Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942. Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, RJ, 9 set. 1942. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm>. Acesso em: 29 maio. 2025.

BRASIL. Decreto-Lei nº 872, de 15 de setembro de 1969. Complementa disposições da Lei nº 5.537, de 21 de novembro de 1968, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 16 set. 1969. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/del0872.htm>. Acesso em: 29 maio. 2025.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009. Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal, dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica, e dá nova redação ao § 4º do art. 211 e ao § 3º do art. 212 e ao caput do art. 214, com a inserção neste dispositivo de inciso VI. Estende a educação básica até o ensino médio e dá outras providências relativas à educação. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 12 nov. 2009a. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc59.htm>. Acesso em: 29 maio. 2025.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 108, de 26 de agosto de 2020. Altera o art. 212 da Constituição Federal e acrescenta o art. 212-A, para dispor sobre o novo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 27 ago. 2020a. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc108.htm>. Acesso em: 29 maio. 2025.

BRASIL. Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009. Estabelece o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica pública e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 17 jun. 2009b. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11947.htm>. Acesso em: 29 maio. 2025.

BRASIL. Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da

Educação (Fundeb), de que trata o art. 212-A da Constituição Federal; revoga dispositivos da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 25 dez. 2020b. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/114113.htm>. Acesso em: 29 maio. 2025.

BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 26 jun. 2014. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm>. Acesso em: 29 maio. 2025.

BRASIL. Ministério da Educação/FNDE. **Resolução nº 12, de 10 de maio de 1995**. Institui o PDDE e dá outras providências. Brasília, 1995. Disponível em: <<https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/pdde/resolucoes-e-formularios>>. Acesso em: 03 jun. 2025.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 23 dez. 1996a. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm>. Acesso em: 29 maio. 2025.

BRASIL. Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 26 dez. 1996b. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19424.htm>. Acesso em: 29 maio. 2025.

BRASIL. Medida Provisória nº 1.784, de 14 de dezembro de 1998. Dispõe sobre o repasse de recursos financeiros do Programa Nacional de Alimentação Escolar, institui o Programa Dinheiro Direto na Escola, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 15 dez. 1998a. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/antigas/1784.htm>. Acesso em: 29 maio. 2025.

BRASIL. Lei nº 9.766, de 18 de dezembro de 1998. Altera a legislação que rege o Salário-Educação, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 19 dez. 1998b. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19766.htm>. Acesso em: 29 maio. 2025.

BRASIL. Lei nº 11.457, de 16 de março de 2007. Dispõe sobre a Administração Tributária Federal; altera as Leis nºs 10.593, de 6 de dezembro de 2002, 10.683, de 28 de maio de 2003, 8.212, de 24 de julho de 1991, 10.910, de 15 de julho de 2004, o Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e o Decreto nº 70.235, de 6 de março de 1972; revoga dispositivos das Leis nºs 8.212, de 24 de julho de 1991, 10.593, de 6 de dezembro de 2002, 10.910, de 15 de julho de 2004, 11.098, de 13 de janeiro de 2005, e 9.317, de 5 de dezembro de 1996; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 19 mar. 2007. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/11457.htm>. Acesso em: 29 maio. 2025.

BRASIL. **Resolução nº 3, de 4 de março de 1997**. Estabelece os critérios e formas de transferência de recursos financeiros às escolas públicas do ensino fundamental das redes estadual, do Distrito Federal e municipal, e às escolas de educação especial mantidas por organização não-governamental, sem fins lucrativos, à conta do Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (PMDE). Brasília, DF: FNDE, 1997. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/pdde/legislacao/copy_of_ResolucaoN03de07deMarode1997.pdf>. Acesso em: 29 maio. 2025.

BRASIL. Resolução CD/FNDE nº 17, de 9 de maio de 2005. Dispõe sobre os critérios e as formas de transferência e de prestação de contas dos recursos destinados à execução do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 10 maio 2005. Disponível em: <<https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/legislacao/resolucoes/2005/resolucao-cd-fnde-no-17-de-9-de-maio-de-2005>>. Acesso em: 29 maio. 2025.

