

CONSTRUÇÕES DIALÓGICAS:

o Programa Dinheiro
Direto na Escola (PDDE)
em perspectiva

Organização:

Cairo Mohamad Ibrahim Katrib

Michele de Oliveira Gonçalves Araújo

Vilma Aparecida de Souza



Editora Culturatrix.
| publicações acadêmicas |

Direção editorial | Editora de Publicação

Rosa Maria Ferreira da Silva

Editor assistente

Cairo Mohamad Ibrahim Katrib (UFU)

Conselho Editorial | Publicações Acadêmicas

Altina Abadia da Silva (UFCAT)

Eliane Martins de Freitas (UFCAT)

Emília Saraiva Nery (FACEMA)

Euclides Antunes de Medeiros (UFT)

Florianana Rosa da Silva (SRE-MG)

Iara Toscano Correia (UFU)

Helena Maria Ferreira (UFLA)

Luís André Nepomuceno (UNIPAM)

Marcos Antônio de Menezes (UFG)

Miguel Rodrigues de Sousa Neto (UFMS)

Olívia Cormineiro (UFT)

Regma Maria dos Santos (UFCAT)

Remi Castioni (UnB)

Renato Jales Silva Júnior (UFMS)

Ricardo Vidal Golovaty (IFG)

Rita de Cássia Marques (UFMG)

Sandro Prado Santos (UFU)

Simone Aparecida dos Passos (UFU)

Tadeu Pereira dos Santos (UNIR)

Copyright Cairo Mohamad Ibrahim Katrib, Michele de Oliveira Gonçalves Araújo
Vilma Aparecida de Souza, 2022.

* Todos os direitos reservados e protegidos pela Lei 9.610, de 19.02. 1988, de Direitos Autorais.

** O conteúdo desta obra, bem como sua originalidade, revisão gramatical e ortográfica são de inteira responsabilidade dos autores.

Editora de Publicação: Rosa Maria Ferreira da Silva

Projeto Gráfico e Capa: Igor Ferreira

Diagramação: Studio Escrita & Criação

Catálogo na publicação

Elaborada por Bibliotecária Janaina Ramos – CRB-8/9166

K19

Katrib, Cairo Mohammad Ibrahim

Construções dialógicas: o programa dinheiro direto na escola (PDDE) em perspectiva / Cairo Mohammad Ibrahim Katrib, Michele de Oliveira Gonçalves Araújo, Vilma Aparecida de Souza. – Uberlândia-MG: Culturatrix, 2022.

Livro em PDF

204 p., il.

ISBN 978-65-86889-29-1

DOI 10.4322/978-65-86889-29-1

1. Educação. 2. Escola. 3. Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE). I. Katrib, Cairo Mohammad Ibrahim. II. Araújo, Michele de Oliveira Gonçalves. III. Souza, Vilma Aparecida de. IV. Título.

CDD 370

Índice para catálogo sistemático

I. Educação

Editora Culturatrix | Publicações Acadêmicas

Rua Nordau Gonçalves de Mello, 1116, Santa Mônica.

CEP: 38 408 218. Uberlândia, MG. Tel. (34) 3305 9314/

Cel./WhatsApp: (34) 9 9766 8930 - CNPJ: 26 896 970/0001-00

www.culturatrix.com – contato.culturatrix@gmail.com



Sumário

Prefácio	5
1. Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE: Diálogos e perspectivas	7
<i>Vilma Aparecida de Souza</i> <i>Cairo Mohammad Ibrahim Katrib</i> <i>Michele de Oliveira Gonçalves Araújo</i>	
2. Programa Dinheiro Direto na Escola PDDE: histórico e trajetória de uma política educacional (1998-2014)	17
<i>Vanuza Aparecida de Souza</i>	
3. O programa dinheiro direto na escola e o plano de desenvolvimento da escola no contexto do governo Lula (2003-2010)	37
<i>Lucia de Fátima Valente</i>	
4. O Programa Dinheiro Direto na Escola no município de Londrina – PR (2013-2014)	58
<i>Edwylson de Lima Marinheiro</i> <i>Maria José Ferreira Ruiz</i>	
5. Escola democrática e Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE): a participação dos estudantes na gestão financeira da escola	82
<i>Gleice Aline Miranda da Paixão</i> <i>Ranilce Mascarenhas Iosif</i>	
6. A descentralização e a função redistributiva da união: uma análise sobre o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE)	101
<i>Mary Sylvia Miguel Falcão</i>	
7. O Programa Dinheiro Direto na Escola como mecanismo da descentralização financeira na gestão escolar	121
<i>Givanildo da Silva</i>	
8. PDDE: desconcentração ou descentralização?	136
<i>Mariana Peleje Viana</i>	

9. Analise relacional das (re) formulações na política PDDE e suas implicações na gestão escolar e financeira a partir do ciclo de políticas	172
<i>Andréia da Silva Mafassoli</i>	
10. Programa Dinheiro Direto Na Escola e as Repercussões no Município de Manari-PE: contexto e funcionamento	189
<i>Jamille Oliveira de Melo</i> <i>Edson Francisco de Andrade</i>	
Sobre os Autores	205

Prefácio

A coletânea *Construções dialógicas: o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) em perspectiva* insere-se no conjunto das ações realizadas no âmbito do Centro Colaborador de Apoio ao Monitoramento e à Gestão de Programas Educacionais da Região Sudeste (Cecampe-Sudeste), parceria com o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Os Cecampes realizam atividades de assistência técnica e monitoramento a fim de apoiar estados, municípios e escolas a aprimorarem a execução e o desempenho do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) e suas Ações Integradas.

De acordo com orientações do FNDE, os Cecampes realizam ações como: formações de gestores, conselheiros e demais agentes envolvidos com a gestão descentralizada dos programas/ações; assessoria técnica a entes federados e entidades envolvidas com a gestão descentralizada dos programas nas etapas de adesão, execução e prestação de contas; levantamentos de dados, pesquisas, estudos e análises para monitoramento e avaliação; produção de material instrucional (cartilhas, manuais, folders etc.) e tecnologias que contribuam para o aperfeiçoamento da gestão dos programas/ações.

Considerando essas ações, a presente coletânea insere-se no conjunto das atividades de levantamentos de dados e pesquisas que possam subsidiar no monitoramento e avaliação, contribuindo também no processo de tomada de decisão para melhoria no desempenho dos programas.

Nessa coletânea são apresentados textos oriundos de teses e dissertações sobre o PDDE, de diferentes instituições e regiões brasileiras, que apresentam várias perspectivas de análise de um mesmo objeto de investigação.

Após o levantamento bibliográfico foi realizado contato com os pesquisadores e formalizado o convite para compor a presente coletânea, com o envio de um recorte das pesquisas realizadas tendo como objeto de investigação o PDDE.

Evidencia-se que as temáticas abordadas em cada seção possam contribuir para a melhor compreensão da situação panorâmica do Programa Dinheiro Direto na Escola em diferentes circunscrições da realidade brasileira, fomentando a reflexão e análise em

perspectiva. A divulgação destes trabalhos corrobora de modo singular para ampliação de construções dialógicas que podem auxiliar na avaliação e monitoramento do PDDE, a fim de que ações possam ser implementadas para mitigar fragilidades e fortalecer possibilidades na gestão de recursos e programas em diferentes localidades, me especial da região sudeste.

Expressamos aqui nossos mais profundos agradecimentos aos pesquisadores, pelas contribuições substantivas que nos brindam em cada seção. Esperamos que esta coletânea, resultado do diálogo interdisciplinar e interinstitucional, possa contribuir com o apoio da gestão de recursos das políticas públicas descentralizadas e o desenvolvimento da Educação em âmbito nacional.

Cairo Mohammad Ibrahim Katrib
Michele de Oliveira Gonçalves Araújo
Vilma Aparecida de Souza

1. Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE): diálogos e perspectivas

Vilma Aparecida de Souza

Cairo Mohammad Ibrahim Katrib

Michele de Oliveira Gonçalves Araújo

Introdução

No ano de 1995, a Resolução nº 12, de 10 de maio de 1995 institui o Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (PMDE), passando a ser denominado Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), com a Medida Provisória nº 1.784, de 14 de dezembro de 1998, como consta no texto legal:

Art. 8º Fica instituído, no âmbito do FNDE, o Programa Dinheiro Direto na Escola, com o objetivo de prestar assistência financeira às escolas públicas do ensino fundamental das redes estaduais, municipais e do Distrito Federal e às escolas de educação especial qualificadas como entidades filantrópicas ou por elas mantidas, observado o disposto no art. 10 desta Medida Provisória (BRASIL, 1998, s.p.).

Estudos de Adrião e Peroni (2007) apontam que o PDDE deve ser compreendido, no contexto da materialização na política educacional brasileira, como uma das ações de redefinições do papel do Estado, em especial das redefinições ocorridas nas propostas de financiamento e gestão escolar. Estado, mas é parte constitutiva dessas mudanças” (ADRIÃO; PERONI, 2007, p. 40). O referido Programa tem sua gênese como uma iniciativa de repassar recursos financeiros diretamente para as escolas públicas de ensino fundamental das redes estadual, municipal e do Distrito Federal (VALENTE, 2011). Valente (2011) assevera que a intenção na criação do PDDE seria contribuir com a autonomia da escola na gestão dos recursos financeiros, em defesa da qualidade da educação pública e do fortalecimento da gestão democrática, além de, por meio do repasse direto de recursos às escolas, contribuir para dificultar os desvios e gastos indevidos com os recursos.

Dentre os marcos legais que norteiam o PDDE, a Resolução FNDE nº 3, de 4 de março de 1997, que define os critérios e as formas de transferências de recursos financeiros às escolas públicas, estabelece a necessidade de criação de uma entidade representativa da comunidade escolar, denominada Unidade Executora (UEEx), que passa a assumir a responsabilidade pela gestão dos recursos financeiros. Ou seja, toda instituição escolar precisa instituir sua Unidade Executora para que possa receber os recursos financeiros do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

Segundo estudos de Valente (2011), outro marco no PDDE foi a Resolução nº 3 de 27 de fevereiro de 2003 que apresentou mudanças em relação ao objetivo do PDDE, que deixa de ter um caráter de assistência financeira e assume um caráter de transferência de recursos financeiros às escolas públicas, por meio do FNDE. No âmbito operacional, a Resolução nº 3 de fevereiro de 2003 amplia o público alvo dos recursos, que passa a contemplar a educação indígena. Os recursos repassados por meio do PDDE vinham destinados às despesas de custeio, manutenção e de pequenos investimentos, com vistas a contribuir para a melhoria física e pedagógica das instituições de ensino beneficiadas com os recursos (BRASIL, 2003).

Mafassoli (2015), em estudos sobre os recursos destinados às escolas pelo PDDE, destaca que no período de 1995 a 2004 não teve nenhum acréscimo na tabela de repasse dos recursos às escolas, sendo que a verba era repassada uma vez por ano, tendo como base o número de alunos matriculados no ensino fundamental registrado no Censo Escolar do ano anterior. Já com a Resolução nº 10 de 2004 assiste-se uma correção na tabela dos valores de repasse para escolas, a fim de diminuir as discrepâncias entre as instituições escolares. A Resolução nº 10 altera a tabela de repasses ao acrescentar um fator de correção ao número de alunos matriculados, no sentido de minimizar as discrepâncias advindas com os repasses para escolas com quantidade de matrículas diferenciadas, minimizando a distorção de repasse de recursos para as escolas com maior número de alunos.

Na esteira dos marcos legais, a Resolução FNDE nº 17, de 9 de maio de 2005, trouxe como principais mudanças: a obrigatoriedade da criação da EU partir de 50 estudantes; ao aderir ao Programa, a escola pode definir o percentual de verba para as rubricas custeio ou permanente; as escolas de educação especial, privadas filantrópicas passam a ter uma tabela específica, com valores superiores as demais escolas (MAFASSIOLI, 2015).

Na Resolução nº 6 de 28 de março de 2006 menciona-se, pela primeira vez, o planejamento estratégico a ser utilizado para o fortalecimento da autonomia da escola:

Considerando a relevância do planejamento estratégico para o fortalecimento da autonomia escolar e para a sistematização dos procedimentos, atividades e ações implementadas no ambiente escolar e para a consecução dos seus fins sociais (BRASIL, 2006, s.p.)

Nessa Resolução, o planejamento estratégico é proposto como mecanismo a ser utilizado pela comunidade escolar com vistas a contribuir na elaboração e sistematização das ações a serem implementadas pela escola, estabelecendo os objetivos, as estratégias e os planos de ação de forma participativa. Além disso, a Resolução nº 6 de 28 de março de 2006 menciona também o PDE como instrumento de planejamento estratégico, como pode ser observado no trecho a seguir:

Art. 3º As escolas públicas do ensino fundamental regular localizadas nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, exceto no Distrito Federal, terão à disposição o Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE) como instrumento de planejamento estratégico a ser utilizado para melhor sistematizar e operacionalizar as rotinas implementadas no ambiente escolar (BRASIL, 2006, s.p.).

No ano de 2007, no contexto do segundo governo de Luiz Inácio Lula da Silva, o PDDE é incorporado ao PDE, com a Resolução nº 9 de 24 de abril de 2007, o PDDE passou por reorientações, dentre elas a vinculação direta dos repasses de recursos com o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB): “As transferências de recursos do PDDE serão acrescidas de uma parcela extra de 50%, a título de incentivo, [...] às escolas públicas urbanas que cumprirem as metas intermediárias do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB)” (BRASIL, 2007c, s.p.). Valente (2011) destaca que essa Resolução apresenta o financiamento vinculado à avaliação, onde os recursos financeiros passam a vincular-se ao cumprimento de metas estipuladas pelo Inep e monitoradas pelo Ideb. O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica foi criado em 2007 pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), anunciado como um indicador nacional de monitoramento da Educação.

Mafassioli (2015) afirma que, até 2008, o PDDE destinava-se apenas as escolas públicas de ensino fundamental. Essa abrangência passa por uma ampliação no ano de 2009 com a publicação da Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009, que amplia a obrigatoriedade da educação escolarizada para a faixa etária dos 4 aos 17 anos. Com isso, o Programa PDDE atuou, também, no repasse de recursos financeiros de programas do Governo Federal voltados para as demais etapas da educação básica como a educação infantil e o ensino médio.

Sobre a expansão do PDDE, Farenzena (2012) destaca que “o PDDE foi a ação de transferência de recursos financeiros que teve crescimento mais expressivo, pois seus recursos foram multiplicados três vezes e meia, confrontando-se 2010 e 2006” (FARENZENA, 2012, p. 111).

Já no primeiro governo de Dilma Rousseff (2011-2014), Mafassoli (2015) ressalta que o PDDE teve novo redimensionamento com a Lei nº 12.695, de 25 de julho de 2012, que dispõe sobre o apoio técnico ou financeiro da União no âmbito do PAR. A referida Lei orienta sobre o apoio técnico ou financeiro prestado em caráter suplementar e voluntário pela União às redes públicas de educação básica dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios por meio do PAR. A partir dessa Lei, a política de transferência de recursos do PDDE ampliou-se e fortaleceu-se a partir por do PAR elaborado pelos entes federados e pactuado com o Ministério da Educação.

A partir de 2013, com a Resolução/CD/FNDE nº 10, de 18 de abril de 2013, o Programa PDDE passa por novas mudanças ao ser definido como o programa por meio do qual o FNDE repassa recursos:

Art. 2º O Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) consiste na destinação anual, pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), de recursos financeiros, em caráter suplementar, a escolas públicas, e privadas de educação especial, que possuam alunos matriculados na educação básica, e a polos presenciais do sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB) que ofertem programas de formação inicial ou continuada a profissionais da educação básica, com o propósito de contribuir para o provimento das necessidades prioritárias dos estabelecimentos educacionais beneficiários que concorram para a garantia de seu funcionamento e para a promoção de melhorias em sua infra-estrutura física e pedagógica, bem como incentivar a autogestão escolar e o exercício da cidadania com a participação da comunidade no controle social.

Art. 3º Os recursos financeiros do PDDE destinam-se a beneficiar:

I - escolas públicas das redes estaduais, municipais e do Distrito Federal, que possuam alunos matriculados na educação básica, de acordo com dados extraídos do censo escolar, realizado pelo Ministério da Educação (MEC), no ano anterior ao do repasse;

II - polos presenciais do sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB) que ofertem programas de formação inicial ou continuada a profissionais da educação básica; e

III - escolas privadas de educação básica, na modalidade de educação especial, recenseadas pelo MEC no ano anterior ao do repasse, mantidas por entidades [...] (BRASIL, 2013, s.p.).

Mafassoli (2017), em estudo que analisa o PDDE, destaca que essas ações agregadas foram criadas a partir de (re) formulações ocorridas no PDDE no período de 1995 a 2015, evidenciando um movimento de regulação da política ao longo dos

governos, o que trouxe implicações na gestão escolar e financeira da educação básica pública. Nesse estudo, a autora afirma que com essas reformulações a partir de 2007, no governo Lula, com a implantação do PDE, os valores destinados ao PDDE em suas ações agregadas aumentaram de forma significativa:

Foi a partir de 2007, com a implantação do PDE, que os valores passaram a aumentar, em valores constantes, ano a ano, na medida em que as modalidades foram sendo implantadas. No ano de 2009 houve acréscimo significativo de recursos, pois foi um ano em que muitas escolas passaram a receber recursos do Mais Educação e do PDE Escola, sendo estas as modalidades com maior volume de recursos financeiros. Conforme os dados apresentados no Relatório do FNDE de 2014, os investimentos do PDDE, no ano de 2013, incluindo as ações agregadas, foram de R\$ 2,7 bilhões. O montante beneficiou mais de 133 mil escolas em todo o País. Isto pode ser observado na evolução do orçamento do FNDE, que passou de R\$ 6,33 bilhões, em 2003, para R\$ 50,93 bilhões, em 2013 (MAFASSIOLI, 2017, p. 228).

Esse aumento orçamentário do PDDE corresponde a um investimento de mais de 704%, fazendo com que o FNDE passasse a ocupar a posição de segunda maior autarquia do país em termos orçamentários, sendo responsável por 55% do total dos recursos movimentados pelo MEC (MAFASSIOLI, 2017). Além disso, vale destacar que o PDDE é uma das políticas que avançou em diferentes governos, tendo sua origem no governo Fernando Henrique, no contexto de um Estado neoliberal, e avançando nos governos Lula da Silva e de Dilma Rousseff, passando por modificações a partir das diretrizes da política educacional de cada governo, com ações diversificadas e diferentes focos.

Diante de tal magnitude, o Programa Dinheiro Direto na Escola, reconhecido como política de Estado e não de governo, realizou-se um levantamento bibliográfico da produção acadêmica sobre o PDDE. Para tanto, realizou-se um levantamento bibliográfico de teses e dissertações, tendo como critério para seleção a identificação da palavra-chave *Programa Dinheiro Direto na Escola* nos resumos das referidas produções.

Após o levantamento bibliográfico foi realizado contato com os pesquisadores e formalizado o convite para compor a presente coletânea, com o envio de um recorte das pesquisas realizadas tendo como objeto de investigação o PDDE.

O texto *O programa dinheiro direto na escola e o plano de desenvolvimento da escola no contexto do governo Lula (2003-2010)*, de Lúcia de Fátima Valente, investiga dois programas federais, o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) e o Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE–Escola), tendo como objetivo analisar as mudanças e

permanências entre ambos no contexto dos governos de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) e seus desdobramentos na escola. Em suas análises, problematiza a centralidade da avaliação no processo de implementação de programas federais, como o PDDE e o PDE-Escola. A autora afirma que tanto o PDDE como o PDE-Escola articularam gestão, avaliação e financiamento como um mecanismo de regulação da escola e do trabalho docente, com destaque para a “avaliação que se tornou o eixo estruturante da política educacional” (VALENTE, 2011, p. 184).

Outras investigações analisam a relação entre o PDDE e a gestão da escola, sendo um trabalho nessa perspectiva a dissertação de mestrado acadêmico de Vanuza Aparecida de Souza. O texto *Programa Dinheiro Direto na Escola PDDE: histórico e trajetória de uma política educacional (1998-2014)* apresenta um recorte da pesquisa que tem como foco estabelecer uma interface entre o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) e Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE-Escola), a partir de um histórico de 1998 a 2014 e dos desdobramentos na construção de espaços e instrumentos de gestão democrática da educação.

Edwylson de Lima Marinheiro, em sua pesquisa *O Programa Dinheiro Direto na Escola no município de Londrina – PR (2013-2014)*, analisou o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) e as suas implicações para a democratização da gestão escolar. Para isso, o texto apresenta alguns elementos sobre as características gerais do município de Londrina, analisa os dados coletados a respeito da rede municipal de educação, a condição das finanças com relação à educação municipal e, finalmente, analisa a gestão do PDDE no município, objeto de estudo desta pesquisa.

O texto *Escola democrática e Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE): a participação dos estudantes na gestão financeira da escola*, de Gleice Aline Miranda da Paixão, aborda o tema da participação discente na gestão financeira da escola. Fazendo uma inflexão sobre gestão democrática, esta pesquisa investigou como a escola pública de educação básica envolve seus estudantes na gestão dos recursos que recebe periodicamente do Estado. Além disso, buscou-se compreender como esse envolvimento fomenta a participação discente e a democratização das relações escolares. A metodologia utilizada foi de base qualitativa, e se configurou em um estudo de caso realizado em uma escola de ensino fundamental localizada no Recanto das Emas, Região Administrativa do Distrito Federal. Os resultados apontam para a necessidade de se questionar a concepção de escola democrática que temos hoje. O caráter democrático da deliberação sobre o uso

dos recursos financeiros, apesar de estar amparado em legislações específicas, não se concretiza na prática.

Mary Sylvia Miguel Falcão, no texto *A descentralização e a função redistributiva da união: uma análise sobre o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE)*, teve por objetivo analisar o Programa de financiamento automático descentralizado, Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) no eixo da gestão democrática da educação, cuja questão principal é compreender as políticas de recursos financeiros ressaltando-a no bojo das disputas sociais como instrumento importante na alteração da correlação de forças, que visa à radicalização da democracia na escola. Nesse sentido, observou-se que a política dos recursos financeiros descentralizados, não atendem a qualidade da educação que visa à democratização da gestão da escola. Inferiu-se que a tendência de universalização das políticas de assistência financeira automática indica a insuficiência de recursos financeiros para alcançar resultados redistributivos, que surtam efeitos de equalização de oportunidades educacionais nas escolas, de modo que esse programa compõe a política de financiamento educacional que, em última instância, visa assegurar a política macroeconômica do Estado.

Givanildo da Silva, em *O Programa Dinheiro Direto na Escola como mecanismo da descentralização financeira na gestão escolar*, analisa o PDDE como mecanismo da descentralização financeira, da participação e da autonomia escolar, no contexto de uma escola da rede pública no município de Maceió - Alagoas. A metodologia desenvolvida foi caracterizada na abordagem qualitativa, tendo como técnica de pesquisa o estudo de caso. O instrumento de coleta de dados foi realizado por meio de entrevistas semiestruturadas com os atores envolvidos. Como resultados foi possível perceber que a descentralização que as normatizações do PDDE apontam é na concepção da gestão gerencialista e neoliberal, cujo responsáveis pela oferta de uma educação de boa qualidade é responsabilidade da comunidade a qual a escola pertence.

No texto *PDDE: desconcentração ou descentralização?*, a pesquisadora Mariana Peleje Viana demonstra o que a literatura acadêmica aponta em relação ao Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), conforme os trabalhos cadastrados no Banco de Teses e Dissertações da CAPES entre o ano de 1999 até 2019, com a intenção de apresentar o PDDE para além de seus preceitos legais e oficiais, analisando a abordagem conclusiva dos trabalhos científicos que se debruçam sobre este objeto. A revisão de literatura reconheceu o que se poderia distinguir como três tipos de tendência entre os trabalhos lidos, referentes à concepção de cada autor/a sobre a descentralização

financeira e sua (in)capacidade de promover (ou de limitar) a autonomia escolar: a) “desconcentração”, ou “omissão” do Estado para com o direito da qualidade educacional; b) “autonomia relativa”; ou c) “indução” à participação e à gestão democrática. Foi possível compreender se o autor ou a autora de cada trabalho analisado demonstrou uma posição mais desfavorável, razoável ou favorável aos efeitos do PDDE e/ou das políticas de descentralização de recursos financeiros para a escola. Foi verificado que as pesquisas que realizaram um maior trabalho empírico de verificação de campo trouxeram dados mais favoráveis ao PDDE, ligados ao seu caráter descentralizador, enquanto as pesquisas de abordagem mais teórico-legal trouxeram discussões menos favoráveis, ligadas ao seu caráter desconcentrador. A identificação destas abordagens permitiu compreender que é somente dentro da própria escola que se torna possível verificar os efeitos de tais políticas e que a maneira com que a gestão financeira escolar é vivenciada influencia diretamente a concepção sobre a descentralização de recursos financeiros para a escola.

Andréia da Silva Mafassoli, no texto *Análise relacional das (re) formulações na política PDDE e suas implicações na gestão escolar e financeira a partir do ciclo de políticas*, analisa as mudanças ocorridas no PDDE em 20 anos de sua implementação, compreendendo a regulação da política, os recursos disponibilizados na criação de novas modalidades, bem como suas implicações na gestão escolar e financeira da educação básica pública. O texto ressalta que a falta de qualificação dos gestores e das unidades executoras apresenta-se como um entrave para execução do PDDE. Para isso, é importante que os sistemas de ensino prestem assistência técnica, às redes municipais e estaduais, para que melhor gestão dos recursos e execução do PDDE básico e de suas modalidades.

Por fim, Jamille Oliveira de Melo e Edson Francisco de Andrade, em *Programa Dinheiro Direto na Escola e as repercussões no município de Manari-PE: contexto e funcionamento*, abordam a caracterização da estrutura organizativa do PDDE, bem como sua dinâmica de implementação em Manari/PE. A interpretação dos dados foi realizada por meio da Análise do Discurso, uma vez que todo discurso é socialmente construído, produzido em um contexto, destinado a um público, e por isso é socialmente interpretado. O estudo mostrou que há uma distorção na compreensão dos sujeitos acerca dos recursos do PDDE como receita suplementar. As escolas apresentam demandas estruturais e pedagógicas que condizem com as ações do PDDE, no entanto, falta-lhe o apoio técnico necessário para a correta apresentação do pleito junto às instâncias gestoras do Programa.

A partir da análise da produção acadêmica sobre o PDDE pode-se perceber os contornos percorridos a partir de diferentes perspectivas que se entrecruzam e delineiam a relevância desse programa. Ao longo das análises realizadas, percebe-se que há ainda muito que se investigar, uma vez que novas provocações foram surgindo e novas perspectivas de análises se apresentam no horizonte. Assim, parafraseando Paulo Freire, acredita-se que a curiosidade que move, inquieta e insere o homem na busca do conhecimento, pode trazer outros olhares e perspectivas para a continuidade do debate aqui proposto.

Referências

ADRIÃO, Theresa Maria de Freitas; CAMARGO, Rubens Barbosa de. A gestão democrática na Constituição Federal de 1988. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela; ADRIÃO, Theresa Maria de Freitas (Orgs.). **Gestão, financiamento e direito à educação: análise da Constituição Federal e da LDB**. São Paulo: Xamã, 2007. p. 63-71.

ADRIÃO, Theresa; PERONI, Vera. Implicações do Programa Dinheiro Direto na Escola para a gestão da escola pública. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 98, p. 253-267, Apr. 2007. . DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/S0101-73302007000100013>.

Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302007000100013&lng=en&nrm=iso>. Acessado em: 16 jun. 2017.

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, 1998.

BRASIL. **Resolução/CD/FNDE nº 3, de 27 de fevereiro de 2003**. 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, 2003.

BRASIL. **Resolução/CD/FNDE nº 6, de 28 de março de 2006**. Dispõe sobre os processos de adesão e habilitação e as formas de execução e prestação de contas referentes ao Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) e dá outras providências, 2006.

BRASIL. **RESOLUÇÃO Nº 9, DE 24 DE ABRIL DE 2007**. Dispõe sobre os processos de adesão e habilitação e as formas de execução e prestação de contas referentes ao Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), e dá outras providências, 2007c.

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 11.947, 2013c.

FARENZENA, Nalú. A assistência financeira da União às políticas educacionais locais. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 6, n. 10, p. 105-117, jan./jun. 2012.

GONÇALVES, Andréa. **O Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) interativo como ferramenta de gestão escolar: uma proposta de formação para Rede Pública**

Municipal de Ensino de Barueri-SP. Dissertação (Mestrado) - Programa de Estudos Pós-Graduados em Educação: Formação de Formadores, PUC-SP, 2016.

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, n. 12, 2015. DOI: <https://doi.org/10.17648/fineduca-2236-5907-v5-67555>. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/fineduca/article/view/67555>. Acessado em: 15 jan. 2017.

MAFASSIOLI, Andréia da Silva. **Programa Dinheiro Direto na Escola: (Re)formulações e implicações na gestão escolar e financeira da educação básica (1995 – 2015)**. Tese (Doutorado). Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Educação, Programa de Pós-Graduação em Educação, Porto Alegre, 2017.

NASCIMENTO, Rosana de Oliveira. **A ferramenta PDDE Interativo como indicador de caminhos**: relato de experiência em uma escola da rede municipal de São Paulo. Dissertação (Mestrado) - Programa de Estudos Pós-Graduados em Educação: Formação de Formadores, PUC-SP, 2016.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. Regulação educativa na América Latina: repercussões sobre a identidade dos trabalhadores docentes. **Educação em Revista**, Belo Horizonte, n. 44, p. 209-227, dez. 2006. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0102-46982006000200011>. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-46982006000200011&lng=pt&nrm=iso>. Acessado em: 16 jun. 2017.

VALENTE, Lucia. **Permanências e mudanças na organização do trabalho escolar nas Geraes**: uma análise do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) e do PDE-Escola. 2011. 202 f. Tese (Doutorado em Educação) - Faculdade de Educação, Universidade federal de Uberlândia, 2011.

2. Programa Dinheiro Direto na Escola PDDE: histórico e trajetória de uma política educacional (1998-2014)

Vanuza Aparecida de Souza

No ano de 1995 o Governo Federal criou, por meio da Resolução nº 12, de 10 de maio de 1995, o Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (PMDE), passando a ser denominado PDDE por meio da medida Provisória nº 1784, de 14 de dezembro de 1998, e pela medida Provisória nº 2.100-32, de 24 de maio de 2001.

De acordo com Adrião e Peroni (2007), o PDDE é a materialização, na política educacional brasileira, de redefinições do papel do Estado, em especial das redefinições ocorridas nas propostas de financiamento e gestão escolar. Nessa linha de raciocínio, as autoras afirmam que “[...] temos como pressuposto o fato de que a política educacional não é simplesmente determinada pelas mudanças que estão ocorrendo na redefinição do papel do Estado, mas é parte constitutiva dessas mudanças” (ADRIÃO; PERONI, 2007, p. 40).

Com a Medida Provisória nº 1.784, de 14 de dezembro de 1998, o PMDE tem sua nomenclatura modificada para PDDE, como consta no texto legal:

Art. 8º Fica instituído, no âmbito do FNDE, o Programa Dinheiro Direto na Escola, com o objetivo de prestar assistência financeira às escolas públicas do ensino fundamental das redes estaduais, municipais e do Distrito Federal e às escolas de educação especial qualificadas como entidades filantrópicas ou por elas mantidas, observado o disposto no art. 10 desta Medida Provisória (BRASIL, 1998, s.p.).

O PDDE foi criado como uma iniciativa de repassar recursos financeiros diretamente para as escolas públicas de ensino fundamental das redes estadual, municipal e do Distrito Federal (VALENTE, 2011). De acordo com Valente (2011), a intenção na criação do PDDE seria contribuir com a autonomia da escola na gestão dos recursos financeiros, em prol da qualidade da educação pública e do fortalecimento da gestão democrática. Além disso, a criação do PDDE também se justificou pelo repasse direto de recursos às escolas, evitando, assim, desvios e gastos indevidos.

A Resolução FNDE nº 3, de 4 de março de 1997, estabelece os critérios e formas de transferências de recursos financeiros às escolas públicas, trazendo modificações importantes para o Programa. Uma modificação refere-se à necessidade de uma entidade representativa da comunidade escolar, devidamente habilitada e cadastrada, denominada Unidade Executora (UEX), a fim de assumir a responsabilidade pela administração do recurso financeiro. Com isso, cada instituição escolar deveria instituir sua Unidade Executora para o recebimento dos recursos financeiros.

Durante os dois governos do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (gestão 2003-2006 e 2007-2010), assiste-se uma continuidade do PDDE com os mesmos fundamentos herdados do governo Fernando Henrique (MAFASSIOLI, 2015).

De acordo com Valente (2011), outro marco no PDDE foi a Resolução nº 3 de 27 de fevereiro de 2003 que trouxe modificações conceituais e operacionais. A modificação no campo conceitual refere-se ao fato do objetivo do PDDE deixar de ter um caráter de assistência financeira e passando a ter um caráter de transferência de recursos financeiros às escolas públicas, por meio do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Outra iniciativa contida nesta legislação foi a possibilidade de a escola, para o ano seguinte, optar sobre os percentuais de recebimento das verbas de capital e custeio, anteriormente fixada entre 20% e 80%, respectivamente. Acrescenta-se a essas mudanças a possibilidade de reprogramar os recursos, permitindo que a aquisição de bens e serviços possam ser realizadas a qualquer tempo. No âmbito operacional, a modificação com a Resolução nº 3 de fevereiro de 2003, acontece com a ampliação do público alvo dos recursos, que passa a contemplar a educação indígena. Os recursos repassados por meio do PDDE vinham destinados às despesas de custeio, manutenção e de pequenos investimentos, com vistas a contribuir para a melhoria física e pedagógica das instituições de ensino beneficiadas com os recursos (BRASIL, 2003).

Em relação aos recursos destinados às escolas pelo PDDE, Mafassioli (2015) ressalta que, de 1995 a 2004, não teve nenhum acréscimo na tabela de repasse dos recursos às escolas, sendo que a verba era repassada uma vez por ano, tendo como base o número de alunos matriculados no ensino fundamental registrado no Censo Escolar do ano anterior (MAFASSIOLI, 2015). Com a Resolução nº 10 de 2004 ocorre uma correção na tabela dos valores de repasse para escolas, com vistas a diminuir as discrepâncias entre as escolas

A Resolução nº 10 acrescenta um fator correção na tabela dos valores de repasse para escolas. Esse fator de correção visava diminuir as desvantagens entre as escolas que recebiam o mesmo repasse por ser incluída num intervalo de classe com variação na quantidade de alunos; em outras palavras, uma escola com 21 alunos recebia antes da Resolução nº 10 o mesmo valor de

repassa que uma escola com 50 alunos. Em 2004, o repasse passa a ter uma correção pela diferença entre o número mínimo de alunos do intervalo de classe e o número de alunos da escola. Essa diferença era multiplicada pelo fator K (R\$ 1,30) e acrescentada ao valor base, visando minimizar as disparidades verificadas nos repasses (NASCIMENTO, 2016, p. 24).

A Resolução FNDE nº 10, de 19 de março de 2004, modificou a tabela de repasses ao acrescentar um fator moderador/fator de correção ao número de alunos matriculados, no sentido de minimizar as discrepâncias advindas com os repasses para escolas com quantidade de matrículas diferenciadas. Assim, Valente (2011) destaca que essa Resolução diminuiu a distorção de repasse de recursos para as escolas com maior número de alunos.

Já a Resolução FNDE nº 17, de 9 de maio de 2005, trouxe como principais mudanças:

[...] a redução de 90 para 50 o número de alunos que estabelece a obrigatoriedade da criação da UEx; as escolas com menos de 20 alunos não recebiam o dinheiro e passam a receber; foi estabelecido que, ao aderir ao Programa, a escola pode definir o percentual de verba que quer receber na rubrica, custeio ou permanente e as escolas de educação especial, privadas filantrópicas, passam a ter uma tabela específica, com valores mais altos do que as demais escolas (MAFASSIOLI, 2015, p. 6).

Na Resolução nº 6 de 28 de março de 2006 menciona-se, pela primeira vez, o planejamento estratégico a ser utilizado para o fortalecimento da autonomia da escola:

Considerando a relevância do planejamento estratégico para o fortalecimento da autonomia escolar e para a sistematização dos procedimentos, atividades e ações implementadas no ambiente escolar e para a consecução dos seus fins sociais (BRASIL, 2006, s.p.)

Nessa Resolução, o planejamento estratégico é proposto como mecanismo a ser utilizado pela comunidade escolar com vistas a contribuir na elaboração e sistematização das ações a serem implementadas pela escola, estabelecendo os objetivos, as estratégias e os planos de ação de forma participativa. Além disso, a Resolução nº 6 de 28 de março de 2006 menciona também o PDE como instrumento de planejamento estratégico, como pode ser observado no trecho a seguir:

Art. 3º As escolas públicas do ensino fundamental regular localizadas nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, exceto no Distrito Federal, terão à disposição o Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE) como instrumento de planejamento estratégico a ser utilizado para melhor sistematizar e operacionalizar as rotinas implementadas no ambiente escolar (BRASIL, 2006, s.p.).

No ano de 2007, no contexto do segundo governo de Luiz Inácio Lula da Silva, o PDDE é incorporado ao PDE, com a Resolução nº 9 de 24 de abril de 2007, o PDDE passou por reorientações, dentre elas a vinculação direta dos repasses de recursos com o IDEB¹:

§ 6º As transferências de recursos do PDDE serão acrescidas de uma parcela extra de 50%, a título de incentivo, concedida a todas as escolas públicas rurais, no presente e nos dois próximos exercícios, e também, de acordo com o plano de metas Compromisso Todos pela Educação, nos dois próximos exercícios, às escolas públicas urbanas que cumprirem as metas intermediárias do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) estipuladas para o ano de 2007 pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), observando o critério da proporcionalidade das matrículas nas escolas que atendam as duas fases do ensino fundamental (BRASIL, 2007c, s.p.).

Segundo Valente (2011), essa Resolução traz o financiamento atrelado à avaliação, por meio de uma lógica explícita entre gestão, financiamento, avaliação e responsabilização. A autora destaca ainda que os recursos financeiros passam a vincular-se ao cumprimento de metas estipuladas pelo Inep e monitoradas pelo Ideb.

[...] os recursos financeiros destinados às escolas foram vinculados ao cumprimento das metas estipuladas, uma vez que o Ideb foi considerado a âncora do PDE. [...] explicita-se o caráter regulador da avaliação externa e sua relação com o financiamento suplementar atrelado ao cumprimento das metas estipuladas pelo Inep. Essa medida que vinculava o financiamento ao resultado do Ideb tem alterado sobremaneira a organização do trabalho pedagógico na escola, principalmente no que se refere ao planejamento, à avaliação e ao currículo (VALENTE, 2011, p. 71).

Com essa nova constituição do PDDE, a partir de 2007 houve desdobramentos ainda na gestão de recursos nas escolas, uma vez que passou por modificações a partir da implementação do PDE/Plano de Metas/PAR, como observa Farenzena (2012):

A adesão ao Plano de Metas e a elaboração do Plano de Ações Articuladas (PAR) tornaram-se requisitos para que os governos acessem transferências voluntárias da União; quer dizer, a previsão é de que a assistência voluntária seja balizada pelas ações registradas no PAR, havendo modalidades de

¹ “Ideb é o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica, criado em 2007, pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), formulado para medir a qualidade do aprendizado nacional e estabelecer metas para a melhoria do ensino. O Ideb funciona como um indicador nacional que possibilita o monitoramento da qualidade da Educação pela população por meio de dados concretos, com o qual a sociedade pode se mobilizar em busca de melhorias. Para tanto, o Ideb é calculado a partir de dois componentes: a taxa de rendimento escolar (aprovação) e as médias de desempenho nos exames aplicados pelo Inep. Os índices de aprovação são obtidos a partir do Censo Escolar, realizado anualmente. As médias de desempenho utilizadas são as da Prova Brasil, para escolas e municípios, e do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb), para os estados e o País, realizados a cada dois anos. As metas estabelecidas pelo Ideb são diferenciadas para cada escola e rede de ensino, com o objetivo único de alcançar 6 pontos até 2022, média correspondente ao sistema educacional dos países desenvolvidos” (Fonte: <http://portal.mec.gov.br/conheca-o-ideb>).

assistência que podem ser acessadas por todas as redes públicas estaduais e municipais e outras destinadas a redes com índices mais baixos de desenvolvimento da educação básica (Ideb) ou que apresentem certas características definidas em ações específicas como merecedoras de priorização (FARENZENA, 2012, p. 112-113).

De acordo com Mafassioli (2015), até 2008 o PDDE destinava-se apenas as escolas públicas de ensino fundamental. Essa abrangência passa por uma ampliação no ano de 2009 com a publicação da Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009, que amplia a obrigatoriedade da educação escolarizada para a faixa etária dos 4 aos 17 anos. Com isso, o Programa PDDE atuou, também, no repasse de recursos financeiros de programas do Governo Federal voltados para as demais etapas da educação básica como a educação infantil e o ensino médio.

Sobre a expansão do PDDE, Farenzena (2012) destaca que “o PDDE foi a ação de transferência de recursos financeiros que teve crescimento mais expressivo, pois seus recursos foram multiplicados três vezes e meia, confrontando-se 2010 e 2006” (FARENZENA, 2012, p. 111).

Já no primeiro governo de Dilma Rousseff (2011-2014), Mafassioli (2015) ressalta que o PDDE teve novo redimensionamento com a Lei nº 12.695, de 25 de julho de 2012, que dispõe sobre o apoio técnico ou financeiro da União no âmbito do PAR. A referida Lei orienta sobre o apoio técnico ou financeiro prestado em caráter suplementar e voluntário pela União às redes públicas de educação básica dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios por meio do PAR. A partir dessa Lei, a política de transferência de recursos do PDDE ampliou-se e fortaleceu-se a partir por do PAR elaborado pelos entes federados e pactuado com o Ministério da Educação.

Em 2013, com a Resolução/CD/FNDE nº 10, de 18 de abril de 2013, o Programa PDDE passa por novas mudanças ao ser definido como o programa por meio do qual o FNDE repassa recursos:

Art. 2º O Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) consiste na destinação anual, pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), de recursos financeiros, em caráter suplementar, a escolas públicas, e privadas de educação especial, que possuam alunos matriculados na educação básica, e a polos presenciais do sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB) que ofertem programas de formação inicial ou continuada a profissionais da educação básica, com o propósito de contribuir para o provimento das necessidades prioritárias dos estabelecimentos educacionais beneficiários que concorram para a garantia de seu funcionamento e para a promoção de melhorias em sua infra-estrutura física e pedagógica, bem como incentivar a autogestão escolar e o exercício da cidadania com a participação da comunidade no controle social.

