


## ■ RELATOS DE EXPERIÊNCIA

# ■ Dez anos do Programa de Descentralização Administrativa e Financeira (PDAF): desenvolvimento, desafios e perspectivas

 *Elton Pereira dos Santos\**  
*Vanessa Nascimento Freitas\*\**  
*Antônio Juscelino Pinho da Silva\*\*\**  
*Shirlei da Silva Gomes\*\*\*\**

**Resumo:** Este relato de experiência visa apresentar o desenvolvimento do Programa de Descentralização Administrativa e Financeira (PDAF) no seu primeiro decênio. Discorre-se, dessa forma, sobre os processos de consolidação dessa política nos seus fundamentos legais e dados relativos aos valores descentralizados nos últimos dez anos, entre os anos 2008 a 2018. Além disso, pontuam-se os desafios e as perspectivas futuras desse Programa. O registro é feito a partir do ponto de vista da gestão de liberação de recursos, isto é, da Gerência de Planejamento da Descentralização Administrativa e Financeira (GPDAF) que compõe a Diretoria de Planejamento (DIPLAN) da Subsecretaria de Planejamento, Acompanhamento e Avaliação (SUPLAV).

**Palavras-chave:** PDAF. Rede pública de ensino. Descentralização financeira.

---

\* *Elton Pereira dos Santos* é bacharel em Administração com ênfase em Gestão de Pessoas Pós Graduado em Gestão e Orientação Educacional Especialista em Gesta Pública. Contato: [eltonpereirasantos@gmail.com](mailto:eltonpereirasantos@gmail.com).

\*\* *Vanessa Nascimento Freitas* é licenciada e bacharela em Artes Plásticas pela Universidade de Brasília (UnB, 2009/2010), é mestre em Artes (Poéticas Contemporâneas, UnB, 2013); e doutora em Museologia pelo departamento de Ciências e Técnicas do Patrimônio da Universidade do Porto, em Portugal (2018). Professora de Artes da Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal (SEEDF). Contato: [nasfre.vanessa@gmail.com](mailto:nasfre.vanessa@gmail.com).

\*\*\* *Antônio Juscelino Pinho da Silva* é graduado em Administração de Empresas com especialização em Gestão Financeira e Controladoria pelo Centro Universitária UDF. Segunda Graduação em andamento na UnB, em Ciências Contábeis. Técnico de Gestão Educacional do Distrito Federal (SEEDF). Contato: [antoniojuscelino.silva@se.df.gov.br](mailto:antoniojuscelino.silva@se.df.gov.br).

\*\*\*\* *Shirlei da Silva Gomes* é graduada em Teologia em educação cristã pela FTBB, e pós-graduada em Gestão de pessoas e coaching pelo UniCEUB. Técnica de Gestão Educacional do Distrito Federal (SEEDF). Contato: [shirleig24@gmail.com](mailto:shirleig24@gmail.com).

## Introdução

Ao longo de dez anos de consolidação, o PDAF vem se destacando como mecanismo indispensável para a construção da autonomia na gestão das escolas públicas do Distrito Federal. Na perspectiva da descentralização dos recursos, esse Programa comprometeu-se com o cumprimento de metas e de objetivos fundamentados na Constituição Federal e na legislação vigente tanto ao nível Federal como Distrital, nomeadamente no Plano Nacional de Educação (PNE) e no Plano Distrital de Educação (PDE). Os dados referentes aos valores liberados entre 2008 a 2018 mostram o aumento dos recursos disponibilizados nos últimos anos. Tais indicadores são positivos e possibilitam identificar o PDAF como uma referência em política pública que descentraliza recursos para apoio aos projetos pedagógicos das unidades escolares. Antes de tudo, é preciso enfatizar que esse relato é redigido do ponto de vista do planejamento e descentralização do Programa e, portanto, não faz uma avaliação dos usos e dos resultados no contexto escolar.

## Principais fundamentos

O PDAF surgiu em 2008, por meio do Decreto nº 29.200, de 25 de junho de 2008, e foi regulamentado, após dez anos, com a Lei nº 6.023, de 18 de dezembro de 2017. O Programa tem como finalidade fortalecer a autonomia da gestão escolar através do repasse financeiro às Unidades Executoras das Unidades Escolares e das Regionais de Ensino da rede pública do Distrito Federal. Esse instrumento de financiamento visa desenvolver e consolidar ações administrativas e pedagógicas no sentido de incentivar e fomentar programas, ações e eventos voltados ao desenvolvimento educacional.