BRASIL. **Resolução CD/FNDE/MEC 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, DF: Ministério da Educação 17 set. 2021. Disponível em: <<https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/legislacao/resolucoes/2021/resolucao-no-15-de-16-de-setembro-de-2021>>. Acesso em: 29 maio. 2025.

BRASIL. **Resolução CD/FNDE nº 10, de 18 de abril de 2013**. Dispõe sobre os critérios de repasse e execução do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), em cumprimento ao disposto na Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009. Brasília, DF: Ministério da Educação, 17 ago. 2023a. Disponível em: <<https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/legislacao/resolucoes/2013/resolucao-cd-fnde-no-10-de-18-de-abril-de-2013>>. Acesso em: 29 maio. 2025.

BRASIL. Resolução CD/FNDE/MEC nº 5, de 18 de abril de 2023. Altera o Anexo I da Resolução CD/FNDE nº 6, de 27 de junho de 2022, e a Resolução CD/FNDE nº 15, de 16 de setembro de 2021. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 19 abr. 2023b. Disponível em: <<https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/legislacao/resolucoes/2023/resolucao-no-05-de-18-de-abril-de-2023.pdf/view>>. Acesso em: 29 maio. 2025.

BRASIL. Ministério da Educação. **Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Arrecadação líquida do Salário-Educação por UF – 2022**. Brasília: FNDE, 2022. Disponível em: <<https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/financiamento/salario-educacao/media-salario-educacao/consultas/2022/ArrecadacaoLiquidaporUF2022.pdf>>. Acesso em: 30 maio. 2025.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito administrativo e políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2002.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Políticas Públicas**. Reflexões sobre o Conceito Jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2013.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Quadro de referência de uma política pública: primeiras linhas de uma visão jurídico-institucional**. In: SMANIO, Gianpaolo Poggio; BERTOLIN, Patrícia Tuma Martins; BRASIL, Patrícia Cristina (Orgs.). O direito na fronteira das políticas públicas. São Paulo: Páginas & Letras, 2015, p. 7-11.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Quadro de Referência de uma Política Pública: primeiras linhas de uma visão jurídico-institucional. **Direito do Estado**. [s. l.], 27 mar. 2016. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/maria-paula-dallari-bucci/quadro-de-referencia-de-uma-politica-publica-primeiras-linhas-de-uma-visao-juridico-institucional>>. Acesso em: 28 abr. 2023.

BUCCI, Maria Paula Dallari; COUTINHO, Diogo. Arranjos jurídico-institucionais da política de inovação tecnológica. Uma análise baseada na abordagem de Direito e Políticas Públicas. In: COUTINHO, Diogo R.; FOSS, Maria Carolina; MOUALLEM, Pedro Salomon B. (orgs.). **Inovação no Brasil**: avanços e desafios jurídicos e institucionais. São Paulo: Blucher, 2017, p. 313-340.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Método e aplicações da abordagem direito e políticas públicas (DPP). **Revista Estudos Institucionais**, Rio de Janeiro, v. 5, n. 3, p. 791-832, 2019. Disponível em: <<https://doi.org/10.21783/rei.v5i3.430>>. Acesso em: 28 abr. 2023.

COUTINHO, Diogo Rosenthal. O direito nas políticas públicas. In: MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta (org.). **A política pública como campo multidisciplinar**. 2. ed. São Paulo: Editora UNESP; Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2018, p. 181-206.

DUARTE, Clarice Seixas. O Sistema Nacional de Educação (SNE) e os entraves à sua institucionalização: uma análise a partir da abordagem Direito e Políticas Públicas. **Revista Estudos Institucionais**, Rio de Janeiro, v. 5, n. 3, p. 942-976, 2019. Disponível em: <<https://doi.org/10.21783/rei.v5i3.436>>. Acesso em: 29 abr. 2023.

GONÇALVES, Francisco Williams de Assis Soares; LUZ, Liliene Xavier; CRUZ, Rosana Evangelista. O Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) como política educacional do Estado Contemporâneo. **Série-Estudos – Periódico do Mestrado em Educação da UCDB**, Campo Grande, n. 18, p. 127-142, 2004. Disponível em: <<https://serieucdb.emnuvens.com.br/serie-estudos/article/view/476/373>>. Acesso em: 20 abr. 2023.