Art. 3º Os recursos financeiros do PDDE destinam-se a beneficiar:

I - escolas públicas das redes estaduais, municipais e do Distrito Federal, que possuam alunos matriculados na educação básica, de acordo com dados extraídos do censo escolar, realizado pelo Ministério da Educação (MEC), no ano anterior ao do repasse;

II - polos presenciais do sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB) que ofereçam programas de formação inicial ou continuada a profissionais da educação básica; e

III - escolas privadas de educação básica, na modalidade de educação especial, recenseadas pelo MEC no ano anterior ao do repasse, mantidas por entidades [...] (BRASIL, 2013, s.p.).

Como já mencionado, o PDE-Escola passa a ser disponibilizado no sistema PDE Interativo e, desde 2012, passa a estar disponível para as escolas públicas cadastradas no censo escolar e que tenham o interesse em utilizar a ferramenta. Em 2014, diante de uma nova modificação, passa a ser chamado de PDDE Interativo, sendo essa mudança na nomenclatura justificada pela intenção de concentrar os programas que trabalham vinculados ao PDDE em uma plataforma única, disponibilizada no sítio eletrônico.

De acordo com informações do MEC, o PDDE Interativo consiste em uma ferramenta de apoio à gestão escolar, que associa análise e planejamento, envolvendo aspectos de gestão e pedagógicos. De acordo com o manual, a plataforma do PDDE Interativo possibilita que as escolas recebam os repasses de recursos do Governo Federal, e também que elaborem o planejamento estratégico.

Na seção a seguir analisar-se-á a ferramenta PDDE Interativo proposta pelo MEC a partir de 2014 como ação destinada ao apoio à gestão escolar.

A ferramenta PDDE Interativo

Como já foi dito, a partir do ano de 2014 o PDE Interativo passa a ser denominado PDDE Interativo, sendo essa mudança de nome justificada pelo MEC pela intenção de convergir os programas que trabalham sob a égide do PDDE em uma mesma plataforma (PDDE Interativo). Assim, a partir de 2014, passam a fazer parte da plataforma PDDE Interativo os programas: PDE Escola, Atleta na Escola, Ensino Médio Inovador (PROEMI), Mais Educação, Escolas do Campo, Escolas Sustentáveis e Água na Escola (BRASIL, 2014a).

De acordo com o manual do MEC, “o PDDE Interativo está disponível para todas as escolas públicas do Brasil que estejam cadastradas no censo escolar e que desejem utilizar a ferramenta” (BRASIL, 2014, p. 4), desde que estejam cadastradas no censo escolar, sendo o

acesso aos diretores das escolas permitido a partir da liberação da Secretaria de Educação estadual/municipal.

Ainda sobre essa mudança, o site do MEC apresenta um esclarecimento sobre as nomenclaturas PDE-Escola e PDDE Interativo,

O PDE Escola é um programa de apoio à gestão escolar baseado no planejamento participativo e destinado a auxiliar as escolas públicas a melhorar a sua gestão. Para as escolas priorizadas pelo programa, o MEC repassa recursos financeiros visando apoiar a execução de todo ou de parte do seu planejamento. A ferramenta utilizada pelas escolas para realizar o seu planejamento é o PDDE Interativo (pddeinterativo.mec.gov.br). O PDE Escola é uma ferramenta de gestão DA escola e PARA a escola. Só será útil, portanto, se ajudar a comunidade escolar a identificar e a enfrentar os seus problemas. Para isso, as respostas do diagnóstico devem corresponder à realidade e devem ser pensadas coletivamente. O PDDE Interativo foi desenvolvido com base na metodologia do PDE Escola, mas, desde 2012, todas as escolas públicas do país podem utilizá-lo – mesmo aquelas que não foram priorizadas pelo PDE Escola, ou seja, que não receberam recursos federais desse programa (BRASIL, 2017, online).

Nesse sentido, percebe-se que a proposta do PDE-Escola como um programa de apoio à gestão escolar, por meio de uma metodologia de planejamento estratégico, permanece presente em uma nova configuração que o aproxima de outros programas e ações ligadas aos PDDE, uma nova configuração que tem em comum um mesmo ambiente virtual, denominado PDDE Interativo.

Segundo Gonçalves (2016), o PDDE tem como objetivo oferecer assistência financeira às escolas de Educação Básica e o PDE-Escola/PDDE Interativo configura-se como uma ferramenta de apoio à gestão escolar, trazendo uma proposta de metodologia de planejamento estratégico a partir das etapas de diagnóstico, identificação de problemas e elaboração de planos de ação. Com a convergência desses programas em um único ambiente virtual à disposição das escolas, pode-se inferir que todas as escolas públicas passam a utilizar a metodologia do PDE-Escola e abrem as portas para demais programas sob a égide do PDDE. Nesse sentido, essa nova configuração do PDDE Interativo adentra a gestão de todas as escolas brasileiras, tanto para repasse de recursos como para a adoção da ferramenta de auxílio à gestão da escolar, passando a nortear a organização do seu trabalho.

A plataforma PDDE Interativo é apresentada pelo MEC como um instrumento que tem “a característica de ser auto-instrutivo e interativo” (BRASIL, 2014a, p. 4). Nesse sentido, o manual afirma que a utilização da ferramenta dispensa uma preparação presencial das escolas e das secretarias para conhecimento da metodologia e utilização do sistema.

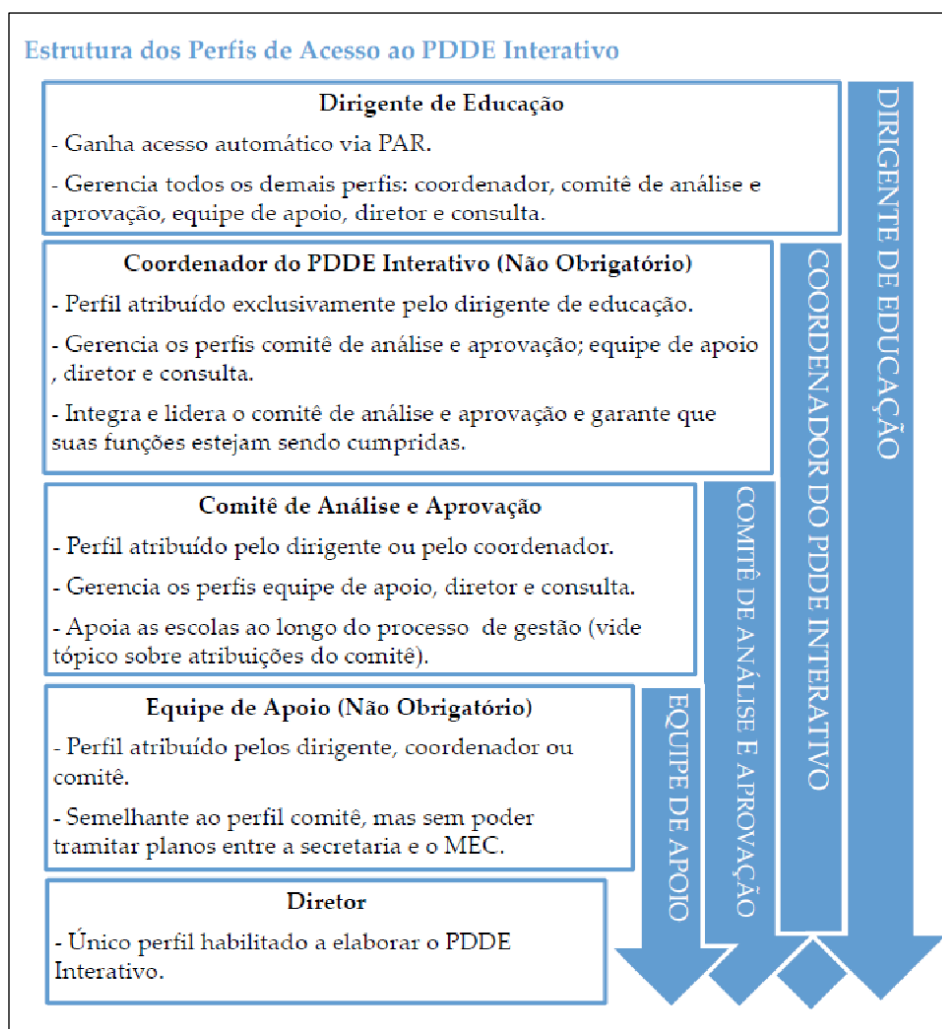
Figura 1 - Site do PDDE Interativo



Fonte: <http://pddeinterativo.mec.gov.br/>.

Em relação ao acesso ao sistema, o manual do PDDE Interativo destaca que o secretário de educação do município ou estado consegue ter acesso automático ao PDDE Interativo via PAR. Ao adentrar ao ambiente do PDDE Interativo, o secretário pode nomear os integrantes do Comitê de Análise e Aprovação do PDDE Interativo das escolas e “gerenciar seus cadastros” (BRASIL, 2014a, p. 5). Os membros do Comitê de Análise e Aprovação do PDDE Interativo, por sua vez, passam a ter acesso aos cadastros dos diretores e podem “gerenciar” e acompanhar as atividades das escolas no PDDE Interativo. Percebe-se que, por meio da ferramenta PDDE Interativo é possível um monitoramento de todas as escolas cadastradas, por meio da plataforma online, uma estratégia que se configura como importante interface de comunicação entre MEC, secretarias estaduais/municipais de educação e escolas, mas também de gerenciamento e controle.

Figura 2 - Perfis de Acesso ao PDDE Interativo



Fonte: Manual PDDE Interativo, 2014.

Percebe-se que o gerenciamento dos perfis de acesso ao PDDE Interativo fica exclusivamente a cargo da Secretaria de Educação, uma vez que o dirigente municipal/estadual de educação tem acesso automático ao PDDE Interativo, sendo possível o gerenciamento dos demais perfis.

O manual afirma que, além dos perfis representados no quadro acima, é possível a permissão de um perfil consulta a todos os perfis, exceto o perfil diretor. Ou seja, esse perfil consulta permite a visualização dos planos de todas as escolas. Assim, a estrutura de gestão do PDDE Interativo é organizada a partir dos segmentos: Dirigente de Educação, Comitê de Análise e Aprovação e Diretores Escolares (BRASIL, 2014a).

Em relação ao comitê do PDDE Interativo, o manual orienta que a composição da mesma seja realizada pela designação feita pelo dirigente de educação, por meio de um decreto, portaria ou qualquer outro instrumento que caracterize a criação deste grupo. Ao se propor uma comissão composta por membros nomeados pelo Poder Executivo traz à tona indagações sobre os critérios para essas indicações, uma vez que um dos principais papéis dessa comissão consiste no apoio às escolas ao longo do processo de gestão. Em relação às atribuições do Comitê de Análise e Aprovação do PDDE Interativo, o manual indica como frentes de atuação:

1. Conhecer bem a metodologia e as orientações do PDDE Interativo;
2. Sensibilizar e motivar a liderança da escola para a elaboração e implantação do PDDE Interativo;
3. Auxiliar as escolas a elaborarem seus planos de acordo com os princípios que estruturam o planejamento;
4. Comunicar-se de forma sistemática com as escolas que estão elaborando o PDDE Interativo;
5. Reunir-se periodicamente com os grupos de trabalho das escolas para monitorar as ações do plano;
6. Orientar as escolas priorizadas sobre a execução financeira e a prestação de contas de ações financiadas com recursos do MEC;
7. Verificar se os itens adquiridos ou contratados com recursos do PDE Escola estão sendo executados de acordo com o que consta no plano validado pelo MEC e organizar os dossiês dos programas do MEC;
8. Avaliar o plano de ação cada escola;
9. Avaliar a Compatibilidade do Plano Geral com as ações previstas no PAR do estado ou município;

10. Emitir um parecer técnico sobre o plano de cada escola, acompanhando o processo de validação dos planos pelo MEC, no caso de escolas priorizadas para receber recursos;

11. Avaliar a execução dos planos e os resultados alcançados (BRASIL, 2014a, p. 14-19).

Percebe-se nas atribuições do Comitê que sua atuação se limita em acompanhar o cumprimento do “passo a passo” para execução do plano de ação do PDDE Interativo, prevalecendo um enfoque técnico, não avançando em questões políticas no sentido de assegurar uma perspectiva democrática de tal processo.

Em relação à estrutura do PDDE Interativo, o site apresenta quatro seções a serem preenchidas pelo diretor da escola: Identificação, Primeiros passos, Diagnóstico e Plano geral.

Na primeira seção denominada *Identificação* constam informações acerca dos dados gerais do diretor e da instituição escolar, a partir das abas “Apresentação”, “Diretor”, “Escola” e “Galeria”. Neste momento são disponibilizados automaticamente os dados do censo escolar, trazendo informações sobre a modalidade de ensino, a quantidade de alunos matriculados, dados cadastrais etc. Na Galeria podem ser inseridas fotos para comprovar os espaços físicos da escola e as atividades escolares.

A seção *Primeiros passos* traz as diretrizes para a organização do “ambiente institucional para o planejamento” (BRASIL, 2014a, p. 6), apresentando como medidas necessárias que devem preceder o planejamento as seguintes ações: a) estudar a metodologia; b) convidar o Conselho Escolar para elaborar o plano ou constituir um Grupo do Trabalho com a comunidade escolar; c) indicar o(a) Coordenador(a) do plano; d) conhecer os membros do Comitê de Análise e Aprovação da Secretaria de Educação; e e) divulgar junto à comunidade escolar o início do processo de elaboração do planejamento da escola (BRASIL, 2014a). Percebe-se, de acordo com as orientações do manual, que nesse momento é solicitado à escola a organização de um Grupo de Trabalho que tem como função participar de todas as etapas propostas pela “ferramenta de apoio à gestão escolar disponível no endereço eletrônico <http://pddeinterativo.mec.gov.br>” (BRASIL, 2014a, p. 4). Ainda de acordo com o manual, a organização e preparação da escola contribuem para que o plano de ação represente de forma efetiva um “instrumento de mudança da realidade, na medida em que confere um caráter institucionalizado e democrático à elaboração do plano, gerando assim legitimidade e transparência para as ações e mobilizando a comunidade escolar” (BRASIL, 2014a, p. 6).

Vale destacar que o manual associa essa ferramenta de planejamento a uma prática democrática que deve mobilizar a comunidade escolar, e que “a forma como essa preparação

ocorre pode variar enormemente em função de como o processo é conduzido pelo grupo de trabalho da escola e pelo comitê de análise e aprovação do estado ou município” (BRASIL, 2014a, p. 6). Ou seja, está no manual a ideia de que a responsabilidade para o sucesso dessa ferramenta de planejamento de apoio à gestão escolar é única e exclusivamente da escola e da forma como ela conduzirá as ações. Com isso, o objetivo de “auxiliar a comunidade escolar a produzir um diagnóstico de sua realidade e a definir ações para aprimorar sua gestão e seu processo de ensino e aprendizagem” (BRASIL, 2014a, p. 4), anunciado no manual do PDDE Interativo, facilmente será alcançado se a escola cumprir “os passos” necessários propostos no sistema. Resta saber se esse aprimoramento aproxima-se ou distancia-se do princípio da gestão democrática tão almejada pelos educadores.

Além disso, outra consideração merece ser feita sobre a constituição do Grupo de Trabalho. Na página que aparece a criação do Grupo de Trabalho (GT), a escola deve selecionar uma das opções entre *Sim* ou *Não*. No entanto, caso a escola selecione a opção *Não*, o sistema não permite a mudança para a próxima etapa, e a escola não consegue avançar no preenchimento das demais abas da plataforma. Com isso, o sistema de certa forma “obriga” que a escola selecione a opção *Sim* em relação à criação do GT para que possa avançar na plataforma. Diante disso, pode-se identificar a fragilidade desse sistema, que não traz outras ações para que de fato seja avaliada a constituição e atuação efetiva desse GT. O sistema encerra-se nas opções *Sim* e *Não*, não se preocupando se o processo seguido pela escola para a constituição desse GT aproximou-se ou distanciou-se da gestão democrática e da participação efetiva da comunidade escolar. O manual e o sistema não trazem orientações sobre esses aspectos.

A terceira seção refere-se ao momento do “Diagnóstico”, reconhecido no manual como

[...] uma das etapas mais importantes de todo planejamento, pois representa o momento em que os planejadores se defrontam com a realidade que pretendem alterar. Afinal, um planejamento existe para modificar uma situação. O principal objetivo do diagnóstico é ajudar a escola a fazer o seu “raio X”, ou seja, conhecer a situação presente e, a cada momento, tentar identificar os principais problemas e desafios a serem superados. E para que ele reflita bem essa realidade escolar, precisa ser elaborado com a participação da comunidade escolar (BRASIL, 2014a, p. 7).

Nesse momento, o manual destaca que o Diagnóstico precisa ser realizado a partir de recortes conceituais da realidade da escola, tendo em vista selecionar os aspectos relevantes do funcionamento da escola. O manual sugere que esse “olhar detalhado sobre o conjunto desses aspectos” permite uma perspectiva necessária para se pensar o “funcionamento da escola” e selecionar o que precisa ser “aperfeiçoado pela gestão” (BRASIL, 2014a, p. 8).

De acordo com as orientações do manual, o Diagnóstico deve apreender três eixos que se desdobram em seis dimensões, como ilustrado no quadro a seguir:

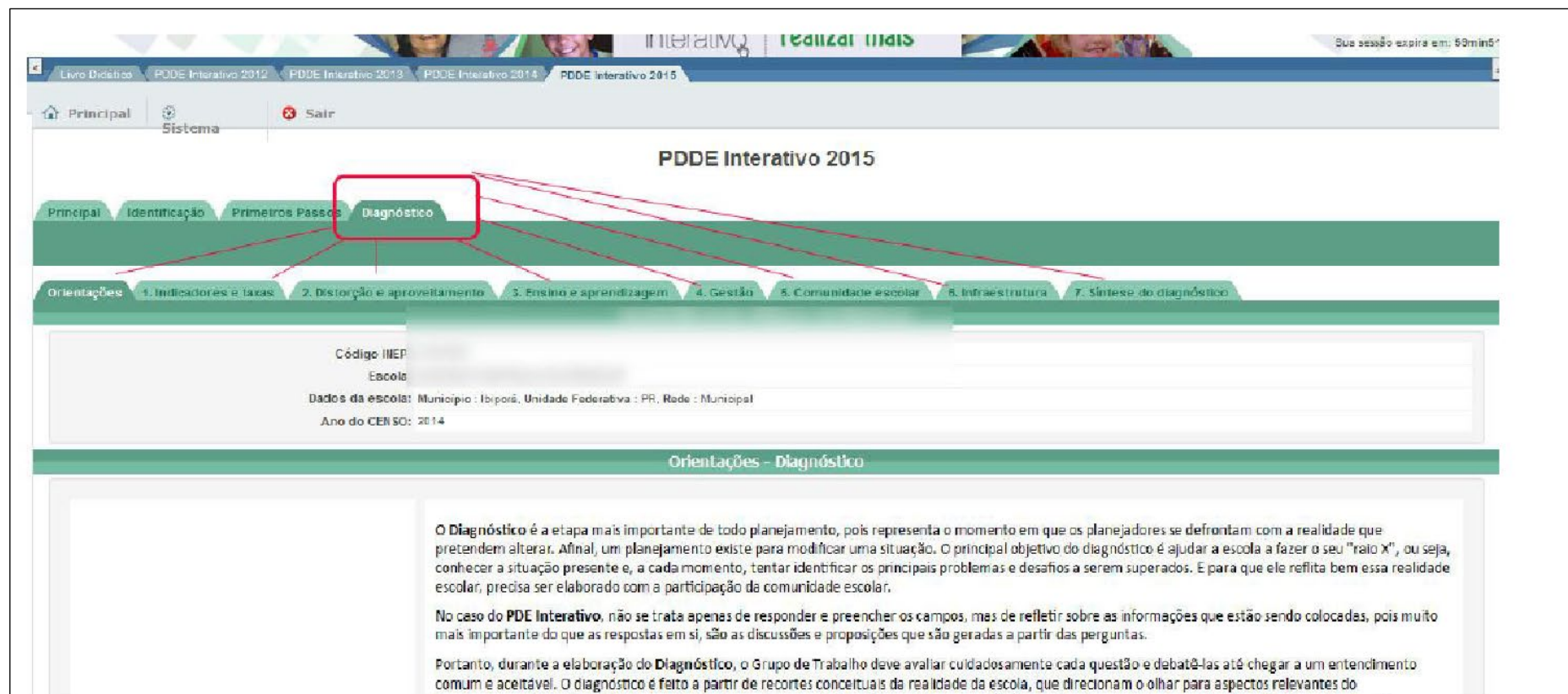
Quadro 1 - Estrutura do Diagnóstico – PDDE Interativo

Eixo	Dimensões	Temas
Resultados	Dimensão 1 - Indicadores e Taxas	IDEB
		Taxas de Rendimento
		Prova Brasil
	Dimensão 2 - Distorção e Aproveitamento	Matrícula
		Distorção Idade-Série
		Aproveitamento Escolar
		Áreas de Conhecimento
Intervenção Direta	Dimensão 3 - Ensino e Aprendizagem	Planejamento Pedagógico
		Tempo de Aprendizagem
	Dimensão 4 - Gestão	Direção
		Processos
Intervenção Indireta	Dimensão 5 - Comunidade Escolar	Finanças
		Educandos
		Docentes
		Demais Profissionais
		Pais e Comunidade
	Dimensão 6 - Infraestrutura	Conselho Escolar
		Instalações
		Equipamentos

Fonte: Manual PDDE Interativo. BRASIL, 2014a, p. 8.

Para o Diagnóstico, o PDDE Interativo apresenta três eixos para análise – Resultados, Intervenção direta e Intervenção indireta –, sendo cada eixo subdividido em dimensões – Indicadores e taxas, Distorção e aproveitamento Matrícula, Ensino aprendizagem, Gestão, Comunidade escolar e Infraestrutura, e cada dimensão subdividida em temas – Ideb, taxas de rendimento, Prova Brasil, Distorção idade-série, Aproveitamento escolar, Áreas de conhecimento, Planejamento pedagógico, Tempo de aprendizagem, Direção, Processos, Finanças, Educandos, Docentes, Demais profissionais, Pais e Comunidade, Conselho Escolar, Instalações e Equipamentos.

Figura 3 - Aba Diagnóstico – PDDE Interativo



Fonte: <http://www.ibipora.pr.gov.br/media/documento/gestao-escolar/manual-orientacoes-pdde-interativo-2015a.pdf>.

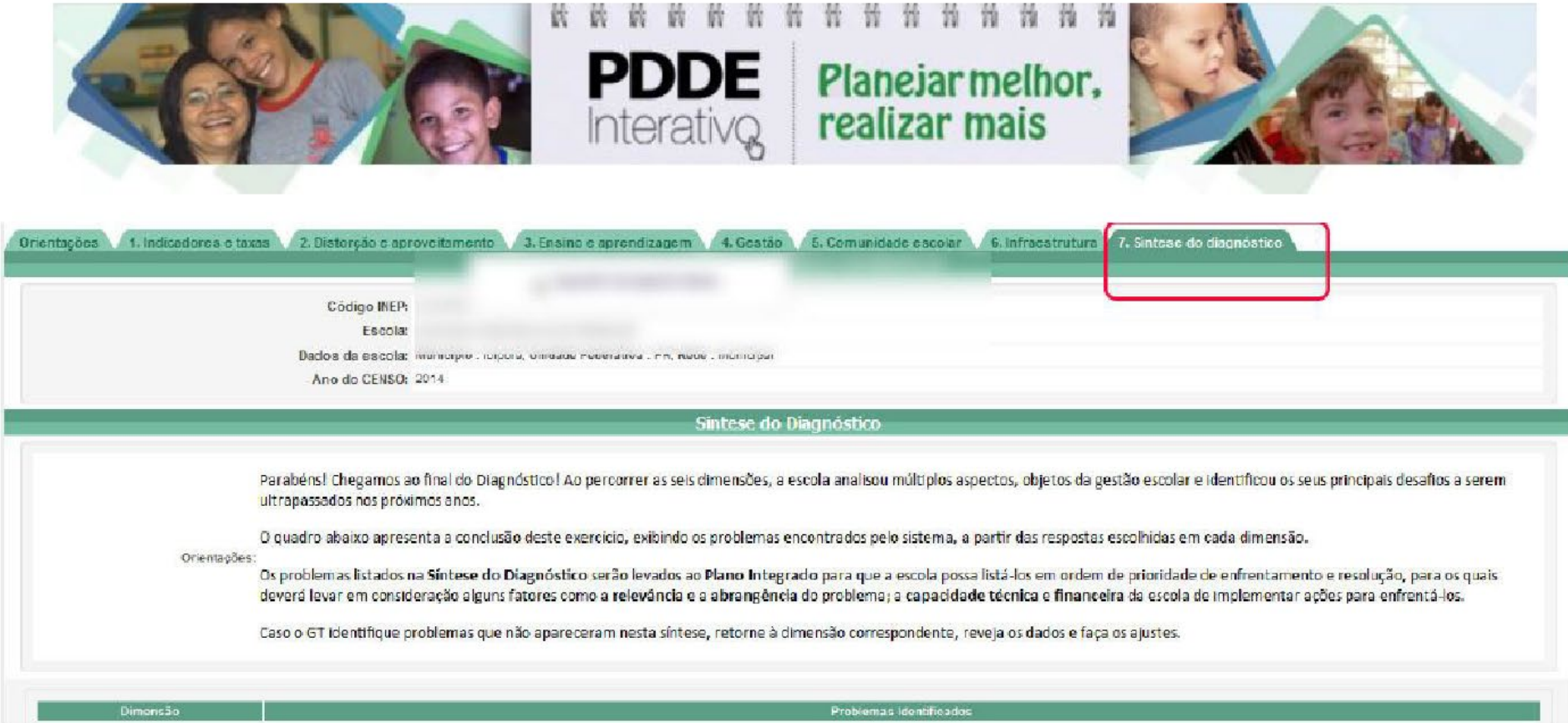
No Eixo 1 (Resultados) o sistema importa as informações do censo escolar em relação às taxas de rendimento, aprovação, reprovação e abandono, na forma de gráficos e tabelas, além de dados acerca dos indicadores externos como o Ideb e a Prova Brasil (BRASIL, 2014a).

Em relação ao Eixo 2 (Intervenção direta), a plataforma abarca tópicos sobre o PPP, o currículo e as avaliações, além de abordar aspectos da gestão da sala de aula no que se refere o aproveitamento do tempo e a participação dos alunos. Na dimensão sobre a Gestão, a plataforma traz questões referentes ao tempo dedicado às atividades burocráticas e pedagógicas. Além disso, são apresentados nessa dimensão gráficos de orçamento que permitem a escola visualizar a aplicação dos recursos financeiros (BRASIL, 2014a).

Por fim, no Eixo 3 (Intervenção indireta) são inseridos dados sobre os professores e funcionários, com identificação das demandas de formação. Nesse eixo são avaliadas ainda questões sobre a relação da escola com pais e comunidade e sobre a atuação do conselho de escola. Por último, analisa-se se os equipamentos e instalações atendem as necessidades da aprendizagem (BRASIL, 2014a).

Ao término do preenchimento de todos os tópicos do Diagnóstico, o sistema apresenta uma “Síntese do Diagnóstico”, ou seja, um consolidado dos “problemas detectados” em cada um dos eixos, dimensões e temas, finalizando, assim, essa etapa do PDDE Interativo.

Figura 4 - Aba Síntese do Diagnóstico – PDDE Interativo



PDDE Interativo Planejar melhor, realizar mais

Orientações 1. Indicadores e taxas 2. Distorção e aproveitamento 3. Ensino e aprendizagem 4. Gestão 5. Comunidade escolar 6. Infraestrutura **7. Síntese do diagnóstico**

Código INEP: _____
 Escola: _____
 Dados da escola: _____
 Ano do CENSO: 2014

Síntese do Diagnóstico

Parabéns! Chegamos ao final do Diagnóstico! Ao percorrer as seis dimensões, a escola analisou múltiplos aspectos, objetos da gestão escolar e identificou os seus principais desafios a serem ultrapassados nos próximos anos.

O quadro abaixo apresenta a conclusão deste exercício, exibindo os problemas encontrados pelo sistema, a partir das respostas escolhidas em cada dimensão.

Orientações: Os problemas listados na **Síntese do Diagnóstico** serão levados ao **Plano Integrado** para que a escola possa listá-los em ordem de prioridade de enfrentamento e resolução, para os quais deverá levar em consideração alguns fatores como a relevância e a abrangência do problema; a capacidade técnica e financeira da escola de implementar ações para enfrentá-los.

Caso o GT identifique problemas que não apareceram nesta síntese, retorne à dimensão correspondente, reveja os dados e faça os ajustes.

Dimensão	Problemas Identificados
----------	-------------------------

Fonte: <http://www.ibipora.pr.gov.br/media/documento/gestao-escolar/manual-orientacoes-pdde-interativo-2015a.pdf>

A partir do ano de 2015, o PDDE Interativo trouxe novas modificações nas suas etapas de elaboração, em especial no *Diagnóstico*, como disponível no site do MEC:

O Diagnóstico também está mais encorpado, de maneira a agregar os temas correlatos aos programas integrantes do sistema PDDE, bem como evidenciar os indicadores e características do ensino/aprendizagem em todas as etapas da Educação Básica que a escola oferece à comunidade. A construção do Diagnóstico será obrigatória para as escolas se candidatarem ao atendimento dos programas integrantes do sistema (BRASIL, 2015, s.p.).

Assim, o Diagnóstico aborda aspectos bem diversificados no sentido de contemplar indicadores e aspectos que possam ser utilizados para os diferentes programas integrados na plataforma PDDE. O site ainda afirma que as informações inseridas no Diagnóstico serão disponibilizadas aos estados e municípios para a elaboração do PAR para o planejamento das ações para o período de 2015-2018. Outra modificação anunciada pelo MEC refere-se à unificação dos planos de ação da escola para diversos programas ligados ao PDDE, com vistas a facilitar um “planejamento mais integrado”, sendo que “esse Plano Integrado, conterá propostas de solução dos problemas identificados no Diagnóstico referentes aos vários temas financiados via PDDE” (BRASIL, 2018, online).

Percebe-se, assim, uma articulação da ferramenta de planejamento e gestão da escola PDDE Interativo com outros programas de repasse de recursos. Além disso, a construção do Diagnóstico passa a ser condição necessária para que as escolas possam fazer a adesão aos diversos programas de repasse de recursos do PDDE, para além do recurso do PDDE “tradicional”, conhecidas “como ‘ações agregadas ou complementares’, que representam parcelas adicionais de recursos a algumas unidades executoras, com propósitos específicos” (BRASIL, s/d, p. 87).

Apesar da transferência e gestão dos recursos seguirem os moldes operacionais do PDDE, as Ações Agregadas têm finalidades e públicos-alvo específicos. De acordo com informações em cartilha do FNDE, para que as escolas possam ser contempladas com as Ações Agregadas faz-se necessário atender as seguintes condições: criação da Unidade Executora Própria; adimplência com prestação de contas; cadastro atualizado no PDDEweb; e adesão no PDDE Interativo (BRASIL, 2018).

Sobre as ações agregadas no âmbito do PDDE que passam a fazer parte do sistema PDDE Interativo, representando parcelas adicionais de recursos a algumas unidades executoras, estão agrupadas em três tipos de contas:

Quadro 5 - Ações Agregadas PDDE

PDDE Integral	PDDE Estrutura	PDDE Qualidade
Mais Educação	Escola Acessível	Ensino Médio Inovador
Novo Mais Educação	Água na Escola	Atleta na Escola
	Escola do Campo	Mais Cultura na Escola
	Escolas Sustentáveis	Mais Alfabetização
	PDE Escola	

Fonte: BRASIL, 2018, p. 33.

Mafassioli (2017), em estudo que analisa o PDDE, destaca que essas ações agregadas foram criadas a partir de (re) formulações ocorridas no PDDE no período de 1995 a 2015, evidenciando um movimento de regulação da política ao longo dos governos, o que trouxe implicações na gestão escolar e financeira da educação básica pública. Nesse estudo, a autora afirma que com essas reformulações a partir de 2007, no governo Lula, com a implantação do PDE, os valores destinados ao PDDE em suas ações agregadas aumentaram de forma significativa:

Foi a partir de 2007, com a implantação do PDE, que os valores passaram a aumentar, em valores constantes, ano a ano, na medida em que as modalidades foram sendo implantadas. No ano de 2009 houve acréscimo significativo de recursos, pois foi um ano em que muitas escolas passaram a receber recursos do Mais Educação e do PDE Escola, sendo estas as modalidades com maior volume de recursos financeiros. Conforme os dados apresentados no Relatório do FNDE de 2014, os investimentos do PDDE, no ano de 2013, incluindo as ações agregadas, foram de R\$ 2,7 bilhões. O montante beneficiou mais de 133 mil escolas em todo o País. Isto pode ser observado na evolução do orçamento do FNDE, que passou de R\$ 6,33 bilhões, em 2003, para R\$ 50,93 bilhões, em 2013 (MAFASSIOLI, 2017, p. 228).

Esse aumento orçamentário do PDDE corresponde a um investimento de mais de 704%, fazendo com que o FNDE passasse a ocupar a posição de segunda maior autarquia do país em termos orçamentários, sendo responsável por 55% do total dos recursos movimentados pelo MEC (MAFASSIOLI, 2017). Além disso, vale destacar que o PDDE é uma das políticas que avançou em diferentes governos, tendo sua origem no governo Fernando Henrique, no contexto de um Estado neoliberal, e avançando nos governos Lula da Silva e de Dilma Rousseff, passando por modificações a partir das diretrizes da política educacional de cada governo, com ações diversificadas e diferentes focos.

Como já foi destacado, verifica-se uma articulação da ferramenta de planejamento e gestão da escola, o sistema PDDE Interativo, com outros programas de repasse de

recursos via PDDE. Nesse sentido, o PDDE Interativo passa a ser uma ferramenta que adentra muitas escolas e secretarias de educação, considerando o número de ações/programas articuladas nesse sistema. Sobre esse alcance do PDDE Interativo, Pires e Schneckenberg afirmam que “no ano de 2011 e 2012 foram em média 100 mil instituições escolares que acessaram o sistema, destas, cerca de 50 mil concluíram o diagnóstico e o planejamento” (PIRES; SCHNECKENBERG, 2016, p. 6).

Assim, o PDDE Interativo, considerando seu alcance enquanto ferramenta à disposição pela internet, vem se fazendo presente na gestão de todas as escolas brasileiras, tanto como mecanismo de repasse de recursos, via programas vinculados ao PDDE, quanto ferramenta de auxílio à gestão da escolar.

Referências

ADRIÃO, Theresa; PERONI, Vera. Implicações do Programa Dinheiro Direto na Escola para a gestão da escola pública. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 98, p. 253-267, Apr. 2007. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/S0101-73302007000100013>.

Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302007000100013&lng=en&nrm=iso. Acessado em: 16 jun. 2017.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil (1988)**. Rio de Janeiro: FAE, 1988.

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, 1998.

BRASIL. **Resolução/CD/FNDE nº 3, de 27 de fevereiro de 2003**. 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, 2003.

BRASIL. **Resolução/CD/FNDE nº 6, de 28 de março de 2006**. Dispõe sobre os processos de adesão e habilitação e as formas de execução e prestação de contas referentes ao Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) e dá outras providências, 2006.

BRASIL. **RESOLUÇÃO Nº 9, DE 24 DE ABRIL DE 2007**. Dispõe sobre os processos de adesão e habilitação e as formas de execução e prestação de contas referentes ao Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), e dá outras providências, 2007c.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria Executiva. **Documento-Base da Conferência Nacional de Educação (CONAE 2010)**. Brasília: MEC, v. 1, 2010.

BRASIL. MEC. **Manual do PDE Interativo**. Brasília, Brasil, 2012.

BRASIL. MEC. **Manual do PDE Interativo**. Brasília, Brasil, 2013a.

BRASIL. Ministério da Educação. **Manual PDDE Interativo**. Brasília: Secretaria de Educação Básica – SEB/MEC, jun. 2014a.

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 11.947, 2013c.

BRASIL. Ministério da Educação. **Manual PDDE Interativo**. Brasília: Secretaria de Educação Básica – SEB/MEC, jun. 2014a.

BRASIL. **Cartilha Perguntas e Respostas – PDDE**. FNDE, 2018. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/centrais-de-conteudos/publicacoes/category/31consultas?download=12156:perguntas-frequentes-pdde>>. Acessado em: 10 jan. 2018.

BRASIL. **Unidade IV. Ações complementares no âmbito do PDDE**. Curso de Formação PDDE. Brasília: MEC. FNDE, s/d.

FARENZENA, Nalú. A assistência financeira da União às políticas educacionais locais. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 6, n. 10, p. 105-117, jan./jun. 2012.

GONÇALVES, Andréa. **O Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) interativo como ferramenta de gestão escolar**: uma proposta de formação para Rede Pública Municipal de Ensino de Barueri-SP. Dissertação (Mestrado) - Programa de Estudos Pós-Graduados em Educação: Formação de Formadores, PUC-SP, 2016.

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, n. 12, 2015. DOI: <https://doi.org/10.17648/fineduca-2236-5907-v5-67555>. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/fineduca/article/view/67555>. Acessado em: 15 jan. 2017.

MAFASSIOLI, Andréia da Silva. **Programa Dinheiro Direto na Escola: (Re)formulações e implicações na gestão escolar e financeira da educação básica (1995 – 2015)**. Tese (Doutorado). Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Educação, Programa de Pós-Graduação em Educação, Porto Alegre, 2017.

NASCIMENTO, Rosana de Oliveira. **A ferramenta PDDE Interativo como indicador de caminhos**: relato de experiência em uma escola da rede municipal de São Paulo. Dissertação (Mestrado) - Programa de Estudos Pós-Graduados em Educação: Formação de Formadores, PUC-SP, 2016.

PIRES, Andréa de Paula; SCHNECKENBERG Marisa. O PDDE interativo: uma ferramenta de planejamento da gestão escolar? *In*: REUNIÃO CIENTÍFICA REGIONAL DA ANPED, 11., 2016, Curitiba **Anais eletrônicos** [...] Curitiba: Setor de Educação da UFPR, 2016. p.6. Disponível em: <http://www.anpedsul2016.ufpr.br/portal/>. Acesso em: 24 nov. 2022.

VALENTE, Lucia. **Permanências e mudanças na organização do trabalho escolar nas Geraes**: uma análise do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) e do PDE-Escola. 2011. 202 f. Tese (Doutorado em Educação) - Faculdade de Educação, Universidade federal de Uberlândia, 2011.

3. O programa dinheiro direto na escola e o plano de desenvolvimento da escola no contexto do governo Lula (2003-2010)

Lucia de Fátima Valente

O presente texto tem como objetivos apresentar e analisar o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) e o Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE–Escola) com o intuito de compreender as mudanças e permanências que neles se fazem presentes no contexto dos governos de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) e seus desdobramentos na escola. Trata-se de uma pesquisa bibliográfica a partir de investigações realizadas sobre o tema e documental, com foco nas resoluções emanadas do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e legislações afins, no referido período.

Na perspectiva da descentralização proposta pela reforma do Estado nos anos de 1990, no governo de Fernando Henrique Cardoso, foi criado o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) por meio da Resolução nº. 12, de 10 de maio de 1995, com o nome de Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (PMDE). Teve como objetivo agilizar a assistência financeira do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) aos sistemas de ensino dos estados, Distrito Federal e municípios, tendo em vista a melhoria das escolas, a diminuição da repetência e a universalização do ensino fundamental.

Justificava-se no diagnóstico da situação à época, que revelava a necessidade de serem adotadas medidas racionalizadoras para simplificar e acelerar os procedimentos operacionais, evitando perdas de recursos decorrentes dos longos trâmites burocráticos antes de chegarem às escolas. Considerava-se que a melhor política para o seu uso eficiente em benefício dos alunos consistiria em repassá-los diretamente às escolas, uma vez que os diretores, professores e a comunidade escolar em geral, por se acharem mais próximos da realidade local, teriam melhores condições para definir as necessidades das unidades escolares a que estivessem vinculados e, por conseguinte, para utilizar adequadamente o dinheiro. Nessa época, eram tidas como alvo:

A escola pública de ensino fundamental, destinatária final dos recursos transferidos pelo Concedente, ou seja: - Escola Municipal - aquela pertencente à Rede Municipal, administrada e mantida pela Prefeitura; -Escola Estadual - aquela pertencente à Rede Estadual, administrada e mantida pelo Estado; -Escola Municipalizada - aquela pertencente à Rede Estadual, porém administrada e mantida pelo Município. (BRASIL, 1995, p. 1).

Os valores liberados se destinavam ao custeio das despesas das escolas, podendo ser utilizados na manutenção e conservação do prédio escolar; na aquisição de material necessário ao funcionamento da escola; na capacitação e aperfeiçoamento de profissionais da educação; na avaliação da aprendizagem; na implementação de projeto pedagógico; na aquisição de material didático/pedagógico e no desenvolvimento de atividades educacionais diversas.

Para recebimento da verba era necessário que a escola fosse habilitada e cadastrada. Ou seja, o primeiro critério era a apresentação de declaração de funcionamento regular de entidade representativa da comunidade escolar, emitida por três autoridades locais. Eram consideradas entidades representativas a Caixa Escolar, o Conselho Escolar e a Associação de Pais e Mestres – APM. Além disso, deveria ser apresentado comprovante de regularidade do mandato da diretoria da referida entidade (ata da assembléia da eleição dos diretores ou dirigentes).

A metodologia adotada para o repasse dos recursos previa a celebração de convênios com os Estados e Municípios, ensejando o envolvimento das três esferas de governo.

Em 1997, a Resolução nº. 3 de 4 de março ampliou a abrangência do Programa, que passou a prestar assistência financeira às escolas públicas do Ensino Fundamental das redes estaduais, municipais e do Distrito Federal e às escolas de educação especial qualificadas como entidades filantrópicas ou por elas mantidas. Além disso, exigiu, como condição para recebimento do dinheiro, a criação de Unidade Executora (UEX), que foi definida como “entidade privada, sem fins lucrativos, representativa da comunidade escolar”, tais como: Caixa Escolar, Conselho Escolar ou Associações de Pais e Mestres – APMs, que tinham como tarefa, além de recebê-los, gerenciar e fiscalizar sua aplicação. No que se refere ao repasse de recursos, esclarecia que:

A assistência financeira a ser concedida a cada estabelecimento de ensino beneficiário será definida anualmente e terá como base o número de alunos matriculados no Ensino Fundamental e especial, de acordo com dados extraídos do censo escolar realizado pelo Ministério da Educação e do Desporto no exercício anterior, e repassada: I -

diretamente à unidade executora ou à entidade representativa da comunidade escolar; II - ao Estado ou Município mantenedor do estabelecimento de ensino nos demais casos. (BRASIL, 1997, p. 7).