Organizado a partir de um ciclo anual dividido em semestres, o PDAF envolve distintos estágios de operacionalização, dentre os quais estão: a descentralização de recursos; o planejamento de ações em que a comunidade escolar elenca as prioridades; a utilização dos recursos. Nesse processo há a participação de vários atores, tais como o corpo docente e discente, pais e/ou responsáveis e sociedade civil, demonstrando que o Programa passa pelo crivo da transparência social.

O PDAF fundamenta-se nas disposições de autonomia na gestão escolar, definidas na Constituição Federal (1988), em seu artigo 206; na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB (1996), Título IV, “Da Organização da Educação Nacional”, em especial,

nos artigos 3º, 12, 13, 14 e 15; no Plano Nacional de Educação – PNE (2014) em vigor; na Lei Orgânica do Distrito Federal – LODF (1993), em seu artigo 222; na Lei 4.751/2012 que dispõe sobre o sistema de ensino e a Gestão Democrática (2012) do sistema de ensino público do Distrito Federal, bem como no Plano Distrital de Educação – PDE (2015), constituído na Lei nº 5.499, de 14 de julho de 2015.

Destaca-se, em especial, este último dispositivo legal que traz como diretriz em seu artigo 2º:

IX – estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do Produto Interno Bruto do Distrito Federal – PIB DF/IBGE, que assegure atendimento das necessidades de expansão e qualificação da rede, com padrão de qualidade e equidade; (DISTRITO FEDERAL, 2015, p.12)

E se desdobra em outras orientações acerca do financiamento, como se observa a seguir:

Art. 9º Os recursos necessários ao cumprimento das metas e estratégias previstas no PDE devem ser especificados na lei do plano plurianual, na lei de diretrizes orçamentárias e na lei orçamentária anual. [...]

Art. 10. A meta progressiva do investimento público em educação prevista no PDE deve ser avaliada a cada 2 anos e pode ser ampliada por meio de lei para atender as necessidades financeiras no cumprimento das metas previstas no Anexo I.

Art. 11. No prazo de até 360 dias da publicação desta Lei, o Poder Executivo deve encaminhar à Câmara Legislativa projeto de lei: [...] IV – sobre o Programa de Descentralização Administrativa e Financeira – PDAF. (DISTRITO FEDERAL, 2015, p.13)

Além disso, o PDE estipula algumas metas, das quais destaca-se a seguinte:

META 20: Ampliar o investimento público em educação pública de forma a duplicar o atual percentual de investimento em relação ao Produto Interno Bruto (PIB) do Distrito Federal, assegurando ampliação gradual de 3,23% para 6,12% (recursos do FCDF incluídos) até o fim deste Plano, tendo, ainda, como referência para o financiamento da educação o investimento per capita em todos os níveis, etapas e modalidades de ensino com base no Custo Aluno Qualidade Inicial, a ser definido em função da realidade social. (DISTRITO FEDERAL, 2015, p.45).

Para alcançar essa Meta proposta pelo PDE (2015, p.45), define-se como uma de suas estratégias a elevação do orçamento da educação pública segundo patamares do PIB indicados no Quadro 1.

Quadro 1.

2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
2,31%	2,48%	2,67%	2,87%	3,09%	3,32%	3,57%	3,84%	4,13%	4,44%

Fonte: Plano Distrital de Educação 2015-2024 (2015, p. 45)

Além de guardar estreita relação com o PDE, o PDAF atua em consonância com o Plano Plurianual (PPA) que estabelece diretrizes, objetivos e metas a serem seguidas pelo Governo Federal, Estadual ou Municipal ao longo do período de quatro anos. Destacam-se abaixo o objetivo geral e os objetivos específicos previstos no Educa Mais Brasília (2015) que demonstram que ações orçamentárias como a descentralização de recursos financeiros foram e são vitais para o cumprimento dos objetivos pactuados:

**OBJETIVO GERAL:** Proporcionar uma educação pública democrática e de qualidade, voltada à formação integral do ser humano, com garantia da universalização do acesso à escola e da permanência, com êxito, no processo de ensino-aprendizagem; e assegurar a valorização dos profissionais da educação. **AMPLIAÇÃO DA COBERTURA DA EDUCAÇÃO:** Ampliar significativamente o atendimento educacional em todos os níveis e as modalidades de ensino, prioritariamente para a educação Infantil (0-5 anos), de modo a promover um ambiente escolar com infraestrutura favorável ao ensino e às aprendizagens.