MAFISSOLI, Andréia da Silva. 20 anos do Programa Dinheiro Direto na Escola: um olhar crítico sobre as interferências na gestão escolar e financeira pública. **FINEDUCA – Revista De Financiamento da Educação**, Porto Alegre, v. 5, 2015. Disponível em: <<https://doi.org/10.17648/fineduca-2236-5907-v5-67555>>. Acesso em: 6 maio. 2023.

PINTO, Élida Graziane *et al.* **Política Pública e Controle** – um diálogo interdisciplinar em face da Lei nº 13.655/2018, que alterou a lei de introdução às Normas do Direito Brasileiro. São Paulo: Fórum, 2018.

SAMPAIO, Vitor Hugo Barreto de Sena. OLIVEIRA, Rodrigo Lima. Trajetória histórica do Programa Dinheiro Direto na escola de 1995 a 2014. **Studies in Education Sciences**, Curitiba, v. 4, n. 1, p. 68-78, 2023. Disponível em: <<https://doi.org/10.54019/sesv4n1-005>>. Acesso em: 27 maio. 2023.

SÃO PAULO (Estado). **A Secretaria**. São Paulo: Secretaria da Educação, [201?]. Disponível em: <<https://www.educacao.sp.gov.br/institucional/a-secretaria/>>. Acesso em: 28 maio. 2025.

SÃO PAULO (Estado). **Constituição (1989)**. Constituição do Estado de São Paulo, promulgada em 5 de outubro de 1989. Disponível em: <<https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/constituicao/1989/compilacao-constituicao-0-05.10.1989.html>>. Acesso em: 29 maio. 2025.

SÃO PAULO (Estado). Secretaria da Educação. Resolução SEDUC nº 73, de 20 de agosto de 2021. Dispõe sobre as normas para adesão, repasse e aplicação financeira dos recursos do Programa Dinheiro Direto na Escola Paulista – PDDE Paulista, e dá providências correlatas. **Diário Oficial do Estado de São Paulo**, Poder Executivo, São Paulo, SP, 21 ago. 2021a. Disponível em: <<https://deguaratingueta.educacao.sp.gov.br/resolucao-seduc-73-de-20-08-2021-dispoe-sobre-as-normas-para-adesao-repasse-e-aplicacao-financeira-dos-recursos-do-programa-dinheiro-direto-na-escola-paulista-pdde-paulista-e-da-providencias-cor/>>. Acesso em: 29 maio. 2025.

SÃO PAULO (Estado). Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. **Eficácia Escolar e Equidade na Rede Pública Estadual**: relatório de fiscalização de natureza operacional (TC022692.989.21). São Paulo: TCESP, 2021b. Disponível em: <<https://www.tce.sp.gov.br/>>. Acesso em: 20 nov. 2023.

SÃO PAULO (Estado). Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. **Ensino-aprendizagem, a precariedade estrutural das instalações prediais**. (TC-004345.989.21-4). Disponível em: <<https://www.tce.sp.gov.br/>>. Acesso em: 20 nov. 2023.

SÃO PAULO (Estado). Tribunal de Contas. **Parecer prévio sobre as contas do Governador do Estado de São Paulo relativas ao exercício de 2021**. São Paulo: TCESP, 2022. Disponível em: <<https://www.transparencia.sp.gov.br/ANEXOS/ContasGOV/Parecer%20Pr%C3%A9vio%20TCESP%202021.pdf>>. Acesso em: 28 maio. 2025.

SÃO PAULO (Estado). Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. **Operação Educação**. Fiscalização ordenada nacional. Relatório Consolidado – TCESP São Paulo: TCESP, 2023a. Disponível: https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/noticias/Relat%C3%B3rio-Educa%C3%A7%C3%A3o_TCESP_final.pdf >. Acesso em: 28 maio. 2023.

SÃO PAULO (Estado). **Relatório Anual do Governo do Estado**. Exercício 2022. Volume 1. São Paulo: Governo do Estado, 2023b. Disponível em: <<https://portal.fazenda.sp.gov.br/acessoinformacao/Paginas/Relat%C3%B3rio-Anual-do-Governo-do-Estado.aspx>>. Acesso em: 20 out.2023.