A partir dessa Resolução, o Programa determinou a criação de UEx de natureza privada como mecanismo para garantir maior flexibilidade ao gerir os valores repassados e ampliar a participação da comunidade escolar na gestão da escola. Esse fato foi muito questionado pelos estudiosos do campo educacional, como Adrião e Peroni (2007), que receavam a introdução da gestão empresarial na escola.

Posteriormente, com a edição da Medida Provisória nº. 2.178-36, de 24 de agosto de 2001, o PMDE passou a ser denominado de Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE). Continuou mantendo o objetivo de prestar assistência financeira, em caráter suplementar, às escolas públicas do Ensino Fundamental e às escolas de educação especial qualificadas como entidades filantrópicas ou por elas mantidas. No que se refere à metodologia do repasse, eliminou-se o instrumento jurídico de convênio, o que permitiu a transferência direta dos valores, exigindo-se apenas o termo de compromisso dos estados e municípios e Distrito Federal e atualização anual de cadastro, porém aumentou-se o rigor na prestação de contas, sob a condição de suspensão do repasse em caso de irregularidades.

Entretanto, no contexto do primeiro Governo de Luís Inácio Lula da Silva (2003-2006), por meio da Resolução nº. 3 de 27 de fevereiro de 2003, o PDDE foi revisto e foi anunciado que o Programa estava sofrendo modificações no campo conceitual e operacional. O seu objetivo deixou de ser prestar assistência financeira e passou a consistir na transferência, pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, de recursos financeiros, consignados em seu orçamento, em favor das escolas públicas do Ensino Fundamental das redes estaduais, municipais e do Distrito Federal, destinados à cobertura de despesas de custeio, manutenção e de pequenos investimentos, de forma a contribuir, supletivamente, para a melhoria física e pedagógica dos estabelecimentos de ensino beneficiários.

Além disso, afirmava-se que havia a preocupação de contribuir para a redução das desigualdades educacionais existentes no país, motivo pelo qual o Programa passaria a adotar, a partir de então, o princípio redistributivo dos recursos disponíveis. Ampliou-se também o público alvo de destinação de recursos, incluindo-se a educação indígena. Os critérios para recebimento do dinheiro contemplavam as escolas que possuísem:

matrícula superior a 20 (vinte) alunos no ensino fundamental, inclusive educação especial e indígena, de acordo com dados extraídos do censo escolar realizado pelo Ministério da Educação, no ano imediatamente anterior ao do atendimento. -As escolas com matrícula superior a 99 (noventa e nove) alunos somente serão beneficiadas pelo PDDE, se dispuserem de suas próprias UEx - entidade de direito privado, sem fins lucrativos, representativa da comunidade escolar (caixa escolar, associação de pais e mestres - APM, conselho escolar, etc.), responsável pelo recebimento, execução e prestação de contas dos recursos financeiros transferidos pelo FNDE. (BRASIL, 2003, p. 1)

Em 2004, a Resolução nº. 4 de 22 de março do FNDE anunciava uma preocupação com o fortalecimento da participação social e da autogestão das escolas públicas e privadas sem fins lucrativos que ministravam a educação especial, bem como justificava a necessidade de ampliar os valores destinados a essas instituições para corrigir as defasagens existentes. Enfatizava que tal política fomentava a consolidação da escola ideal, por meio da melhoria dos seus aspectos físicos e pedagógicos. Assim, explicitava que:

Os recursos transferidos, à conta do PDDE, destinam-se à cobertura de despesas de custeio, manutenção e de pequenos investimentos, de forma a contribuir, supletivamente, para a melhoria física e pedagógica dos estabelecimentos de ensino beneficiários, com vistas à consecução dos objetivos de promoção da escola básica ideal. (BRASIL, 2004, p. 1)

No que tange à destinação de recursos, à especificação das despesas, aos requisitos necessários para o recebimento, assim como à metodologia adotada, continuaram como na Resolução anterior. Entretanto, no que refere ao repasse do montante a que cada escola teria direito, com a Resolução nº 10 do mesmo ano houve a inserção de um fator de correção nos valores do PDDE visando a diminuir as defasagens entre as escolas com quantidades de alunos diferentes. Desde a criação do Programa até a publicação da Resolução mencionada não tinha havido reajuste dos recursos, portanto esse fator de correção veio minimizar a distorção e contemplar as escolas com maior número de alunos.

Já a Resolução nº. 43 de 11 de novembro de 2005 trouxe em sua fundamentação legal, entre outras bases, uma referência ao Acordo de empréstimo nº. 7.122 celebrado entre o Brasil e o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) datado de 25 de outubro de 2002, cujo montante perfazia, de acordo com a Cláusula 2.01, uma quantia considerável de recursos que seria aplicada na educação:

Com base nos termos e nas condições indicados ou citados neste Contrato, o Banco concorda em emprestar ao Tomador um valor igual a €182.800.000 (cento e oitenta e dois milhões e oitocentos mil euros),

conforme esse valor possa ser periodicamente convertido por intermédio de uma Conversão de Moeda de acordo com as disposições da Cláusula 2.09 deste Contrato. (BRASIL, 2002, p. 4)

Tal empréstimo estava destinado ao Programa de Fortalecimento da Escola (Fundescola), criado em 1998 e concluído em 2010. Teve sua origem vinculada a um acordo de financiamento entre o Banco Mundial (BM,) por meio do Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), e o MEC, estabelecido em parceria com as secretarias estaduais e municipais de Educação dos estados envolvidos. A missão do Programa era o aperfeiçoamento da gestão escolar, com vistas à melhoria da qualidade das escolas do Ensino Fundamental e à permanência das crianças nas escolas públicas, nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. O Artigo 23 da Resolução 43 explicita o principal alvo e a destinação dos recursos:

Art. 23 As escolas públicas das redes estaduais e municipais, situadas nas Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, selecionadas para atuação do Fundo de Fortalecimento da Escola (Fundescola), deverão, preferencialmente, direcionar a aplicação dos recursos transferidos na aquisição de bens e na contratação de serviços que concorram para o alcance do padrão mínimo de funcionamento da escola, de acordo com orientações e diretrizes estabelecidas para execução do Programa Fundescola. (BRASIL, 2005, p.15)

A mesma Resolução enfatizava a importância do fortalecimento da democracia na escola. Para tanto, na sua justificativa, entre as considerações, afirmava como princípios a participação e a autonomia:

Considerando a política de fomento ao fortalecimento da participação social e da autogestão dos estabelecimentos de ensino públicos e privados sem fins lucrativos que ministram educação especial, como meio de consolidação da escola democrática; (p. 1)

Havia ainda a preocupação com a sistematização, a otimização e a organização dos procedimentos administrativos referentes à transferência da verba e à prestação de contas e, no lugar da escola ideal preconizada na Resolução anterior (Resolução nº. 4 de 22 de março de 2004), afirmava que tais mecanismos possibilitariam a consecução dos propósitos da escola democrática. Acrescentava que aquela deveria ser empregada da seguinte forma:

I – na aquisição de material permanente, quando receberem recursos de capital; II - na manutenção, conservação e pequenos reparos da unidade escolar; III – na aquisição de material de consumo necessário ao funcionamento da escola; IV – na avaliação de aprendizagem; V - na

implementação de projeto pedagógico; e VI – no desenvolvimento de atividades educacionais. (BRASIL, 2005, p. 2)

A Resolução nº. 6 de 28 de março de 2006 reiterou as considerações feitas em 2005, mas trouxe um novo componente, até então não mencionado nos outros documentos orientadores do PDDE: chamava a atenção para o planejamento estratégico como o pilar para o fortalecimento da autonomia escolar. Ele é que possibilitaria a sistematização dos procedimentos, das atividades e ações implementadas na escola e contribuiria para a consecução dos seus fins sociais. Reforçava ainda a importância dessa instituição como um espaço onde a vivência democrática poderia ser exercitada por meio de atividades educativas. Para tanto, ao especificar as despesas e a destinação dos recursos para a melhoria física e pedagógica dos estabelecimentos de ensino beneficiários, indicava que deveriam ser empregados em outras atividades, além das elencadas na Resolução anterior.

VII – no funcionamento das escolas aos finais de semana; VIII – na implementação do Projeto de Adequação de Prédios Escolares (PAPE); e IX – na implementação do Projeto de Melhoria da Escola (PME). (BRASIL, 2006, p. 2)

Como mostra essa Resolução de 2006, o raio de ação do PDDE foi ampliado e passou a contemplar também o funcionamento das escolas aos finais de semana, ou seja, para além da carga horária prevista para a educação formal. Essa medida implica mais trabalho e requer o envolvimento e a participação dos profissionais da educação e da família na escola. No tocante à melhoria da rede física, a implementação do Projeto de Adequação de Prédios Escolares (PAPE) e do Projeto de Melhoria da Escola (PME) foi transferida exclusivamente para as escolas públicas de ensino regular situadas nos municípios localizados nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste atendidos pelo Fundescola. Nesse sentido, evidenciou também a ampliação das atividades da UEx, para além da mera administração de recursos.

No contexto do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), o PDDE também foi reorientado pela Resolução nº. 9 de 24 de abril de 2007 que trouxe em sua justificativa, além dos aspectos mencionados na de 2006, a importância da utilização dos recursos de informática como instrumento de ampliação dos métodos empregados no processo de ensino e aprendizagem, bem como a necessidade de adequação das instalações das unidades escolares para adoção das novas tecnologias. Além disso, informava ter havido a prorrogação da vigência do Acordo de Empréstimo nº. 7122/BR/BIRD/2002, que impôs

a dilatação do prazo de execução dos recursos financeiros destinados às escolas atendidas pelo PME em 2007, objetivando a melhoria dos processos de gestão administrativa e pedagógica das unidades escolares.

O PDE, ao introduzir o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), explicitava a relação entre gestão, financiamento, avaliação e responsabilização. O documento base do PDE salientava que essa responsabilização abrangia, além da escola, os órgãos superiores da administração da educação e os setores políticos, portanto da base ao topo. Pela primeira vez, os documentos norteadores do PDDE apresentam o financiamento atrelado à avaliação. Foi especificado o valor da bonificação para as escolas cujo desempenho tivesse sido satisfatório no que se refere ao cumprimento das metas relativas ao Ideb a ser alcançado em cada escola.

§ 6º As transferências de recursos do PDDE serão acrescidas de uma parcela extra de 50%, **a título de incentivo**, concedida a todas as escolas públicas rurais, no presente e nos dois próximos exercícios, e também, de acordo com o plano de metas Compromisso Todos pela Educação, nos dois próximos exercícios, às escolas públicas urbanas que cumprirem as metas intermediárias do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) estipuladas para o ano de 2007 pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), observando o critério da proporcionalidade das matrículas nas escolas que atendam as duas fases do ensino fundamental. (BRASIL 2007, p. 7, grifos nossos).

Trata-se de uma medida bastante polêmica, uma vez que significa estímulo às escolas que já têm histórico de bom desempenho. E as escolas que não atingiram as metas? Não havia referência na Resolução analisada, a essa questão. Pode-se então inferir que, a partir da criação desse índice, os recursos financeiros destinados às escolas foram vinculados ao cumprimento das metas estipuladas, uma vez que o Ideb foi considerado a âncora do PDE. Nesse documento explicita-se o caráter regulador da avaliação externa e sua relação com o financiamento suplementar atrelado ao cumprimento das metas estipuladas pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) – MEC. Essa medida que vinculava o financiamento ao resultado do Ideb tem alterado sobremaneira a organização do trabalho pedagógico na escola, principalmente no que se refere ao planejamento, à avaliação e ao currículo. O trabalho docente também tem se intensificado.

A partir das Resoluções nº. 19 de 15 de maio de 2008 e nº. 4 de 17 de março de 2009, o PDDE mais uma vez ampliou seu campo de atuação. De acordo com esses documentos, a finalidade do PDDE era prestar assistência financeira, em caráter

suplementar, às escolas públicas do Ensino Fundamental das redes estaduais, municipais e do Distrito Federal e às escolas privadas de educação especial, mantidas por entidades sem fins lucrativos, registradas no Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) como beneficentes de assistência social, ou outras similares de atendimento direto e gratuito ao público, que estivessem em pleno funcionamento e recenseadas pelo Inep.

As resoluções reforçavam ainda que o Programa tinha objetivos abrangentes, como a promoção da autonomia escolar, eliminando a intermediação, a celeridade na execução das decisões da escola, a racionalização e simplificação dos procedimentos administrativos, assim como a redução das desigualdades socioeducacionais entre as regiões pela observância do princípio redistributivo dos recursos. De forma mais concreta, essa assistência financeira objetivava a melhoria da infraestrutura física e pedagógica, o reforço da autogestão escolar nos planos financeiro, administrativo e didático e a elevação dos índices de desempenho da educação básica. (BRASIL, 2009)

Para integrar o Programa era necessária a assinatura de um termo de adesão por parte do diretor da escola. Os critérios de repasse dos recursos determinavam que as escolas com mais de 50 alunos deveriam, obrigatoriamente, possuir Unidades Executoras (UEX) e receberiam, do valor devido, 80% para despesa de custeio¹ e 20% para despesa de capital². Escolas com até 50 alunos que não possuísem UEX os receberiam por meio da Entidade Executora (EEX), apenas na categoria econômica de custeio. Escolas que possuísem UEX teriam o valor depositado na sua conta corrente.

Além desses critérios, o Programa previa um repasse, a título de incentivo, de uma parcela extra de 50% dos recursos às escolas urbanas que cumprissem as metas intermediárias do Ideb estipuladas para o ano de 2007, pelo Inep, observando o critério da proporcionalidade das matrículas nas escolas que atendessem as duas fases do ensino fundamental, nos exercícios de 2008 e 2009. Nesse mesmo período todas as escolas rurais também tiveram direito a essa parcela extra, qualquer que fosse seu desempenho.

Os recursos, transferidos independentemente da celebração de convênio ou instrumento congênere e de acordo com o número de alunos extraído do censo escolar do ano anterior ao do repasse, destinavam-se à cobertura de despesas de custeio, manutenção

¹ As despesas de custeio, ou custos de manutenção, referem-se à aquisição de bens de consumo ou à contratação de serviços necessários à melhoria do desempenho da escola.

² As despesas de capital, ou custos de inversão, referem-se aos itens de grande durabilidade que se caracterizam como material permanente, passíveis de serem tombados para o patrimônio do município ou do estado, conforme a vinculação administrativa da escola.

e pequenos investimentos e deveriam ser empregados na implementação de projetos pedagógicos; no desenvolvimento de atividades educacionais; na avaliação de aprendizagem; na aquisição de material de consumo necessário ao funcionamento da escola; na aquisição de material permanente, quando recebessem recursos de capital; na manutenção, conservação e pequenos reparos da infraestrutura física da escola; na implementação do Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE Escola); no funcionamento das escolas nos finais de semana; e na promoção da Educação Integral.

Os procedimentos de execução do Programa tinham início com a pesquisa de preços e continuavam com o levantamento dos bens e serviços que deveriam ser priorizados, a quitação do pagamento com cheque nominativo e o comprovante de despesa. Por fim, quando adquirido algum bem, é feita sua doação à EEx para tombamento no seu patrimônio.

De acordo com dados do FNDE, em 2007 o PDDE executou R\$ 498,4 milhões, dos quais R\$ 490,5 milhões destinados a 124,5 mil escolas públicas, para atendimento de 28,3 milhões de alunos, e R\$ 7,9 milhões destinados a escolas privadas de educação especial, para atendimento de 197,4 mil alunos. Desse montante, foram direcionados:

- 37,5 milhões, mediante concessão de parcela extra de 50%, às escolas públicas rurais, a título de incentivo, como parte do plano de metas Compromisso Todos pela Educação e

- 11,3 milhões, mediante concessão de parcela suplementar, no valor de R\$ 2.500,00, às escolas públicas urbanas municipais e estaduais da 5ª a 8ª série, do Ensino Fundamental de oito anos, e do 6º ao 9º ano, do Ensino Fundamental de nove anos, com mais de 50 (cinquenta) alunos, selecionadas para receber laboratório de informática por meio do Programa Nacional de Informática na Educação (Proinfo), de forma a garantir estrutura adequada à instalação e operação dos referidos laboratórios. Além disso, a partir de 2007, por intermédio do PDDE, foram efetivados:

- incremento nos repasses destinados ao desenvolvimento de atividades educativas e recreativas nos finais de semana pelas escolas públicas das redes municipais, distrital e estaduais localizadas em regiões metropolitanas com alto índice de vulnerabilidade social, implicando reembolso no total de R\$ 44,8 milhões;

- repasse de recursos em favor de escolas situadas nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, atendidas pelo Programa Fundescola no período 2005/2006 com o Projeto de Melhoria da Escola (PME), a fim de viabilizar o Plano de Desenvolvimento da Escola

(PDE Escola) e contribuir para a elevação do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), alcançando a cifra de R\$ 30,9 milhões. (BRASIL/MEC, 2010)

Em 2008, o PDDE passou a atuar também na promoção da educação integral, que consiste na ampliação do horário letivo para, no mínimo, sete horas diárias, com o desenvolvimento de atividades culturais, artísticas, esportivas ou de aprendizagem. Mais de duas mil escolas de 25 estados e do Distrito Federal – localizadas em áreas metropolitanas com alto índice de vulnerabilidade social – foram selecionadas para receber recursos para o ressarcimento de despesas com transporte e alimentação de monitores e a aquisição de materiais de consumo e kits voltados às atividades desenvolvidas no horário integral.

Com a ampliação das ações do PDDE, o orçamento para 2008 também foi reforçado. Os recursos previstos chegaram a R\$ 730 milhões para contemplar o universo de 131,7 mil escolas com 27,7 milhões alunos. Em outubro de 2008, foi publicada a Resolução nº 43, que estendeu a assistência financeira às escolas públicas do Ensino Fundamental que desenvolvessem atividades de educação integral e apresentassem experiências pedagógicas consideradas inovadoras no campo científico, ou precisassem adequar sua estrutura física para facilitar a locomoção dos alunos com necessidades especiais.

Até então, o Programa previa que até dez escolas da rede estadual e distrital, até dez escolas da rede municipal das capitais, até cinco escolas localizadas em municípios com mais de 200 mil habitantes e uma escola pertencente ao grupo dos municípios prioritários³ poderiam utilizar o recurso de custeio do PDDE para realizar adequações arquitetônicas - a construção de rampas e a adequação de portas e banheiros, por exemplo -, favorecendo a igualdade de acesso e as condições de permanência aos alunos com deficiência ou mobilidade reduzida. Com a Resolução nº. 43 de 2009, esse número foi ampliado para 30 escolas estaduais, 20 municipais das capitais, sete de municípios com mais de 200 mil habitantes e duas dos municípios considerados prioritários. Além disso, foram liberados R\$ 20 mil para cada escola que adotou a educação integral. Esse recurso serviria para a aquisição de duchas, chuveiros e utensílios para a alimentação dos estudantes. A instituição de ensino também poderia comprar material e contratar serviços

³ Eram definidos como municípios prioritários aqueles que não haviam alcançado a média mínima prevista pelo Ideb.

para a realização de pequenas reformas, como instalação de chuveiros, reparos e melhoras em quadras esportivas, nos vestiários e em refeitórios.

Ainda em conformidade com dados do FNDE, em 2010 o orçamento do PDDE para todas as suas ações foi de R\$ 1,4 bilhão. Foram beneficiados, pelo PDDE Manutenção, 41.124.404 alunos de 137.640 escolas públicas e particulares sem fins lucrativos que ministram educação especial; pela ação PDDE Escolas de fim de semana, 1.893.594 estudantes de 2.223 escolas; pelo PDDE Educação Integral, 5.993.270 alunos de 9.660 instituições de ensino e, pelo PDDE – PDE Escola, 10.007.894 alunos de 16.643 escolas. (FNDE, 2011)

Cruz (2009), ao investigar a atuação do governo federal no tocante ao financiamento da educação básica para os estados e municípios, concluiu que o PDDE inaugurou a descentralização dos recursos financeiros para as escolas, o que correspondeu a uma antiga reivindicação por maior autonomia. Além disso, tem sido bem avaliado por escolas e por sistemas de ensino, e até induzido a criação de programas locais semelhantes.

Na perspectiva dessa autora, ele representou um esforço de técnicos do FNDE de pensar estratégias para viabilizar uma política mais eficiente de financiamento da educação. Outro aspecto positivo apontado foi a possibilidade de por meio da diferenciação no atendimento, minimizar as desigualdades regionais presentes nos critérios de distribuição da quota federal do salário-educação. Mesmo considerando que houve eficiência na aplicação dessa política de financiamento suplementar, ela aponta algumas críticas:

1) o baixo valor do recurso descentralizado; 2) a descaracterização dos conselhos escolares, que assumiram a função de Unidades Executoras; 3) a ingerência federal na implantação dessa política; 4) o acúmulo da função de execução e de fiscalização dos recursos nas localidades em que não há outra instituição para a gestão dos recursos e, principalmente; 5) a instituição de entidades de direito privado no interior de escolas públicas. (CRUZ, 2009, p. 7).

Adrião e Peroni (2007), ao analisar as implicações do PDDE para a gestão da escola pública e suas conexões com a democratização dessa gestão, a relação público e privado e a vinculação entre descentralização e centralização, concluíram que, embora esses recursos constituam importantes aportes no orçamento escolar, a participação da comunidade é reduzida na operação dos recursos repassados e, no que se refere à autonomia, essa ficou restrita à gestão financeira da escola.

No tocante à democratização da gestão, as autoras apontaram que a lógica do Programa enfatiza os aspectos procedimentais e privilegia a dimensão técnica-operacional, relegando a segundo plano a dimensão política inerente aos processos coletivos de tomada de decisão com graus mais avançados de participação. Ele reforçou o pragmatismo das políticas educacionais dos anos de 1990, que ressignificou o princípio da participação, reduzindo-o à execução de tarefas gerenciais e operacionais. Assim, na perspectiva de Adrião e Peroni (2007), esse processo tem como consequência

[...] a fragmentação do processo decisório expressa no aprofundamento da dicotomia entre as decisões de natureza pedagógica e as de natureza financeira. Tal fragmentação pode ser percebida de duas formas: a primeira relaciona-se à valorização das UEx em detrimento dos colegiados escolares, nos casos em que se constituem como instituições distintas e em que estes últimos, aos menos formalmente, mantêm-se responsáveis pelas decisões de natureza político-pedagógica. A segunda, nos casos em que os próprios colegiados assumiram o formato de UEx, tem em seu funcionamento a minimização das questões político-pedagógicas ou sua subordinação às de ordem financeira. (ADRIÃO E PERONI, 2007, p. 261).

Como foi mencionado, o PDDE constituiu um importante mecanismo de financiamento suplementar das escolas. A ampliação dos recursos no governo Lula possibilitou o desenvolvimento de ações importantes no interior da escola, que abrangeu desde a melhoria da aprendizagem dos alunos até a participação dos pais. Entretanto, apresentou limites no tocante à democratização da escola, uma vez que a participação e a autonomia se restringiram aos aspectos técnicos da execução do Programa. Com isso, as questões políticas foram secundarizadas.

Ao lado do PDDE, ainda em 1997, no contexto do Programa Fundescola, foi instituído o Plano de Desenvolvimento da Escola – PDE-Escola. Era considerada a principal ação dentro do Fundescola, uma vez que enfatizava “a escola, com foco no aluno”. Para sua implementação, foi publicado o documento denominado “*Como elaborar o Plano de Desenvolvimento da Escola: aumentando o desempenho da escola por meio do planejamento eficaz*”, elaborado em 1999 pelo Ministério da Educação pelo Fundescola.

Esse Manual destacava, em sua apresentação, dados sobre a precariedade da educação no país, explicitava o conceito de qualidade de educação e afirmava que qualidade de ensino vinha sendo vista cada vez mais como resultado de processos que se desenvolviam na escola e não na estrutura mais ampla do sistema educacional. Assim explicava o significado de uma escola de qualidade:

Por escola de qualidade entende-se aquela escola que desenvolve relações interpessoais que conduzem a atitudes e expectativas positivas em relação aos alunos; que dispõe de recursos humanos com formação e motivação adequadas e com material escolar e didático necessário; de instalações em quantidade e em condições adequadas de funcionamento; de processos definidos e organizados em função dos objetivos da escola. Além disso, uma escola de qualidade é aquela que constrói um clima escolar que favorece o processo de ensino-aprendizagem, e que conta com a participação dos pais no acompanhamento do desempenho dos filhos e na avaliação da escola. (BRASIL, 1999, p. 6)

Além da discussão sobre o conceito de qualidade da escola, o Manual apresentou de forma detalhada as características de uma escola de qualidade: a forte liderança do diretor, o trabalho em equipe, ênfase nas atividades de aprendizagem dos alunos, padrões de aprendizagem bem definidos, controle do progresso do aluno, programas de atendimento especializado aos alunos com dificuldades de aprendizagem, combate à evasão e à repetência, expectativa positiva quanto à aprendizagem dos alunos, objetivos compartilhados por toda a equipe da escola, escola atrativa e segura e participação dos pais.

Na análise das linhas e entrelinhas do Manual de PDE, foi possível apreender que os princípios que nortearam o Plano estavam ancorados na racionalização de gastos e na eficiência operacional. Nesse sentido, mesmo sendo anunciada a pretensão de o PDE-Escola fortalecer a autonomia e ampliar a participação nos processos decisórios, a pesquisa realizada por Fonseca, Toschi & Oliveira (2005) demonstrou a assimilação pelas práticas realizadas no interior da escola dos princípios que o nortearam:

No tocante ao trabalho escolar, imprime-se uma organização que se aproxima da racionalidade taylorista, na medida em que recupera princípios e métodos da gerência técnico-científica: facilita a divisão pormenorizada do trabalho escolar, com nítida separação entre quem decide e quem executa as ações; diluem-se as atividades escolares, muitas entre elas preexistentes ao PDE, em inúmeros projetos desarticulados e com “gerências” próprias. (FONSECA, TOSCHI & OLIVEIRA, p. 143)

Para a concretização dessa escola de qualidade, o documento em pauta defendia, entre outras ações, a importância do planejamento estratégico, apresentado como um mecanismo de fortalecimento da autonomia, que deveria ser entendido como um processo de análise da realidade com base na aprendizagem dos alunos. Implicaria, também, a autoavaliação da escola, a definição de sua visão estratégica e a elaboração de seu plano. No entanto, ao analisar as concepções de gestão e autonomia contida nos documentos que

orientaram o PDE na década de 1990, que deu origem ao PDE-Escola atual, Oliveira, Fonseca e Toschi (2004a, p. 29) chamam a atenção para o fato de que

[...] a proposta concebida no âmbito do Fundescola enfatiza a “gestão democrática” centrada numa concepção gerencialista e efficientista, como instrumento legal para organização do trabalho escolar. A autonomia escolar é garantida por um fundo repassado à escola, com vistas a estimular o quadro administrativo a tomar decisões que afetem materialmente a escola e a responsabilizar-se pelos resultados de suas decisões.

Valente (2002), por sua vez, ao analisar os documentos orientadores do planejamento escolar em Minas Gerais e que tiveram por base a primeira versão do Manual de Elaboração do PDE do Fundescola de 1997, cuja reedição de 2006 orientou as escolas naquele contexto, concluiu que as concepções de planejamento presentes nesse documento foram transpostas dos modelos da administração empresarial. Assim, passavam pela abordagem do Planejamento Estratégico, que se assenta em alguns conceitos básicos como “missão, visão estratégica, oportunidade”.

A partir desses conceitos básicos, apresentava um modelo de planejamento organizado de modo a garantir o controle dos processos de trabalho, assegurando assim que todos dentro da organização, fosse ela empresarial ou educativa, trabalhassem buscando alcançar os mesmos objetivos, as mesmas metas, já definidas pela alta direção.

Trazia ainda elementos do modelo do Gerenciamento da Qualidade Total que, quando aplicado ao campo da educação, levou-a a ser pensada sob a lógica do mercado. O aluno se transformou em cliente, a escola passou a funcionar como empresa prestadora de serviço e a lógica utilitarista e racional-instrumental é que passou a nortear toda a organização dos processos de trabalho.

Como consequência dessa forma de pensar a escola e a educação, também o planejamento do trabalho escolar assumiu como características e princípios centrais a busca da eficiência e eficácia, com ênfase no resultado em detrimento do processo, valorização da avaliação como mecanismo de controle dos processos de trabalho, sem preocupação com a função social da escola.

O PDE-Escola pautou-se na incorporação de elementos, tanto do planejamento estratégico quanto do planejamento tradicional normativo, especialmente pela sua preocupação com a definição de objetivos e metas de médio e longo prazo e pelo seu caráter prescritivo, regulamentador. Nesse contexto, a ênfase dada à participação e envolvimento de todos nos processos de trabalho não foi além do gerenciamento da rotina

do trabalho, uma participação, portanto, além de limitada, de caráter essencialmente operacional.

No governo Lula, o PDE-Escola foi articulado ao PDDE, sendo considerado pelo Ministério da Educação (MEC) uma ação importante, integrada ao conjunto de estratégias previsto no Plano de Desenvolvimento da Educação, que visava a contribuir para a melhoria do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) nas escolas de Ensino Fundamental regular das regiões brasileiras. O processo de operacionalização da aplicação financeira do PDE na escola era em parte, semelhante ao PDDE, visto que reivindicava a participação da comunidade escolar em todas as suas fases. Essa ação passou a ser mais abrangente a partir da Resolução nº. 9 de 24 de abril de 2007, que preconizava:

Art. 3º As escolas públicas do Ensino Fundamental regular terão à sua disposição o Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE) como instrumento de planejamento estratégico para melhor sistematizar e operacionalizar as rotinas implementadas no ambiente escolar. Parágrafo único. Quando da elaboração do PDE, as escolas deverão, explicitar as origens dos recursos disponíveis para sua implementação, compreendidos os recursos próprios, os originários do Município ou Estado ao qual estejam vinculadas administrativamente e os recebidos à conta do PDDE, inclusive aqueles destinados à implementação do PME. (BRASIL, 2007, p. 3).

Para implementação dessa ação foi utilizado o Manual de Elaboração do PDE-Escola de 2006, uma reedição da publicação de 1999, já analisada, porém com algumas mudanças em função do contexto em que foi lançada. Em nota a essa edição, seus organizadores afirmavam que a obra foi editada para atender aos objetivos do Programa Fundescola/Dipro/FNDE, em conformidade com o Acordo de Empréstimo n. 7122/BR com o Banco Mundial, no âmbito do Projeto BRA/00/27 do PNUD e do Projeto BRA 914/1111 da Unesco. Justificavam ainda que a modificação havia sido feita com o objetivo de possibilitar um trabalho mais preciso com foco nos resultados que a escola precisava alcançar, ou seja, atender melhor os alunos, pais e comunidade (BRASIL, 2006).

O PDE-Escola, mesmo reconfigurado no governo Lula (2003-2010), não alterou suas concepções basilares. Continua sendo uma ferramenta gerencial que objetiva auxiliar a escola a realizar melhor o seu trabalho, ou seja, focalizar sua energia, garantir que sua equipe esteja trabalhando de forma coesa, avaliar e adequar sua direção em resposta a um ambiente em constante mudança. “O PDE-

Escola constitui um esforço disciplinado da escola para produzir decisões e ações fundamentais que moldam e guiam o que ela é, o que faz e por que assim o faz, com um foco no futuro”. Assim,

pode ser considerado [...] como um processo de planejamento estratégico que a escola desenvolve para a melhoria da qualidade do ensino. É elaborado de modo participativo com a comunidade escolar (equipe escolar, pais de alunos e outras partes interessadas). Define o que é a escola, o que ela pretende fazer, aonde ela pretende chegar, de que maneira e com quais recursos. É um processo coordenado pela liderança da escola para o alcance de uma situação desejada, de uma maneira mais eficiente e eficaz, com a melhor concentração de esforços e de recursos. (BRASIL, 2006, p. 5).

Na apresentação do Manual que orientava a elaboração do PDE-Escola (BRASIL, 2006), ao discutir sobre a educação brasileira, seus idealizadores destacavam a ineficiência, a ineficácia e a falta de qualidade do ensino no país em virtude do custo elevado da educação, do baixo desempenho, da insatisfação e da falta de expectativas dos beneficiários. Para sair dessa situação, a experiência mundial teria mostrado ser necessário racionalizar o sistema, focalizar as aprendizagens dos alunos, bem como melhorar a qualidade da gestão do sistema e estabelecer mecanismos de monitoramento e avaliação dos resultados.

Afirmavam ainda que “sem uma escola de qualidade não pode haver ensino de qualidade”. Retomaram então o mesmo conceito de escola de qualidade do Manual de 1999 e acrescentaram que essa escola deveria colocar o aluno como foco de suas preocupações e assegurar a participação de todos, sendo, principalmente, “a que define e organiza processos que conduzem ao alcance de seus objetivos. A reunião dessas características se traduzirá em bom desempenho dos alunos”. (BRASIL, 2006, p. 7)

Outro aspecto que diferenciou os manuais de 1999 e o de 2006 é a explicitação, nesse último, da necessidade de políticas públicas que deem suporte às escolas. O Manual de 1999 não fazia referência à responsabilização do Poder Público com a educação, mencionava vagamente a importância da transferência de recursos diretamente para as escolas, além de responsabilizar unilateralmente a escola pela evasão, repetência e outros males. O Manual de 2006, por sua vez, destacava ser

necessário o estabelecimento de uma infraestrutura de implementação para proporcionar efetivo suporte às escolas. Nesse sentido, um dos pontos mais essenciais diz respeito à necessidade de as políticas educacionais incorporarem alguns elementos, tais como: tornar disponível às escolas estratégias que as orientem na consecução dos

objetivos identificados, focalizando o ensino-aprendizagem e reconhecendo a heterogeneidade de desempenho existente entre escolas; adotar políticas que realmente funcionem, isto é, políticas testadas e aprovadas e com potencial de escala; assegurar fundos para elevar a capacidade do sistema. (BRASIL, 2006, p. 6)

No entanto, ao analisar os pressupostos do PDE-Escola no governo Lula, Santos & Shiroma (2008) reafirmaram o caráter gerencialista que o fundamentava, visto que as ações eram pautadas em regras burocráticas, técnicas gerenciais e centradas na figura do líder, ao mesmo tempo em que predominava o enfoque no controle por meio da melhoria dos índices de desempenho. Nessa lógica, suas prioridades eram a responsabilização e a orientação para o resultado. Assim, ficava a cargo da escola e de seus profissionais a responsabilidade pelo sucesso ou fracasso nas avaliações externas. Essa situação tem gerado mudanças significativas na organização do trabalho pedagógico e no trabalho docente.

Outro aspecto evidenciado é a concepção de qualidade da educação que perpassa os dois documentos. A definição de uma escola de qualidade é restrita basicamente a sua estrutura e organização, uma vez que não há referência a sua função social. Estudos realizados pelos pesquisadores Dourado, Oliveira e Santos (2007) revelam que a qualidade da educação vai muito além do que foi apontado:

a qualidade da educação é um fenômeno complexo, abrangente, que envolve múltiplas dimensões, não podendo ser apreendido apenas por um reconhecimento da variedade e das quantidades mínimas de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem; nem, muito menos, pode ser apreendido sem tais insumos. Em outros termos, a qualidade da educação envolve dimensões extra e intraescolares e, nessa ótica, devem se considerar os diferentes atores, a dinâmica pedagógica, ou seja, os processos de ensino-aprendizagem, os currículos, as expectativas de aprendizagem, bem como os diferentes fatores extraescolares que interferem direta ou indiretamente nos resultados educativos. (p. 7)

Como foi indicado nas análises, de um modo geral, os dois documentos que orientaram o PDE-Escola nos governos FHC e Lula da Silva apresentaram os mesmos fundamentos, mas se diferenciaram na ação, principalmente no que se refere ao papel do poder público com a educação. Outros aspectos importantes são o fato de o PDDE e o PDE-Escola, em boa medida, no governo Lula, terem tornado mais transparente a distribuição dos recursos do salário educação e a grande contribuição para o orçamento das escolas, o que impactou positivamente no cotidiano delas.

Ao longo dos documentos analisados, percebeu-se que, no âmbito do discurso oficial, uma dimensão importante do PDDE e do PDE-Escola é a democratização da gestão da escola, que deverá ser concretizada por meio da participação e da autonomia. Nas resoluções do PDDE e nos manuais do PDE-Escola, é recorrente a presença dos termos “fortalecimento da participação social e da autogestão”, “a melhoria dos processos de gestão administrativa e pedagógica das unidades escolares” e “a promoção da autonomia escolar”.

Em suma, foi possível apreender que as políticas de financiamento suplementar como o PDDE e o PDE-Escola, implantadas no governo FHC e que tiveram continuidade no governo Lula da Silva, foram criadas no contexto da Reforma do Estado brasileiro sob a égide do estado mínimo. A ideia da descentralização, mas com características de desconcentração, foi a tônica das políticas educacionais nesse período. Entretanto, no decorrer desses dois governos, essas mesmas políticas foram marcadas por mudanças em alguns aspectos e permanências em outros.

No tocante ao PDDE, em 1995 o Programa tinha como foco a melhoria das escolas, a diminuição da evasão e a universalização do ensino fundamental. Era necessário o estabelecimento de convênios com estados e municípios para o repasse dos recursos. Posteriormente, em 1997, foram inseridas as escolas de educação especial de caráter filantrópico e, além do convênio, exigiu-se a criação das UEx, entidades de direito privado, como condição para o repasse dos recursos. Em 2001 foi abolido o convênio e aumentou o rigor na prestação de contas.

No início do governo Lula, em 2003, além das orientações do governo anterior, o foco do PDDE passou a ser a melhoria física e pedagógica das escolas e a redução das desigualdades educacionais. Para tanto, adotou-se o princípio redistributivo dos recursos e incluiu-se a educação indígena. Em 2004, corrigiram-se as defasagens entre escolas contemplando aquelas com maior número de alunos. Além disso, anunciava-se preocupação com o fortalecimento da participação social e com a autogestão das escolas públicas. A participação e a autonomia das escolas foram reiteradas nas resoluções posteriores.

Em 2007, no contexto do PDE, o PDDE foi articulado ao Ideb, explicitando assim os vínculos entre financiamento, gestão e avaliação. A partir daí pôde-se perceber a preocupação com o investimento em novas tecnologias que deveriam ser empregadas na melhoria do processo de ensino e aprendizagem, tendo em vista um desempenho satisfatório nas avaliações externas.

Nesse contexto, o PDDE passou a estimular, com o acréscimo de 50% do valor recebido pela escola, aquelas que atingissem as metas, alcançando o índice estipulado pelo Inep. Essa medida fortaleceu mais ainda o caráter regulador da avaliação, pois ela passou também a direcionar a organização do trabalho pedagógico da escola e o trabalho dos professores.

No que se refere ao PDE-Escola, discutiu-se sobre os seus princípios, sua estrutura e suas indicações operacionais. Os documentos que orientaram a sua elaboração, tanto no governo FHC (BRASIL, 1999) quanto no governo Lula (BRASIL, 2006), foram elaborados pelos mesmos autores, com recursos do empréstimo do Banco Mundial, no entanto evidenciaram-se algumas permanências e algumas mudanças. Os dois documentos foram fundamentados numa concepção gerencialista de educação, uma vez que adotaram o Planejamento Estratégico para embasar suas propostas de ações, portanto a concepção de gestão evidenciada é centrada na figura do diretor, enquanto a participação e a ideia de coletivo foram secundarizadas. Quanto à operacionalização, o PDE-Escola, no governo de FHC, foi vinculado ao Fundescola e restrito às regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste do país. No governo Lula transformou-se numa ação do PDDE e foi estendido para todo o país, porém foi utilizado como mecanismo para atender as escolas prioritárias que não haviam atingido as metas de desempenho estipuladas pelo Ideb.

No que tange à relação desses dois Programas com a gestão democrática da educação, este estudo revelou que os princípios fundantes da gestão democrática, como autonomia e participação, permearam o discurso dos documentos orientadores, tanto do PDDE, quanto do PDE-Escola. No entanto, as pesquisas realizadas apontaram os limites da democratização da gestão, uma vez que os aspectos técnicos e operacionais se sobrepuseram aos políticos.

Diante do exposto, as políticas de gestão da educação no Brasil, materializadas em ações políticas e Programas como o PDDE e o PDE-Escola, foram marcadas de um modo geral pelas mudanças nas práticas e permanências nos fundamentos. Além disso, as concepções de qualidade do ensino, gestão, avaliação, participação e autonomia não traduziram ainda os anseios de uma sociedade democrática.

No contexto do PDE e do Plano de Metas vinculado ao Compromisso Todos pela Educação, o PDDE e o PDE-Escola ganharam novos contornos. A gestão, a avaliação e o financiamento passaram a ser articulados e se constituíram numa nova forma de regulação da escola e do trabalho docente, principalmente por meio da avaliação, que se

tornou o eixo estruturante da política educacional. Mesmo sendo propostos como uma intervenção direta do governo federal nas escolas, estes sofrem a influência da regulação local e são ressignificados pelos governos locais.

Referências

ADRIÃO, Theresa; PERONI, Vera. Implicações do Programa Dinheiro Direto na Escola para a gestão da escola pública. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 98, p. 253-267, jan./abr.2007.

BRASIL. Casa Civil. **Medida Provisória** n. 2.178-36, de 2001.

BRASIL. Medida Provisória nº 1784, de 14 de dezembro de 1998.

BRASIL. **Ministério da Educação**. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Conselho Deliberativo. Resolução n. 12, de 10 de maio de 1995. Brasília, DF: FNDE, 1995.

BRASIL. **Ministério da Educação**. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Conselho Deliberativo. Resolução. 03, de 04 de março de 1997. Brasília, DF: FNDE, 1997.

BRASIL. Resolução nº 4 de 17 de março de 2009. Dispõe sobre os processos de adesão e habilitação e as formas de execução e prestação de contas referentes ao Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), e dá outras providências. Disponível em <<http://www.fnde.gov.br/home/>>. Acesso em: 18 abr. 2009.

BRASIL. Resolução nº 19 de 15 de maio de 2008. Dispõe sobre os processos de adesão e habilitação e as formas de execução e prestação de contas referentes ao Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), e dá outras providências. Disponível em <<http://www.fnde.gov.br/home/>>. Acesso em: 18 dez. 2008.

BRASIL. Resolução nº 9, de 24 de abril de 2007. Dispõe sobre os processos de adesão e habilitação e as formas de execução e prestação de contas referentes ao Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), e dá outras providências. Disponível em <<http://www.fnde.gov.br/home/>>. Acesso em: 5 mai. 2009.