**QUALIDADE DO ENSINO:** Democratizar o acesso à rede pública de ensino e assegurar a permanência, com êxito, dos estudantes, por meio da melhoria do fluxo escolar, trabalhando as habilidades socioemocionais e, sobretudo, da garantia das aprendizagens, de modo a promover condições de igualdade de oportunidades com vistas à construção da cidadania.

**GESTÃO NA EDUCAÇÃO:** Fortalecer o sistema público de ensino por meio da valorização, da formação continuada e da otimização do quadro de profissionais da educação; e assegurar a gestão participativa e democrática.

**MELHOR INDICADOR:** Promover a melhoria dos indicadores da Rede Pública de Ensino do Distrito Federal por meio de ações que contemplem as dimensões de equidade, relevância, pertinência, eficácia e eficiência.

**SISTEMA DE AVALIAÇÃO:** Implantar e implementar sistema de avaliação e monitoramento da Rede de Ensino com vistas à garantia do direito às aprendizagens dos estudantes do Distrito Federal. (EDUCA MAIS BRASÍLIA, 2015, p. 294-307)

Os princípios norteadores do PDAF, para além da descentralização financeira que lhe compete, possibilitam o fortalecimento da autonomia no desenvolvimento das políticas pedagógicas próprias orientadas pela realidade das Escolas e das Coordenações de Ensino. A formação do Conselho Escolar, a eleição de seus membros bem como a definição de prioridade no uso dos recursos são elementos indispensáveis

ao requerimento da verba. Dessa forma, o PDAF é também um mecanismo para estimular a participação, a diversidade, a autonomia, a cidadania, a democracia, a qualidade social e a valorização dos profissionais da educação, conforme os princípios e finalidades da Gestão Democrática (Lei nº 4.751, de 07 de fevereiro de 2012).

## A Descentralização Financeira

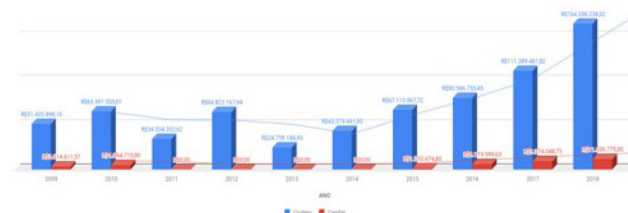
Com base no exposto na legislação do PDAF (Lei nº 6.023, de 18 de dezembro de 2017) os recursos são descentralizados a partir de critérios transparentes descritos e publicizados por meio de portarias individuais.

O valor é calculado de acordo com o número de estudantes matriculados e registrados no Censo Escolar<sup>1</sup> do ano anterior, com adicionais de valores, previstos no Artigo 10 da Lei do PDAF (2017), em conformidade com a disponibilidade orçamentária na Lei Orçamentária Anual (LOA).

Os valores gerais que foram descentralizados no último decênio pelo PDAF podem ser verificados no Quadro 2, em que são apontados, também, os percentuais da natureza de despesa.

Conforme os indicadores (Gráficos 1 e 2), os valores anuais oscilaram o crescimento nos seus primeiros cinco anos, entre 2009 e 2012. Posteriormente, entre 2014 e 2018, verifica-se um aumento progressivo nos recursos repassados como custeio, enquanto natureza de despesa.

Gráfico 1. Evolução do repasse do PDAF – Série histórica 2009-2018



Fonte: Gerência de Planejamento da Descentralização Administrativa e Financeira (GPDAF).