SÃO PAULO (Estado). Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. Fiscalização aponta que quase 80% de escolas não tem alvará da Vigilância Sanitária. **Tribunal de Contas do Estado de São Paulo**, São Paulo, 27 abr. 2023. Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/6524-fiscalizacao-aponta-quase-80-escolas-nao-tem-alvara-vigilancia-sanitaria>>. Acesso em: 2 maio. 2023.

SÃO PAULO (Estado). Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. Contas anuais. **Tribunal de Contas do Estado de São Paulo**. Disponível em: <<https://www.tce.sp.gov.br/contas-aneais>>. Acesso em: 25 set.2023.

SÃO PAULO (Estado). Lei nº 17.149, de 13 de setembro de 2019. Institui o Programa Dinheiro Direto na Escola Paulista, vinculado à Secretaria da Educação e ao Centro Estadual de Educação Tecnológica “Paula Souza” – CEETEPS, define suas finalidades, diretrizes e estabelece outras providências. **Diário Oficial do Estado de São Paulo**, São Paulo, 14 set. 2019a. Disponível em: <<https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/2019/compilacao-lei-17149-13.09.2019.html>>. Acesso em: 29 maio. 2025.

SÃO PAULO (Estado). Decreto nº 64.644, de 5 de dezembro de 2019. Regulamenta a Lei nº 17.149, de 13 de setembro de 2019, que institui o Programa Dinheiro Direto na Escola Paulista, define suas finalidades, diretrizes e estabelece outras providências correlatas. **Diário Oficial do Estado de São Paulo**, Poder Executivo, São Paulo, SP, 6 dez. 2019b. Disponível em: <<https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2019/decreto-64644-05.12.2019.html>>. Acesso em: 29 maio. 2025.

SÃO PAULO (Estado). Decreto nº 65.298, de 18 de novembro de 2020. Dispõe sobre o Estatuto Padrão das Associações de Pais e Mestres – APMs para os fins que especifica. **Diário Oficial do Estado de São Paulo**, Poder Executivo, São Paulo, SP, 19 nov. 2020. Disponível em: <<https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2020/decreto-65298-18.11.2020.html>>. Acesso em: 29 maio. 2025.

SÃO PAULO (Estado). Secretaria da Educação. Resolução SEDUC nº 23, de 2 de abril de 2024. Autoriza a criação de Grupo de Trabalho para a implementação de ações relacionadas ao Mapa Estratégico 2023–2026 e dá providências correlatas. **Diário Oficial do Estado de São Paulo**, Poder Executivo, São Paulo, SP, 3 abr. 2024. Disponível em: <<https://deguaratingueta.educacao.sp.gov.br/resolucao-seduc-no-23-de-2-de-abril-de-2024-autoriza-a-criacao-de-grupo-de-trabalho-para-a-implementacao-de-aco-es-relacionadas-ao-mapa-estrategico-2023-2026-e-da-providencias-correlatas/>>. Acesso em: 29 maio. 2025.

TOLEDO, Carlos José Teixeira. O neoinstitucionalismo histórico como método de análise jurídica de políticas públicas: o estudo da trajetória da política de carreira docente. **REI – Revista Estudos Institucionais**, Rio de Janeiro, v. 5, n. 3, p. 977-1002, 2019. Disponível em: <<https://doi.org/10.21783/rei.v5i3.437>> Acesso em: 28 abr. 2023.

VIANA, Mariana Peleje. **Relatório – Síntese de Avaliação do Programa Dinheiro Direto na Escola. Propostas para estudos futuros e ações de aperfeiçoamento**. Curitiba: NuPE/UFPR, 2020. Disponível em: <<https://acervodigital.ufpr.br/>>. Acesso em: 30 abr. 2023.

WERNER, Patrícia Ulson Pizarro. A abordagem DPP como ferramenta de aprimoramento das instituições jurídicas: qualidade organizacional, sistematização de dados e fomento das relações interinstitucionais. **REI – Revista Estudos Institucionais**. Rio de Janeiro, v. 5, n. 3, p. 926-941, 2019. Disponível em: <<https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/435>>. Acesso em: 29 abr. 2023.