BRASIL. Resolução nº 3, de 27 de fevereiro de 2003. 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. Disponível em <<http://www.fnde.gov.br/home/>>. Acesso em: 5 mai. 2009.

BRASIL. Resolução/FNDE/CD/ n.º 43, de 11 de novembro 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. Disponível em <<http://www.fnde.gov.br/home/>>. Acesso em: 5 mai. 2009.

BRASIL. Resolução/FNDE/CD/ nº. 10, de 22 de março de 2004. 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. Disponível em <<http://www.fnde.gov.br/home/>>. Acesso em: 5 mai. 2009.

BRASIL. Resolução/FNDE/CD/ nº 6 de 28 de março de 2006. Dispõe sobre os processos de adesão e habilitação e as formas de execução e prestação de contas, referentes ao Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), e dá outras providências. Disponível em <<http://www.fnde.gov.br/home/>>. Acesso em: 12 mar. 2009.

CRUZ, Rosana Evangelista. Financiamento da educação básica: ações do governo federal em relação a estados e municípios. **In: Anais...** Congresso da LASA (Associação de Estudos Latino-americanos) no Rio de Janeiro, Brasil, de 11 a 14 de junho de 2009.

DOURADO, L. F.; OLIVEIRA, J. F.; SANTOS, C. A. A qualidade da educação: conceitos e definições. **Série Documental: Textos para Discussão**, Brasília, DF, v. 24, n. 22, p. 5-34, 2007.

FONSECA, M; TOSCHI, M. S; OLIVEIRA, J. F. (orgs). **Escolas gerenciadas: planos de desenvolvimento e projetos políticos pedagógicos em debate**. 1 ed. Goiânia-GO: UCG, 2004.

MEC/PDEE. **Como elaborar o Plano de Desenvolvimento da Escola: aumentando desempenho da escola por meio do planejamento eficaz**. Brasília, Brasil, 2006.

SANTOS F. A. dos & SHIROMA E. O. Responsabilização e orientação para os resultados: prioridades do PDE- Escola. **In: Anais**. 1º Simpósio Nacional de Educação e XX Semana da Pedagogia. Unioeste, Cascavel, PR: nov. 2008.

VALENTE, Lucia de F. Políticas e Práticas do Planejamento Escolar em Minas Gerais ao final do século XX. 2002, 127 f. **Dissertação (Mestrado em Educação)**. UFU, Uberlândia, 2002.

4. O Programa Dinheiro Direto na Escola no município de Londrina - PR (2013-2014)

Edwylson de Lima Marinheiro

Maria José Ferreira Ruiz

Introdução

O presente texto faz parte de um estudo de maior amplitude, desenvolvido no período de 2014 a 2016 no Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu, intitulado, “O Programa Dinheiro Direto na Escola e a democratização da Gestão Escolar no município de Londrina-PR. A pesquisa em questão analisou o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) e as suas implicações para a democratização da gestão escolar. O estudo foi vinculado ao Grupo de Pesquisa Estado, Políticas Públicas e Gestão da Educação.

A proposta deste texto é apresentar alguns elementos sobre as características gerais do município de Londrina, analisar os dados coletados a respeito da rede municipal de educação, a condição das finanças com relação à educação municipal e, finalmente, analisar a gestão do PDDE no município, objeto de estudo desta pesquisa.

Para isso, utilizamos como fonte de dados os documentos do município de Londrina (Lei Orgânica do Município e Lei nº 9.012 de 23 de dezembro de 2002 que institui o Sistema Municipal de Educação), da Secretaria Municipal de Educação de Londrina (decretos, lei, estatutos, informações e documentos relacionados à execução do PDDE nos anos de 2013 a 2014) e, por fim, as resoluções emitidas pelo FNDE, com relação ao PDDE.

Organização e gestão da educação em Londrina

A rede municipal de educação de Londrina é relativamente nova, já que apenas “na década de 1940, percebe-se o início da formação de uma Rede Escolar Municipal, ainda muito modesta, mas imposta pela necessidade da própria sociedade”. (CESAR, 1976,

p.51). Nas décadas de 1930 a 1960, o ensino era desenvolvido na zona rural. A primeira escola atendia aos filhos dos trabalhadores da Companhia de Terras Norte do Paraná, que arcava com as despesas dos professores. Somente em 1939 é que a Prefeitura começou a assumir os recursos destinados à educação. Como podemos verificar, nas décadas de 1930 e 1940, a grande maioria dos estabelecimentos escolares eram particulares. Após a década de 1940, a cidade de Londrina começa a apresentar um grande crescimento populacional e de estabelecimentos comerciais, o que passou a exigir a formação de uma população com maior instrução para atender às necessidades dos setores comerciais e de serviços.

Os anos de 1960 foram marcados por debates na imprensa e na Câmara de vereadores pela necessidade de escolas para atendimento da população. Criou-se, então, o Departamento de Educação, embora grande parte das decisões era centralizada pelo prefeito, até coisas de menor importância, como troca de turno do professor. (CESAR, 1976).

Organização e gestão da educação em Londrina

Por meio do Decreto nº 257, de 11 de maio de 2004 (LONDRINA, 2004a), na primeira gestão do prefeito Nedson Luiz Micheleti (2001 – 2004), a organização e a gestão da educação vêm sendo modificada constantemente e a SME, na prática, realizou grandes alterações, pois a dinâmica educacional exigiu a implementação de uma nova organização administrativa da SME. A estrutura organizacional da sede administrativa da SME estabelece-se conforme a seguinte figura:

Figura 1 - Organograma da secretaria municipal de educação de Londrina



Fonte: Decreto nº 257 de 11/05/2004 (LONDRINA, 2004a) – Secretaria Municipal de Educação de Londrina/ PML.

Atualmente, este organograma foi readequado com novas diretorias, gerências e coordenadorias, mudanças ainda não finalizadas e aprovadas pelo executivo. Na prática, a Gerência de Gestão Escolar passará a ser chamada de Gestão Financeira, que está ligada à Diretoria de Finanças e Licitações. A Gerência de Gestão Financeira das unidades escolares ainda terá uma coordenadoria: a Coordenadoria de Controle de Convênios, que lidará com os convênios que repassam recursos para os CEIs filantrópicos. De acordo com a diretora financeira da SME, a mudança de nomenclatura do setor deu-se na nova administração quando se pensou que o setor lidava com os aspectos mais voltados ao financeiro das unidades escolares. Apesar dessa mudança, acreditamos que este lida com os aspectos da gestão dessas unidades escolares, visto que os aspectos da gestão estão presentes em todos os momentos da execução financeira, pois destinar os recursos financeiros envolve aspectos de gestão escolar, principalmente quando isto se dá por meio dos órgãos colegiados. O setor ainda é responsável pelo acompanhamento e assessoria ao conselho escolar e a APM/APF.

Na prática, a Gerência de Gestão Escolar passará a ser chamada de Gestão Financeira, que está ligada à Diretoria de Finanças e Licitações. A Gerência de Gestão Financeira das unidades escolares ainda terá uma coordenadoria: a Coordenadoria de Controle de Convênios, que lidará com os convênios que repassam recursos para os CEIs filantrópicos.

De acordo com a diretora financeira da SME, a mudança de nomenclatura do setor deu-se na nova administração quando se pensou que o setor lidava com os aspectos mais voltados ao financeiro das unidades escolares. Apesar dessa mudança, acreditamos que este lida com os aspectos da gestão dessas unidades escolares, visto que os aspectos da gestão estão presentes em todos os momentos da execução financeira, pois destinar os recursos financeiros envolve aspectos de gestão escolar, principalmente quando isto se dá por meio dos órgãos colegiados. O setor ainda é responsável pelo acompanhamento e assessoria ao conselho escolar e a APM/APF.

A análise da Gerência de Gestão Escolar, atual Gerência de Gestão Financeira, setor da secretaria de municipal de educação, é de extrema importância neste estudo, pois, dentre suas atribuições, estão,

Art. 15. À Gerência de Gestão Escolar, diretamente subordinada ao (a) Diretor (a) Administrativo(a), compete: [...] VII- orientar diretores (as), supervisores(as) e outros elementos da comunidade escolar, quanto à formação dos Conselhos Escolares, APM's, associações e outros órgãos de apoio; [...] VIII- orientar e aprovar os estatutos das APM's, APF's,

Conselhos Escolares; IX- orientar, acompanhar e analisar as reformulações de estatutos das APM's, APF's e conselhos escolares; XIII- realizar visitas periódicas às escolas para orientações e acompanhamento das APM's, APF's e Conselhos Escolares; XIV- instruir o acompanhamento e execução do PDDE - Programa Dinheiro Direto na Escola - junto às APM's (LONDRINA, 2004a, p. 13).

A Gerência de Gestão Escolar ligada à Diretoria Administrativa é o setor responsável pelo acompanhamento e fiscalização dos recursos financeiros destinados às escolas e centros municipais de educação infantil e CEIs filantrópicos, inclusive o do PDDE.

Um dos aspectos que nos chamam a atenção neste organograma é o fato de alguns setores da Secretaria Municipal de Educação serem organizados e denominados como gerência. Este conceito, trazido da administração de empresas, pode ser entendido como uma das partes encarregada de gerir e/ou dirigir os assuntos de uma empresa, orientando os esforços e recursos em uma determinada direção, na tentativa de maximizar os resultados.

Concomitante à gestão democrática, desenvolve-se também em 1990, a gestão gerencialista de cunho empresarial, que invade as instituições públicas. Este processo ganha força, impactando na formulação de novas propostas de gestão, com a reforma do Estado brasileiro em 1995. O setor empresarial, visto como mais moderno, eficiente e eficaz, passa a ser o novo modelo para a gestão da coisa pública. Podemos inferir que esta nomenclatura adotada pela SME se embasa nas concepções de gestão, baseadas na administração pública gerencial.

As unidades escolares municipais, em 2015, têm um organograma no qual constam as seguintes funções: direção, auxiliar de direção; supervisão; auxiliares de supervisão, além do pessoal do trabalho administrativo, da merenda e da limpeza, sendo esses dois últimos contratados por empresas terceirizadas.

As unidades escolares de Londrina

A Rede Municipal de Ensino de Londrina apresenta um total de 30.176 alunos distribuídos, principalmente, na zona urbana, frequentando do 1º ao 5º ano dos anos iniciais do ensino fundamental, representando, aproximadamente, 84% do total de alunos da rede. Dispõe de 28 Centros Municipais de Educação Infantil, atendendo 3.376 alunos, mantidos pela prefeitura, e 54 Centros de Educação Infantil Filantrópicos, mantidos por

associações sem fins lucrativos, que mantêm convênio com a Prefeitura Municipal de Londrina, e repassam recursos para atender à demanda de matrículas de Educação Infantil de Londrina. Estas instituições atendem a 5.546 alunos, ou seja, mais da metade, aproximadamente 62% dos alunos de Educação Infantil da rede. No ano de 2014, foram repassados R\$ 16.248.888,00 para as associações mantenedoras desses CEIs filantrópicos. Neste sentido, podemos dizer que o grande número de entidades filantrópicas que prestam serviços de assistência à Educação Infantil coaduna com as estratégias de estabelecimento de parcerias público-privadas previstas pelo processo de Reforma do Estado, iniciado na década de 1990. O plano de reforma do Estado propõe as parcerias, que, em Londrina, acontece por meio das associações que são pessoas jurídicas, de direito privado, sem fins lucrativos, não dirigidas pelo poder público, mas que recebem fundos públicos, ou seja, são espaços públicos não-estatais. Conforme Peroni,

Assim, a responsabilidade pela execução das políticas sociais deve ser repassada para a sociedade: para os neoliberais através da privatização (mercado), e para a Terceira Via pelo público não-estatal (sem fins lucrativos). (PERONI, 2006, p. 14).

No cotidiano das associações mantenedoras dos CEIs filantrópicos, verifica-se que grande parte passa por dificuldades com relação à quantidade de recurso para pagamentos de professores e manutenção básica da instituição. Sendo assim, contam com a colaboração dos pais, por meio de contribuição voluntária de recursos financeiros, e via promoções e parcerias com empresas, o que, segundo os dirigentes das associações, está cada vez mais difícil.

As referidas contribuições voluntárias são cobradas incisivamente pelas associações mantenedoras das instituições de educação infantil filantrópicas, portando caracterizam-se como mensalidade. Há inúmeras denúncias de pais de alunos no setor de ouvidoria da SME, relatando esta cobrança e denunciando que as sanções, caso os pais ou responsáveis não paguem, é o impedimento da matrícula para o nível seguinte. A Secretaria de Educação intervém, realizando contato com a associação mantenedora do CEI, notificando-a, sob pena de encerramento de convênio. Evidencia-se, aqui, uma contradição, visto que o convênio da prefeitura de Londrina com a associação mantenedora dos CEIs filantrópicos não é suficiente para a cobertura de todas as despesas para o funcionamento do CEI e, ao mesmo tempo, é competência do município a garantia da educação infantil e anos iniciais do ensino fundamental para a população.

Hoje, a rede municipal conta com 28 CMEIs e 53 CEIs. Apesar da tendência de municipalização e aumento considerável de CMEIs, a necessidade ainda é grande. Segundo informações da Secretaria Municipal de Educação, especificamente, a Gerência de Documentação Escolar, temos no município de Londrina aproximadamente um total de 4.000 crianças, em idade pré-escolar, à espera por vagas.

Nos anos iniciais do ensino fundamental as vagas existentes são suficientes para a demanda, mas, o que acontece é que, em alguns casos, os alunos não conseguem matricular-se próximo de sua residência, sendo necessário o transporte para bairros próximos, onde há vagas para atendê-los.

Sabemos que a capacidade financeira do município é importante para o investimento educacional. Assim, tomaremos as contas municipais, nos anos de 2014, relacionadas à educação, de forma a possibilitar algumas reflexões analíticas sobre as tendências gerais do município.

A rede municipal de educação e os recursos financeiros

A Constituição Federal de 1988 e a LDB lei nº 9394/96 estabelecem importantes normas que organizam a integração, a colaboração e as responsabilidades dos entes governamentais, em relação à educação e ao financiamento. No quadro a seguir, apresentaremos os principais pontos com relação a esses princípios:

Quadro 5 - Regime de colaboração financeira entre os entes federados

ENTE FEDERADO	LDB/96	CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988
União	Prestar assistência técnica e financeira aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios para o desenvolvimento de seus sistemas de ensino e o atendimento prioritário à escolaridade obrigatória, exercendo sua função redistributiva e supletiva (Art. 9, inciso III)	A União organizará o sistema federal de ensino e o dos territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, 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 (Art. 211, § 1º, Redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996)

Estados, Municípios e Distrito Federal	Definir, com os municípios, formas de colaboração na oferta do ensino fundamental, as quais devem assegurar a distribuição proporcional das responsabilidades, de acordo com a população a ser atendida e os recursos financeiros disponíveis em cada uma dessas esferas do poder público (Art.10, inciso II)	A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os estados, o Distrito Federal e os municípios, vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino (Art. 212)
---	---	---

Fonte: DOURADO, 2006. p. 34.

Esses importantes preceitos demarcam a integração, a colaboração e as responsabilidades dos entes governamentais, em relação à educação. Em consonância com a CF 1988 e a LDB 9394/96, o município de Londrina assegura, no artigo nº 161 da Lei Orgânica do Município, a aplicação de 25% da receita de impostos, proveniente de transferências constitucionais. Em relação ao financiamento da educação de Londrina, os recursos que o município dispôs, em 2014 e previa em 2015, são os seguintes:

Quadro 6 - Demonstrativo das receitas e despesas aplicadas na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino

RECEITAS DO MUNICÍPIO	VALOR DE 2014	VALOR DE 2015
TOTAL	R\$ 751.820.000,00	R\$ 790.652.000,00
Ensino Fundamental	R\$ 101.684.000,00	R\$ 72.905.000,00
Educação Infantil	R\$ 291.947.000,00	R\$ 51.894.000,00
Educação de Jovens e Adultos	R\$ 988.000,00	R\$ 1.018.000,00
Educação Especial	R\$ 2.789.000,00	R\$ 2.918.000,00
Administração Geral	R\$ 751.820.000,00	R\$ 18.281.000,00
Administração Básica - FUNDEB	R\$ 59.668.000,00	R\$ 62.285.000,00
TOTAL	R\$ 213.044.000,00	R\$ 209.301.000,00

Quadro elaborado pelo autor. Fonte: Balanço orçamentário anual. (LONDRINA, 2014a); LONDRINA, 2015b).

De acordo com a previsão orçamentária de 2014, o município aplicaria, na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), o valor de R\$ 213.044.000,00, que corresponde a 28,34% da receita resultante de impostos, compreendidas as transferências constitucionais. Para o ano de 2015, a previsão é de R\$ 209.301.000, que corresponde a 26,47% da receita, maior com o disposto em regulamentação, que seria o mínimo de 25%. A receita aqui especificada é composta pelos impostos e transferências constitucionais, sobre as quais incide um percentual de recursos para a Manutenção do Desenvolvimento Educacional (MDE). A educação, sobretudo aquela oferecida pelos estados e municípios, conta, ainda, com o salário educação. O valor total recebido para o investimento na MDE, no ano de 2014, foi utilizado nas seguintes despesas, conforme gráfico a seguir:

GRÁFICO 1 - Execução dos recursos na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – 2014



Gráfico elaborado pelo autor. Fonte: Secretaria Municipal de Educação/Diretoria de finanças e licitações.

Podemos verificar que grande parte dos recursos destinados à educação municipal foi utilizado para pagamento de pessoal e encargos R\$ 264.935.670,00, ou seja, 69,72% do valor total, seguido de 27,88% para manutenção e 2,60% com obras e equipamentos. Com relação aos recursos do FUNDEB, foram utilizados, no ano de 2014, um total de R\$ 107.413.398,48, sendo que R\$ 89.155.582,65, aproximadamente 83%, foram executados com a remuneração dos profissionais do magistério e R\$ 18.257.815,83, aproximadamente 17%, nas demais ações de manutenção e desenvolvimento do ensino. Neste sentido, o município vem respeitando a legislação que prevê que 60%, no mínimo, dos recursos devem ser destinados ao pagamento da remuneração dos profissionais do magistério da educação básica e, no máximo, 40% deve

ser direcionado para despesas diversas consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino (BRASIL, 2007a).

Como podemos observar, o valor executado no ano de 2014 é maior do que fora previsto pelo balanço orçamentário anual. Na administração pública, isso acontece quando há superávit orçamentário ou excesso de arrecadação, ou seja, quando a soma das receitas estimadas é maior que as das despesas orçamentárias previstas, podendo ocorrer a suplementação de recursos, para reforçar as dotações que já constam na lei orçamentária.

Até o ano de 2011, as associações (APMs e APFs) mantinham convênio com a Prefeitura Municipal de Londrina/Secretaria Municipal de Educação, pelo qual repassavam recursos, diretamente para a escola, oriundos de subvenção social para gastos com despesas de custeio ou manutenções emergenciais. Esse fato impactou, de forma bem expressiva, o cotidiano escolar, refletindo na falta de materiais de consumo e manutenção das unidades escolares, que passaram a ter que solicitar os materiais diretamente para a SME. Desde então, as APMs e APFs adotam meios para angariar recursos, tais como, promoções, ações entre amigos, incentivo à contribuição voluntária, ajuda de parceiros, entre outros. Estes meios compõem os chamados recursos próprios das APMs e APFs.

Para receber recursos públicos municipais, é necessário firmar o Termo de Cooperação Técnica e Financeira, comumente conhecido como convênio. Para isso, é necessário que as duas partes (município e associação) estejam interessadas em iniciar a parceria. A associação deve ser sem fins lucrativos, voltada ao atendimento educacional, apresentando uma variedade de documentos para formalização do termo, como, por exemplo: plano de trabalho aprovado, contendo o objeto, metas, etapas, conta bancária específica para gerenciamento dos recursos, plano de aplicação dos recursos, cronograma de desembolso, previsão de início e fim da execução, conclusão das etapas ou fases; registro da entidade no conselho municipal de educação; declaração de cadastro da entidade pela Secretaria; certidão de obrigações fiscais como certidão negativa de débito com a receita federal, estadual, municipal, dentre outros.

Para o recebimento de recursos privados via contribuição voluntária ou espontânea por parte das associações mantenedoras, não há necessidade da formalização de convênios ou parcerias. Geralmente, estes são repassados pelos pais de alunos matriculados. Apesar de ser voluntário, há inúmeros relatos de que as mantenedoras estipulam valores mensais para os pais contribuírem de forma incisiva e constrangedora,

com a justificativa de que este recurso é necessário para várias atividades complementares não pagas pela prefeitura. Além dos recursos municipais, a educação pública de Londrina conta com programas federais que repassam recursos de caráter suplementar, como veremos a seguir.

Os recursos federais repassados às unidades escolares municipais de Londrina

Podemos dizer que o PDDE - Educação Básica é o programa mais conhecido da rede municipal de Londrina, pois contempla quase a totalidade das unidades escolares públicas do município. O PDDE engloba várias ações e objetiva a melhoria da infraestrutura física e pedagógica das escolas e o reforço da autogestão escolar nos planos financeiro, administrativo e didático.

Com o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), o MEC procurou agilizar, por meio do PDDE, algumas ações específicas. Assim, existem outras modalidades dentro do PDDE conhecidas como “ações agregadas ou complementares”, que representam parcelas adicionais de recursos a algumas unidades executoras, com propósitos específicos como Mais Educação, Escola Acessível, Água na Escola, Escola do Campo, Ensino Médio Inovador, PDE Escola, Atleta na Escola, Escola Sustentável e Mais Cultura na Escola.

Uma das ações agregadas, por meio da qual as unidades escolares municipais recebem recursos, é o PDDE - Escola Acessível ou Acessibilidade, como é comumente chamado nas escolas. Este programa foi criado em 2008 e tem por objetivo a promoção, com acessibilidade, de alunos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades/superdotação, ao ambiente físico, aos recursos didáticos e pedagógicos e a comunicação e informação. Este Programa destina recursos financeiros às escolas públicas das redes municipais, estaduais e do Distrito Federal da educação básica, que possuam alunos da educação especial, matriculados em classes comuns e declarados no censo escolar do ano anterior ao do atendimento. Os recursos são transferidos para escolas já contempladas com salas de recursos multifuncionais, por intermédio de suas UEx, para cobertura de despesas de custeio e capital, seguindo as regras estabelecidas pelo PDDE.

Outra ação agregada que repassa recursos para as unidades escolares de Londrina é o PDDE – Educação Integral ou Programa Mais Educação, nome que ficou mais conhecido. Ele foi instituído pela Portaria Interministerial n.º 17/2007 (BRASIL, 2007d)

e regulamentado pelo Decreto nº 7083/2010. (BRASIL, 2010). Este programa constitui-se como estratégia do Ministério da Educação para induzir a ampliação da jornada escolar e a organização curricular na perspectiva da Educação Integral, com a finalidade de contribuir para a melhoria da aprendizagem, por meio da ampliação do tempo diário de permanência de crianças, adolescentes e jovens matriculados em escola pública. (BRASIL, 2010). Contudo, vários estudos, a exemplo de Félix (2012), apontam que, apesar de uma positiva intencionalidade, na prática é

[...] um Programa esvaziado, minimalista, que restringe o currículo ao que é oferecido na localidade, que trabalha com espaços cedidos pela comunidade, que explora o trabalho de pessoas com formação de ensino médio, ou cursando faculdade, que por falta de oportunidade de trabalho se submete ao regime de voluntariado, para ganhar uma ajuda de custo para transporte e alimentação (FÉLIX, 2012, p.112).

De acordo com a Gerência de Gestão Financeira da SME, 26 unidades escolares estão executando recursos provenientes desta ação. No ano de 2014, receberam o valor total de R\$ 241.508,37, sendo divididos em R\$ 204.881,41 para utilização em despesas na categoria custeio e R\$ 36.626,96 na categoria capital. Destas escolas, três unidades devolveram o recurso para o FNDE, por não ofertar ampliação de jornada devido à falta de infraestrutura básica como pessoal e espaço para desenvolvimento das atividades. É uma questão a ser pensada com relação ao desenvolvimento da política pública de educação integral que não se resume a repassar recursos financeiros para ampliação do tempo de permanência na escola, mas garantir uma estrutura física adequada, com recursos materiais e formação continuada para os profissionais que atuam no programa.

O PDE-Escola é um programa do MEC que repassa recursos financeiros de custeio e capital às escolas que não obtiveram satisfatório desempenho mensurado pelo Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB). Nos anos de 2013 e 2014, nenhuma das unidades escolares municipais de Londrina recebeu o recurso por meio deste programa. De acordo com a Resolução nº 49, de 11 de dezembro de 2013, são passíveis de receber este recurso as escolas cuja nota do IDEB tenha sido igual ou inferior a 3,6 (três vírgula seis) nos anos iniciais ou que estejam “entre os 5% mais baixos resultados da rede de ensino do ente federado”; (BRASIL, 2013c).

O Programa Atleta na Escola surge com o objetivo de incentivar a prática esportiva nas escolas, democratizar o acesso ao esporte, desenvolver e difundir valores olímpicos e paraolímpicos entre estudantes de educação básica, estimular a formação do atleta escolar e identificar e orientar jovens talentos.

Outro programa presente nas escolas de Londrina é o Mais Cultura nas Escolas. Iniciativa dos ministérios da Educação, da Cultura e do Desenvolvimento Social, tem entre suas finalidades promover a circulação de cultura nas escolas, contribuir para a formação de público no campo das artes e desenvolver uma agenda de formação integral de crianças e jovens. A formulação e o desenvolvimento dos projetos devem acontecer em parceria entre escolas, artistas e entidades culturais. As atividades poderão ser desenvolvidas dentro ou fora das escolas num período que varia de seis meses a um ano (BRASIL, 2012).

Pela exposição das ações agregadas do PDDE, que repassa recursos para as unidades escolares de Londrina, por meio das UEx, percebemos a dinamicidade da gestão financeira nas unidades escolares. Diante deste contexto, sentimos o desafio de investigar como se dá a implementação do PDDE dentro das escolas municipais de Londrina.

O PDDE nas escolas da rede municipal de educação de Londrina

As escolas públicas municipais de Londrina recebem o recurso PDDE desde o ano de sua criação, ou seja, desde 1995. Todos os anos, por meio da adesão do município e das APMs, todas as unidades escolares municipais de Londrina o recebem anualmente.

Para efetivação dos repasses do PDDE, por meio do FNDE, é necessário que as UEx e UEx façam a adesão ao Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), por intermédio do sistema PDDEWeb. Todos os procedimentos são formalizados em legislação específica.

Atualmente, os repasses dos recursos estão sendo realizados anualmente, em duas parcelas, de acordo com a escolha da UEx, no ano anterior. As UEx podem fazer escolha para o tipo de despesa em que pretendem utilizar o recurso, ou seja, na categoria custeio ou capital.

Para a escolha da categoria das despesas, é necessário que a APMs e APFs reúnam-se com os membros do conselho escolar a fim de definir prioridades. Neste momento, para se ter um olhar mais amplo, é necessária a presença de representantes da comunidade escolar na reunião destes colegiados, que é registrada em livro ata da associação para posterior encaminhamento da cópia do registro em cadastro, realizado por meio do PDDEWeb, à SME, especificamente, a Gerência de Gestão Financeira.

Neste cadastro, além de atualizar os dados da Associação que compõe a UEx, é necessário fazer a opção pela categoria das despesas para recebimento dos recursos,

conforme abordado no capítulo anterior. No quadro 10, podemos verificar a opção das UEx com relação à categoria das despesas nos anos de 2013 e 2014, para utilização dos recursos nos anos de 2014 e 2015 respectivamente.

Em 2013, para a execução de 2014, 71 UEx optaram por receber 80% dos recursos na categoria capital, e 20% na categoria custeio. Isso demonstra que a necessidades das unidades escolares é maior com relação à manutenção, conservação e pequenos reparos das unidades escolares e na aquisição de material de consumo necessário ao funcionamento da escola. No ano de 2014, houve um total de 93 unidades escolares beneficiadas com os recursos do PDDE, cujas escolhas foram realizadas no ano de 2013.

QUADRO 7 - Escolha de porcentagem – PDDE 2013 e 2014

2013			2014		
CUSTEIO	CAPITAL	Nº UEX	CUSTEIO	CAPITAL	Nº UEX
20 %	80 %	7	20 %	80 %	33
50 %	50 %	5	50 %	50 %	17
30 %	70 %	5	30 %	70 %	17
80 %	20 %	71	80 %	20 %	15
40 %	60 %	2	40 %	60 %	11
70 %	30 %	1	70 %	30 %	6
30 %	70 %	1	0 %	100 %	3
-	-	-	60 %	40 %	5
10%	90%	1	10 %	90 %	02
TOTAL DE UEX		93	TOTAL DE UEX		109

Quadro elaborado pelo autor. Fonte: SME/ Gerência de Gestão Financeira.

Como podemos verificar na opção de 2014, para execução dos recursos no ano de 2015, observamos relevantes alterações com relação à escolha das UEx para utilização destes recursos. Verificamos que 33 UEx optaram por receber 80% dos recursos na

categoria capital e 20% na categoria custeio. Sequencialmente, 17 UEx optaram em utilizar 70% dos recursos na categoria capital e 30% na categoria custeio, o mesmo número de UEx, ou seja 17 registrou a opção de escolha de 50% para cada uma das categorias, a de custeio e capital. Percebemos que houve praticamente uma inversão com relação à escolha do ano anterior. Podemos inferir que este quadro se deve ao resultado dos investimentos da SME com relação à manutenção das unidades escolares municipais.

Ao extinguir o recurso do convênio para as APMs e APFs municipais, toda a manutenção da escola fica sob a responsabilidade do município por meio da SME. Neste contexto, assim como as entidades filantrópicas, as escolas municipais, quando se veem necessitadas de materiais ou serviços de urgência, recorrem ao recurso do PDDE, o que percebemos que ocorre muito pouco, ou recorrem à APM/APF da unidade escolar, que precisa angariar recursos para suprir as necessidades básicas da escola. Podemos inferir, assim, que a prefeitura não garante de forma efetiva a manutenção das escolas, ou que o recurso proveniente do PDDE não é suficiente para suprir as necessidades da escola, ou ainda que o processo de compra, por meio da prefeitura e do PDDE, é muito burocrático, não atendendo às necessidades urgentes da escola.

Percebemos, então, que este é o modelo de gestão democrática que é propagado pelas políticas neoliberais, o qual se utiliza do mecanismo da autonomia escolar, como sinônimo de desresponsabilização do Estado relativa às suas obrigações constitucionais para com a educação.

A previsão de recursos a serem recebidos via PDDE, neste ano de 2015, é de R\$ 798.380,00, sendo que R\$ 481.976,00 são destinados a despesas de capital e R\$ 316.404,00 para contemplar 108 (cento e oito) UExs, além da 2ª parcela referente ao ano de 2014, que foi repassada somente no dia cinco de fevereiro de 2015 e fará parte do processo de prestação de contas do ano de 2015. Esta é a primeira vez que ocorre este imenso atraso no repasse de recursos do PDDE, até o presente momento, 26 de julho de 2015, nenhuma das UExs recebeu recursos referentes ao exercício de 2015.

Desde a criação do Programa, em 1995, os recursos sempre foram pagos integralmente, numa única parcela anual, transferida às escolas públicas de educação básica, em maio ou junho de cada ano. No ano de 2014, foi a primeira vez que o valor foi dividido em duas parcelas. Acreditamos que esta medida faça parte do programa de ajuste financeiro que o governo federal vem adotando devido à crise econômica que o país enfrenta. O pagamento em duas parcelas do recurso de PDDE/2014 e suas ações agregadas está amparado na resolução do FNDE nº5, de 31 de março de 2014, que prevê

Art. 2º. Observando a disponibilidade orçamentária e financeira, excepcionalmente, fica o FNDE autorizado a liberar em duas parcelas os recursos referentes a 2014, destinados ao Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) e demais ações vinculadas. (BRASIL, 2014a).

Segundo informações da MEC/FNDE, em resposta a questionamentos da SME, os recursos financeiros do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), referentes a 2015, não têm data marcada para serem transferidos às prefeituras. O repasse que acontecia normalmente até junho vem preocupando os gestores das escolas municipais que se organizam já no início do ano para utilização dos recursos para efetivação da sua proposta pedagógica. Este atraso vem comprometendo o atendimento de algumas necessidades da escola e o tempo para prestar contas.

É importante destacar que três CMEIs foram inaugurados recentemente e não participaram do censo no ano de 2014, e uma escola municipal com mais de 50 alunos já fez parte do censo no ano de 2015, mas ainda não constituiu sua APM. Em vista da sua situação, não receberão o recurso do PDDE, pois não atenderam aos requisitos para serem contempladas pelo programa.

O papel da UEx na gestão do PDDE

As UEx das unidades escolares de Londrina estão representadas pelas APMs e APFs, que são pessoas jurídicas sem fins lucrativos, que representam interesses dos pais e mestres da escola, promovendo ações que oportunizam a integração entre família, escola, poder público e comunidade.

As associações das unidades escolares municipais de Londrina são regulamentadas por estatuto próprio, documento este que normatiza todo o seu funcionamento. Vemos que, estando a associação regularmente constituída, ela adquire personalidade jurídica e não pode ter caráter político-partidário, religioso, racial e nem fins lucrativos, não havendo remuneração dos seus dirigentes ou conselheiros.

De acordo com a minuta do Estatuto das Unidades Escolares de Londrina, a APM e APF têm, dentre seus objetivos,

[...] III – executar os recursos financeiros: subvenções, convênios, doações, contribuições voluntárias e os que forem repassados através de parcerias, de acordo com as prioridades estabelecidas em conjunto com o Conselho Escolar para que contribuam no rendimento escolar dos educandos; [...] (LONDRINA, 2015a, p.1. Grifo do autor)

Procuramos destacar este objetivo que se refere à execução de recursos financeiros, à gestão dos recursos financeiros recebidos que deve ser de forma democrática, juntamente com o conselho escolar, que definirá as necessidades prioritárias para aplicação do recurso com vistas à melhoria do rendimento dos alunos.

Ainda temos no artigo 4º que trata das atribuições da Associação,

[...] III - reunir-se com o Conselho Escolar para definir o destino dos recursos advindos de convênios públicos mediante a elaboração de planos de aplicação, bem como reunir-se para a prestação de contas desses recursos; IV- apresentar balancete mensal aos integrantes da comunidade escolar, através de editais e semestrais em Assembleia Geral; [...] VI - registrar em livro próprio a prestação de contas de valores e inventários de bens (patrimônio) da associação, sempre que uma nova Diretoria e Conselho Fiscal tomarem posse; VII - receber doações e contribuições voluntárias, fornecendo o respectivo recibo preenchido em 02 vias, assinado pelo Presidente ou Diretor Financeiro da APM; [...] IX - celebrar convênios com o Poder Público para o desenvolvimento de atividades curriculares, implantação e implementação de projetos e programas no Estabelecimento de Ensino, apresentando plano de aplicação e prestação de contas no setor responsável na Secretaria Municipal de Educação; X - celebrar contratos administrativos com o Poder Público, nos termos da Lei Federal nº8.666/93, prestando-se contas ao setor responsável da S.M. E; XI - contratar pessoas jurídicas de direito privado ou pessoas físicas para a consecução dos seus fins, nos termos da legislação civil pertinente, mediante a aprovação da SME; [...] (LONDRINA, 2015a, p.2).

Das treze atribuições de competência da APM, sete estão relacionadas à gestão de recursos financeiros, como a definição de prioridades de investimentos dos recursos financeiros, prestação de contas, recebimento de doações, celebração de parcerias financeiras e contratação de pessoas jurídicas ou físicas. Outras atribuições têm caráter meramente burocrático, como, por exemplo, a obrigatoriedade do registro em livro ata, organização da documentação e procedimentos administrativos internos da associação. Poucas são as atribuições relacionadas à questão pedagógica. Isso confirma os resultados de algumas pesquisas, como as de Valente (2011), Kalam (2011), Cardoso (2009), e Silva (2005), que demonstram que, na prática, as Associações de Pais e Mestres desempenham uma função mais burocrática, prevalecendo o aspecto financeiro sobre o pedagógico e a falta de participação dos pais na tomada de decisões e na vida da escola. Constatamos que a participação dos membros das APM nas atividades solicitadas pelas UEx é reduzida à colaboração com a direção da escola para a execução de tarefas operacionais.

A atribuição expressa no parágrafo “VII - receber doações e contribuições voluntárias [...]” (LONDRINA, 2015a, p. 2) revela uma política distante do que propõe a

gestão democrática, uma vez que, em nome da descentralização, participação e autonomia, a comunidade escolar fica restrita à captação de recursos financeiros para a manutenção das escolas. Nas palavras de Adrião e Peroni (2007b):

A lógica e as práticas decorrentes da política institucional promovida pelo PDDE podem, também, ser apreendidas pelo estímulo, ainda que indireto, do Programa de co-financiamento da escola pela comunidade escolar, ideia que tende a limitar a participação dos usuários à arrecadação e gestão de recursos financeiros, redesenhando a atuação dos colegiados. (ADRIÃO; PERONI, 2007b, p. 261-262).

Outro aspecto relevante no Estatuto da associação é que, dentre suas atribuições, consta,

Parágrafo Único. Manter atualizado o Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ) e a Declaração de Débitos e Créditos Tributários Federais (DCTF) junto à Receita Federal, à RAIS junto ao Ministério do Trabalho, a Certidão Negativa de Débitos do INSS, o cadastro da Associação junto a SME, e documentos para os fins necessários. (LONDRINA, 2015a, p.2).

A associação, regularmente constituída (com estatuto registrado em cartório, diretoria eleita, inscrição no CNPJ etc.), adquire personalidade jurídica e, assim, deve cumprir uma série de obrigações fiscais e sociais de órgãos da administração pública federal, estadual e municipal. O quadro social da APM é constituído por um número ilimitado de associados que são divididos em Associados Efetivos e Associados Colaboradores. Podem fazer parte dos associados efetivos os pais, ou responsáveis legais de alunos e mestres³⁰ da Unidade Escolar. Os Associados Colaboradores podem ser constituídos por ex-alunos, pais de ex-alunos, ex-professores, ex-funcionários e membros da comunidade que manifestarem o desejo de participar. (LONDRINA, 2015a, p. 4).

Nas unidades escolares municipais de Londrina, grande parte das associações, sejam representativas de CMEIs ou Escolas Municipais, possuem, como composição, a seguinte diretoria: Presidente; Vice-Presidente; Secretário; Suplente de Secretário; Diretor Financeiro; Suplente de Diretor Financeiro; Diretor Sociocultural e Esportivo e Suplente de Diretor Sociocultural e Esportivo.

Dentre as atribuições dos membros que compõem a associação, destacamos:

Art. 19. Compete ao Presidente: I - administrar a Associação, representando-a em juízo ou fora dele; [...] IV - assinar juntamente com o Diretor Financeiro, as obrigações mercantes, cheques e outros documentos que importem em responsabilidades financeiras ou patrimoniais para a Associação; [...] Art. 20. Compete ao Vice-Presidente: I - auxiliar o Presidente em todas as suas atribuições e

substituí-lo em seus impedimentos; [...] Art. 21. Compete ao Secretário: I - lavrar as atas das reuniões da Diretoria e das Assembléias Gerais; [...] Art. 23. Compete ao Diretor Financeiro: I - assinar, junto com o Presidente da APM, as obrigações mercantis, cheques, balanços e outros documentos que importem responsabilidade financeira ou patrimonial para a Associação; II - promover a arrecadação e fazer a escrituração contábil das contribuições dos integrantes e demais receitas da Associação assegurando a respectiva exatidão dos registros; [...] Art. 25. Compete ao Diretor Sociocultural e Esportivo: I - promover a integração escola comunidade através do planejamento e da execução de atividades sociais, culturais e esportivas. (LONDRINA, 2015a, p. 6-7).

Os cargos de presidente e vice-presidente, diretor financeiro e suplente de diretor financeiro são restritos aos pais e/ou responsáveis legais de alunos matriculados com frequência regular. Já os cargos de secretário, diretor sociocultural e esportivo e conselho fiscal poderão ser ocupados por pais e/ ou professores.

O mandato da diretoria e conselho fiscal das APMs/APFs das Escolas Municipais de Londrina são de dois anos, permitindo-se uma única recondução de cada um dos membros. Para que as eleições aconteçam, é convocada a assembleia geral ordinária (convocação feita de acordo com o estatuto). Este tipo de assembleia é exclusivo para eleição, fundação e alteração estatutária.

A execução e prestação de contas dos recursos do PDDE em 2014

Nesta seção, descrevemos de que maneira se dá o processo de execução e prestação de contas do PDDE pela UEx. Como já abordado no capítulo anterior, o processo de execução do PDDE inicia-se com a adesão ao programa e opção de porcentagem no ano anterior. Vale reiterar que esta opção é definida juntamente com a comunidade escolar, representada pelo conselho escolar e registrada em ata com as justificativas sobre a opção escolhida. Além de aderir ao programa e efetivar o cadastro da EEx e das UEx pelo sistema PDDEWeb, é condição para o recebimento do recurso que a escola possua alunos matriculados, de acordo com os dados extraídos do censo escolar, realizado pelo Ministério da Educação (MEC), no ano anterior ao do repasse e não possuir pendências com a prestação de contas relativa aos anos anteriores.

De acordo com a Gerência de Gestão Financeira da SME e de dados do FNDE31, no ano de 2014, todas as 113 UEx apresentaram a prestação de contas. Dentre estas, somente quatro foram aprovadas com ressalva32, pois foi detectado que gastaram os recursos fora dos limites das categorias de capital e custeio e nenhuma resultou em

reprovação na prestação de contas. Com o depósito do recurso pelo FNDE, é necessário que a UEx aplique o recurso em conta investimento ou poupança, conforme definido na resolução,

Art. 15 Enquanto não utilizados na sua finalidade, os recursos do PDDE deverão ser, obrigatoriamente, aplicados em caderneta de poupança aberta especificamente para o programa, quando a previsão do seu uso for igual ou superior a um mês, ou em fundo de aplicação financeira de curto prazo ou operação de mercado aberto lastreada em títulos da dívida pública, se a sua utilização ocorrer em prazo inferior a um mês. (BRASIL, 2013a, p.8).

O próximo passo do processo de execução é a definição das prioridades, o que ocorre em reuniões da APM/APF com o conselho escolar, que devem ser registradas em livro ata da associação e do conselho escolar no qual conste o levantamento das necessidades prioritárias da escola e a seleção dos materiais e bens e/ou serviços destinados a supri-las. Definidas as prioridades, é o momento de preencher o anexo rol de materiais, bens e/ou serviços prioritários³³ e encaminhar para análise da classificação dos itens quanto às categorias capital e custeio pela Gerência de Gestão Financeira, juntamente com a cópia da ata que as definiu.