Quadro 2. Da evolução do repasse do PDAF – Série histórica 2009-2018

Ano	Custeio	Capital	Total	% Custeio	% Capital	% Total
2009	R\$51.425.898,10	R\$3.614.611,57	R\$55.040.509,67	6,91%	0,49%	7,39%
2010	R\$65.391.555,01	R\$4.964.715,90	R\$70.356.270,91	8,78%	0,67%	9,45%
2011	R\$34.334.202,62	R\$0,00	R\$34.334.202,62	4,61%	0,00%	4,61%
2012	R\$64.822.167,94	R\$0,00	R\$64.822.167,94	8,71%	0,00%	8,71%
2013	R\$24.759.184,93	R\$0,00	R\$24.759.184,93	3,33%	0,00%	3,33%
2014	R\$43.379.491,95	R\$0,00	R\$43.379.491,95	5,83%	0,00%	5,83%
2015	R\$67.113.067,72	R\$1.232.674,80	R\$68.345.742,52	9,02%	0,17%	9,18%
2016	R\$80.586.755,45	R\$6.119.999,63	R\$86.706.755,08	10,83%	0,82%	11,65%
2017	R\$111.389.481,82	R\$9.374.048,75	R\$120.763.530,57	14,96%	1,26%	16,22%
2018	R\$164.338.238,02	R\$11.536.775,00	R\$175.875.013,02	22,08%	1,55%	23,63%
<b>Total</b>	<b>R\$707.540.043,56</b>	<b>R\$36.842.825,65</b>	<b>R\$744.382.869,21</b>	<b>95,05%</b>	<b>4,95%</b>	<b>100,00%</b>

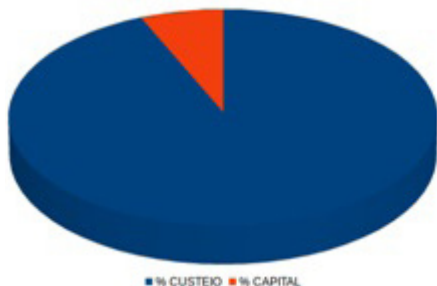
Fonte: Gerência de Planejamento da Descentralização Administrativa e Financeira (GPDAF).

Gráfico 2. Evolução do repasse do PDAF – Série histórica 2009-2018



Fonte: Gerência de Planejamento da Descentralização Administrativa e Financeira (GPDAF).

Gráfico 3. Evolução do repasse do PDAF – Série histórica 2009-2018



Fonte: Gerência de Planejamento da Descentralização Administrativa e Financeira (GPDAF).

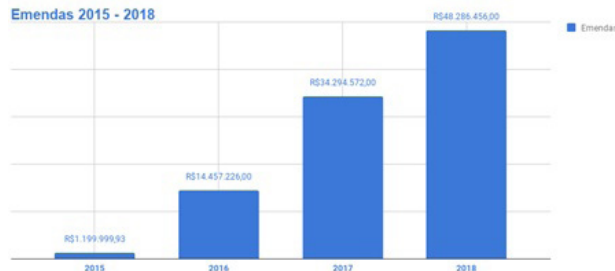
Ressalta-se, também, que o custeio se caracterizou como a principal natureza de despesa descentralizada nos últimos dez anos. Dessa forma, caracteriza a maior parte das demandas das unidades escolares para a aquisição de materiais e contratação de serviços quando estes não estão disponíveis na SEEDF.

Paralelo ao PDAF ordinário, há de se destacar as Emendas Parlamentares que complementam, desde o ano de 2015, as ações de descentralização orçamentária com aumento dos valores liberados a cada ano, conforme indicado no Gráfico 4<sup>2</sup>. As Emendas Parlamentares contabilizaram no ano de 2018 o valor de R\$ 48.286.456,00.

Além do repasse às atividades operacionais do PDAF ordinário para as unidades escolares, que envolve amplamente os projetos políticos pedagógicos, manutenção corretiva e preventiva das unidades escolares, o PDAF vem contribuindo com diversas ações e projetos voltados para o desenvolvimento educacional em diversos níveis e modalidades. Assim, com base no orçamento realizado em 2018, o Programa colabora, para além do PDAF ordinário, com as seguintes atividades:

- I. Jogos Escolares Regionais, R\$ 550.000,00;
- II. Feira do Livro, R\$ 500.000,00;
- III. Centros de Iniciação Desportiva (CID), R\$ 504.000,00;
- IV. Circuito de Ciências, R\$ 700.000,00;
- V. Comemoração do Sete de Setembro, R\$ 159.000,00;
- VI. Mulheres Inspiradoras, R\$ 199.791,00;
- VII. Transporte na 58ª edição dos Jogos Escolares do Distrito Federal - Etapa Distrital, Jogos Escolares Noturno (Corujão) e Intercid 2018, R\$ 554.300,00;
- VIII. Bial do Livro de Brasília, R\$ 500.000,00;

Gráfico 4. Evolução do repasse das Emendas Parlamentares entre 2015 e 2018



Fonte: Gerência de Planejamento da Descentralização Administrativa e Financeira (GPDAF).