XIMENES, Salomão Barros. **Padrão de qualidade do ensino: desafios institucionais e bases para a construção de uma teoria jurídica**. 428 f. 2014. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-22052015-090529/publico/Tese_CORRIGIDA_Salomao_Barro_Ximenes.pdf>. Acesso em: 27 maio. 2023.

ANEXO A – ARRECAÇÃO LÍQUIDA DO SALÁRIO-EDUCAÇÃO POR UF – 2022⁷⁰

Arrecadação Líquida do Salário-Educação por UF - 2022				
UF	GPS + REFIS (*)	DARF	Total	Quota Estadual / Municipal (**)
AC	1.247.644,68	23.375.497,18	24.623.141,86	14.773.885,12
AL	3.785.969,22	115.590.413,27	119.376.382,49	71.625.829,49
AM	5.039.836,21	261.233.463,29	266.273.299,51	159.763.979,70
AP	1.074.970,27	16.236.665,80	17.311.636,07	10.386.981,64
BA	18.368.482,03	651.124.961,76	669.493.443,78	401.696.066,27
CE	9.247.920,02	581.705.714,12	590.953.634,15	354.572.180,49
DF	11.011.079,98	1.558.918.307,45	1.569.929.387,43	941.957.632,46
ES	7.261.847,47	340.628.109,53	347.889.957,00	208.733.974,20
GO	16.473.186,82	521.851.288,21	538.324.475,03	322.994.685,02
MA	5.185.378,89	171.564.576,94	176.749.955,83	106.049.973,50
MG	42.640.318,17	2.107.824.853,06	2.150.465.171,23	1.290.279.102,74
MS	6.295.504,06	193.439.720,30	199.735.224,35	119.841.134,61
MT	9.293.496,06	366.792.677,36	376.086.173,42	225.651.704,05
PA	8.781.214,91	303.251.693,10	312.032.908,01	187.219.744,81
PB	4.380.102,65	135.602.038,51	139.982.141,17	83.989.284,70
PE	11.658.361,57	460.169.150,47	471.827.512,03	283.096.507,22
PI	3.492.369,01	82.507.161,83	85.999.530,84	51.599.718,50
PR	26.741.466,71	1.438.652.306,66	1.465.393.773,37	879.236.264,02
RJ	43.280.100,28	2.629.472.198,14	2.672.752.298,42	1.603.651.379,05
RN	3.161.264,12	118.839.562,93	122.000.827,05	73.200.496,23
RO	2.611.777,54	76.692.171,80	79.303.949,34	47.582.369,60
RR	1.645.942,78	16.529.751,40	18.175.694,18	10.905.416,51
RS	29.581.656,26	1.500.155.190,39	1.529.736.846,65	917.842.107,99
SC	20.565.678,69	1.396.441.491,06	1.417.007.169,75	850.204.301,85
SE	4.102.389,49	85.935.960,55	90.038.350,04	54.023.010,03
SP	193.886.019,65	11.585.782.539,50	11.779.668.559,14	7.067.801.135,49
TO	2.086.899,92	58.442.696,43	60.529.596,35	36.317.757,81
BR	492.900.877,45	26.798.760.161,06	27.291.661.038,51	16.374.996.623,10

Fonte: Receita Federal do Brasil

Obs (*): REFIS distribuído proporcionalmente à arrecadação efetuada por meio de GPS.

Obs (**): 2/3 de 90% da arrecadação líquida, observada a arrecadação realizada em cada Estado e no Distrito Federal, conforme disposto no § 1º do art. 15 da Lei nº 9.424/1997.

Disponível em: <<https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/financiamento/salario-educacao/media-salario-educacao/consultas/2022/ArrecadaoLquidaporUF2022.pdf>>. Acesso em: 27 maio, 2023.

⁷⁰ BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Arrecadação Líquida do Salário-Educação por UF – 2022**. Brasília: FNDE, 2022. Disponível em: <<https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/financiamento/salario-educacao/media-salario-educacao/consultas/2022/ArrecadaoLquidaporUF2022.pdf>>. Acesso em: 30 maio, 2025.