Após análise e aprovação da Gerência de Gestão Financeira da SME, a APM deve realizar a pesquisa de preços que visa à escolha da proposta mais econômica para o erário da associação, ou seja, aquela que oferece menor preço. É obrigatória a avaliação de três orçamentos que deverão ser indicados no formulário Consolidação de Pesquisas e Preços para apuração dos menores preços obtidos para cada item ou lote cotado e definidos os fornecedores e/ou prestadores. Com a escolha da melhor proposta, é necessário preencher o Comprovante de Benefícios, que é um formulário que registra os materiais e bens fornecidos e/ou serviços prestados.

Faz parte do processo de execução e prestação de contas do PDDE a verificação da idoneidade das empresas que vendem os produtos ou realizam serviços. Para isso, é obrigatório consultar o cadastro das empresas, verificando seus status na Secretaria da Receita Federal do Brasil, que deve apresentar a situação cadastral ativa. É necessário imprimir o cartão CNPJ para apresentar junto com o processo de prestação de contas ao setor responsável pela análise.

O pagamento ao fornecedor pode ser realizado por cheque nominal, cruzado, no mesmo valor da nota fiscal e é recomendada a utilização das modalidades de pagamento eletrônico. As notas fiscais devem ser apresentadas em nome da associação, identificadas FNDE/PDDE, carimbadas no verso, identificando quem recebeu as mercadorias.

Finalizado o processo de compras, é necessário o preenchimento de toda documentação necessária, estabelecida por resolução.

Dentre as legislações que regulamentam a prestação de contas do PDDE, destacamos a Resolução nº. 10, de 18 de abril de 2013 (BRASIL, 2013a), que dispõe sobre os critérios de repasse e execução do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), a Resolução nº. 15, de 10 de julho de 2014 (BRASIL, 2014c), que dispõe sobre as prestações de contas das entidades beneficiadas pelo Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) e suas ações agregadas, e a Resolução nº. 05, de 31 de março de 2014 (BRASIL, 2014a), que dispõe sobre a efetivação das transferências de recursos, destinados ao Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) e demais ações vinculadas referentes ao exercício do ano anterior.

Segundo a Resolução nº 10, de 18 de abril de 2013, as prestações de contas

[...] deverão ser encaminhadas às Entidades Executoras (EEx) - prefeituras municipais ou secretarias estaduais e distrital de educação - às quais se vinculem as escolas que representam, até o último dia útil de janeiro do ano subsequente à efetivação do crédito nas correspondentes contas correntes específicas, devendo ser constituídas: I - do Demonstrativo da Execução da Receita e da Despesa e de Pagamentos Efetuados; II - dos extratos bancários da conta bancária específica em que os recursos foram depositados e das aplicações financeiras realizadas; III - da Conciliação Bancária, se for o caso; e IV - de outros documentos que concorram para a inequívoca comprovação da destinação dada aos recursos. (BRASIL, 2013a).

Sendo a UEx uma entidade que administra dinheiro público e privado, deve-se prestar contas dos recursos financeiros provenientes do FNDE, para o próprio FNDE e demais órgãos.

No ano de 2014, as UEx da rede municipal tiveram o prazo para prestar contas até o primeiro dia do mês de dezembro do ano de 2014. Tal processo de prestação de contas é composto por toda documentação referente à execução e à prestação de contas, conferidas e aprovadas pelo Conselho Fiscal, conforme abordado anteriormente.

Como verificamos, a UEx deve prestar contas de seus gastos à Secretaria Municipal de Educação, em data estabelecida previamente e à comunidade. A orientação da SME é que a comunidade precisa ser informada de todas as despesas feitas em benefício da escola, podendo isso ser divulgado de várias maneiras: publicando as informações no jornal interno, no mural ou em assembleias com a presença de pais, professores e alunos. A prestação de contas deve ser organizada pelas UEx para apresentação no setor responsável pelo acompanhamento e fiscalização da SME, à

Gerência de Gestão Financeira. Os documentos que fazem parte do processo de prestação de contas são os seguintes:

Os relatórios e anexos da prestação de contas precisam ser aprovados pelo conselho fiscal antes de serem divulgados e entregues. Todos os originais de documentos fiscais precisam ser encaminhados ao órgão responsável pela análise da prestação de contas (SME/Gerência de Gestão Financeira).

QUADRO 8 - Demonstrativo de execução - PDDE 2014.

EXECUÇÃO 2014			
	CUSTEIO	CAPITAL	TOTAL
SALDO ANTERIOR	R\$ 17.005,57	R\$ 17.933,05	R\$ 34.939,22
PREVISÃO PARA 2014	366.409,60	421.027,40	787.437,00
RECEBERAM	R\$ 178.888,80	R\$ 205.179,70	R\$ 384.068,50
GASTOS	R\$ 165.853,06	R\$ 186.998,92	R\$ 352.851,98
RENDIMENTOS	R\$ 4.138,14	R\$ 6.033,71	R\$ 10.171,85
SALDO	R\$ 34.179,45	R\$ 42.148,14	R\$ 77.327,59

Fonte: SME/ Gerência de Gestão Financeira

Como podemos verificar, grande parte dos recursos foram repassados para serem gastos na categoria capital, conforme opção da UEX no ano anterior. Do valor total de R\$ 384.068,50 (trezentos e oitenta e quatro mil, sessenta e oito reais e cinquenta centavos), foram gastos R\$ 165.853,06 (cento e sessenta e cinco mil, oitocentos e cinquenta e três reais e seis centavos), na categoria custeio, e R\$ 186.998,92 (cento e oitenta e seis mil, novecentos e noventa e oito reais e noventa e dois centavos), na categoria capital. O valor de R\$ 77.327,59 (setenta e sete mil, trezentos e vinte e sete reais e cinquenta e nove centavos) foi reprogramado para ser gasto no ano (2015). O processo de execução específico dentro de duas escolas municipais de Londrina será abordado no próximo capítulo deste estudo e comporá o relatório final. Podemos constatar que a Associação de Pais e Mestres, ao assumir o papel de uma UEx, constitui-se em uma das estratégias de descentralização financeira, e, apesar de instituir uma forma de maior

participação da comunidade escolar, abre possibilidade da retirada do Estado como responsável pelo financiamento da educação. A instituição obrigatória de uma UEx dentro de uma escola pública para recebimento dos recursos,

[...] objetiva, atualmente, a montagem de uma estrutura paralela ao estabelecimento para a captação de recursos, o que pode vir a se adequar à proposta de organizações públicas não-estatais do programa de reforma do Estado (PERONI, 2003, p. 102-3).

O PDDE tem um papel importante, propiciando, por meio da UEx, que o dinheiro público vá para a escola pública, fortalecendo sua democratização, abrindo possibilidades de o recurso ser gerido por meio da colegiados escolares, mas, ao mesmo tempo, fortalecendo os processos gerenciais, cabendo ao Estado o controle e a regulamentação das ações e às escolas, além das várias atribuições na área pedagógica, administrativa, entre outras, o papel de captar recursos.

A este respeito, Gouveia et al. (2004) defende que,

A escola, normalmente, não arrecada para fazer caixa com objetivo de financiar atividades estranhas à sua função social. O que significa que as necessidades da escola pública, que deveriam ser sanadas pelo poder público direta ou indiretamente (com ações diretas ou com recursos transferidos), acabam tendo sua solução orquestrada pela própria escola que com isso financia a si mesma. É fato que na maioria das escolas esse recurso arrecadado é formalmente arrecadado pela APM, que é uma instituição privada, logo este dinheiro é privado. Mas, também é fato que na mesma maioria, as APM são instituições de “fachada”, isto é, são a justificativa legal para a escola pública, instituição que não tem autonomia jurídica, poder arrecadar e administrar recursos financeiros, sendo que normalmente são os dirigentes escolares os reais gestores financeiros desses e de todos os recursos financeiros que passam em espécie pela escola. (GOUVEIA et al., 2004, p.166)

As UEx, para operacionalizarem o PDDE, inserem atribuições e responsabilidades praticadas pelo mercado na gestão da escola pública. Este panorama pretendeu apresentar a realidade da rede municipal de educação de Londrina e traçar uma descrição inicial da gestão dos recursos, especificamente do PDDE, pelas UEx das unidades escolares municipais.

Considerações Finais

O estudo procurou analisar a implementação do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) e as suas implicações para a gestão escolar, em duas escolas municipais,

na cidade de Londrina. Em vista disso, fez-se necessário, também, explicitar os princípios e fundamentos históricos, políticos e econômicos do PDDE; analisar a gestão financeira do PDDE; e, ainda, diagnosticar consequências, possibilidades e dificuldades da implementação do programa para gestão das escolas pesquisadas.

Com base em nossa investigação, a participação dos segmentos representativos nos órgãos colegiados está mais relacionada às questões burocráticas e operacionais. Contudo, embora reconheçamos os limites destacados no estudo, consideramos que, ainda que a autonomia da escola no PDDE seja limitada às decisões operativas, ela pode vir a representar avanços no campo da gestão escolar democrática, já que, por meio dela, viabilizam-se o controle e o emprego do dinheiro público, pela comunidade escolar, no interior das unidades de ensino. É necessário reconhecer que as escolas são formadas por sujeitos políticos, não passivos, que podem desenvolver processos de gestão que busquem romper com a renitente burocracia empresarial que se instala nestas instituições, pois isso faz parte de um jogo de forças políticas que precisa ser enfrentado pelos trabalhadores da educação.

Encerramos este estudo cientes de que, apesar do esforço empreendido, não houve o esgotamento das possibilidades de análise sobre a temática aqui apresentada. As lacunas que ficaram precisarão ser preenchidas com outras pesquisas relacionadas ao processo de democratização da gestão escolar, já que são muito relevantes e merecem ser desenvolvidas.

Referências

ADRIÃO, Theresa; PERONI, Vera Maria Vidal. Implicações do Programa Dinheiro Direto na Escola para a gestão da escola pública. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 98, p. 253-267, jan./abr., 2007b.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 07 abr. 2014.

_____. **Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007**. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB. 2007a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/111494.htm>. Acesso em: 01 mai. 2015.

_____. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Resolução nº10, de 18 de abril de 2013. Brasília: FNDE, 2013a. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/fndelegis/action/UrlPublicasAction.php?acao=abrirAtoPublico&sgl_tipo=RES&num_ato=00000010&seq_ato=000&vlr_ano=2013&sgl_orgao=CD/FNDE/MEC>. Acesso em: 10 out. 2014.

_____. **Resolução nº 49, de 11 de dezembro de 2013.** Dispõe sobre a destinação de recursos financeiros, nos moldes operacionais e regulamentares do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), a escolas públicas da educação básica para implementação do Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE Escola). 2013c. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/fndelegis/action/UrlPublicasAction.php?acao=getAtoPublico&sgl_tipo=RES&num_ato=00000049&seq_ato=000&vlr_ano=2013&sgl_orgao=FNDE/MEC>. Acesso em: 20 jun. 2015.

_____. **Resolução nº 5, de 31 de março de 2014.** Dispõe sobre a efetivação das transferências de recursos, destinados ao Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) e demais ações vinculadas referentes ao exercício 2014. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 02 abr. 2014a. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/fndelegis/action/UrlPublicasAction.php?acao=abrirAtoPublico&sgl_tipo=RES&num_ato=00000005&seq_ato=000&vlr_ano=2014&sgl_orgao=CD/FNDE/MEC>. Acesso em: 20 jun. 2015

CESAR, Zenite Terezinha Ribas. **Estudo da Evolução do Ensino Municipal de Londrina 1930- 1970. 1976.** 127 f. Tese [livre docência] Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 1976.

DOURADO, Luiz Fernandes, et. al. **Conselho Escolar e o financiamento da educação no Brasil.** Secretaria de Educação Básica. Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares, 2006. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Consescol/cad%207.pdf>>. Acesso em: 14 de jun. de 2015.

FÉLIX, Maria Ivonete Ferreira. **O Programa Mais Educação no contexto da crise estrutural do capital: um estudo à luz da centralidade ontológica do trabalho.** 2012. Dissertação (Mestrado em Educação Brasileira) - UFC, Fortaleza, 2012. Disponível em: <<http://www.repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/7348/1/2012-DIS-MIFFELIX.pdf>>. Acesso em: 15 jun. 2015.

GOUVEIA, Andréa Barbosa. **Partidos políticos e trajetórias da política educacional Municipal: um estudo sobre uma administração do PFL em Curitiba e do PT em Londrina (2001-2004).** (Tese de Doutorado). Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2008.

Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Lei N. 9.394, de 20 de Dezembro de 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9394.htm>. Acesso em: 05 set. 2014.

LONDRINA. **Balanco orçamentário anual:** 2014. 2014a. Disponível em: <http://www.londrina.pr.gov.br/dados/images/stories/Storage/sec_planejamento/orcamientos/orcamento2014/apresentacao_loa_2014.pdf>. Acesso em: 14 jun. 2015.

_____. **Balanco orçamentário anual:** 2015b. Disponível em: <http://www.londrina.pr.gov.br/dados/images/stories/Storage/sec_planejamento/orcamientos/orcamento2015/loa_2015_apresentacao.pdf>. Acesso em: 14 jun. 2015.

_____. **Decreto nº 257 de 11 de maio de 2004.** Regimento Interno da Secretaria Municipal de Educação. Mimeo, 2004a.

PERONI, Vera Maria Vidal. As redefinições da relação público/privado e implicações para a democratização da educação. **Inter-ação** (UFG), v. 35, p. 1-17, 2010. Disponível em: <<http://www.revistas.ufg.br/index.php/interacao/article/viewFile/13148/8543>>. Acesso em: 11 set. 2014.

Ludimar. (org.) **Dilemas da educação brasileira em tempos de globalização neoliberal:** entre o público e o privado. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2006.

_____. **Política educacional e papel do Estado:** no Brasil dos anos 1990. São Paulo: Xamã, 2003.

5. Escola democrática e Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE): a participação dos estudantes na gestão financeira da escola

Gleice Aline Miranda da Paixão

Ranilce Mascarenhas Iosif

Introdução

A gestão democrática da escola pública, por ter se tornado um preceito legal ao estar prevista na Constituição Federal (BRASIL, 1988) e na atual Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (BRASIL, 1996), tem sido tema recorrente na mídia e nos estudos acadêmicos que a veem como um dos pilares da democratização da educação no país.

Como democratização da gestão, pressupõe-se a participação de todos os envolvidos na escola. Tal participação deveria levar à democratização dos espaços e decisões porque geraria envolvimento das partes. Mas quem são as partes que compõem a escola? Todas elas estão sendo contempladas quando se pensa em gestão escolar? Tomando como norte que nos princípios da democracia encontra-se amplamente amparado o conceito de “vontade da maioria” (BOBBIO, 2006; 2009), constata-se que a “maioria” na escola é formada por estudantes, entretanto, esta maioria nem sempre é considerada. Isto é, a vontade da maioria é, geralmente, deixada de lado. Seria então democrática a gestão escolar que deixa os estudantes aliados do processo decisório?

Percebe-se que, comumente, os estudantes são vistos como incapazes de deliberar sobre assuntos relacionados à gestão da escola por serem considerados imaturos e com falta de domínio técnico. Na verdade, há uma ideia corrente de que os estudantes da educação básica são cidadãos do futuro e não de hoje. As crianças são consideradas como

“*not-yet*” (HOWE; COVELL, 2007). Como um sujeito em formação e, portanto, não podem ser considerados cidadãos.

Infelizmente, percebe-se que os estudantes têm sido sujeitos passivos nas deliberações escolares: pouco sabem e pouco opinam sobre o sistema de avaliação, sobre o currículo escolar e, principalmente, sobre a gestão de recursos que chegam à escola. Nota-se que a escola desconsidera que os estudantes têm acesso a vários tipos de informação através das mídias e que eles têm opinião própria e sabem opinar sobre diversos assuntos (GUIMARÃES-IOSIF, 2007; 2009).

Cabe destacar que, muito embora eles não participem das decisões quando se define em caráter macroestrutural o montante de verbas a ser repassado às escolas, eles são considerados “unidade de medida”. Sendo a participação democrática um dos fundamentos da cidadania, como a escola pode fomentá-la se a maioria não participa dos processos de decisão? Na definição de Demo (1995), cidadania é a competência humana de fazer-se sujeito para fazer história própria e coletivamente organizada. Cidadão é o sujeito que é consciente de seus direitos e deveres e que tem espaço e voz na sociedade em que vive. Mas como os estudantes das escolas públicas de educação básica têm exercido sua cidadania?

Para enfocar essas questões, escolheu-se, como base desta pesquisa, o tema dos recursos financeiros transferidos diretamente às escolas, com especial atenção ao Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), por seu caráter de abrangência nacional. Pretendeu-se, portanto, discutir a participação dos estudantes na gestão dos recursos financeiros, a fim de verificar como a escola pode ou não contribuir para democratizar seus espaços e favorecer, com isso, a cidadania de seus estudantes dentro de uma gestão verdadeiramente democrática.

Metodologia

Para a realização da pesquisa, fez-se uso de métodos qualitativos, pois se partiu do pressuposto de que a abordagem qualitativa é de particular relevância aos estudos sociais. Foi realizado um estudo de caso, que consiste na análise intensiva de um número restrito de situações ou de uma única situação. Yin (2001) afirma que o estudo de caso é uma investigação empírica que investiga um fenômeno dentro de seu contexto.

A pesquisa foi realizada em uma escola pública de ensino fundamental localizada na Região Administrativa Recanto das Emas, no Distrito Federal (DF). A escola atende a

estudantes do 1º ao 9º ano do ensino fundamental. Funcionando em dois turnos, divide os estudantes da seguinte forma: no turno da manhã, atende os estudantes de 1º ao 5º ano; e no turno da tarde, atende aos estudantes de 6ª a 9º ano.

A escola foi inaugurada em 1999, possui 20 salas de aula, quadra de esportes e biblioteca. A referida escola recebe verbas do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) concernentes aos Programas Mais Educação (PDDE-Educação Integral) e PDDE Manutenção Escolar, além da verba referente ao PDDE/ FEFS (Escola Aberta). Esta última verba, por se tratar de atendimento à comunidade externa à escola, não foi objeto de estudo, ainda que por vezes fosse citada no decorrer da pesquisa.

A opção por uma escola que receba as duas verbas do FNDE – PDDE Manutenção e PDDE Educação Integral – deveu-se ao entendimento de que a presença delas ressalta a necessidade de maior envolvimento dos sujeitos, uma vez que o PDDE-Educação Integral dispõe sobre atividades oferecidas para os estudantes no turno contrário ao de suas aulas regulares e que, portanto, podem ser adequadas ao interesse dos mesmos, se assim for propiciado espaços de participação na escolha das atividades.

O PDDE Manutenção Escolar refere-se a uma verba que tem como intuito, prioritário, o suprimento de materiais de uso contínuo e pequenos reparos em equipamentos e na estrutura física da escola (BRASIL, 1995; BRASIL, 2001), que deve ser discutido com a comunidade.

Os participantes do estudo compuseram uma amostra formada por estudantes da escola selecionada, matriculados no 5º ano e no 9º ano do ensino fundamental, além de gestores e membros do Conselho Escolar. Quanto aos estudantes, devido às entrevistas em grupo realizadas para a pesquisa, foram selecionadas duas turmas mediante sorteio, resultando em uma amostra de 65 sujeitos, dos quais 32 eram estudantes de 5º ano e 33, do 9º ano. A faixa etária dos estudantes variou de 10 a 15 anos.

A escolha do 5º e do 9º ano se deu por compreender que são anos singulares. O primeiro é o período de finalização dos anos iniciais do ensino fundamental, em que os estudantes já vivenciam a escola há no mínimo quatro anos. O segundo é a série final que a escola oferece e seus estudantes já possuem mais de sete anos de convivência escolar, por vezes até na própria escola. Quanto aos gestores, participaram da pesquisa o diretor, a vice-diretora, a supervisora pedagógica e a supervisora administrativa. Também participaram um representante dos professores e um representante dos servidores, membros da Unidade Executora das verbas repassadas à escola. Totalizaram-se 71 sujeitos na pesquisa.

Um dos procedimentos metodológicos utilizado foi a análise de documentos oficiais, como resoluções do FNDE e do Governo do Distrito Federal. A proposta inicial era analisar também as atas de reuniões da Unidade Executora e/ou da direção da escola, fato que não foi possível devido à não disponibilização do material. Utilizaram-se entrevistas coletivas semiestruturadas com as turmas de estudantes selecionadas, entrevistas estas que foram gravadas por meio de gravador de voz, após as devidas autorizações de pais e responsáveis. Também foram realizadas entrevistas semiestruturadas individuais com os membros da UEx e com os gestores da escola. A observação *in loco* também serviu de fonte de coleta de dados.

Vale frisar que a variedade de instrumentos de coleta, bem como a coleta em diferentes momentos e com diferentes informantes, teve como intuito favorecer o acolhimento de uma diversidade de tipos de dados a fim de que fosse possível fazer um cruzamento, responder as questões levantadas e descobrir novos dados.

O tratamento dos dados foi feito por meio da *análise de conteúdo*. Franco (2008) e Bardin (2011) afirmam que esta forma de tratar os dados é baseada na inferência, isto é, a análise de conteúdo busca interpretar as concepções que estão por trás dos discursos.

Resultados e discussões

Percepções sobre gestão democrática

Uma das questões prioritárias desta pesquisa foi saber se de fato a democracia se faz presente na escola, isto é, se há espaços democráticos no interior dela. Logicamente, esta pesquisadora se pautou no tipo de gestão que envolve a escola, por entender que a gestão permeia tudo e infere sobremaneira no clima da instituição – o que alguns autores chamam de cultura e clima organizacional (ROBBINS, 2004; LÜCK, 2008).

Todos os entrevistados, à sua maneira, com exceção dos estudantes, citam ou deixam subentendido que a participação é um dos pilares de uma gestão que tem por preceito a democracia:

“[...] **gestão democrática** seria pra mim, é... uma administração composta por comunidade, alunos, professores e que todos realmente pudessem opinar, falar o que realmente acham”. (Membro A do Conselho).

“Eu entendo por **gestão democrática** é quando todos participa[m], né? [...] Eu entendo isso, que coisa democrática é assim, não é só o diretor

[quem] toma as decisões e, sim, o conjunto da escola”. (Membro B do Conselho).

“[...] a **gestão democrática** é como a própria palavra diz, vamos dividir, vamos compartilhar, vamos trabalhar em equipe”. (Vice-diretora da Escola).

“**Gestão democrática** é uma administração que você faz com a participação da comunidade escolar. Ouvindo e depois decidindo com o Conselho Escolar”. (Diretor da Escola).

“Que haja a participação de todos da comunidade escolar”. (Supervisora Administrativa).

“Não sei!”. (Estudante do 5º ano).

“É a participação total, todo mundo estar participando de todos os momentos da escola, estar se representando, tem que tá... direitos e deveres em comum, né? Todo mundo se representando...”. (Supervisora Pedagógica).

“Ordem da escola?”. (Estudante da 8ª série).

Apesar do reconhecimento da necessidade de participação de todos evidenciado na fala dos gestores e dos membros do conselho, percebe-se nas falas dos estudantes “ordem da escola?” e “não sei” que os gestores não estão conseguindo (ou tentando?) incluí-los no processo de gestão.

O discurso continua esvaziado de ação, ou melhor, sabe-se da necessidade de incluir os pais, os estudantes e demais membros da comunidade, mas não se faz essa inclusão porque pode vir a dar trabalho:

“[...] mas eu te falo que a gestão democrática é bem trabalhosa mesmo. Acho que gestão de modo geral que seja democrática ou não é **muito trabalhosa**”. (Vice-Diretora).

“Quando tem muita gente participando na escolha de alguma coisa é **difícil** você chegar a um consenso”. (Diretor).

“Se tiver que ter o envolvimento do alunado todo nessas decisões você não consegue trabalhar. Não dá pra trabalhar, um vai querer bola o outro vai querer televisor o outro videocassete, entendeu? Cada um vai querer uma coisa”. (Diretor).

Como afirma Ferreira (2011, p. 74), “[...] é válido destacar que a participação não implica na dissolução do conflito, mas sim em seu gerenciamento, através da argumentação e da escuta entre os diferentes agentes que participam direta ou indiretamente do processo educativo”. Entretanto, a via que a direção segue é a via mais

confortável. Não se abrem canais de participação efetiva para que não haja dificuldades no manejo da rotina da escola.

A escola sai perdendo quando não abre canais de participação, sobretudo aos estudantes. Streck afirma que “[h]á hoje evidências de que crianças e jovens não só podem participar, mas que o não aproveitamento das suas ideias e do seu modo de ser no mundo representa um desperdício para a sociedade”. (STRECK, 2008, p. 58).

Infere-se que, com as respostas dadas e as observações realizadas, as percepções sobre o que é gestão democrática não são empregadas na prática, apenas a teoria ou o ideal de gestão parece ser de conhecimento dos gestores e membros da direção, mas não é dos estudantes.

A centralidade da figura do diretor

Na primeira visita à escola selecionada, esta pesquisadora foi recebida pela Vice-Diretora, a quem explicou qual a intenção da pesquisa e entregou um pedido por escrito para fazer a pesquisa. A pesquisadora ficou de conversar com os estudantes em outra data e avisou que iria levar um pedido de autorização para os estudantes entregarem a seus pais.

Na segunda vez que foi à escola, a pesquisadora foi recebida pelo Diretor. Mesmo esse demonstrando que já sabia do que se tratava, foi informado sobre esta pesquisa. Vendo que se estava com os pedidos de autorização em mãos, pediu para olhá-los. Ao ler o título da pesquisa, ele questionou por que haviam sido escolhidos os estudantes do ensino fundamental, e logo emendou:

“Eles não têm maturidade para participar da gestão financeira. Nem os alunos de 8ª série têm maturidade, quanto mais alunos de 5º ano!”.
(Diretor da Escola).

Durante as entrevistas, pôde-se observar que a figura do Diretor era peça central nas definições de uso dos recursos. Uma das pessoas entrevistadas, quando abordada para a entrevista, tentou esquivar-se, alegando que:

“[...] essas coisas de dinheiro é com o Diretor”. (Membro B do Conselho).

Outra participante da pesquisa, quando informada do teor da entrevista, foi logo avisando:

“Eu não mexo com dinheiro, não”. (Supervisora Administrativa).

A Vice-Diretora também deixou claro que ela não lida diretamente com a gestão do recurso:

“Na verdade, essa parte de verba, como aqui a gente deixa bem dividido (*sic*) a função aqui, é o Afonso, que resolve mais essa parte da verba. Eu cuido mais dessa parte pedagógica. Ele cuida mais dessa parte de verba”. (Vice-Diretora da Escola).

Percebeu-se que o assunto “verba pública” é tratado como algo de caráter sigiloso, que não deve ser de domínio público. Total incoerência, pois, se a verba é pública, o domínio precisa ser público. Falas como a que se segue evidenciam que, quando o assunto é dinheiro, é melhor não intervir e deixar para a pessoa mais “competente” a incumbência da gestão:

“Eu acho essas coisas muito enrolada. Muito complicada. É tudo uns negócios nos mínimos detalhes que você não sabe trabalhar”. (Membro B do Conselho).

A questão técnica pertinente à gestão das verbas é algo que requer cuidado, mas não pode ser entrave à participação. Alguns autores salientam a importância do domínio técnico e da necessidade de capacitação de conselheiros, mas não deixam de lado que a participação popular efetiva e emancipada tem sua importância e que só através dela se pode dizer que há democratização das relações (SANTOS, 2003; CARNIELLI; GOMES, 2008).

Centralizada nas mãos do diretor, as deliberações quanto ao uso dos recursos não condizem com os preceitos de uma gestão democrática. Os profissionais da gestão da escola, que deveria ser compartilhada, não se inserem na discussão e parecem estar mergulhados nas suas funções específicas, não tendo tempo para participar daquilo que seria coletivo no seu mais alto grau. Aquilo que é comunitário lhes é algo fugidio e não resolve suas necessidades imediatas.

Por sua vez, os estudantes não sabem o que é Conselho Escolar. Quando perguntados se sabiam a função do Conselho, demonstraram que o desconheciam ao confundi-lo com Conselho de Classe:

“(...) é quando os professores se reúnem pra saber se o aluno vai passar de ano ou não”. (Estudante do 9º ano).

“(...) é aquilo que os professores fazem... se reúnem pra ver como o aluno tá” (Estudante de 5º ano).

Percebe-se que o Conselho Escolar não é um órgão de ação efetiva no interior da escola. Os estudantes não têm representação no colegiado e não conhecem os representantes dos outros segmentos que o compõem. A representação da comunidade, como coletividade, não existe. Mais difícil ainda é conseguir com que haja participação direta.

Carnielli e Gomes (2008) afirmam que a ideia de comunidade ainda encontra barreiras para florescer no Brasil. Os autores questionam como o povo brasileiro pode participar da gestão pública e exercer o controle social se o seu histórico de formação não se deu com bases democráticas. Afirmam, ainda, que há insuficiência de tradição participativa em que todos sejam iguais de direito e de fato.

Tendo o pensamento comunitário muito distante das ações da escola, as deliberações diferem demasiadamente do que preceitua o PPP da Secretaria de Educação do Distrito Federal:

[...] a participação estudantil diz respeito à importância democrática de garantir o direito dos estudantes de serem partícipes do processo educativo e da vida da comunidade. As deliberações da escola devem contar com a participação de seus estudantes, que são os sujeitos para os quais a escola organiza suas ações. (DISTRITO FEDERAL, 2012, p. 23).

Quando perguntado para os membros da direção e do Conselho como é tomada a decisão sobre o que comprar, os entrevistados assim responderam:

“Deliberar do recurso da escola onde que ele é gasto é o Conselho Escolar, os professores e direção da escola”. (Membro A do Conselho).

“Senta-se Diretor, Vice-Diretora, Supervisora Pedagógica e os representantes do Conselho. Digamos que o diretor tenha uma prioridade, a supervisora pedagógica tem uma outra e eu, digamos, que eu tenho uma outra. Aí vai ter que ver o que é realmente mais importante para a escola [...] Eu acho que na verdade o Diretor e a... a direção da Escola sempre tem um peso maior”. (Membro B do Conselho).

“Quando a verba chega, a gente vê as necessidades. Primeiro eu mais o Afonso, que nós *tamos* aqui já há algum tempo. [...] A gente relaciona mais ou menos alguma coisa que a gente *tá* precisando, assim, e reúne o Conselho Escolar e a gente vê. **Porque precisa de ter a participação deles**”. (Vice-diretora da Escola, grifo nosso).

“Inicialmente, a gente trabalha discutindo em coletiva na quarta-feira com os professores e depois a gente senta com o Conselho Escolar”. (Diretor da Escola).

“É o Diretor”. (Supervisor Administrativo).

Apesar de a maioria das falas evidenciarem a presença de deliberação coletiva (se é que pode haver uma deliberação coletiva, sem a presença do coletivo), as pessoas entrevistadas demonstraram que, na verdade, há uma pré-seleção de prioridades por parte da direção que é levada a conhecimento do Conselho e dos professores de forma geral. Os demais servidores e, principalmente, os estudantes não participam dessas definições.

Na fala da vice-diretora percebe-se que a participação do conselho escolar é algo tido como uma obrigação burocrática e não uma obrigação democrática. Vale ressaltar que o Conselho Escolar, da forma como está estruturado, não representa os segmentos escolares de forma efetiva, deixando a cargo do diretor a deliberação quanto ao uso dos recursos e demais questões relativas ao cotidiano da escola.

O PPP da SEDF afirma que o Conselho Escolar deve ter papel preponderante: “Essas instâncias têm como objetivo maior efetivar a participação comunitária e, por consequência, tornar a escola cada vez mais pública, mais democrática, mais cumpridora do seu objetivo: formar integralmente seus estudantes”. (DISTRITO FEDERAL, 2012, p. 13). Infelizmente, não foi isso que vimos na escola pesquisada. Os poucos membros que ainda possuíam vínculo com a escola não tinham certeza de que ainda compunham o colegiado. Pouco sabiam das definições das verbas e não percebiam a necessidade de participação das crianças nas definições quanto ao uso deste recurso como um pilar de democratização da gestão. Na verdade, nem eles mesmos sabiam por que estavam ali. Ou pior, não queriam estar ali:

“Eu não quero me envolver muito com essa coisa de dinheiro das verbas. Eu vejo, por exemplo, que a gente senta todo mundo, que **o diretor diz que ele quer comprar isso, que vai montar um parquinho, que vai fazer isso...** Eu acho que a gente senta para resolver isso e se eu concordo ou não. Agora, quanto à verba, eu não quero me envolver nisso”. (Membro B do Conselho).

As perguntas que ficam diante dessa afirmação são: por que essa pessoa se prontifica a participar de um conselho? Por que há falta de politicidade dos profissionais da educação dentro do ambiente da escola? Por que a participação ativa não é de fato posta em prática? As respostas às questões retomam a baixa cidadania exercida pelos sujeitos. Não se apreendeu que a escola pública é de todos. Que seu sucesso depende, sobretudo, de quem está no dia-a-dia dela. Que há necessidade de se apropriar das questões públicas para que se exerça a cidadania emancipada.

Não se pode deixar de citar uma situação no mínimo inusitada. Em uma das idas à escola para observação, esta pesquisadora conheceu uma professora que trabalhava em

função não docente. Após uma breve apresentação, perguntou-se à professora se ela conhecia os membros do Conselho. Ela respondeu com outra pergunta. “Será que eu sou do Conselho?”. Sua pergunta instigou a pesquisadora e começaram a enveredar no assunto. Ela disse que o “nome” dela sempre estava nessas “coisas” e que “de vez em quando” assinava alguns papéis. Perguntou-se a ela se a mesma lia o que assinava, ela retrucou, dizendo que confiava na gestão da Escola. Essa situação é expressiva do quanto os órgãos colegiados presentes na escola não têm se configurado na prática como órgãos deliberativos e consultivos. Não exercem poder de controle social e muito menos fiscalizador.

Carnielli e Gomes (2008) observam que os legisladores se pautam em visões democráticas quando gestam uma lei, mas o poder público talvez não tenha a mesma intenção. Os autores questionam: “A lei é proposta por pessoas que supõem seu bom funcionamento e é aceita pelo sistema de poder porque está claro que seus propósitos democráticos não serão atingidos, mas serão, antes, pervertidos?” (CARNIELLI; GOMES, 2008, p. 147) Será que é assim a composição de um Conselho? Desde a sua concepção é pensado como algo que não se efetivará na prática? Cabem esses questionamentos.

A “imaturidade” dos estudantes

Com o objetivo de observar qual a concepção dos gestores sobre a participação dos estudantes nas deliberações quanto ao uso do recurso, foi perguntado a eles: qual sua opinião sobre a participação dos estudantes na gestão dessa verba? As respostas vieram entremeadas pela concepção de infância como um período em que o sujeito está *em fase de amadurecimento, em formação*. Esta concepção ficou explicitada nas falas dos sujeitos da pesquisa:

“[...] os alunos, eles participam, mas é muito pouco. É porque a visão deles assim é muito pequena ainda. Porque eles são alunos até a 8ª série que não têm aquela **maturidade** ainda para a necessidade...”. (Vice-Diretora da Escola).

“[...] eu acho que eles têm que participar é bem da forma que nós fazemos, mesmo. De uma forma mais indireta. Porque como eles não têm muita **maturidade**...”. (Vice-Diretora da Escola).

“O representante é **imaturo** ainda”. (Diretor da Escola).

“Acho que eles não teriam **maturidade** para participar”. (Supervisora Administrativa).

As indagações sobre capacidade cognitiva e conceitual vêm à tona quando se propõe a participação política de crianças. Em sua análise sobre a participação de crianças no Orçamento Participativo Criança e Adolescente (OPCA) de Fortaleza, Soares (2012, p. 56) afirma que tais alegações, em sua maioria, podem ser caracterizadas como “claramente preconceituosas e estereotipadas, que pouco contribuem para a compreensão real das implicações éticas, cognitivas e psicológicas da participação de crianças e adolescentes”.

Os estudos de Soares (2012), baseados na concepção teórica de Vigotski, levam a perceber que não há objeção científica para que as crianças menores de dezesseis anos participem de decisões políticas:

As teorias de Vigotsky (*sic*) a este respeito nos fornecem um amplo cabedal de indícios que nos permitem supor que os indivíduos detêm, desde sua mais tenra idade, a capacidade de formar conceitos sobre o mundo em que vivem e, conseqüentemente, operar sobre o meio circundante com base nestas formas de pensamento. (SOARES, 2012, p. 75).

Entretanto, segundo Uchoa e Lopes (2012), predomina na sociedade a ideia de que a infância e a adolescência são períodos em que o sujeito não tem vontade própria, nem senso crítico para avaliar as situações e que, por isso, deve estar sob a tutela de um adulto, até que possa chegar à maturidade e emancipar-se. As autoras afirmam ainda que “no modelo liberal de democracia, o simples fato dos menores de dezesseis anos não poderem votar faz com que prevaleça o sentimento de que os mesmos não são detentores de direitos políticos” (UCHOA; LOPES, 2012, p. 8).

Quando questionado sobre a participação dos estudantes nas definições sobre a utilização da verba do PDDE, o Diretor foi taxativo:

“Não. Alunos, não! Porque nosso alunado... para participar o entendimento que se tem é que seria a partir dos dezesseis anos e nosso alunado é praticamente até quinze anos de idade. Então, nós não temos a participação do aluno”. (Diretor da Escola).

Logo em seguida, ele recorre ao Manual de Aplicação das Verbas para referendar a sua fala:

“Até então a proposta de se trabalhar com verba pública naquilo que se tem hoje de manual, de literatura, tudo, não envolve ainda estar trabalhando... estar se fazendo um trabalho envolvendo estudantes abaixo de quinze anos” ... (Diretor da escola).

As falas e posições da direção da escola, apesar de se embasarem nas normas que tratam da composição de conselhos, não estão de acordo com a legislação que versa sobre os direitos das crianças, uma vez que não está assegurada na rotina da escola a participação política dos estudantes. Ainda que recorra aos manuais de utilização de verbas para amparar a sua fala, o diretor parece ignorar a existência de normas maiores, como o caso do ECA, e que esta legislação não está sendo efetivada:

[...] o direito a ter seu ponto de vista levado em consideração, [...] também está positivado na legislação brasileira. Dentre os direitos fundamentais protegidos pelo Estatuto, está o direito à liberdade de opinião e expressão (art. 16, II) e de participar da vida política, na forma da lei (art. 16, VI) [...]. (UCHOA; LOPES, 2012. p. 14).

As crianças, ainda que consideradas cidadãs pelas legislações mundial e brasileira, não têm participação ativa sequer na instituição em que passam grande parte do tempo de suas vidas na escola. “Mesmo elevados à condição de cidadãos, historicamente, relega-se a segundo plano os mais elementares direitos sociais da população infanto-juvenil, ainda que a Constituição Federal considere o seu atendimento como de prioridade absoluta”. (BEZERRA, 2006).

As crianças, sobretudo as que compõem os sujeitos atendidos pelo ensino fundamental, são consideradas incapazes de participar politicamente da realidade que as circunda. Quando muito, “[a] participação política tem sido pensada, na escola, apenas considerando-se a inclusão dos adolescentes em grêmios estudantis e/ou conselhos escolares. Entretanto, a participação política não se restringe ao poder de voto”. (FERREIRA; SANT’ANA, 2012).

Na escola pesquisada, percebe-se que nem da alternativa do voto os estudantes estão lançando mão. Os canais de participação são mínimos, sobretudo chega-se a entender que, comunicando os pais sobre as compras ou gastos feitos na escola, automaticamente já se estaria inserindo os estudantes na gestão do PDDE:

“Os pais ficam sabendo. Aí a comunidade fica sabendo e repassa [para os estudantes]”. (Membro A do Conselho).

Em outra fala, entende-se que a participação da comunidade pode ser feita apenas com a informação sobre o que está sendo gasto, sem nenhuma intervenção direta de pais ou estudantes:

“Na realidade, o aluno chega em casa e conta pro pai... ou se é um pai presente, se é um pai que acompanha o aluno, o pai sabe como é a

escola, ele sabe tudo que acontece na escola através de seu filho. Aí, se você tiver a participação dele já vai *tá* tendo a contribuição que você pode ter”. (Diretor da Escola).

Não se pode tratar a participação das crianças e da comunidade na gestão como uma questão de informação. Para a efetiva democratização da gestão, é necessário que se considere que a comunidade escolar é mais do que importante na escola: ela é a razão de existência da mesma. E mais, considerar que o estudante faz parte da comunidade escolar é de suma importância.

A percepção discente sobre a sua participação

As entrevistas com os estudantes foram precedidas de uma apresentação da pesquisa. Os estudantes de 5º ano ficaram muito entusiasmados ao serem entrevistados, porém desconheciam a dinâmica de uma entrevista acadêmica. Quiseram saber se a entrevista passaria na televisão ou se seria ouvida no rádio. Após as devidas explicações, procedeu-se à entrevista.

De início, perguntou-se aos estudantes se eles sabiam de onde vinha o dinheiro para manter a escola funcionando. Todos foram unânimes em afirmar que era do governo, pois surgiram apenas dois tipos de resposta:

“Do governo”. (Estudante 5º ano).

“Do GDF”. (Estudante do 9º ano).

Perguntou-se como o governo conseguia o dinheiro para arcar com as despesas e aí se teve como resposta:

“IPVA”. (Estudante de 5º ano).

À época, veiculava-se na rádio e na televisão uma campanha em prol do pagamento do Imposto sobre veículos automotivos (IPVA). Na referida campanha, evidenciava-se que, entre outras coisas, a arrecadação desse imposto era aplicada em escolas, postos de saúde e na segurança.

Diante desta resposta inicial, cabe frisar o que Guimarães-Iosif (2009) destaca: os estudantes têm acesso a muitas informações e não estão alheios às questões que os cercam. Entretanto, na escola, seus conhecimentos de mundo, de vida prática, não são reconhecidos, apesar de haver grande discussão teórica no meio acadêmico sobre a valorização dos conhecimentos prévios dos estudantes.

Quanto à participação na gestão da verba da escola, pôde-se perceber que os estudantes, em sua maioria, ignoram a existência de verba recebida diretamente pela escola. Quando questionados sobre a participação na deliberação do uso do recurso, afirmaram que nunca souberam, ou foram convidados a participar, de reunião para tratar do assunto.

Ao serem questionados sobre por que seria importante que eles participassem das decisões, responderam que:

“Para debater na escola o que tá precisando. Todo mundo junto”. (Estudante do 9º ano).

“Pra gente poder conferir o dinheiro”. (Estudante de 5º ano).