#### IX. Curso Internacional de Verão da Escola de Música de Brasília – CIVEBRA 2019, R\$ 1.500.000,00.

Dentre os projetos políticos pedagógicos desenvolvidos, destaca-se o CIVEBRA que é realizado pela Escola de Música de Brasília, sendo um evento tradicional da capital. Para a realização da sua 40ª edição em 2019, houve desembolso de R\$ 1.500.000,00, conforme Portaria nº 274, de 17 de setembro de 2018, Diário Oficial do Distrito Federal – DODF, nº 179, de 19 de setembro de 2018.

Destaca-se, ainda, o Programa Educador Social Voluntário (ESV), cujo objetivo é dar suporte às Unidades Escolares que desenvolvem atividades de Educação em Tempo Integral, atendimento educacional especializado nas Unidades Escolares comuns, Educação Básica e aos Centros de Ensino Especial. No ano de 2018 foram investidos R\$ 31.266.000,00, descentralizados conforme Portaria nº 22, de 02 de fevereiro de 2018, publicada no Diário Oficial do Distrito Federal – DODF, nº 25, de 05 de fevereiro de 2018, cuja programação de desembolso é de fevereiro a dezembro do corrente exercício.

### Considerações Finais

Ao longo destes dez anos, o PDAF se consolidou na alocação de recursos como instrumento de fortalecimento da autonomia financeira das escolas da rede pública de ensino do DF. A cada ano houve uma evolução gradual indicando a relevância do Programa no alcance de metas do PDE em consonância com PPA e das melhorias da educação da rede pública de ensino do Distrito Federal.

A reflexão sobre essa política pública também aponta para aspectos que devem ser aperfeiçoados e indicam desafios importantes para os próximos anos. O primeiro deles diz respeito à necessidade de regulamentação da sua Lei a fim de fixar norteadores legais para a execução de serviços de manutenção, reparo e reforma nas unidades escolares da rede pública de ensino do Distrito Federal. A depreciação latente das estruturas físicas bem como a ausência de materiais fundamentais aos

projetos pedagógicos são pontos de embargo para o desenvolvimento de práticas educativas eficientes. O requerimento de materiais e de serviços a serem utilizados com os recursos do Programa atende de forma mais precisa às necessidades identificadas pelos atores que estão inseridos no próprio contexto escolar.

O segundo ponto em questão remete ao quesito de democracia da gestão escolar e relaciona-se à divulgação e ao incentivo da participação da comunidade nas decisões sobre os usos e destinações dos recursos. Fortalecendo, dessa maneira, os princípios e as finalidades do PDAF e da legislação que o fundamenta.

Como terceiro desafio identifica-se, também, a necessidade de ampliar e aprimorar a coordenação entre as ações que envolvem as etapas de planejamento, execução, acompanhamento e prestação de contas a fim de tornar o PDAF mais eficiente e transparente.

Para além do repasse anual ordinário do PDAF a ser destinado às unidades executoras, desde 2015 houve um aumento crescente do investimento oriundo das emendas parlamentares na educação. Esse valor adicional aumentou a margem de disponibilidade financeira

das unidades escolares e indica, também, um maior interesse de investimento em educação pública ainda que o repasse não esteja condicionado aos números apresentados pelo Censo Escolar.

Este breve relato sobre o PDAF permite fazer uma avaliação positiva do desenvolvimento do Programa sobretudo pela relevância alcançada no cenário da educação pública do Distrito Federal. É necessário ressaltar que esse Programa, acima de tudo, tem caráter complementar e suplementar e, portanto, não isenta a participação dos demais órgãos que colaboram no projeto de melhoria educacional brasileira.