“Para ter a opinião de cada um. Porque às vezes os diretores não... o aluno chega para dar uma ideia e **nunca é válida a opinião do aluno**”. (Estudante do 9º ano, grifo nosso).

“Pra aprender um pouco sobre gestão financeira”. (Estudante de 5º ano).

“Pra saber no que está investindo”. (Estudante do 9º ano).

“Porque quem estuda aqui é a gente. Quem vai usar é a gente!”. (Estudante do 9º ano).

A consciência da necessidade de participação por parte dos estudantes não se evidencia da mesma forma no que tange ao tipo de participação que deve ser exercida. Quando perguntados sobre como eles poderiam participar da gestão da escola, responderam:

“Não deixar sujar a escola”. (Estudante de 5º ano).

“Parar com o *bullying*”. (Estudante do 9º ano).

“Não deixar as pessoas namorarem na escola”. (Estudante de 5º ano).

Esse tipo de participação servil, em que o sujeito será tão somente fiscalizador de normas impostas por outros, infelizmente não perpassa só o nível de consciência dos estudantes dessa escola. Perpassa, também, a consciência de grande parte da população que pensa estar exercendo sua cidadania apenas utilizando o “direito” ao voto.

Infelizmente, no país em que se criou a ideia de assistência social como uma forma de educar para a submissão (DEMO, 2000), onde tudo que provém do poder público apresenta-se como concessão aos menos favorecidos, a possibilidade de participar

aparece como uma benesse. A ideia de poder votar também se apresenta como uma benesse.

Entretanto, até para votar deve-se ter credenciais. Crianças não podem, porque são sujeitos em formação, dizem os especialistas. O problema é que eles se pautam na visão cartesiana de participação política como uma participação representativa. Ora, não se está levando em consideração que os estudantes podem participar de forma singular, através de suas condições políticas, que só eles mesmos podem definir:

A participação política das crianças não pode ser pensada através de modos de imitação “macaqueada” dos comportamentos políticos adultos. As crianças não são necessariamente bons parlamentares, mesmo em miniatura, nem dirigentes homunculizados de partidos políticos, ou decisores institucionais em ponto pequeno. São atores sociais políticos competentes, sem deixar de ser crianças. São, aliás, tanto mais competentes, quanto mais respeitados forem na sua condição geracional (SARMENTO; FERNANDES; TOMÁS, p. 204).

Aprender isso é aprender a ver a criança não mais como um *not yet*. É ver a participação discente não mais como um perigo ou como mais trabalho, mas como uma ajuda para a gestão. A escola tem papel importante na formação do sujeito, porém essa assertiva tem que sair do plano teórico, das páginas das leis. Ela precisa tornar-se realidade. Segundo Guimarães-Iosif (2009):

as crianças precisam aprender desde cedo a questionar as relações hierárquicas de poder que mantém e ampliam situações de desigualdade na escola, na comunidade, no Brasil e no mundo. Aprender a exercer sua politicidade, a fazer perguntas e a questionar as injustiças do mundo são habilidades vitais para a formação do cidadão global emancipado. (GUIMARÃES-IOSIF, 2009, p. 183).

O que está fazendo a escola, então? Infelizmente, está deixando escapar a oportunidade de democratizar suas relações. Como já ficou bem evidenciado, os estudantes não têm participado da gestão do recurso e não intervêm nas deliberações quanto ao seu uso, porém os dados obtidos na pesquisa demonstram que eles têm muito a contribuir.

Considerando que as verbas destinadas à escola podem ser discutidas com todos que a vivenciam, perguntou-se como eles achavam que elas deveriam ser gastas. Na verdade, perguntou-se em que eles aplicariam as verbas se pudessem decidir. De imediato, eles citaram a questão do calor que sentiam na sala e sugeriram a compra de ventiladores. Mas logo se lembraram da quadra que não era coberta e sugeriram a cobertura da mesma. Instigados a terem que escolher entre um e outro, fato que é

recorrente quando da gestão das verbas dado os valores não serem de grande monta, optaram pela cobertura da quadra.

Esse é só um caso alusivo a como os estudantes têm condições de deliberar e sabem fazer escolhas. A participação que lhes falta é um entrave a sua cidadania, pois segundo Shultz:

[...] knowing how to participate is an essential skill for citizens in a healthy, democratic society. Giving students a greater voice requires shifting the hierarchical structures that have traditionally characterized nearly all aspects of school culture [...]. (SHULTZ, 2009, p. 23)

O que não pode é se entender a democracia como algo que demandará mais tempo e mais trabalho, mas sim como uma via que pode levar a construir um caminho em que os estudantes possam desenvolver a criticidade e exercer sua cidadania como ser emancipado.

Conclusão

Neste estudo, buscou-se investigar como a escola pública de educação básica envolve os estudantes na gestão dos recursos que recebe regularmente do Estado e até que ponto esse envolvimento promove a participação discente, contribuindo para a democratização das relações escolares. A pesquisa foi realizada mediante um estudo de caso em uma escola pública de ensino fundamental localizada na Região Administrativa Recanto das Emas, no DF.

Observou-se que a visão técnico-burocrática ainda predomina na gestão de instituições públicas de ensino, ainda que experiências apontem para a busca de democratização da gestão escolar. Também se verificou que existe um discurso de participação da comunidade escolar na gestão da escola, mas se prevê esse envolvimento apenas nas etapas de execução, ficando os momentos de planejamento e deliberação reservados àqueles que são considerados como os detentores do conhecimento técnico. No entanto, para que a participação se dê de forma democrática, devem ser criados tempos, espaços e mecanismos de participação ativa da comunidade escolar, e que sua vontade seja atendida. Considerando que a maioria nas escolas são os estudantes, e partindo-se do entendimento de que a gestão democrática da escola não se faz sem a presença e efetiva participação deles, é de se perguntar por que essa maioria não é sequer ouvida nas tomadas de decisões quanto a assuntos que diretamente lhe dizem respeito.

Para que uma escola seja democrática, faz-se necessária uma mudança de pensamento, mas também a emergência de uma nova prática pedagógica. É preciso elevar o nível de participação da comunidade escolar, discutir criticamente sobre a realidade, valorizar os sujeitos aprendizes e desenvolver a conscientização política de professores, estudantes e comunidade escolar em geral. Ou seja, a democratização da escola requer que todos esses segmentos se vejam e se sintam como parte da escola.

Além disso, a revisão da estrutura administrativa e da atual gestão escolar centrada na figura do diretor é uma medida urgente para se democratizar a escola, pela qual o diretor acaba sendo visto como o responsável. Contudo, para que de fato a comunidade, e em especial os estudantes, se apropriem da escola e a gerenciem, é necessário ter consciência de que implantar uma gestão democrática pode ser um processo permeado por dificuldades e conflitos. E que nem sempre precisa haver um consenso, embora a permanente escuta e a participação de todos se mostrem imprescindíveis. Embora se saiba que há questões técnicas, necessárias ao andamento da gestão, existem momentos que precisam e devem ser compartilhados com os estudantes. Em tais momentos, uma posição ética da gestão seria dar voz e vez a eles. E isso talvez fique prejudicado pela preocupação dos adultos de perder a autoridade e o controle das crianças.

No delinear da pesquisa ficou claro que a gestão democrática não era posta em prática na escola pesquisada. A gestão encontrada era uma gestão pautada na figura do diretor, assim como a composição do Conselho Escolar era uma composição meramente burocrática. Os gestores não envolviam os estudantes na gestão dos recursos que a escola recebe do Estado. Por sua vez, os conselheiros não queriam participar do Conselho Escolar porque, apesar de as leis apontarem para a gestão colegiada, o colegiado não tinha força de ação nas deliberações escolares. Vale ressaltar que isso não se devia ao fato de o diretor ser o vilão da história, mas sim porque não há cultura de participação instituída na comunidade.

Os estudantes desconheciam o que é participação efetiva e não sabiam o que a escola fazia com as verbas recebidas. Aliás, os estudantes desconheciam a existência do PDDE e não sabiam quem compunha o Conselho Escolar, órgão que seria o responsável pela gestão direta da verba. O mais agravante foi constatar que os estudantes não sabiam o que significa democracia e muito menos a experienciavam. Talvez por não a experienciarem, a desconheciam.

Conclui-se que ao gerir os recursos financeiros, a escola não fomentava a aprendizagem democrática dos discentes, pois não os incluía na discussão e deliberação

sobre a verba. Observou-se que as concepções dos gestores sobre a participação dos estudantes na gestão financeira não condizem com os preceitos de uma gestão democrática porque está mergulhada em conceitos da infância como tempo de imaturidade e inaptidão política.

Infelizmente, devido ao tempo limitado da pesquisa, não foi possível verificar junto aos professores como eles veem a possibilidade de participação dos estudantes na gestão da escola. Esta pode ser uma questão para posteriores pesquisas.

Em suma, o trabalho revelou que a escola não era de fato democrática. Não fomentava a aprendizagem democrática dos estudantes, pois não lhes abria canais de participação. Seria preciso uma mudança de concepção sobre infância que extrapolasse o campo das leis e passasse para o campo da efetivação. Desmistificar a concepção de infância como época de imaturidade política é a chave da questão. Como fazê-lo, é algo que só se aprende tentando e fazendo junto. É um desafio posto à sociedade.

Referências

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 2011.

BEZERRA, Saulo. Estatuto da Criança e do Adolescente: Marco da Proteção Integral. In: LIMA, Claudia et al. (Coord). **Violência faz mal à saúde**. Brasília: Ministério da Saúde, 2006. p. 17-22.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. 11. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2009.

_____. **Liberalismo e democracia**. 6. ed. São Paulo: Brasiliense, 2006.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Resolução FNDE/CD nº 12 de 10 de maio de 1995**. Brasília: Conselho Deliberativo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, 1995.

_____. Presidência da República. **Medida Provisória nº 2.100-30, de 23 de março de 2001**. Disponível em: <<http://www.in.gov.br/imprensa/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=3&data=26/03/2001>> Acesso em: 3 mar. 2010.

BRASIL. Senado Federal. **Constituição [1988] da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 10 jan. 2011.

_____. Senado Federal. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional**, nº 9394/96. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília: Senado Federal, 1996.

CARNIELLI, Beatrice; GOMES, Candido. Os Cacs e as raízes sociopolíticas brasileiras. In: SOUZA, Donaldo (Org). **Conselhos municipais e controle social da educação: descentralização, participação e cidadania**. São Paulo: Xamã, 2008. p. 133-151.

DEMO, Pedro. **Educação pelo avesso: assistência como direito e como problema**. São Paulo: Cortez, 2000.

_____. **Cidadania tutelada e cidadania assistida**. Campinas: Autores Associados, 1995.

DISTRITO FEDERAL. **Projeto Político-Pedagógico professor Carlos Mota**. Disponível em: <<http://www.se.df.gov.br/wp-content/uploads/ppp.PDF>>. Acesso em: 28 jul. 2012.

FERREIRA, Adriana. **Participação discente na escola pública de ensino médio: a perspectiva dos alunos**. São João Del-Rei, 2011. 201f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal de São João Del-Rei, São João Del-Rei, 2011.

_____. ; SANT'ANA, Ruth. **A participação do aluno na escola: possibilidades e entraves**. Disponível em: <http://www.abrapso.org.br/siteprincipal/images/Anais_XVENABRAPSO/491.%20participa%C7%C3o%20do%20aluno%20na%20escola.pdf>. Acesso em: 12 mar. 2012.

FRANCO, Maria. **Análise de conteúdo**. 3. ed. Brasília: Liber Livro, 2008.

GUIMARAES-IOSIF, Ranilce. **Educação, pobreza e desigualdade no Brasil: impedimentos para a cidadania global emancipada**. Brasília: Liber Livro, 2009.

_____. **A qualidade da educação na escola pública e o comprometimento da cidadania global emancipada: implicações para a situação de pobreza e desigualdade no Brasil**. Brasília, 2007. 309f. Tese (Doutorado em Política Social) – Universidade de Brasília, Brasília, 2007.

HOWE, Robert; COVELL, Katherine. **Empowering children: children's rights education as a pathway to citizenship**. Toronto: University of Toronto Press, 2005.

LÜCK, Heloisa. **Gestão da cultura e do clima organizacional da escola**. Petrópolis: Vozes, 2010.

ROBBINS, Stephen. **Fundamentos do comportamento organizacional**. 7 ed. São Paulo: Prentice Hall, 2004.

SANTOS, Boaventura. **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

SARMENTO, Manuel; FERNANDES, Natália; TOMÁS, Catarina. **Políticas públicas e participação infantil**. Disponível em: <<http://www.fpce.up.pt/ciie/revistaesc/>>. Acesso em: 12 mar. 2012.

SHULTZ, Lynette. **The impact of became a UNESCO ASPnet School in Alberta and Manitoba**. Disponível em: <http://www.teachers.ab.ca/SiteCollectionDocuments/ATA/Publications/Professional-Development/MON-1%20The%20Impact%20of%20Becoming%20a%20UNESCO.pdf> Acesso em: 12 fev. 2012.

SOARES, Leonardo. Formação conceitual em crianças participantes do Orçamento Participativo de Fortaleza. **Polis e Psique**. Porto Alegre, v. 1, nº 2, p. 53-78, 2011. Disponível em: <<http://seer.ufrgs.br/PolisePsique/article/view/20941/16218>>. Acesso em: 16 jul. 2012

STRECK, Danilo. **Um mundo ao alcance de crianças e jovens: notas sobre o protagonismo de crianças e jovens em orçamento público em cidades brasileiras**. Disponível em: <<http://www.ufpel.tche.br/fae/caduc/downloads/n30/03.pdf>>. Acesso em: 22 jul. 2012.

UCHOA, Sheyla; LOPES, Ana Maria. **A participação política de crianças e adolescentes**. Disponível em: <http://www.conpedi.org.br/manuel/arquivos/anais/bh/ana_maria_davila_lopes.pdf>. Acesso em: 15 jul. 2012

YIN, Robert. **Estudo de Caso: planejamento e métodos**. 2. ed. Porto Alegre: Booksman, 2001.

6. A descentralização e a função redistributiva da união: uma análise sobre o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE)

Mary Sylvia Miguel Falcão

Introdução

Compreendendo os programas de transferência de recursos para as escolas como parte importante do financiamento educacional, esse estudo tem por objetivo analisar a função redistributiva da União operacionalizada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento Educacional (FNDE), por meio dos programas de transferência de recursos financeiros, especificamente o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), compreendendo-o um instrumento, segundo o discurso oficial, para “propiciar a universalização e a elevação da qualidade do ensino, de modo que toda criança tenha acesso e possa permanecer em uma escola dotada de recursos didático-pedagógicos e humanos bem preparados” que visa à “promoção da equidade de oportunidades educacionais, como meio de redução das desigualdades sociais e de consolidação da cidadania” (BRASIL, 2006h, p. 1).

Entretanto, defende-se como princípio a gestão democrática dos recursos financeiros como controle social sobre as políticas do Estado. Buscou-se observar que só num processo de radicalização da democracia é que se pode alterar o quadro político, econômico e social.

Como uma das expressões dessa dominação, trata-se do papel redistributivo da União e dos mecanismos descentralizadores criados para fundamentar essa ação. Para este estudo, “a função redistributiva é entendida como o desenvolvimento de ações públicas esteadas no princípio da equidade, quer dizer, a alocação de um volume maior de

recursos para escolas e redes em situação relativamente desfavorecida” (FARENZENA, 2010, p. 2).

Assim, dar-se-á importância às políticas federais de assistência automática¹ com a intenção de discutir em que medida os programas que chegam às escolas podem contribuir para o exercício da participação democrática na gestão dos recursos, considerando os critérios e os alcances dessa assistência financeira. Nesse sentido, será tratado o Programa PDDE como política complementar, que compõe a função redistributiva da União e chega diretamente às escolas.

A descentralização na ação intergovernamental e a gestão da escola

Historicamente, a descentralização permeou a organização do Estado brasileiro. Segundo Magalhães (2010, p. 2), a “Constituição de 1891 construiu um modelo federal descentralizado (em comparação com os outros modelos federais das constituições de 1934 e 1946 e os federalismos meramente nominais das constituições de 1937, 1967 e 1969)”. O autor ressalta que os modelos federativos no Brasil eram artificiais, “pois não houve união de Estados soberanos, mas sim, uma divisão para se criar uma união artificial” (MAGALHÃES, 2010, p. 2) entre estados dependentes e uma União forte.

De modo contraditório, medidas descentralizadoras são ferramentas adotadas pelo governo promovendo um forte impacto nas relações federativas, o que levou alguns autores a afirmar que elas são dois lados de uma mesma moeda (GIL, 2000).

A descentralização foi utilizada em defesa de uma participação regulada como forma de controle social. Esse foi um dos fatores, entre outros, determinante na construção da proposta em torno da adoção da reforma do Estado, construída por FHC. “A descentralização foi fortemente aproximada da ideia de democratização, a ponto de se confundir com ela. Fixou-se, por essa via, uma causalidade pouco rigorosa: só seriam

¹ Conforme Cruz (2009), as transferências automáticas ocorrem pelo repasse direto em conta corrente específica, aberta à descentralização, em nome do beneficiário e pode ter caráter constitucional ou legal. As transferências constitucionais são determinadas na Constituição Federal, portanto não passíveis da discricionariedade das diferentes gestões presidenciais. São as quotas estaduais e municipais do salário-educação, amparadas no Artigo 212 da Constituição Federal de 1988, e a complementação do Fundeb, amparada pela Lei n. 11.494 de 20/6/2007. As transferências legais são previstas em leis específicas que “determinam a forma de habilitação, a transferência, a aplicação dos recursos e como deverá ocorrer a respectiva prestação de contas”. Dentre eles destacam-se o Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae); o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE); o Programa de Alfabetização de Jovens e Adultos (Fazendo Escola ou Recomeço) e o Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (Pnate), dentre outros, que serão expostos posteriormente.

democráticos os entes e espaços descentralizados” (NOGUEIRA, 2005, p. 55) que, em última instância, teriam capacidade para assumir encargos que antes eram do Estado, limitando sua área de atuação.

Neste sentido, Laura Tavares Soares (2002, p. 83) denomina esse processo de descentralização como:

[...] *descentralização destrutiva*: de um lado se tem o desmonte de políticas sociais existentes – sobretudo aquelas de âmbito nacional – sem deixar nada em substituição; e de outro, se delegam aos municípios competências sem os recursos correspondentes e/ou necessários. Em todos os âmbitos da política social – Educação, Saúde, Saneamento básico – em que essa estratégia foi acompanhada de um desmonte, o resultado foi um agravamento da iniquidade na distribuição e oferta de serviços. (SOARES, 2002, p. 83).

A descentralização pode ser observada na função redistributiva, que tem como instrumentos os programas de transferência de recursos financeiros geridos pelo Fundo Nacional de desenvolvimento da Educação (FNDE). Isso pode ser observado na CF de 1988, que definiu a função redistributiva e supletiva, na qual a União teria como fundamento garantir a equidade e o padrão mínimo de qualidade na oferta educacional.

Com efeito, em análise feita sobre os programas de transferência de recursos financeiros para a educação, Sônia Draibe (1998) ressalta que prevaleceu no país até o início dos anos de 1980 uma efervescência de processos descentralizantes, embalados pelo processo democratizante que deu voz a diversos atores dos movimentos sociais. No entanto, segundo a autora, os anos de 1990 apresentaram dois momentos na descentralização. “De um lado, a descentralização adquiriu *natureza estratégica* para a implementação da reforma mais geral da política social e das metas de melhora da sua efetividade”.

Os motivos apontados para essas mudanças estiveram, segundo Marta Ferreira Santos Farah (1997, p. 8), marcados pela crise fiscal nos anos de 1980 que, para afirmar o caráter de mudança necessário à superação da crise, entre outras medidas, restringiu as medidas descentralizantes, com o objetivo de ampliar a participação popular em apoio ao projeto de mudanças para o ajuste fiscal e, ao mesmo tempo, difundiu-se “um clima ideológico antiestatal, ao qual se somou a crítica interna ao padrão brasileiro de intervenção do Estado na área social”.

Nesse contexto, os programas de descentralização financeira no Brasil implantados nos anos de 1980, segundo Draibe (1998), foram implementados de forma centralizada. Desse modo, para a autora,

[...] a notória ineficiência de programas assim implementados, sistematicamente diagnosticada por distintas investigações (NEPP, 1987, 1988, 1989; PELIANO, 1990), se expressava em todo tipo de distorções, tanto no desempenho dos programas quanto pela captura dos seus recursos e benefícios por interesses burocráticos e de empresas econômicas cartelizadas. (DRAIBE, 1998, p. 12).

Em meio a esse processo, a descentralização foi “motivada (ou rejeitada) por *razões de ordem fiscal*, relacionadas às restrições de recursos públicos dos três níveis de governo, em meio ao programa de estabilização e ajustamento econômicos” (DRAIBE, 1998, p. 6).

Nessa perspectiva, as ações de financiamento da educação no governo FHC² se pautaram na nova sistemática de implementação de quase todos os programas federais de apoio ao ensino. Elas passaram a ser desencadeadas pelas transferências para os estados, municípios e escolas com funções delegadas para a execução dos gastos com a Educação Básica. Segundo a autora, essas formas de descentralização radical podem ser verificadas no Programa Nacional da Alimentação Escolar (PNAE) ou no programa de aquisição de equipamento para a TV Escola ou, ainda, no Programa Escola Pública – Gestão Eficiente, no âmbito do qual o MEC implantou, desde 1995, o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), que transfere recursos diretamente à unidade escolar (DRAIBE, 1998).

Além da vinculação constitucional de recursos que a União, estados e municípios aplicam nas escolas, ou seja, que é destinada à manutenção e funcionamento tanto da própria administração dos sistemas quanto das unidades escolares, bem como os recursos financeiros arrecadados pela própria escola, denominados por Ângelo Ricardo de Souza (2006) como recursos próprios. Sabe-se que para esse fim a União dispõe, além do mínimo de 18% das receitas de impostos vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino, outras fontes de menor monta, como a contribuição sobre o lucro líquido; contribuição social para a seguridade social; receitas brutas de prognósticos; operações de crédito; renda líquida de loteria federal; renda de órgãos autônomos; aplicação dos recursos do salário-educação³; recursos diretamente arrecadados e recursos diversos (CASTRO, 2001, p. 12), os quais compõem outra “cesta” de

² Após os anos de 1995, a descentralização de recursos financeiros assume maior expressão com a criação do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), bem como com as mudanças ocorridas no FNDE que passou a ser o maior articulador das transferências de recursos aos estados e municípios. (CRUZ, 2009).

³ O Salário-Educação é “uma contribuição social prevista no art. 212, § 5º, da Constituição Federal, que serve como fonte adicional de recursos do Ensino Fundamental público, permitindo às três instâncias do Governo investirem em programas, projetos e ações que qualifiquem profissionais da educação e estimulem alunos a permanecerem em sala de aula” (MEC/FNDE – Gearc).

recursos financeiros, gerenciados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), que chegam às Entidades Executoras⁴ (EEx) por meio das transferências automáticas que interessam a este estudo.

Nessa sistemática, os programas de transferência de recursos criados nos anos de 1990 passaram a garantir,

[...] mesmo que precariamente, um pequeno aporte de dinheiro para a solução de problemas mais imediatos que não eram resolvidos a contento pelo poder público, além de, ao mesmo tempo, ampliou as tarefas a serem executadas pela escola. O caráter ambíguo desta descentralização de recursos financeiros, como já mencionado, por um lado, pode significar uma ampliação do exercício da gestão democrática, do controle social, da participação e da autonomia da escola, mas por outro lado, pode também representar um descompromisso do Estado para com a manutenção da escola nos moldes que ela necessita. (CAMARGO; VIANA, 2010, p. 3).

Entre as fontes que compõem a “cesta” de recursos financeiros complementares da União, o salário-educação⁵ é um dos mais volumosos. Os recursos arrecadados por ele em 2011 alcançaram em valores brutos o montante de R\$ 7.708.276.147,37. Esse tipo de contribuição foi criado no Regime Militar, que instituiu a obrigatoriedade das empresas privadas em contribuir com a educação de seus empregados (CRUZ, 2009).

Esses recursos destinados à complementação educacional eram geridos pelo FNDE ao “bel prazer” dos interesses políticos dos governos até 1998. Segundo Nicholas Davies (2006), a Lei n. 10.832⁶ de dezembro de 2003 “corrigiu uma distorção ao repassar diretamente aos municípios a parcela do salário-educação correspondente ao número de matrículas que têm no ensino fundamental”. Essa ação evitou que os municípios dependessem “de regulamentação por lei estadual (dificultada ou impedida por vários governos

⁴ Segundo o FNDE, as **Entidades Executoras (EEx)** são as secretarias de educação dos estados, do Distrito Federal, prefeituras municipais e escolas federais, responsáveis pelo recebimento, pela execução e prestação de contas dos recursos financeiros transferidos pelo FNDE. Disponível em: http://www.fnde.gov.br/home/index.jsp?arquivo=alimentacao_escolar.html. Acesso em: 21 nov. 2010.

⁵ “A contribuição social do salário-educação está prevista no artigo 212, § 5º, da Constituição Federal, regulamentada pelas leis n. 9.424/96, 9.766/98, Decreto n. 6.003/2006 e Lei n. 11.457/2007. É calculada com base na alíquota de 2,5% sobre o valor total das remunerações pagas ou creditadas pelas empresas, a qualquer título, aos segurados empregados, ressalvadas as exceções legais, e é arrecadada, fiscalizada e cobrada pela Secretaria da Receita Federal do Brasil, do Ministério da Fazenda (RFB/MF).” Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/index.php/financ-salarioeducacao>. Acesso em: 16 ago. 2011.

⁶No artigo 2º dessa Lei que disciplina sobre os recursos do salário-educação fica estabelecido que “a Quota Estadual e Municipal do Salário-Educação, de que trata o § 1º e seu inciso II do art. 15 da Lei n. 9.424, de 24 de dezembro de 1996, será integralmente redistribuída entre o Estado e seus Municípios de forma proporcional ao número de alunos matriculados no ensino fundamental nas respectivas redes de ensino, conforme apurado pelo censo educacional realizado pelo Ministério da Educação.” (BRASIL, 2003).

estaduais) e que dividissem com os governos estaduais apenas 50% da cota estadual, conforme previsto na Lei n. 9.766 de dezembro de 1998”. (DAVIES, 2004b, p. 759).

A partir de 2004, dos recursos do salário-educação, 60% compõem a chamada quota estadual, encaminhada para estados e municípios por determinação constitucional. Os outros 40% são usados pela União para financiar ações como transporte e alimentação escolar, entre outros. Os fundos do salário-educação eram destinados somente para ações do Ensino Fundamental, mas depois da criação do Fundeb foram usados para financiar toda a Educação Básica, ou seja, desde a Educação Infantil até o Ensino Médio. Atualmente, os 60% são divididos entre governos estadual e municipal, de acordo com o número de matrículas que tenham em toda a Educação Básica.

Os recursos repassados pelo FNDE são direcionados ao Distrito Federal, aos estados, municípios e às organizações não governamentais sem fins lucrativos para atendimento às escolas públicas da Educação Básica e ocorrem mediante três tipos de ações de assistência financeira: direta⁷, automática⁸ e voluntária⁹. Nesse sentido, o FNDE tem por função gerenciar os fundos que a União descentraliza e, com base nesses três tipos de transferências, sua função é fazer com que os recursos financeiros cheguem às suas devidas unidades executoras. Em geral, eles eram direcionados ao Ensino Fundamental e atualmente alcançam todos os níveis e modalidades da Educação Básica.

Em especial, nota-se que o PDDE é um dos recursos transferidos de forma automática e teve como função ser um importante instrumento para aparelhar nas escolas a responsabilização dos seus sujeitos como parte da ação política da desregulamentação do Estado.

⁷A *assistência direta* “é aquela na qual o FNDE executa a aquisição e a distribuição de produtos entre estados e municípios.” (CRUZ, 2009, p. 201, grifo nosso).

⁸ A *assistência financeira automática*, em geral, tem amparo em lei federal que definiu o formato do programa. Segundo Rosana Cruz, “a automaticidade está determinada pela definição clara de critérios que permitem que a distribuição dos recursos ocorra sem outros elementos que intervenham no financiamento previamente determinado, assim como pela dispensa de convênio, contrato, acordo, ajuste, ou qualquer outro instrumento congênere, embora sempre exija algum tipo de ação do pleiteante, mesmo que simplificada, como a adesão ou atualização de cadastro, para que o recurso seja repassado.” (CRUZ, 2009, p. 201, grifo nosso).

⁹ A *assistência financeira voluntária* “é um tipo de transferência discricionária que decorre, na maioria das vezes, de convênios⁹ para o financiamento de projetos educacionais, por meio da apresentação de Planos de Trabalhos Anuais (PTAs), elaborados a partir dos critérios definidos anualmente pelo Conselho Deliberativo do FNDE (CD/FNDE) e divulgados pelos manuais de financiamento da autarquia, voltados para as diferentes etapas e modalidades da educação básica”. (CRUZ, 2009, p. 201, grifo nosso).

O Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE)

Toda a conjuntura das mudanças ocorridas no campo do financiamento escolar se voltou para a focalização da política como forma de equacionar o dilema eficácia-eficiência na eminência da desregulamentação do Estado. Portanto, segundo Dourado (2007), elas propiciaram a emergência de programas e ações orientados pelo governo federal aos estados e municípios.

Sem a elaboração de lei complementar que defina o que é regime de colaboração entre os entes federados, prevista no § único do artigo 23, da CF/88, o país vivencia tensões no tocante ao pacto federativo, por meio de “um regime de decisões nacionalmente centralizadas e de execuções de políticas sociais subnacionalmente desconcentradas em que se percebe uma situação de competitividade recíproca (guerra fiscal) entre os subnacionais”. (DOURADO, 2007, p. 927).

Luiz Dourado (2007, p. 927) ressalta ainda que “tal cenário contribuiu, sobremaneira, em função da necessidade dos sistemas e escolas buscarem fontes complementares de recursos”. Para ele, contudo, a adesão das escolas ao PDDE

[...] não provocou, necessariamente, a mudança da cultura institucional dos sistemas e das escolas. Em muitos casos, resultou em ajustes e arranjos funcionais dos processos em curso nesses espaços, alterando, por vezes, a lógica e a natureza das escolas e, em alguns casos, a sua concepção pedagógica, a fim de cumprir obrigações “contratuais” com o governo federal no âmbito da prestação de contas. (DOURADO, 2007, p. 927).

Em meio a essa conjuntura, o PDDE foi criado para ser um dos instrumentos que contribuiria para justificar o papel centralizador e redistribuidor da União no ajuste das políticas para a Educação Básica. Criado em 1995, no governo FHC, o programa tem por finalidade prestar

[...] assistência financeira, em caráter suplementar, às escolas públicas da educação básica das redes estaduais, municipais e do Distrito Federal e às escolas privadas de educação especial mantidas por entidades sem fins lucrativos, registradas no Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) como beneficentes de assistência social, ou outras similares de atendimento direto e gratuito ao público.¹⁰

¹⁰ Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/index.php/programas-dinheiro-direto-na-escola>. Acesso em: 16 ago. 2011.

O PDDE foi instituído pela Medida Provisória n. 1.784/95 e em sua última reedição recebeu o n. 2.178-36 de 24/8/2001¹¹. O programa aparece como compromisso do Estado em implementar políticas distributivas descentralizadoras via repasse de dinheiro direto para as escolas. Em 2006, ele foi regulamentado pelas Resoluções n. 6 de 28 de março de 2006 e n. 27 de 14 de julho de 2006, ambas do Conselho Deliberativo do FNDE. Não obstante, “contempla também, em interessante combinação, o objetivo de reforço da autonomia da escola e o estímulo ao envolvimento e à maior participação da comunidade escolar – professores e pais de alunos – na gestão escolar” (DRAIBE, 1998, p. 14).

De fato, a legislação determina que os recursos do programa cheguem diretamente ao *órgão colegiado da escola*, em geral organizado nos moldes de associações de pais e mestres. Como não poderia deixar de ser, é o convênio entre os níveis de governo o instrumento legal que preside a transferência; entretanto, o recurso é depositado pelo FNDE em conta bancária do órgão colegiado de cada escola, o qual, para cumprir tal função de Unidade Executora, deve ter personalidade jurídica adequada. (DRAIBE, 1998, p. 14, grifo do autor).

Segundo o Relatório Anual de Execução do PDDE e PAED de 2006, o programa faz parte do conjunto de ações governamentais implementadas com o “intuito de propiciar a universalização e a elevação da qualidade do ensino, de modo que toda criança tenha acesso e possa permanecer em uma escola dotada de recursos didático-pedagógicos e humanos bem preparados” (BRASIL, 2006, p. 1). O documento assinala ainda que o programa visa à “promoção da equidade de oportunidades educacionais, como meio de redução das desigualdades sociais e de consolidação da cidadania” (BRASIL, 2006h, p. 1).

O PDDE é considerado a primeira manifestação de repasse de recursos financeiros federais direto para as escolas de Ensino Fundamental, realizada na primeira gestão do presidente FHC. Vale ressaltar que o programa, bem como a descentralização da alimentação escolar trouxeram outra inovação para o setor educacional, que foi o caso da inserção de uma figura até então inexistente na política de financiamento da educação do governo federal, a Unidade Executora (UEX)¹².

¹¹“Art. 9 – Fica instituído, no âmbito do FNDE, o Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE, com o objetivo de prestar assistência financeira, em caráter suplementar, às escolas públicas do ensino fundamental das redes estaduais, municipais e do Distrito Federal e às escolas de educação especial qualificadas como entidades filantrópicas ou por elas mantidas.”

¹² Essa inovação se configura em “entidade representativa da comunidade escolar (Associação de Pais e Mestres, Caixa Escolar, Conselho Escolar, ou similar), responsável pelo recebimento, execução e prestação de contas dos recursos. Esta entidade possibilita a concretização da política governamental de descentralização dos recursos públicos destinados à escola e do exercício do controle social das ações implementadas.”

A Resolução do CD/FNDE 12/95 aprovou o manual de procedimentos operacionais relativos às transferências de recursos federais às escolas das redes estaduais e municipais de Ensino Fundamental, redefinindo as formas de financiamento do Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (PMDE¹³), que em 1998 passaria a ser somente denominado por PDDE e teve sua origem sob os argumentos que justificavam a necessidade de se criar

[...] medidas racionalizadoras que simplifiquem e deem celeridade aos procedimentos operacionais, de forma a garantir que os recursos “não se percam em trâmites burocráticos antes de chegarem às escolas”, considerando, portanto, que “os diretores, professores e a comunidade em geral, por se acharem mais próximos da realidade local, reúnem melhores condições de definir as necessidades das unidades escolares a que sejam vinculadas e, por conseguinte, a racional utilização dos recursos”. Dessa forma, pretende-se garantir maior autonomia administrativa para as escolas (BRASIL, 1995, p. 28). (CRUZ, 2009, p. 223).

Entre os objetivos do PDDE, definidos no Relatório de 2006, estão os que visam assegurar às escolas melhores condições física e pedagógica e estão assim sistematizados:

- Contribuir para a elevação da qualidade do ensino fundamental, tornando sua oferta equitativa;
- Reforçar a autonomia gerencial e a participação nas unidades de ensino de alunos, pais de alunos, professores, diretores e demais profissionais da Educação, colaboradores, voluntários e todos aqueles irmanados pelo propósito comum de tornar a escola uma organização que propicie ensino de qualidade. (BRASIL, 2006, p. 1).

Para esse fim, o PDDE é executado em parceria com entes federados e organizações sociais. Para que as escolas sejam atendidas, as prefeituras, secretarias estaduais e do Distrito Federal de educação e entidades mantenedoras, devem formalizar os processos de adesão e habilitação de suas unidades educacionais (BRASIL, 2006, p. 1).

A Resolução n. 17 de 2011¹⁴, que dispõe sobre os procedimentos de adesão e habilitação e as formas de execução e prestação de contas, referentes ao Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) no seu art. 3º prevê que “os recursos do programa se destinam à cobertura de despesas de custeio, manutenção e pequenos investimentos que concorram para a garantia do funcionamento e melhoria da infraestrutura física e pedagógica dos estabelecimentos de

(MEC/FNDE – PDDE). Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/index.php/inst-lossario>. Acesso em: 25 jan. 2011.

13 Primeira denominação do Programa Dinheiro Direto na Escola.

14 Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/index.php/ddne-legislacao>. Acesso em: 16 ago. 2011.

ensino beneficiários”.(BRASIL, 2011). Para essas providências, os recursos transferidos se destinam à cobertura das despesas nas seguintes categorias econômicas:

- a) recursos de custeio: são aqueles destinados à aquisição de materiais de consumo e à contratação de serviços para funcionamento e manutenção da escola;
- b) recursos de capital: são aqueles destinados a cobrir despesas com aquisição de material permanente para as escolas, que resultem em reposição ou elevação patrimonial (BRASIL, 2006, p. 1).

Os recursos do PDDE deverão ser utilizados exclusivamente:

- I – na aquisição de material permanente, quando receberem recursos de capital;
- II – na manutenção, conservação e pequenos reparos da unidade escolar;
- III – na aquisição de material de consumo necessário ao funcionamento da escola;
- IV – na avaliação de aprendizagem;
- V – na implementação de projeto pedagógico;
- VI – no desenvolvimento de atividades educacionais (BRASIL, 2011b)

Os valores do PDDE transferidos para as escolas municipais e estaduais seguiam o critério básico para o cálculo do repasse, que era o número de alunos matriculados nas escolas públicas da Educação Básica, com base nos dados do Censo Escolar do ano anterior¹⁵. Ou seja, os valores repassados às escolas correspondiam tão somente ao número de alunos matriculados.

No ano de 2004, houve uma mudança importante no atendimento do programa que, de acordo com a Resolução n. 10/04, inseriu um novo fator de correção nos valores do PDDE transferidos para as escolas. Conforme aponta a tabela 1, pode-se observar que a base de cálculo apresenta correção nos valores destinados às instituições de ensino. A correção teve por objetivo ajustar as defasagens entre escolas com diferentes quantidades de alunos matriculados, “introduzindo um fator de correção entre o maior e o menor número da mesma classe (quantitativos de matrículas por valores descentralizados), no valor de R\$ 1,30 por matrícula excedente, além do valor da tabela” (CRUZ, 2009, p. 225).

¹⁵ Parágrafo 3º, “para o cálculo do montante dos recursos de que tratam os parágrafos anteriores, serão utilizados os dados oficiais de matrículas obtidos no censo escolar relativo ao ano anterior ao do atendimento” (MP, n. 1.979-22 de 28/08/00).

No caso das unidades educacionais públicas, o cálculo da parcela transferida baseou-se também no princípio redistributivo da União, que segundo o Relatório do PDDE de 2006 visou contribuir para a redução das desigualdades socioeducacionais existentes nas regiões brasileiras. No exercício de 2006, foram introduzidas várias inovações no programa, entre elas a majoração do fator de correção K , que passou de R\$ 1,30 para R\$ 4,20, resultando em um substancial aumento de 323% conforme o Relatório de Execução do PDDE (2006), como pode ser observado na tabela a seguir.

TABELA 1 – Forma de cálculo dos valores do PDDE das escolas do Ensino Fundamental – 2006

Intervalo de classe com quantidade de alunos	Valor base segundo a região ¹⁶		Fator de correção ¹⁷	Valor total ¹⁸
	NO/NE/CO (*)	SL/SE/DF		
21 a 50	600,00	500,00	$(x - 21) \times K$	$VB + (x - 21) \times 4,20$
51 a 99	1.300,00	1.100,00	$(x - 51) \times K$	$VB + (x - 51) \times 4,20$
100 a 250	2.700,00	1.800,00	$(x - 100) \times K$	$VB + (x - 100) \times 4,20$
251 a 500	3.900,00	2.700,00	$(x - 251) \times K$	$VB + (x - 251) \times 4,20$
501 a 750	6.300,00	4.500,00	$(x - 501) \times K$	$VB + (x - 501) \times 4,20$
751 a 1.000	8.900,00	6.200,00	$(x - 751) \times K$	$VB + (x - 751) \times 4,20$
1.001 a 1.500	10.300,00	8.200,00	$(x - 1.001) \times K$	$VB + (x - 1.001) \times 4,20$
1.501 a 2.000	14.400,00	11.000,00	$(x - 1.501) \times K$	$VB + (x - 1.501) \times 4,20$
Acima de 2.000	19.000,00	14.500,00	$(x - 2.000) \times K$	$VB + (x - 2.000) \times 4,20$

(*) exceto Distrito Federal

VB = valor base; K = R\$ 4,20; x = quantidade de alunos no início de cada classe.

Fonte: BRASIL, 2006.

A introdução do fator de correção visou reduzir a defasagem entre valores destinados às unidades de ensino com diferentes quantidades de alunos matriculados e dificuldades das regiões mais pobres. “Desse modo, os valores destinados às escolas situadas nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, excluindo o Distrito Federal, são superiores às demais regiões” (BRASIL, 2006, p. 2) conforme pode ser observado na tabela anterior, que demonstra os valores em reais transferidos para as escolas por região em 2008 já com o fator de correção.

¹⁶ Valor base: parcela mínima a ser destinada à instituição de ensino que apresentar quantidade de alunos matriculados, segundo o Censo Escolar, igual ao limite inferior de cada intervalo de classe de número de alunos, no qual o estabelecimento de ensino esteja situado.

¹⁷ Fator de correção: resultado da multiplicação da constante K pela diferença entre o número de alunos matriculados na escola e o limite inferior de cada intervalo de classe de número de alunos, no qual o estabelecimento de ensino esteja situado – $(x - \text{limite inferior}) \times K$ – representando x o número de alunos da escola, segundo o Censo Escolar e K o valor adicional por aluno acima do limite inferior de cada intervalo de classe de número de alunos;

¹⁸ Valor total: resultado, em cada intervalo de classe, da soma horizontal do valor base mais o fator de correção.

TABELA 2 – Demonstrativo da execução das escolas públicas com e sem UEx por região – 2008.

Região	Atendimento								
	C/UEx (a)			S/UEx (b)			Total (A+B)		
	Escola	Aluno	R\$	Escola	Aluno	R\$	Escola	Aluno	R\$
N	8.153	1.959.056	77.594.484,28	7.317	11.686	85.716.034,80	15.470	1.970.742	83.310.519,08
NE	33.027	7.643.400	296.663.752,71	19.553	413.839	14.538.003,80	52.580	8.057.239	311.201.756,51
CO	5.113	2.448.286	582.106.268,52	674	165.136	149.283,80	5.787	2.613.422	52.525.552,32
SE	22.448	10.197.296	161.943.266,14	4.569	92.477	2.642.265,60	27.017	10.289.773	164.585.531,74
S	12.525	3.752.178	72.124.246,88	2.317	41.061	1.214.791,00	14.842	3.793.239	73.339.037,88
BR	81.266	26.000.216	660.432.018,53	34.430	724.199	24.530.379,00	115.696	26.724.415	684.962.397,53

C/UEx (a) – Com Unidade Executora; S/UEx (b) – Sem Unidade Executora.

Fonte: FNDE.

Se observarmos os valores praticados na tabela anterior, a soma dos repasses para a região Nordeste fica acima das demais; isso implica que, mediante a proposta de atendimento distributivo do programa, essa região concentra o maior número de alunos pobres em relação às demais.

Outra mudança ocorrida no PDDE se deu pela Medida Provisória de n. 2.178-36/01, que eliminou a necessidade do convênio; no entanto estipulou a obrigatoriedade dos estados, municípios e Distrito Federal assinarem um termo de compromisso e a manutenção anual da habilitação das UEx “com a possibilidade de suspensão dos repasses em caso de contas rejeitadas ou irregulares e uso dos recursos em desacordo com o estabelecido pelo PDDE, podendo haver suspensão dos repasses de recursos para todas as UEx da rede de ensino do ente federado” (BRASIL, 2001).

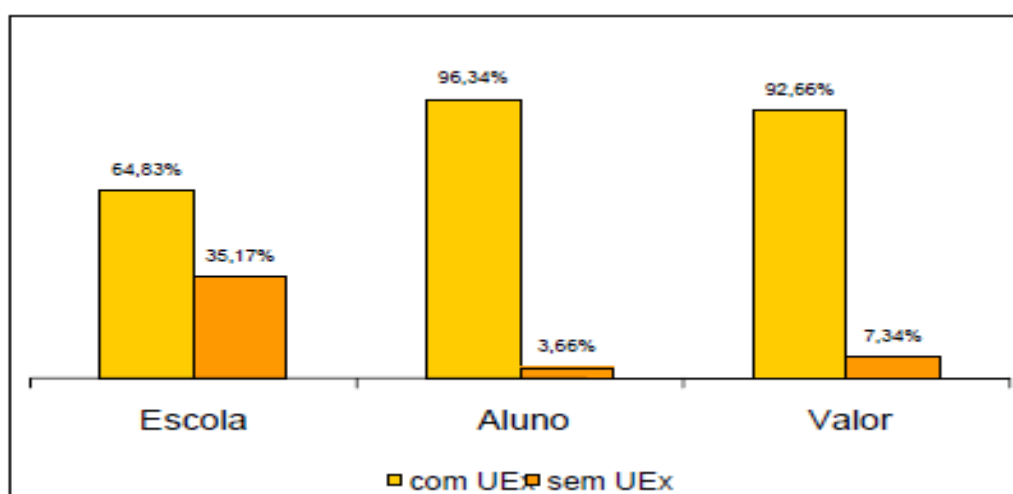
Até 2005 o PDDE não permitia a participação de escolas de atendimento regular ao ensino fundamental com menos de 20 alunos, impondo uma situação que nem sempre representa a realidade dos municípios que atendem crianças em localidades isoladas, cuja distância entre as unidades familiares não permite criar escolas ou turmas com mais de 20 alunos. A Resolução n. 37/04 informa que o FNDE se viu obrigado a estender o atendimento do PDDE para as escolas municipais e estaduais com menos de 21 matrículas do Estado de Santa Catarina, por meio de Entidade Executora, decorrente de ganho na Justiça – Ação Civil Pública n. 98.0007479-1, proposta pelo Ministério Público Federal perante a Justiça Federal do Estado de Santa Catarina. A Resolução define o valor de repasse de R\$ 25,00 por aluno para categoria custeio. A iniciativa de Santa Catarina teve efeito importante como política geral, já que a Resolução 17/05 definiu que escolas com até 20 alunos receberão o valor por aluno de R\$ 24,00 (regiões Sul e Sudeste e

Distrito Federal) e R\$ 29,00 (regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, exceto DF). (CRUZ, 2009, p. 225-226).

De acordo com os princípios redistributivos, estabelecidos pela CF de 1988, a política de transferências e recursos financeiros no governo FHC envolveram diretamente as UEx. As transferências estimularam no primeiro momento que as escolas organizassem sua Unidade Executora. Somente após esse procedimento estariam aptas a recebê-las.

A eficácia dessa política pode ser observada no gráfico 1, demonstrando que no ano de 2006, 64,86% das escolas já possuíam sua unidade executora e administravam 92,66% dos recursos transferidos, restando ainda 35,17% que até esse momento eram administrados pelas EEx. Outro ponto importante foi o atendimento em relação ao número de alunos declarados pelo Censo Escolar conforme se observa no gráfico a seguir.

GRÁFICO 1 – Percentuais das variáveis escola, aluno e recurso repassado – Escolas com e sem UEx – 2006.



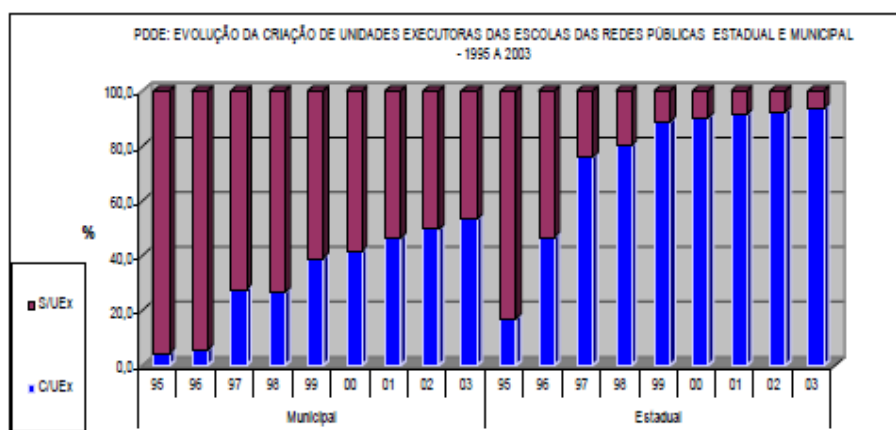
Fonte: FNDE/PDDE.

A abrangência dos recursos repassados às escolas com UEx foi de 96,34%, ou seja, somente 3,66% ficaram fora dessa cobertura, sendo atendidas pelas EEx. Em relação ao valor, 92,66% dos recursos foram administrados pelas próprias unidades de ensino, que corresponderam ao total de 64,83%. Em termos da gestão democrática dos recursos, é um percentual significativo, porém o número de escolas com UEx apresentado nesse ano ainda é baixo.

Esse fenômeno pode ser explicado pela falta de recursos financeiros nas escolas; a burocracia e a ideia de autonomia levaram-nas a rapidamente organizarem as UEx (ADRIÃO; PERONI, 2005). O governo FHC durante o período de três anos atingiu uma marca histórica no

crescimento das UEx, multiplicando os números nas unidades de ensino. Isso pode ser observado no gráfico a seguir, demonstrando que o crescimento das UEx coincide com a implantação e execução do PDDE.

GRÁFICO 2 – Criação de unidades executoras nas escolas das redes públicas estaduais e municipais – 1995 a 2003.



Fonte: Estatísticas FNDE.

Na tabela a seguir, pode-se observar os valores transferidos às unidades executoras por aluno para a região Centro-Oeste, e o valor por aluno nos anos de 2006¹⁹ a 2008.

TABELA 3 – Demonstrativo da execução das escolas públicas com UEx por região.

Ano	Região	Escola com Uex				
		Escola	Aluno	R\$	Correção IGPM	R\$ Por aluno
2006	CO	5.066	2.062.422	23.627.071,20		11,46
	BR	84.134	27.571.687	293.460.097,30		10,64
2007	CO	5.140	2.062.808	26.111.492,42		12,66
	BR	84.261	27.406.608	331.280.887,68		12,09
2008	CO	5.113	2.448.286	52.106.268,52		21,28
	BR	81.266	26.000.216	660.432.018,53		25,40

Fonte: FNDE.

¹⁹ Como os valores desse programa incidem diretamente nas contas das UEx de cada escola, optou-se por demonstrar somente os valores que incidem nas contas das escolas-alvo deste estudo e serão apresentados no terceiro capítulo deste artigo.

Com base na tabela anterior, o valor por aluno/ano do PDDE aumentou em R\$ 13,94 em relação aos três anos observados. Percebe-se nessa forma de redistribuição de recursos da União que os valores nominais são extremamente baixos se comparados ao valor do custo por aluno no município, dependendo da etapa de ensino ele se torna ainda mais tímido.

Segundo o *site* do FNDE²⁰, até 2008 o programa contemplava apenas as escolas públicas de Ensino Fundamental. Em 2009, com a edição da Medida Provisória n. 455 de 28 de janeiro (transformada posteriormente na Lei n. 11.947 de 16 de junho de 2009) foi ampliado para a Educação Básica, passando a abranger as escolas de Ensino Médio e Educação Infantil.

Em 2010, segundo dados do FNDE, o orçamento do PDDE foi de R\$ 1,4 bilhão para todas as suas ações. Foram beneficiados pela ação do: PDDE Manutenção 41.124.404 alunos de 137.640 escolas públicas e particulares; PDDE Escolas de Fim de Semana 1.893.594 estudantes de 2.223 unidades de ensino; PDDE Educação Integral 5.993.270 alunos de 9.660 instituições de ensino; PDDE-PDE Escola 10.007.894 alunos de 16.643 escolas.

Pode-se inferir que embora o PDDE tenha representado uma experiência descentralizante, uma vez que permitiu às escolas o acesso aos recursos financeiros reivindicados há décadas pelos movimentos sociais, os valores praticados ainda estão longe de atender aos princípios da igualdade de oportunidades previstos no Art. 212 da CF de 1998. Como parte da política de financiamento, o PDDE contribuiu na proposta de desregulamentação do Estado e ainda continua para afirmar a função redistributiva da União entre suas ações, que previa a transferência de responsabilidades para as subesferas do governo e, nesse caso, diretamente para as escolas.

A pesquisa nacional sobre o PDDE, coordenada pelas professoras Thereza Adrião e Vera Peroni, apresentou resultados no relatório de 2006 e demonstrou que o programa, desde sua criação, estava comprometido com a lógica neoliberal, instituindo um tipo de descentralização financeira que induziu as escolas a novas formas de gestão referenciadas na lógica da iniciativa privada. Entretanto as pesquisas realizadas por Sônia Draibe (1998) e Nalú Farenzena (2010) denunciam que tanto os mecanismos de controle usados pelo Estado quanto os programas descentralizantes compõem o jogo pela disputa entre redução *versus*

20 Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/index.php/programas-dinheiro-direto-na-escola>. Acesso em: 16 ago. 2011.

ampliação dos recursos financeiros para a educação. Assim, pode-se observar que o fato de as unidades de ensino serem obrigadas a organizar sua UEx, acirrou um tipo de participação institucional regulada, que também faz parte de um amplo processo de disputa pela gestão da escola, sujeita às contradições que submergem nas práticas escolares.

O Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) atende à demanda das escolas na aquisição de material de expediente, consumo e permanente. Embora não cumpra com os objetivos quanto ao atendimento da qualidade educacional, se constitui “numa importante contribuição para a relação entre a gestão escolar e o financiamento público da educação, entendida esta como uma política pública” (CAMARGO; VIANNA, 2010, p. 1).

Com base nos procedimentos pertinentes a esses programas descentralizantes, os recursos financeiros são destinados às escolas estudadas por intermédio de convênios firmados entre Semed e APMs dessas unidades de ensino. Os valores transferidos para a Escola I nos anos de 2005 a 2008 podem ser observados na tabela a seguir.

TABELA 4 – Repasse de recursos financeiros em valores nominais para a APM da Escola I – 2005 a 2008.

Em R\$1,00						
ANO	PMD municí- pio		PNAE	PME/PDE*	PDDE	Total
2005	7.200,00	-	36.580,00	10.000,00	8.931,20	62.711,20
2006	7.200,00	-	37.845,98	-	9.026,00	54.071,98
2007	7.200,00	-	37.355,86	10.000,00	8.946,20	63.502,06
2008	8.500,00	-	33.351,60	-	10.558,81	52.410,41
Total	30.100,00		145.133,44	20.000,00	37.462,21	232.695,65

*Esses recursos são transferidos a cada dois anos.

Fonte: Relatórios de Prestação de Contas Anual da APM/Setor de Financeiro da Semed, 2010.

Algumas considerações

Este estudo procurou expressar os limites e as possibilidades em relação à gestão democrática dos recursos financeiros descentralizados para as unidades de ensino. Isso porque a preocupação foi a de demonstrar que as disputas travadas pelo financiamento educacional lhe conferem um caráter dinâmico, que tem como pano de fundo a disputa

de classes na arena da sociedade civil. Diante dessas inquietações, os interesses que moveram a análise ofereceram elementos para compreender que tanto o Estado quanto a escola são organizações sociais, determinados pelo modo de agir e sentir dos indivíduos materializados pelas suas ações.

Sendo assim, as várias formas pelas quais os interesses privados se manifestam nas escolas, sempre alheios às aspirações dos seus sujeitos, tendem a impedir que se busque convergir nas práticas de gestão os interesses comuns a todos. De modo fragmentado, os sujeitos da escola acabam por afluir para as várias práxis individuais inspiradas e subsumidas pelos interesses hegemônicos de determinado grupo social (PARO, 2005) e resultam em não atender às necessidades da realidade escolar, reproduzindo pelas práticas de gestão a exclusão da comunidade da possibilidade de controle das políticas sociais que a ela se destinam.

O PDDE, antes de apenas introduzir a lógica privada nas escolas, instala-se no bojo da luta pela qualidade educacional, na qual o exercício da gestão democrática na escola assume importância para alterar essa correlação de forças. Embora o discurso oficial tenha postulado que o programa tinha como objetivo a universalização do ensino com “elevada” qualidade, possibilitando o acesso e a permanência das crianças na escola, alicerçados pelos “recursos didático-pedagógicos e humanos bem preparados” advindos dele, na verdade se configurou num eficiente indutor da lógica privatista nas escolas, corroborando para o acirramento das desigualdades sociais próprias do projeto político que o elaborou.

Todavia, é possível identificar um duplo movimento do PDDE no chão das escolas: um que é o esforço de se imprimir maior eficiência e efetividade à sua gestão – alinhado ao projeto hegemônico centralizado –, e outro que permite que ele seja disputado em direção à instauração e ampliação dos espaços de exercício radical da participação cidadã no que se refere às tomadas de decisões sobre o uso dos recursos financeiros do PDDE, de modo a transformá-lo em um espaço de disputa em favor da classe trabalhadora.

Referências

ADRIÃO, Theresa; PERONI, Vera Maria Vidal. (org.). **Programa Dinheiro Direto na Escola: uma proposta de redefinição do papel do estado na educação? Relatório final da pesquisa.** [S.l.: s.n.], 2005. 1 CD-ROM.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 1988. Disponível em: <http://www.presidencia.gov.br/legislacao/constituicao/>. Acesso em: 12 jun. 2009.

BRASIL. Lei n. 11.947. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica; altera as Leis n. 10.880, de 9 de junho de 2004, 11.273, de 6 de fevereiro de 2006, 11.507, de 20 de julho de 2007; revoga dispositivos da Medida Provisória n. 2.178-36, de 24 de agosto de 2001, e a Lei n. 8.913, de 12 de julho de 1994; e dá outras providências. Brasília, DF, 2010a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11947.htm. Acesso em: 16 ago. 2011.

BRASIL. **Medida Provisória n. 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. Brasília, DF, 1998c. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/sicon/ExecutaPesquisaLegislacao.action>. Acesso em: 13 maio 2010.

BRASIL. Medida Provisória n. 455, de 28 de janeiro de 2009. Dispõe sobre o repasse do atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica, altera a Lei 10.880 de 9 de junho de 2004 e dá outras providências. Brasília, DF, 2009. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/medpro/2009/medidaprovisoria-455-28-janeiro-2009-585724-norma-pe.html>. Acesso em: out. de 2010.

BRASIL. Ministério da Educação. FNDE. V Encontro Nacional do Programa Nacional de Alimentação Escolar – 2010. Brasília, DF, 2010c. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/index.php/ae-encontros-tecnicos>. Acesso em: 12 ago. 2011.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Conselho Deliberativo. **Resolução n. 15, 16 de junho de 2003**. Estabelece critérios e formas da transferência legal de recursos financeiros, em caráter suplementar, para a aquisição, exclusiva, de gêneros alimentícios às secretarias de educação dos estados, Distrito Federal, dos municípios e às escolas federais, à conta do PNAE. Brasília, DF, 2003. Mimeografado.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Conselho Deliberativo. Resolução n. 17, de 19 de abril de 2011. Dispõe sobre os procedimentos de adesão e habilitação e as formas de execução e prestação de contas referentes ao Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE). Brasília, DF, 2011. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/index.php/ddne-legislacao>. Acesso em: 16 ago. 2011.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Conselho Deliberativo. Resolução n. 10, de 22 de março de 2004. Dispõe sobre critérios e 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**, Brasília, DF, 5 abr. 2004. Seção 1., p. 78 a 91.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Conselho Deliberativo. Resolução n. 17, de 9 de maio de 2005. Dispõe sobre os procedimentos de adesão e habilitação e as formas de execução e prestação de contas referentes ao Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), e dá outras providências. Brasília, DF, 2005c. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/portal/index.php/leg-res-2011>. Acesso em: 12 maio 2011.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Conselho Deliberativo. Resolução n.6, de 29 de março de 2006. Dispõe sobre processo de adesão, habilitação e formas de execução e prestação de contas – PDDE. Brasília, DF, 2006c. Disponível em: ftp://ftp.fnde.gov.br/web/resolucoes_2006/res006_28032006.pdf. Acesso em: 5 dez. 2010.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Conselho Deliberativo. **Resolução n. 27, de 14 de julho de 2006**. Dispõe sobre os processos de adesão e habilitação e as formas de execução e prestação de contas, referentes ao Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), e dá outras providências. Disponível

em:<https://www.fnde.gov.br/index.php/aceso-a-informacao/institucional/legislacao/item/3100-resolu%C3%A7%C3%A3o-cd-fnde-n%C2%BA-27-de-14-de-julho-de-2006>. Acesso em: out. 2010.

BRASIL. Ministério da Educação. Relatório Anual de Execução do PDDE e PAED. Brasília, DF, 2006. Disponível em: www.fnde.gov.br/.../pdde/...relatoriodeexecucaopddepaed2006. Acesso em: 12 out. 2010.

BRASIL. Resolução/CD/FNDE n. 12, de 5 de abril de 2006. Estabelece os critérios e as formas de transferência de recursos financeiros ao Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar, no exercício de 2006. Disponível em: https://www.fnde.gov.br/dadosabertos/en_AU/organiza-tion/about/pdde. Acesso em: out. 2010.

CAMARGO, Rubens Barbosa de; VIANA, Mariana Peleje. Gestão financeira escolar como política pública: análise de procedimentos legais e administrativos, processos participativos e montantes dos recursos financeiros destinados às escolas de redes públicas. 2010. Disponível em: http://www.anpae.org.br/congressos_antigos/simposio2009/312.pdf. Acesso em: 10 de jun. 2010.

CASTRO, Jorge Abrahão. Financiamento da educação no Brasil. **Em Aberto**, Brasília, v. 18, n. 74, p. 11-32, dez. 2001.

CRUZ, Rosana Evangelista. **Pacto federativo e financiamento da educação**: a função supletiva e redistributiva da União – o FNDE em destaque. 2009. 430 f. Tese (Doutorado) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

DAVIES, Nicholas. O governo Lula e a educação: a deserção do estado continua? *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 25, n. 86, p. 245-252, 2004. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302004000100012&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 15 mar. 2010.

DOURADO, Luiz Fernandes. Políticas e gestão da educação básica no Brasil: limites e perspectivas. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 100, p. 921-946, 2007. Número especial.

DRAIBE, Sônia Miriam. A experiência brasileira recente de descentralização de programas federais de apoio ao ensino fundamental. In: COSTA, Vera Lúcia Cabral Costa. (Org.). **Descentralização da educação**: novas formas de coordenação e financiamento. São Paulo: Cortez/Fundap, 1998. p. 68-98.

FARAH, Marta Ferreira Santos. **Governo local e novas formas de provisão e gestão de serviços públicos no Brasil**. São Paulo: FGV, jun. 1997. (Cadernos de Gestão Pública e Cidadania, v. 4).

FARENZENA, Nalú. Políticas de assistência financeira da união no marco das responsabilidades (inter)governamentais em educação básica. Intercâmbio: federalismo e políticas educacionais na efetivação do direito à educação no Brasil. Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Educação, Curitiba, 12 e 13 de ago. 2010. Disponível em: <http://www.gt5.ufpr.br/anais/comunica/mesa1/Nalu%20Farenzena.pdf>. Acesso em: 15 out. 2010.

GIL, I-Juca Pirama Camargo. **O mito da descentralização**: o caso chileno. 2000. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2000.

MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. A crise da democracia representativa. O paradoxo do fim da modernidade. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 9, n. 223, 16 fev. 2004. Disponível em: <http://jus.uol.com.br/revista/texto/4828>. Acesso em: 5 dez. 2010.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Um estado para a sociedade civil**. São Paulo: Cortez, 2005.

PARO, Vitor Henrique. **Administração escolar**: introdução crítica. 13. ed. São Paulo: Cortez, 2005.

SOARES, Laura Tavares. **Os custos sociais do ajuste neoliberal na América Latina**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2002.

SOUZA, Ângelo Ricardo. Análise dos recursos disponíveis em 13 escolas públicas no estado do Paraná. In: GOUVEIA, Andréa Barbosa; SOUZA, Ângelo Ricardo; TAVARES, Thaís Moura. (Org.). **Conversas sobre financiamento da educação no Brasil**. Curitiba: Ed. UFPR, 2006. p. 249-267.

7. O Programa Dinheiro Direto na Escola como mecanismo da descentralização financeira na gestão escolar

Givanildo da Silva

Introdução

No contexto das reformas instauradas na sociedade, a escola, passou por mudanças que expressam suas concepções, assim como o desenvolvimento de suas atividades e intenções para a sociedade. Na década de 1990 foram criados diversos programas educacionais pelo Ministério da Educação e Cultura (MEC) na perspectiva de oferecer as unidades educativas autonomia e descentralização das decisões escolares.

É nesse contexto que o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) foi consolidado e apresentado para a comunidade escolar com o objetivo de promover mudanças voltadas para a organização, a gestão e o gerenciamento da escola. O PDDE configura-se como um programa que repassa recursos suplementares para as escolas na tentativa de efetivar uma gestão colegiada com a participação da comunidade na tomada de decisão. No entanto, com a existência do programa nas escolas é possível avaliar “como ocorreu a transformação e em que intensidade aconteceram avanços na qualidade de trabalho das pessoas envolvidas, além de averiguar como contribuiu com o desenvolvimento de uma dada comunidade” (FARFUS, 2008, p. 107).

O presente trabalho objetiva apresentar os resultados de uma pesquisa desenvolvida em uma escola pública no município de Maceió - Alagoas. O objeto de estudo da pesquisa foi o Programa Dinheiro Direto na Escola como mecanismo de descentralização financeira, participação e autonomia na gestão escolar, uma vez que o PDDE é um programa do governo federal que tem como finalidade repassar verbas para as escolas com o propósito de contribuir na gestão financeira, administrativa e pedagógica. Assim, o objetivo geral da pesquisa foi compreender o PDDE como

mecanismo da descentralização financeira proporcionando melhoria na gestão democrática, por meio do colegiado escolar e o gerenciamento dos seus recursos em face da autonomia de uma instituição educativa.

A agenda política estabelecida no contexto da década de 1980 nos países da América Latina contribuiu para a efetivação de mecanismos para a concretização de ideais dominantes no cenário escolar, assim como a implementação de reformas educacionais que limitam o Estado a desenvolver atividades de sua competência. Nesse sentido, princípios como a descentralização, a participação e a autonomia foram difundidos como instrumentos necessários para o oferecimento de uma educação pública de boa qualidade.

De acordo com Casassus (1995, p. 39), “os processos de descentralização ou centralização são processos de distribuição, redistribuição ou reordenamento do poder na sociedade, nos quais há acréscimo de poder para uns e diminuição para outros”. Assim, é importante compreender a descentralização como mecanismo de poder, no qual prevalece os ideais e princípios dos grupos que estão possibilitando a descentralização. No entanto, Casassus (1995) aponta que “a descentralização não é um fim em si mesma, é uma política para alcançar certos fins, é uma política que pode ser boa ou má, progressista ou conservadora, dependendo de quem a utilize e se contribui ou não para resolver os problemas” (CASASSUS, 1995, p. 39).

Para Casassus (1995), geralmente, a política da descentralização é caracterizada como política de desconcentração, na qual há uma desconcentração do poder, prevalecendo as ideias e os fundamentos do grupo que a idealizou. De acordo com o autor (1995, p. 39), “primeiro, é necessário passar por uma fase de desconcentração para, em seguida, para uma etapa de descentralização, que viria como consequência lógica”. Assim, a diferença entre a desconcentração e a descentralização consiste em que:

A desconcentração é uma perspectiva e uma política que reflete interesses do poder central, com seu desejo de levar as decisões para mais perto do lugar em que ocorre o ato educacional. Por este prima, a desconcentração é uma política que reflete a lógica do poder central. Do ponto de vista do sentido, a desconcentração poderia ser desenhada como uma flecha que vai de cima para baixo (CASASSUS, 1995, p. 40).

Nesse contexto, a desconcentração é um mecanismo que evidencia o poder dos idealizadores de programas e projetos na esfera social. No âmbito da educação, a descentralização é vista como um princípio que dimensiona poder para os agentes que

estão no interior da escola, quando, na verdade, apenas desconcentra as atividades para que a comunidade escolar responsabilize-se e cumpra as normatizações dos programas. Assim sendo, “o processo de descentralização atualmente em desenvolvimento no sistema educacional não foi resultado das conquistas democráticas por parte dos movimentos sociais, embora reconheçamos a sua importância nessa dinâmica, nos últimos anos, na sociedade brasileira” (CABRAL NETO; CASTRO, 2011, p. 751).

A descentralização, no contexto da reforma gerencial, é compreendida como mecanismo de desconcentração, a qual viabiliza estratégias para que a comunidade escolar e local responsabilize-se pelas atividades de gestão e organização, incluindo o financiamento de projetos desenvolvidos pela escola. Desse modo, algumas características são apresentadas, pelos idealizadores, como referências para a vivência da descentralização na escola, destacando-se “mais democracia; mais eficiência no trabalho educativo; mais recursos e participação da comunidade; maior qualidade na educação” (CASASSUS, 1995, p. 41).

A educação voltada para a descentralização requer mudanças de posturas e pensamentos, sobretudo quando se pensa em uma instituição escolar em que se percebe o dinamismo, o diálogo nas múltiplas possibilidades de ideais. A descentralização, como mecanismo de gestão e política escolar favorece que ações coletivas possam ser efetivas desde o planejamento das decisões até as suas vivências, contribuindo para o desenvolvimento de ações pertinentes à gestão democrática. Nesse cenário de reformas e possibilidades de mudanças de paradigmas, é necessário mostrar que:

A verdadeira descentralização só ocorre quando o poder de decisão sobre o que é realmente relevante no campo pedagógico e administrativo se instala na escola [...] é na unidade escolar que define a qualidade do ensino e propicia o desenvolvimento humano sustentável e a qualidade de vida coletiva (SANDER, 1995, p. 148).

Nesse sentido, a dinâmica da descentralização deve perpassar por todos os segmentos da escola, pelo campo pedagógico, administrativo e financeiro, de modo que favoreça uma significativa relação entre o gestor escolar e os demais agentes que, no cotidiano, estão inseridos na unidade escolar (SANDER, 1995). A participação na instituição escolar é um dos objetivos vinculados à gestão democrática e essa participação é o norte que a escola deve seguir para que, de fato, exista a democracia no contexto escolar.

Os caminhos percorridos durante a pesquisa caracterizam-se a partir da abordagem qualitativa, em que tem como objetivo compreender a realidade em análise, tendo como técnica de pesquisa o estudo de caso. O instrumento de coleta de dados foi realizado por meio de entrevistas semiestruturadas com os atores envolvidos.

Para obter um significativo resultado dos objetivos pretendidos foi necessária a escolha de uma concepção metodológica, pois essa norteou o caminho para a obtenção dos resultados em todo o processo de vigência da pesquisa. Assim, optou-se pela análise de conteúdo, por meio da categorização, visto que “é um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter, por procedimentos, sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção destas mensagens” (BARDIN, 2002, p. 42).

As categorias empreendidas na pesquisa – descentralização, participação e autonomia - possibilitaram nortear os caminhos teóricos e metodológicos durante todo o processo de estudo e pesquisa empírica. Nessa compreensão, em primeira instância, defende-se que é preciso trabalhar com os princípios que são elencados na legislação do programa, até para comprovar se o PDDE, de fato, propicia a significativa vivência da descentralização, da participação e da autonomia.

Os sujeitos entrevistados para consolidação dos dados são participantes do conselho escolar, tendo uma representação de todos os segmentos, destacando-se, gestor, vice gestor, coordenador pedagógico, professor, profissional de apoio e uma estudante.

A escola foco da pesquisa é considerada de grande porte, visto que possui 18 (dezoito) salas de aulas, funcionando nos três turnos (matutino, vespertino e noturno), tendo aproximadamente 1000 alunos, nos anos iniciais do ensino fundamental (1º ao 5º) e na Educação de Jovens e Adultos (EJA). Atualmente, a escola possui 84 (oitenta e quatro) funcionários, dos quais uma parte é funcionários públicos efetivos, outra contratada pela Secretaria de Educação de Maceió (SEMED), e, por fim, há um grupo de funcionários terceirizado, principalmente, pessoal de apoio.

O texto está estruturado em duas partes que se completam, além da introdução e das considerações finais. Na primeira parte, destacam-se as concepções teóricas e normativas do Programa Dinheiro Direto na Escola para o seu gerenciamento na escola. Na segunda, evidenciam-se os resultados da pesquisa, por meio de um estudo de caso na realidade da capital alagoana.

O Programa Dinheiro Direto na Escola: concepções teóricas e normativas para o gerenciamento dos recursos

Com as reformas educacionais que o Estado desencadeou no final do século XX, devido à reconfiguração do capitalismo e à intenção de oferecer condições mínimas de qualidade nas instâncias sociais, foi implementado, na década de 1990, o Programa Dinheiro Direto na Escola que tem como principal objetivo estabelecer a autonomia financeira da escola e a descentralização das decisões no que se referem às compras e às necessidades imediatas da instituição no ensino fundamental durante o período 1995-2009.

Os recursos do PDDE advêm do salário-educação, criado em 1964 por força de lei federal, o qual é uma contribuição social das empresas públicas e privadas vinculadas ao setor da previdência social, por meio da arrecadação de 2,5% do valor total de pagamento. O valor arrecadado é disponibilizado para o financiamento de programas e projetos na educação básica. O Salário-educação surgiu como uma alternativa às empresas que não desejassem manter diretamente escolas primárias para seus empregados e respectivos filhos.

O montante de sua arrecadação, após dedução de 1% ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), será dividido em duas cotas, uma federal correspondendo a um terço, e uma estadual e municipal equivalente a dois terços de sua receita líquida, distribuída mensal e automaticamente pelo FNDE, com base na arrecadação de cada unidade de federação (PINTO, 2000). Dessa forma,

[...] a cota federal é administrada pelo FNDE, e deve ser destinada ao financiamento de programas e projetos voltados à universalização do ensino fundamental, e tem como função primordial propiciar uma redução dos desníveis socioeducacionais existentes entre os diferentes municípios, estados e regiões do país (PINTO, 2000, p. 63).

Assim, o valor destinado ao FNDE (1/3) mantém os programas federais, cujo objetivo é financiar programas e projetos, contribuindo com ações para melhorar a qualidade da educação básica. Os programas mantidos pelo FNDE com recursos do salário-educação são: Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE); Programa Nacional de Transporte Escolar (PNTE); Programa Nacional de Livro Didático (PNLD); Programa Nacional Biblioteca da Escola (PNBE); Caminho da Escola; Formação pela Escola; Brasil profissionalizado; Plano das Ações Articuladas (PAR); Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação

Infantil (PROINFÂNCIA); o Programa Nacional de Tecnologia Educacional (PROINFO) e o Programa Mais – Educação (MEC, 2014).

A cota destinada aos estados e municípios (2/3) é para concretização de programas e projetos planejados pelas próprias secretarias de educação dos estados, municípios e Distrito Federal, objetivando contribuir com a educação básica, viabilizando alternativas de implementação de ações favoráveis à melhoria da educação.

O PDDE foi implantado no ano de 1995, no primeiro mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC). Inicialmente, foi denominado de Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e, a partir de 1998, assumiu a nomenclatura que se conhece atualmente. Os recursos destinados ao programa, logo de início, eram ofertados apenas para as escolas de ensino fundamental, as escolas privadas que tinham alunos especiais e Organizações Não Governamentais (ONGs) que trabalhassem com alunos especiais e que fossem cadastradas no Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE (SANTOS, 2006).

Em meio aos princípios da reforma gerencial e aos encaminhamentos dos organismos internacionais, o programa contemplava apenas o ensino fundamental, alternativa defendida pelos órgãos multilaterais, e a parceria estabelecida entre os setores públicos e privados era contemplada ao repassar recursos para as escolas privadas que trabalhassem com alunos especiais, e as ONGs que também trabalhassem com esse público. A partir de 2009, o FNDE iniciou o repasse de verbas para toda educação básica, contemplando, também, a educação infantil e o ensino médio.

Cabe destacar que a origem do PDDE tem uma finalidade de democratização e descentralização da gestão escolar, bem como favorecer a participação de toda comunidade nas decisões escolares, no entanto, esses princípios são na perspectiva da gestão gerencialista, a qual objetiva minimizar os recursos e fazer com que a comunidade escolar e local tenha responsabilidades financeiras na melhoria da educação.

A resolução nº10 de 04/2013, em seu artigo 4º, especifica que:

Os recursos do programa destinam-se à cobertura de despesas de custeio, manutenção e pequenos investimentos que concorram para a garantia do funcionamento e melhoria da infraestrutura física e pedagógica dos estabelecimentos de ensino beneficiários, devendo ser empregados:

I – na aquisição de material permanente;

II – na realização de pequenos reparos, adequações e serviços necessários à manutenção, conservação e melhoria da estrutura física da unidade escolar;

III – na aquisição de material de consumo;

IV – na avaliação de aprendizagem; V – na implementação de projeto pedagógico; e

VI – no desenvolvimento de atividades educacionais (BRASIL, 2013).

Diante do exposto sobre a finalidade do programa, cabe enfatizar que há várias definições acerca da utilidade das verbas destinadas às escolas. Porém, a função pedagógica assume destaque diante das decisões sobre as compras que devem ser feitas, ou seja, em relação ao custeio, nomenclatura que se refere aos materiais pedagógicos, devem ser reservados 60% dos recursos. Já os outros 40% devem ser destinados ao capital, nomenclatura que se refere aos bens duráveis da escola, assim como reformas na estrutura (BRASIL, 2013). As reformas, pinturas e outros aspectos da estrutura da escola são importantes, uma vez que possibilitam um melhor desenvolvimento do trabalho educativo.

Nessa perspectiva, o PDDE objetiva oferecer um suporte para as instituições que são beneficiadas na qualidade de ensino e contribuir nas necessidades pedagógicas presentes no cotidiano escolar. No entanto, é necessário destacar que o modo como é caracterizado o programa não contribui para o desenvolvimento significativo das práticas educativas. O caráter suplementar dos recursos é uma forma de minimizar investimentos para a escola, impossibilitando a efetiva descentralização financeira.

Para a concretização da chegada da verba nas escolas e instituições que são beneficiadas pelo programa, é necessário que exista uma Unidade Executora (UEX) própria. Essa define-se como “uma sociedade civil com personalidade jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, que pode ser instituída por iniciativa da escola, da comunidade ou de ambas” (MEC, 2009, p. 3). São várias as denominações que podem ser utilizadas para definir a UEX, entre elas, tem-se, Caixa Escolar, Associação de Pais e Mestres, Associação de Pais e Professores, conselho escolar.

Nesse sentido, a UEX tem um significativo papel no processo de organização e de gestão das instituições que vivenciam a concepção da gestão participativa. Assim, são atribuições da Unidade Executora:

[...] administrar recursos transferidos por órgãos federais, estaduais, distritais e municipais; gerir recursos advindos de doações da

comunidade e de entidades privadas; controlar recursos provenientes da promoção de campanhas escolares e de outras fontes; fomentar as atividades pedagógicas, a manutenção e conservação física de equipamentos e a aquisição de materiais necessários ao funcionamento da escola; e prestar contas dos recursos repassados, arrecadados e doados (MEC, 2009, p. 3).

Quando a Unidade Executora (caixa escolar) foi criada em 1995, o seu presidente teria que ser obrigatoriamente o gestor da escola, caracterizando o gestor gerenciador dos recursos oriundos do programa. A partir de 2009, “qualquer membro da comunidade pode ser o presidente da Unidade Executora, não havendo a obrigatoriedade de o cargo ser exercido pelo (a) Diretor(a) da escola ou por servidor público” (MEC, 2009, p. 5). Para tanto, pode-se refletir que o presidente da Unidade Executora deve ser uma pessoa bem esclarecida e saber dos princípios que regem o programa, assim como conhecer sobre o processo de organização pedagógica. É importante que, para a vivência das atribuições da UEx, a equipe diretiva das instituições seja aberta ao diálogo e proporcione momentos de discussões para tomar decisões.

A revelação do processo de vivência do PDDE no contexto das escolas públicas é uma importante dimensão a ser descortinada, com a finalidade de revelar os entraves e as possibilidades deste programa no ambiente escolar. Assim, o tópico que segue, objetiva mostrar esse cenário em uma escola na capital alagoana.

O PDDE no contexto da escola...

Todos os anos os recursos do PDDE chegam às instituições que são contempladas pelo programa. Em relação ao valor que cada unidade escolar recebe, é importante perceber que quanto maior for o número de alunos matriculados na escola, consequentemente, maior será o repasse das verbas. Porém, é preciso destacar que se a instituição apresenta um espaço amplo, há mais desafios em relação à infraestrutura, materiais pedagógicos, materiais para manutenção das atividades, enfim os recursos devem ser compatíveis com os problemas existentes em cada realidade.

Para uma maior compreensão dos recursos que chegam à instituição pelo PDDE, é oportuno perceber a visão dos funcionários sobre o valor repassado e se esse é suficiente para suprir algumas carências que toda unidade tem diante de suas atividades. Para dar ênfase a essa questão, a gestora mencionou:

Eu não considero que a verba que chega para a escola seja suficiente, porque nós conseguimos alguns armários. Vinte armários e algumas cadeiras que foram doados, nós fomos buscar de uma instituição federal, onde eles colocaram um desfazimento de bens, então se a gente tivesse verbas suficientes não teria necessidade de pegar móveis usados, a gente procuraria comprar com a verba que a escola recebe. Então, uma grande parte dos móveis da escola são móveis usados e móveis que foram pegos no lixo (ênfase na voz) (Gestora da instituição).

O depoimento da gestora da instituição chamou a atenção para o descaso com a escola pública, no que se refere ao investimento em políticas efetivas que normatizem uma educação de boa qualidade com princípios de igualdade e equidade. O fato de a escola ter que buscar doações de instituições federais, móveis usados e retirados do “lixo”, mostra a calamidade e a insuficiência do Estado para com suas obrigações nas atividades educacionais.

Há, também, ênfase no depoimento da gestora quando deixa explícito que as verbas que chegam às instituições de ensino não são suficientes, tendo que ir à procura de equipamentos usados. A insuficiência das verbas do PDDE para as escolas públicas favorece, cada vez mais, para práticas interpretativas de que o governo não investe com qualidade nas atividades e propostas educacionais, assim como não prioriza a educação como mecanismo de mudança social, visto que “o investimento na educação é relevante para a superação do quadro dramático de pobreza, violência e injustiça social que vivenciamos no Brasil” (CAMPOS, 2010, p. 63).

As atividades desenvolvidas nas escolas são inúmeras e essas para serem efetivamente consolidadas carecem de investimentos concretos. Uma unidade escolar que planeja com toda comunidade as práticas para serem vivenciadas, mas não tem como executá-las, não oferece uma educação de boa qualidade com possibilidades de mudanças. Uma professora da instituição observou:

Pelo que observo nas reuniões do conselho, são muitas atividades a serem desenvolvidas e poucos recursos, portanto, acredito que o repasse do PDDE poderia e deveria ser bem maior. Às vezes, não conseguimos comprar nem metade de nossas prioridades, isso já mostra a deficiência que o programa deixa para a escola (Professora da instituição).

Mais uma vez, nota-se, com veemência, a falta que os recursos financeiros fazem para a organização da escola. Além da instituição não poder comprar todas as suas necessidades, ainda não pode comprar as prioridades estabelecidas em assembleia pelo conselho escolar. As ações desenvolvidas direcionam, mais uma vez, para a afirmação que o Estado precisa rever as suas formas de distribuições orçamentárias do PDDE para

melhorar a situação no que se refere à compra de materiais pedagógicos e bem duráveis para a realização dos trabalhos na escola.

As instituições educativas públicas que são contempladas com os recursos do PDDE devem ter um colegiado para decidir o que fazer com os recursos, assim como priorizar as atividades que serão desenvolvidas por meio do dinheiro que chega à escola uma vez por ano. Assim, é tarefa da escola convocar o colegiado e democratizar as decisões, bem como deixar explícitas as carências mais urgentes da unidade de ensino. Para a existência desse colegiado é necessária a efetiva vivência da autonomia. Sobre a autonomia estabelecida no cenário escolar para realização das compras, a gestora assinalou:

Quando a gente trata da questão de custeio e capital, a gente tem autonomia para decidir o que vai comprar. O que a gente fica preocupada é porque é pouco dinheiro pra tantas necessidades. Então, a gente compra de acordo com a nossa necessidade. A gente tem total autonomia pra escolher o que deve comprar (Gestora da instituição).

Mediante o depoimento da gestora, pode-se fazer um questionamento sobre a autonomia que existe através do PDDE. Há uma autonomia, porém relativa, visto que há um direcionamento para o que a escola pode ou não comprar com os recursos que chegam todos os anos. O que pode acontecer na escola é, diante dos recursos que recebeu, e por meio do que está estabelecido na normatização, os profissionais da instituição podem fazer a escolha através das prioridades existentes no âmbito escolar.

Estabelecer a autonomia diante das prioridades e do colegiado é uma ação favorável, visto que a equipe escolar deve trazer a comunidade local para solucionar as problemáticas existentes, assim como possibilitar que, juntos, consigam encontrar caminhos para o sucesso da escola. Porém, é necessário afirmar que não basta ter a comunidade no espaço educativo, no mínimo, é preciso ter condições para tentar-se resolver os problemas.