Ampliando as expectativas desse Programa, o PDAF compõe o repertório de boas práticas no campo das políticas públicas que podem ser reproduzidas a nível nacional em outros serviços públicos essenciais tais como as áreas de saúde, segurança, mobilidade urbana etc. – guardadas as especificidades socioculturais, educacionais e econômicas de cada contexto. Incentivando-se, dessa maneira, uma dinamização do uso dos recursos em uma perspectiva mais participativa e democrática. ■

## Notas

- <sup>1</sup> O Censo Escolar constitui-se como principal instrumento para coleta de informação sobre educação básica no Distrito Federal. Esse trabalho é de responsabilidade da Diretoria de Informações Educacionais (DIED) que compõe a Coordenação de Supervisão, Normas e Informações do Sistema de Ensino (COSIE) e faz parte das estruturas da Subsecretaria de Planejamento, Acompanhamento e Avaliação (SUPLAV).
- <sup>2</sup> Os dados apresentados neste gráfico foram atualizados no dia 29 de outubro de 2018.

## Referências bibliográficas

- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, 1988. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1988/constituicao-1988-5-outubro-1988-322142-publicacaooriginal-1-pl.html> Acesso em: 31 de outubro de 2018.
- \_\_\_\_\_. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB**. Brasília, 1996. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm) Acesso em: 31 de outubro de 2018.
- \_\_\_\_\_. **Plano Nacional de Educação – PNE**, Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Brasília, 2014. Disponível em: <http://pne.mec.gov.br/planos-de-educacao> Acesso em: 31 de outubro de 2018.
- DISTRITO FEDERAL. Lei n.º 6.023, de 18 de dezembro de 2017. **Programa de Descentralização Administrativa e Financeira**. Distrito Federal, 2017. Disponível em: [http://www.tc.df.gov.br/SINJ/DetalhesDeNorma.aspx?id\\_norma=b1020cf205f648a8b7a625c238a-7d1eb](http://www.tc.df.gov.br/SINJ/DetalhesDeNorma.aspx?id_norma=b1020cf205f648a8b7a625c238a-7d1eb) Acesso em: 31 de outubro de 2018.
- \_\_\_\_\_. Decreto nº 29.200, de 25 de junho de 2008. **Programa de Descentralização Administrativa e Financeira**. Distrito Federal, 2008. Disponível em: [http://www.buriti.df.gov.br/ftp/diariooficial/2008/06\\_Junho/DODF%20122%2026-06-08/Se%C3%A7%C3%A3o01-%20122.pdf](http://www.buriti.df.gov.br/ftp/diariooficial/2008/06_Junho/DODF%20122%2026-06-08/Se%C3%A7%C3%A3o01-%20122.pdf) Acesso em: 31 de outubro de 2018.
- \_\_\_\_\_. **Lei Orgânica do Distrito Federal – LODF**. Distrito Federal, 1993. Disponível em: <http://www.fazenda.df.gov.br/aplicacoes/legislacao/legislacao/TelaSaidaDocumento.cfm?txtNumero=0&txtAno=0&txtTipo=290&txtParte=>. Acesso em: 31 de outubro de 2018.
- \_\_\_\_\_. **Sistema de Ensino e a Gestão Democrática do Sistema de Ensino Público do Distrito Federal** – Lei nº 4.751, de 07 de fevereiro de 2012. Distrito Federal, 2012. Disponível em: [http://www.tc.df.gov.br/sinj/Norma/70523/Lei\\_4751\\_07\\_02\\_2012.html](http://www.tc.df.gov.br/sinj/Norma/70523/Lei_4751_07_02_2012.html) Acesso em: 31 de outubro de 2018.
- \_\_\_\_\_. **Plano Distrital de Educação – PDE**. Distrito Federal, 2015. Disponível em: <http://www.se.df.gov.br/pde-2/> Acesso em: 31 de outubro de 2018.
- \_\_\_\_\_. **Educa Mais Brasília**. Distrito Federal, 2015. Disponível em: [http://www.cre.se.df.gov.br/ascom/documentos/lai/ppa\\_2016\\_2019\\_educacao.pdf](http://www.cre.se.df.gov.br/ascom/documentos/lai/ppa_2016_2019_educacao.pdf) Acesso em: 31 de outubro de 2018.