As escolas públicas que são contempladas pelo PDDE, muitas vezes, percebem a limitação dos recursos diante de sua realidade e das grandes necessidades que mantêm. Ao consolidar seus projetos e programas, sentem a insuficiência dos recursos financeiros para realizá-los, tendo que elaborar estratégias para conseguir recursos para a vivência do que planejou no contexto escolar. Ficou evidente que, na escola foco da pesquisa, os recursos oriundos do programa não são suficientes para suprir as reais carências do espaço educativo. Assim, para obter fundos, a equipe diretiva organiza, com toda comunidade

escolar, meios para solucionar essa fragilidade ocasionada pela falta de investimento nas instituições escolares. Sobre essas estratégias, a gestora enfatizou:

Quando a gente quer organizar algum evento diferenciado, como a semana da criança, a gente solicita a cada professor uma ajuda pra comprar uma bicicleta, um DVD, uma TV pra fazermos um bingo na escola. Alguns funcionários doam outros brindes pra gente fazer rifas. Então, a partir daí, é que a gente pode desenvolver e trazer cama elástica, comprar picolé, algodão doce, pipoca, enfim coisas atrativas que crianças gostam. Então, é necessário que a gente observe que se a escola recebesse verbas suficientes, não seria necessário pedir nada a ninguém e sim utilizar a verba que a gente recebe (Gestora da instituição).

Através do depoimento da gestora, percebem-se alguns aspectos para refletir. O primeiro é a questão das possibilidades de realizar um trabalho diferenciado em uma instituição pública. Existem algumas datas específicas que necessitam ser comemoradas com os estudantes e, no contexto da escola pública, a semana da criança merece destaque, uma vez que a maioria do público é fruto de uma densa realidade que não tem condições mínimas de moradia, saúde e lazer. Nessa perspectiva, as instituições manifestam sua solidariedade proporcionando uma semana de atividades especiais.

No entanto, para realização dessas atividades é preciso ter recursos financeiros. A questão principal é: como serão realizadas essas atividades se a escola não dispõe de recursos? Assim, a equipe diretiva vê-se na situação de solicitar a colaboração da comunidade local e escolar, mediante as doações de brindes para fazer rifas e angariar fundos para proporcionar atividades diferenciadas. Essa ação não é a mais indicada, visto que viabiliza o princípio da parceria entre escola e comunidade através da contribuição financeira, em que o Estado acaba se eximindo de seu papel, e os pais e a comunidade assumindo essa responsabilidade, como defende a concepção de gestão gerencial. A participação da comunidade local e escolar não deve se configurar através de doações e manutenção de datas comemorativas, mas nos processos de decisão, planejamento e avaliação das ações vivenciadas, defesa da concepção da gestão democrática.

Para efetivar a gestão democrática é importante que toda comunidade escolar seja atuante nos aspectos de planejamento, de decisão e de avaliação no cenário educativo. No que se refere à participação no PDDE é relevante destacar a forma como a Unidade Executora é organizada: é composta pelo presidente, vice-presidente, tesoureiro, secretário e representantes dos pais, existindo os suplentes em todos os cargos. Essa

organização da UEx é atribuída, nesse parâmetro, para que todos os atores que formam a instituição sejam atuantes e participem nos processos de decisão escolar.

Na escola foco da pesquisa, além de existir a UEx, colegiado necessário para os repasses das verbas do PDDE, há um órgão superior, que decide, planeja e avalia as atividades desenvolvidas pela instituição; o conselho escolar. Desse modo “é papel do conselho atuar, tendo voz nas decisões e que essas não sejam apenas instrumentais” (RODRIGUES, 2011, p. 90).

Outro aspecto passível de reflexão é a questão da abertura das contas da instituição, em que todos sabem quanto entrou e saiu, bem como decidem sobre o que comprar diante da realidade da escola, sendo a comunidade escolar atuante nessas atividades e rompendo com atitudes conservadoras por parte da equipe gestora, em que durante muito tempo “predominava o autoritarismo, o mandonismo e a chefia” (NASCIMENTO; SOUZA; PRADO, 2011, p. 92), porém esses adjetivos ainda são recorrentes em algumas instituições escolares, nas quais a concepção de gestão escolar é centrada da administração empresarial e gerencial.

Acerca dessa discussão apresenta-se que:

Sim, todos sabem (das reuniões). Mas tem que entender que tem verba que é só pra comprar material didático, e só pra aquilo ali, não pode mexer. A verba que é pra merenda é só pra merenda, ninguém mexe pra outra coisa. Pra compra de bens materiais, a mesma coisa. Aí a gente decide o que a escola está precisando, pra gente votar qual é a maior necessidade da escola. É todo mundo junto (Segmento Aluno da instituição).

No depoimento ficou explícita a concepção da coletividade estabelecida na instituição, assim como a contribuição que o PDDE oferece para o desenvolvimento das atividades desenvolvidas. Mesmo tendo que estabelecer prioridades na compra dos materiais, a gestora destacou a importância do programa para a escola, principalmente no fortalecimento da gestão pedagógica e administrativa. Ao definir coletivamente o que comprar de materiais pedagógicos e bens duráveis, consolida-se a gestão participativa, visto que “a participação, o diálogo, a discussão coletiva, a autonomia são práticas indispensáveis da gestão democrática” (LIBÂNEO; OLIVEIRA; TOSHI, 2012, p. 454).

Nessa perspectiva, pode-se afirmar que, mesmo com algumas ressalvas, a escola vivencia os princípios da descentralização do poder, da participação e da autonomia. A equipe diretiva é formada por pessoas que têm um conhecimento prático e teórico e isso possibilita uma visão diferenciada com atitudes que norteiam os princípios da gestão

democrática. Conhecer o significado de cada um dos mecanismos é importante para poder vivenciá-los, visto que o conhecimento é o primeiro aspecto para proporcionar uma mudança social, no caso da escola, uma mudança de práticas e de posturas administrativas e pedagógicas.

Considerações Finais

A vivência dos princípios da descentralização, da participação e da autonomia escolar conduz para ações importantes, uma vez que esses mecanismos estão nas bases que fundamentam a gestão democrática, e essa, por sua vez, apresenta a defesa de uma escola pública para todos. Nesse sentido, a descentralização, como instrumento de compartilhamento de poder, mesmo que relativo, possibilita que a comunidade escolar decida no coletivo e estabeleça em sua vivência momentos de discussão, avaliação e planejamento conjunto.

Cabe destacar que as normatizações do PDDE apresentam o programa como instrumento de vivência da gestão democrática, no entanto, é no interior da escola pública que se percebe a real concretização dessa afirmação. A partir da análise e dos estudos pesquisados, ficou nítido que, a depender da concepção da equipe gestora, pode-se, mesmo que relativamente, exercer uma relação de descentralização e participação no contexto escolar. Por outro lado, se a equipe gestora vivenciar características de centralização, a UEx servirá simplesmente para assinar os cheques na realização das compras, sem nenhuma discussão e avaliação das prioridades da escola.

No que se refere à descentralização, na verdade, há uma desconcentração, pois o Estado envia recursos financeiros para a escola, estabelecendo o que pode ou não comprar. Sendo, mais problemático ainda, o fato de os recursos serem mínimos e a comunidade escolar e local ter que planejar estratégias para angariar fundos para o desenvolvimento das atividades. No caso da escola campo de pesquisa, todos os entrevistados afirmaram que os recursos são insuficientes para comprar os materiais necessários, especialmente, o dinheiro do capital, que serve para comprar bens duráveis e fazer reformas na escola.

É válido destacar que as estratégias utilizadas pela escola para conseguir recursos extras são inúmeras, entre elas, destacam-se, bingo, rifas, feira de pechincha, sendo a comunidade escolar responsável pela compra de brindes e a comunidade local responsável por comprar e participar desses eventos. Para a maioria dos entrevistados,

essa ação é natural, uma vez que, de acordo com uma funcionária, tudo que eles fazem é para escola mesmo, se os pais compram uma rifa, o dinheiro vai para atividades dos filhos e se os funcionários contribuem, percebem o retorno nas atividades da escola.

Diante desse resultado, pode-se afirmar que o papel da comunidade escolar e local não é doar recursos para escola, mas contribuir na gestão dos recursos financeiros que chegam à instituição e na oferta de uma educação pública de boa qualidade, reivindicando, questionando e buscando os direitos de uma educação democrática. Nesse sentido, percebe-se que a descentralização e a participação que as normatizações do PDDE apontam é na concepção da gestão gerencialista e neoliberal, cujo responsável pela oferta de uma educação de boa qualidade também é responsabilidade da comunidade a qual a escola pertence.

A autonomia do programa é relativa, visto que diante da divisão dos recursos do PDDE, custeio e capital, já vem discriminado o que se deve comprar, cabe ao colegiado escolar apenas escolher diante da lista apresentada. Na escola pesquisada, apenas um entrevistado questionou sobre a destinação dos recursos. Em geral, os membros do conselho ainda não despertaram para esse fato, ou acreditam ser natural, uma vez que o importante é receber os recursos.

Por fim, cabe destacar que o Estado deve ser o responsável por todas as ações a serem realizadas no contexto escolar, destacando-se à gestão financeira com a finalidade de os profissionais gerenciarem os recursos, a partir das necessidades de cada espaço escolar. Desse modo, a defesa que se levanta é a de que o Estado em Ação se responsabilize pela construção de uma escola pública, inclusiva, laica e referenciada socialmente por meio da existência de programas governamentais que expressem esses princípios e possibilitem a efetivação de um espaço democrático, congregando a participação dos diferentes envolvidos. Eis, portanto, o desafio!

Referências

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Trad. Luís Antero Reto e Augusto Pinheiro. Lisboa: Edições 70, 2002.

BRASIL. MEC. **Resolução nº 10 de 18 de abril de 2013**. Dispõe sobre os critérios de repasse e execução do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE).

CABRAL NETO, A.; CASTRO, A. M. D. A. Gestão escolar em instituições de ensino médio: entre a gestão democrática e a gerencial. **Educação & Sociedade**, v. 32, n. 116, p. 745-770, jul./set. 2011.

- CAMPOS, C. M. **Gestão escolar e docência**. São Paulo: Paulinas, 2010.
- CASASSUS, J. A centralização e a descentralização da educação. **Caderno de Pesquisa**. São Paulo, n. 95, p. 37-42, nov. 1995.
- FARFUS, D. **Gestão escolar**: teoria e prática na sociedade globalizada. Curitiba: Ibpex, 2008.
- LIBÂNEO, J. C.; OLIVEIRA, João Ferreira de; TOSCHI, Mirza Seabra. **Educação Escolar**: Políticas, Estrutura e Organização. São Paulo, Cortez, 2012.
- MEC. **Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE**. Disponível em: < <http://www.fnde.gov.br/programas>>. Acesso em: 11 de fev. de 2019.
- MEC. **Manual de orientação para constituição de Unidade Executora**. 2009.
- NASCIMENTO, A. E. J.; SOUZA, K. S.; PRADO, E. C. O olhar do estudante de pedagogia frente à gestão do espaço escolar. In: PRADO, Edna Cristina; DIÓGENES, Elione Maria Nogueira (org.). **Avaliação de políticas públicas**: interface entre educação e gestão escolar. Maceió; Edufal, 2011.
- PINTO, J. M. R. **Os recursos para a educação no Brasil no contexto das finanças públicas**. Brasília: Editora Plano, 2000.
- RODRIGUES, B. B. Gestão, planejamento e avaliação: em busca da qualidade da educação. In: SILVA, Flávio Caetano da (org.). **O financiamento da educação básica e os programas de transferência voluntárias**. São Paulo: Xamã, 2011.
- SANDER, B. **Gestão da educação na América Latina**: construção e reconstrução do conhecimento. Campinas, SP: Autores Associados, 1995.
- SANTOS, I. M. **Política de Financiamento da educação e participação da comunidade na gestão da escola**. Revista RBP AE - v. 22, n.2, p. 315-329, jul./dez. 2006.
- Givanildo da Silva** - Doutor em Educação. Professor do Centro de Educação e do Programa de Pós-graduação em Educação da Universidade Federal de Alagoas, campus A. C. Simões, Maceió-Alagoas. Integrante do grupo de pesquisa Gestão e Avaliação Educacional (GAE/UFAL/CNPq).

8. PDDE: desconcentração ou descentralização?

Mariana Peleje Viana

Introdução

Originalmente, o PDDE foi criado com a denominação de Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (PMDE), por intermédio da Resolução FNDE nº 12 de 10 de maio de 1995. O programa foi institucionalizado, assumindo a denominação de Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), com a edição da Medida Provisória nº 1.784/1998 (reafirmada pela MP nº 2.100-32/2001).

Assim, o PDDE se caracteriza como o primeiro programa a ser implementado no país que trazia um modelo de gestão pública considerado “inovador”, por disponibilizar recursos financeiros diretamente às escolas beneficiárias, por meio de suas Unidades Executoras (UEX)¹, sendo a única ação do governo federal que transfere dinheiro diretamente para os estabelecimentos de ensino beneficiários.

A principal referência quanto aos objetivos do Programa é o Artigo 23 da Lei 11.947, de 16 de junho de 2009:

Art. 23. Os recursos financeiros repassados para o PDDE serão destinados à cobertura de despesas de custeio, manutenção e de pequenos investimentos, que concorram para a **garantia do**

¹ A Unidade Executora (UEX) deve ser entendida como a instituição em nome da qual o Fundo Nacional pelo Direito à Educação (FNDE) repassa os recursos para a escola, por isso é chamada “executora”, pois recebe e executa o dinheiro que a escola recebe. Ela é uma entidade de direito privado dentro da escola, sem fins lucrativos, com personalidade jurídica própria, pois requer a criação de um Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ). A UEX, portanto, representa a escola e é comumente chamada de Associação de Pais e Mestres (APM), Associação de Pais e Professores (APP), Círculo de Pais e Mestres (CPM), Cooperativa Escolar ou nome equivalente, sendo composta por docentes, diretoras/es, demais servidores da escola, familiares de estudantes, dentre outras pessoas da comunidade escolar que estejam interessadas em promover o bom funcionamento da escola pública e melhorar a qualidade do ensino ministrado, com participação ativa e sistemática na sua gestão administrativa, financeira e pedagógica (CECAMPE-SUL, 2022, p.93).

funcionamento e melhoria da infraestrutura física e pedagógica dos estabelecimentos de ensino. (BRASIL, 2009, grifos meus).

De acordo com a legislação e os manuais regulamentários do PDDE, as UEx visam garantir o funcionamento e a melhoria da infraestrutura física e pedagógica dos estabelecimentos de ensino, reforçar a autonomia das escolas, incentivar a participação da sociedade na gestão dos recursos e contribuir para a melhoria da qualidade da educação.

O material elaborado pelo MEC, por meio do projeto Formação Pela Escola, do Programa Nacional de Formação Continuada a Distância nas Ações do FNDE (BRASIL, 2010), possui um módulo de curso (de quarenta horas) específico sobre o PDDE, no qual apresenta os objetivos do programa da seguinte forma:

- o fortalecimento da participação social como meio de consolidação da escola democrática, buscando integração entre poder público / comunidade / escola / família;
 - a promoção da autonomia escolar, eliminando a intermediação.
 - a celeridade na execução das decisões da escola; e
- racionalização e a simplificação dos procedimentos administrativos. (BRASIL, 2010, p. 25, grifos meus).

Os recursos do PDDE são transferidos na forma de repasse(s) anual(is), diretamente às contas bancárias do público-alvo desse programa, sendo que o cálculo dos repasses é feito a partir da soma de um valor fixo, definido por tipo de estabelecimento de ensino, com um valor variável (de acordo com o número de alunos matriculados, computados pelo Censo Escolar do ano anterior), conforme a Resolução CD/FNDE/MEC nº 06, de 27 de junho de 2022.

O presente trabalho está inserido na tese de Viana (2020), intitulada “O Programa Dinheiro Direto na Escola e a gestão financeira escolar em âmbito nacional”, e pretende demonstrar o que a literatura acadêmica aponta em relação ao PDDE conforme os trabalhos cadastrados no Banco de Teses e Dissertações da CAPES, com a intenção de apresentar o programa para além de seus preceitos legais e oficiais, levantando os trabalhos científicos que se debruçam sobre este objeto. A revisão de literatura foi refinada conforme a proximidade com a dimensão teórica da pesquisa original e seus objetivos, buscando um fio condutor dentre as obras consultadas, a fim de que fosse possível organizar uma base material que sustente a pesquisa e que oriente as construções teóricas realizadas nas análises das informações e dos dados encontrados, conhecendo o

que já foi realizado por outros pesquisadores e pesquisadoras, o estado da arte em relação a esta temática, suas lacunas, quais são as fronteiras do conhecimento quanto ao campo estudado e as contribuições que o desenvolvimento da referida tese pode trazer.

O quadro abaixo mostra a quantidade de trabalhos que tratou do PDDE desde o ano de 1999 até o ano de 2019, totalizando trinta e cinco trabalhos no período enfocado, demonstrando que a maioria dos estudos só foi publicada mais de dez anos após a implementação do programa (especialmente a partir de 2015):

QUADRO 1: RESULTADO DA BUSCA REALIZADA NO BANCO DE TESES DA CAPES, COM A QUANTIDADE DE DISSERTAÇÕES DE MESTRADO E DE TESES DE DOUTORADO, POR ANO (1999 A 2019)

Ano	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Qtde.	1	0	1	1	0	0	1	3	0	0	3
Ano	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Qtde.	1	3	4	1	0	3	3	3	4	3	-

FONTE: A autora, com base no Banco de Teses da CAPES.

O primeiro trabalho acadêmico realizado especificamente sobre este programa foi uma dissertação de mestrado em educação publicada em 1999 pela Universidade de Brasília (MOREIRA, 1999), sendo que a autora expõe claramente sua posição crítica ao programa, alertando que sua pesquisa demonstrou que o PDDE se caracterizava mais como uma estratégia de “desconcentração” das políticas de financiamento no país, trazendo “mais alardes na mídia do que resultados efetivos na qualidade da educação” (MOREIRA, 2001, p. 150). Tal perspectiva foi defendida por outros pesquisadores e pesquisadoras ao longo dos anos de implementação e de estudos sobre o Programa, mas sofreu mudanças – inclusive da própria autora (MOREIRA, 2012), já que tornou-se mais presente a substituição do termo “desconcentração” da responsabilidade financeira pela escola por “autonomia relativa” da gestão financeira escolar, tendo outros autores e autoras uma análise menos crítica, pois com o desenvolvimento do Programa ao longo do tempo, as pesquisas de campo constataam que os recursos do PDDE podem também servir como indutores de maior participação da comunidade e aumentar/melhorar a gestão democrática e a autonomia da escola.

Alguns trabalhos não abordavam exclusivamente sobre o PDDE, trazendo dados de outros programas ou procedimentos similares, geralmente criados aos moldes do PDDE, que é o caso do trabalho de: Siqueira Junior (2002), sobre o Programa de

Descentralização Administrativa e Financeira (PDAF), do Distrito Federal, estudado também por Silva Filho (2019); assim como a pesquisa de T. L. Silva (2009), sobre programas da rede municipal da cidade de São Carlos-SP; de Marques (2009), sobre programas e procedimentos da rede estadual paulista no município de Carapicuíba-SP; Falcão (2012), referentes aos da rede municipal de Dourados-MS; Gon (2012), quanto aos da rede municipal de Campinas-SP; além do trabalho de Viana (2015), sobre a Verba de Adiantamento e o Programa de Transferência de Recursos Financeiros (PTRF) da prefeitura municipal de São Paulo-SP.

Nestes casos, a leitura privilegiou as discussões mais específicas sobre o PDDE, que é objeto da pesquisa, porém, o pano de fundo destes trabalhos também abrange aspectos fundamentais da gestão e da descentralização financeira das escolas, que desenvolvem estratégias de gestão da totalidade de seus recursos, independentemente da fonte, para a implementação de seus projetos. Contribuições que foram de suma importância para a análise condutora da tese, como apontado por Gon (2012):

Apesar dos programas federais serem menos flexíveis em comparação com o programa municipal, a pesquisa revelou que as escolas desenvolvem estratégias na utilização de todos os recursos transferidos para a escola, adequando os propósitos dos programas às demandas das escolas e dos seus projetos pedagógicos. (GON, 2012, p. 307).

Foi possível constatar que nos estudos que abrangiam programas e procedimentos (geralmente de origem municipal) que transferiam um volume maior de recursos às escolas (mais dinheiro em relação ao PDDE), os autores tendiam a uma posição mais favorável quanto às políticas de descentralização financeira. Isto demonstra que com recursos maiores, a perspectiva é geralmente de que a descentralização se torna capaz de trazer maior autonomia de gestão financeira para a escola. Já os trabalhos que abordam apenas o PDDE, especialmente com pesquisa de campo em escolas pequenas (com poucas matrículas e, portanto, menores valores do Programa), demonstram-se mais críticos à capacidade do Programa em melhorar a autonomia financeira escolar, justificando esta posição devido ao baixo valor dos repasses.

A critério de colaboração com estudos futuros, pode-se também fazer uma classificação dos trabalhos que se debruçaram exclusivamente sobre o PDDE e/ou sobre alguma de suas ações agregadas: Reis (2019), por exemplo, tratou exclusivamente do PDDE mas trazendo maior ênfase quanto ao papel do FNDE, em comparação a outros trabalhos; Oliveira (2018) enfocou o PDDE-Mais Educação; Speck (2018) e Buraki

(2017) enfocaram o PDDE-Interativo; Mafassoli (2017) e Batista (2018) que investigaram o PDDE incluindo suas ações agregadas; S. R. Ferreira (2015) examina especificamente a ação agregada do PDDE-Ensino Médio Inovador; enquanto C. G. Ferreira (2012) enfoca o PDDE-Mais Educação; Valente (2011) e Nascimento (2010) trabalham com ênfase no PDDE-PDE Escola. Os autores que analisam o PDDE, sem enfoque específico em ação agregada, são: Titoto (2019); Reis (2019); Marinheiro (2016); A. Z. Silva (2013); Paixão (2012); Santana (2011); Kalam (2010); Coronel (2006); Branco (2006); L. C. Silva (2005); Santos (2001); Moreira (1999).

Por sua vez, Riscal (2016) não trata especificamente do PDDE, mas foi de interesse e curiosidade da presente pesquisa, pois utilizou em sua metodologia dados nacionais sobre o PDDE-Interativo, com enfoque nas respostas das escolas sobre como se dá sua gestão financeira, buscando uma relação causal entre as respostas verificadas quanto à participação e a gestão democrática e os respectivos desempenhos das escolas no IDEB. Titoto (2019) também se propôs a investigar se existia relações entre a transferência de recursos do PDDE e o IDEB, assim como Santana (2011). Estes autores legitimam o uso do IDEB como ferramenta que supostamente seria capaz de aferir a qualidade da educação pública, além disso as opções metodológicas destas pesquisas são questionáveis – como será discutido no Capítulo 4, da apresentação dos resultados, item 4.2.5, sobre “O (des)cumprimento do último objetivo do PDDE, quanto a contribuir para a elevação dos índices de desempenho da educação básica”, em debate com estes autores.

Ao elencar as ideias centrais trazidas pela revisão bibliográfica, foi interessante sintetizar as discussões-chave acerca do PDDE, com base no conhecimento científico acumulado sobre o Programa, identificando nos trabalhos os conceitos mais utilizados e as respectivas obras de autores que subsidiam suas análises. Durante a realização das leituras, buscou-se desenhar linhas de comparação entre cada trabalho, o que resultou na síntese da literatura em três pontos principais: 1) o referencial teórico; 2) os procedimentos metodológicos; e 3) a abordagem conclusiva sobre o Programa acerca da promoção ou limitação da autonomia escolar.

1) o referencial teórico: o que permitiu encontrar novas abordagens ou reafirmar aquelas já conhecidas, identificando o norteamento teórico chave de cada pesquisa e destacando os pressupostos, hipóteses ou conclusões que poderiam embasar as análises trazidas no decorrer do presente trabalho.

Quanto a isto, verifica-se que a maioria aborda a temática do financiamento da educação, a exemplo de Reis (2019), que é um dos poucos que traz bastante atenção para a relação entre financiamento de políticas públicas e o sistema tributário, dentre outros trabalhos que discutem o financiamento do ponto de vista teórico e legal, como Freitas (2016), Ferreira (2015), Silva (2013), Gon (2012), Falcão (2012), Santana (2011), Valente (2011), Nascimento (2010), Cardoso (2009), Marques (2009), T. L. Silva (2009), Coronel (2008), Portela (2006), Santos (2001), Moreira (1999). Dentro deste viés, alguns autores dão maior ênfase à discussão conceitual sobre políticas públicas, identificadas especialmente nos trabalhos de Reis (2019), Silva Filho (2019) e Freitas (2016), com destaque para análise de Silva Filho (2019), que faz uma boa síntese sobre a gênese das políticas públicas no Brasil, ressaltando o contexto histórico escravista, patrimonialista, do Estado centralizador e autoritário, das relações culturais que permeiam a demanda pelas políticas públicas, como forma de que o Estado garanta à sociedade os direitos pactuados (SILVA FILHO, 2019, p. 38). Alguns autores também relacionam estas discussões-chave para a apresentação do PDDE com conceituações sobre o federalismo e a descentralização de poder nas políticas públicas, com destaque para os trabalhos de: Reis (2019); Titoto (2019), Silva Filho (2019), G. Silva (2015), A. Z. Silva (2013), Valente (2011), Branco (2006), Portela (2006) e Santos (2001).

Outra temática chave para a discussão teórica do PDDE foi a da gestão democrática, também enfocada pela maioria dos trabalhos: Titoto (2019); Silva Filho (2019); Buraki (2017); Riscal (2016); Viana (2015), Silva (2013), Paixão (2012), Gon (2012), Ferreira (2012), Falcão (2012), Valente (2011), Nascimento (2010), Cardoso (2009), Marques (2009), T. L. Silva (2009), Coronel (2006), Santos (2001), Moreira (1999). Destaque para o trabalho de Mary Falcão (2012), que realiza uma análise teórica referencial para a discussão da descentralização do ponto de vista da gestão democrática escolar.

Pode-se observar que alguns autores se aprofundaram mais no conceito de participação: Reis (2019); Silva Filho (2019); Miller (2017); Buraki (2017); Silva (2015); Ferreira (2012), Falcão (2012), Nascimento (2010), Cardoso (2009), Marques (2009), T. L. Silva (2009) e, finalmente, o destaque é para Paixão (2012) que tem um enfoque tanto necessário quanto mais raro no campo desta temática, pois faz um trabalho excelente sobre a participação de estudantes, crianças e adolescentes na gestão financeira da escola.

Ligada às discussões sobre gestão democrática e participação, alguns autores trouxeram maior aprofundamento sobre o conceito de autonomia, presente em Reis

(2019), Titoto (2019), Miller (2017), Freitas (2016), G. Silva (2015), T. L. Silva (2009), L. Z. Silva (2005), Siqueira Junior (2002) e Moreira (1999).

Destaque para L. Z. Silva (2005), que aprofunda a análise teórica e documental sobre a concepção de autonomia nos textos oficiais do PDDE, e também para Siqueira Junior (2002), que faz uma análise primorosa sobre os conceitos filosóficos de autonomia e participação em Cornelius Castoriadis, além de utilizar a descrição que Max Weber faz da burocracia e da dominação, com análise de Michael Foucault sobre o sujeito e as questões relacionadas ao poder, para então relacionar tais conceitos com o PDDE, demonstrando que é comum, tanto na fala dos gestores quanto nos documentos oficiais, verificar a implementação dos princípios da burocracia, entre os quais a hierarquia, a estabilidade das regras, a objetividade e a previsibilidade fazem da participação apenas um meio de fiscalização, sem realizar a capacidade de os sujeitos instituírem regras e serem autônomos de fato. Também com enfoque weberiano, destaca-se o trabalho de Silva Filho (2019) como um importante referencial que discute a concepção do Estado racional em Weber para justificar a estruturação da escola enquanto organização burocrática, inserida na sociedade de mercado, criticando a centralidade do papel do diretor de escola na gestão financeira e sua interferência na participação e na autonomia escolar.

Ressalta-se também o trabalho de Portela (2006), pois é ótimo referencial para conceituar a qualidade em educação e sua relação com a descentralização de recursos para a escola, uma análise pouco aprofundada pelos trabalhos coletados.

Importante trazer evidência também para as contribuições que se aprofundaram na conceituação do PDDE do ponto de vista de sua contextualização histórica, com destaque para os trabalhos de Reis (2019), Batista (2018), Mafassioli (2017), Marinheiro (2016), Freitas (2016) e Kalam (2011), ressaltando ainda Reis (2019) e Kalam (2010), que trazem a abordagem baseada no materialismo histórico dialético. Por outro lado, pode-se dizer que os trabalhos de Titoto (2019), Miller (2017) e Buraki (2017) abordam o PDDE com maior tendência ao ponto de vista capitalista neoliberal e do modelo de gestão gerencial.

Como o foco do presente trabalho era a realização da análise do PDDE do ponto de vista metodológico dos estudos sobre avaliação de políticas públicas, pretendeu-se buscar na revisão bibliográfica as pesquisas que se debruçaram também sobre esta abordagem, porém, ela é pouco utilizada, tendo sido mais identificada apenas dentre a discussão teórica de Speck (2018), Mafassioli (2017) e Valente (2011) – o que justifica

novamente a relevância do presente estudo ao buscar um diálogo mais próximo com esta temática.

2) os procedimentos metodológicos: verificando se o trabalho mantinha uma abordagem mais qualitativa e/ou quantitativa, do ponto de vista orçamentário, por exemplo, ou do ponto de vista das opiniões dos sujeitos das escolas, se atentando para as contribuições referentes a diferentes cidades/estados/regiões, se apresentavam resultados da concretude e da realidade de unidades escolares específicas, por meio de questionários, entrevistas e/ou dados coletados através de pesquisas de campo, documental, estudos de caso etc., que pudessem somar elementos às análises decorrentes das respostas obtidas pela enquete nacional e pela série histórica sobre o orçamento do PDDE em comparação ao do FNDE;

Quanto a este ponto, a revisão de literatura pôde destacar os trabalhos conforme a região, estado ou município em que a investigação foi realizada, pensando em contribuir para pesquisas futuras e para a própria análise das respostas obtidas pela enquete nacional, na discussão dos resultados da pesquisa.

Foram identificados apenas três trabalhos quanto à Região Norte, e somente referentes ao estado do Pará: pesquisa de Reis (2019), com lócus na rede municipal de Santo Antônio do Tauá, que foi identificada como o município mais inadimplente do Pará em relação à prestação de contas do PDDE; além do trabalho de Batista (2018), com pesquisa em escola estadual do município de Castanhal; e Cardoso (2009) com estudo das redes estadual e municipal de Belém.

Da Região Nordeste, foram identificados trabalhos em: Pernambuco, com o estudo de Santos (2001), realizado no município de Camaragibe; no estado da Bahia, com estudo de C.G. Ferreira (2012), na rede municipal de Salvador; no Ceará, com estudo de Freitas (2016), no município de Morada Nova; e, finalmente, em Alagoas, com trabalho de Silva (2015), no município de Maceió.

Da Região Centro-oeste: em Goiás, com pesquisa de Portela (2006), realizada no município do Novo Gama; trabalho de Titoto (2019), que foi desenvolvido nos três municípios mais populosos do sudoeste goiano, Rio Verde, Jataí e Mineiros; no Distrito Federal, com pesquisa de Siqueira Junior (2002), Silva Filho (2019) e também de Paixão (2012). No estado de Mato Grosso, com pesquisa de Miller (2017), em São José dos Quatro Marcos. Em Mato Grosso do Sul, com estudo de Falcão (2012), no município de Dourados, e pesquisa de Coronel (2006), em escolas estaduais do município de Campo Grande.

A maior quantidade de estudos foi identificada na Região Sudeste: no estado do Rio de Janeiro, com estudo na capital, feito por Nascimento (2010), além de trabalho sobre a rede municipal de Juiz de Fora, feito por Kalam (2010) e também do município de São Gonçalo, feito por Oliveira (2018). Já em São Paulo, trabalho sobre a rede estadual paulista no município de Carapicuíba, com estudo de Marques (2009), sobre a rede municipal da capital paulistana, com estudo de Viana (2015), sobre a rede municipal da cidade de São Carlos, feito por T. L. Silva (2009), além de estudo de A. Z. Silva (2013), no município de Santo André-SP, também em Campinas, com trabalho de Gon (2012) e finalmente em Araçatuba, com o trabalho de Branco (2006). No estado de Minas Gerais, há trabalho sobre a rede municipal de Viçosa, por Santana (2011), e sobre escolas estaduais no município de Ituiutaba, com o trabalho de Valente (2011).

Da Região Sul: no estado do Paraná, com pesquisa sobre o PDDE-Ensino Médio Inovador em 91 escolas públicas do estado (FERREIRA, 2015), além de pesquisa no município de Toledo (SPECK, 2018), Cascavel (BURAKI, 2017) e Londrina (MARINHEIRO, 2016). No Rio Grande do Sul, por Mafassoli (2017), com pesquisa de campo em uma escola pública municipal.

Além disso, vale ressaltar que os trabalhos tiveram abordagem mais qualitativa, a maioria com estudos de caso e realização de entrevistas, estruturadas ou semiestruturadas, ou ainda com grupos focais, em unidades escolares, com destaque para os trabalhos de Reis (2019); Batista (2018), Miller (2017), G. Silva (2015), Ferreira (2015), Viana (2015), Gon (2012), Falcão (2012), Santana (2011), Kalam (2010), T. L. Silva (2009), Coronel (2008), Branco (2006), que são parte de uma minoria de investigações que também contemplaram uma análise documental e quantitativa sobre os montantes e/ou gastos de escolas específicas.

3) *Abordagem conclusiva sobre o Programa (promoção ou limitação da autonomia escolar?):* a revisão de literatura reconheceu o que se poderia distinguir como três tipos de tendência entre os trabalhos lidos, que se debruçaram sobre o PDDE e outras políticas similares, criadas aos moldes deste programa, identificando três diferentes abordagens conclusivas entre elas, no que tange à concepção sobre as políticas de transferência de recursos financeiros para a escola e sua (in)capacidade de promover (ou de limitar) a autonomia escolar, ou seja, de promover maior descentralização do poder sobre as decisões escolares, ou, pelo contrário, de promover maior centralização do poder da administração central do Estado sobre as decisões da escola. Este item condutor da

análise auxiliou a reconhecer nos trabalhos uma importante reflexão sobre as políticas que transferem recursos financeiros para a escola: seu caráter ambíguo e paradoxal, que sucedem da própria dualidade que gira em torno do conceito de descentralização e do próprio contexto histórico em que o PDDE está fundado.

De forma geral, percebe-se que Reis (2019), Oliveira (2018), Speck (2018), Buraki (2017), Freitas (2016), Valente (2011), Kalam (2010), Silva (2005) e Siqueira Junior (2002, 2004) demonstram em seus trabalhos uma abordagem da descentralização financeira na perspectiva de “desconcentração” e “omissão” do Estado para com o direito da qualidade educacional. Tais autores, em síntese, afirmam que, embora os órgãos centrais preguem a descentralização financeira, eles monitoram e controlam o acesso aos recursos disponíveis para a educação, e o que efetivamente ocorre é uma desconcentração de suas funções operacionais, que são transferidas à responsabilidade dos estados, municípios e, no âmbito da escola, à sua própria UEx, com especial preponderância aos cargos administrativos.

Buraki (2017), por exemplo, conclui que os limites da atuação dos conselhos escolares é a própria sociedade capitalista. Speck (2018) compreende que se faz necessário impor um recuo à lógica gerencial que se dissemina na administração pública e que se configura em projetos e programas de gestão direcionados às escolas, visto que sua análise compreende que eles não se constroem a partir da perspectiva social. A autora denuncia que o PDDE traz maior centralidade ao papel do gestor do que ao conselho de escola, dando mais ênfase nos procedimentos técnicos e operacionais do que nas questões político-pedagógicas, com racionalidade técnica e operacional que conformam um tipo de gestão centralizadora, que afasta o coletivo escolar da discussão dos principais problemas da escola. (SPECK, 2018, p. 245). Neste mesmo sentido, a afirmação de Freitas pode sintetizar esta perspectiva:

Concluimos que no presente momento de crise estrutural do capital a educação é convidada a resolver as desigualdades sociais e aumentar o crescimento econômico, através de reformas em seus sistemas de ensino que pregam a adoção de práticas de responsabilização e de gestão por resultados, mascaradas por um discurso de valorização do voluntariado, do empreendedorismo e da gestão democrática que em vez de facilitarem o trabalho na escola, apenas burocratizam os processos e causam desgaste para os profissionais da educação (FREITAS, 2016, p. 117).

Os trabalhos de Titoto (2019), Silva Filho (2019), Mafassoli (2017), Miller (2017), Marinheiro (2016), Paixão (2012), Ferreira (2012) e Santos (2001) caminham

mais na direção de que os recursos transferidos trazem uma “autonomia relativa” para a escola, na perspectiva de que o PDDE oferece uma “autonomia parcial”, ou que não garante a “autonomia por completo”, já que concordam que os recursos são insuficientes para garantir os insumos necessários para uma educação com qualidade social, porém, trouxeram melhorias tanto material e infraestruturais, quanto de gestão, em algumas das escolas investigadas – mesmo reconhecendo a intensificação do trabalho, da responsabilização e da burocracia.

Enquanto que os trabalhos de G. Silva (2015), S. R. Ferreira (2015), Viana (2015), A. Z. Silva (2013), Gon (2012), Coronel (2006) e Branco (2006) abordaram as discussões sob um ponto de vista mais positivo quanto o PDDE, de que a descentralização financeira pode servir como um “indutor à participação e à gestão democrática”, já que apresentam relatos e depoimentos de entrevistas, além de dados quantitativos quanto aos recursos recebidos e gastos, de que o maior problema do Programa não era em relação à falta de gestão democrática, ou às imposições legais e burocráticas para com a prestação de contas (fatores identificados, mas não tão enfatizados, em seu aspecto gerencialista, quanto em outros estudos), mas sim, à falta de recursos financeiros suficientes.

Há exemplos em que a figura da direção não é tão decisiva quanto de outros estudos, “possibilitando que a instituição vivencie princípios de uma gestão renovada, com características democráticas, na qual o gestor não é o centro, mas define diretrizes para todos os envolvidos e manifesta satisfação pelo coletivo” (SILVA, 2015, p. 103); “Aí a gente decide o que a escola está precisando, pra gente votar qual é a maior necessidade da escola. É todo mundo junto (Segmento Aluno da instituição)” (SILVA, 2015, p. 104). Contudo, apesar de constatarem que as escolas consideram o Programa imprescindível e identificarem sua potencialidade em induzir a um certo nível de autonomia financeira, não deixam de realizar a crítica quanto à insuficiência de seus recursos.

Estas três abordagens sobre o tema permitem compreender que é só dentro de cada escola que se torna possível verificar a concepção e a forma com que a gestão escolar é vivenciada.

Promoção ou limitação da autonomia escolar? Descentralização ou Desconcentração?

Dos trinta e cinco trabalhos analisados, a maioria (nove: REIS, 2019; OLIVEIRA, 2018; SPECK, 2018; BURAKI, 2017; FREITAS, 2016; VALENTE, 2011; KALAM, 2010; SILVA, 2005; SIQUEIRA JUNIOR, 2002), demonstrou uma abordagem mais ligada ao caráter de “desconcentração”, de “omissão” do Estado para com o direito da qualidade educacional e a relação desta com o PDDE, ou seja, afirmam que embora os órgãos centrais preguem a descentralização financeira e autonomia de gestão financeira escolar, eles monitoram e controlam o acesso aos recursos disponíveis para a educação, sendo que o que efetivamente ocorre é uma desconcentração de suas funções operacionais, que são transferidas à responsabilidade dos estados, municípios e, no âmbito da escola, à sua própria UEx, com especial preponderância aos cargos administrativos.

Pode-se dizer que a abordagem conclusiva destes trabalhos trata sobre o PDDE na sua totalidade, com rigorosa análise documental e de contexto histórico da criação do Programa, mas com menores esforços para os estudos de caso e para análises quanti-quali mais precisas sobre a realidade escolar, quanto aos gastos e procedimentos de gestão do PDDE no âmbito das unidades escolares, do “chão da escola”.

Esta abordagem do Programa pode considerar seu contexto, sua totalidade, mas não dá a mesma ênfase para as particularidades que o constituem, ou seja, as partes, que também podem, com o tempo, influenciar o todo. Isto é, compreende-se que os autores, alguns declaradamente com a perspectiva materialista histórica dialética (como Reis, 2019 e Kalam, 2010) parecem não enxergar as pequenas revoluções, mesmo insipientes, que o pouco de democratização das relações na gestão financeira escolar, mesmo que em casos pontuais e reduzidos (identificados por suas próprias pesquisas de campo), podem significar à longo prazo – ou já estar significando, ao longo dos quase trinta anos de implementação do Programa.

Os dados parecem mais distantes do campo e da própria filosofia da práxis, que é inerente à metodologia do materialismo histórico dialético e deveria estar mais presente nas análises propostas. Já os trabalhos que realizaram verificação de campo, mesmo que em uma pequena parcela da realidade escolar, trazem evidências sobre a melhoria da participação e das condições estruturais da escola, mas não as discutem como sendo melhorias, não consideram que elas são pequenas mutações no organismo da escola (no que diz respeito à gestão financeira escolar) e o que elas podem significar na evolução da gestão da escola pública e dos sistemas escolares ao longo dos anos, encarando tais melhorias como achados, mutações que fazem parte da superestrutura do Estado e que

não interferem na lógica da reprodução do capital e do controle dos dirigentes sobre os dirigidos.

Kalam (2010), por exemplo, conclui que ao mesmo tempo em que são implementadas ações de desconcentração na gestão financeira, pôde ser constatado que o bloco no poder centraliza os processos desenvolvidos e seus resultados, numa clara intenção de manter o controle das políticas educacionais, em consonância com o projeto neoliberal. O PDDE, nesta análise, não amplia a possibilidade de participação dos sujeitos participantes da escola e muito menos reforça a autonomia dessas unidades, reduzindo o seu papel a meros executores de políticas formuladas pelas esferas governamentais: “O discurso oficial, ao tratar de autonomia e financiamento, utiliza de expedientes da retórica para confundir as pessoas e mascarar suas reais intenções” (KALAM, 2010, p. 150).

Reis (2019) trata do controle instituído pelo MEC sob as escolas públicas por meio da gestão do PDDE, com análise não sobre as relações de gestão dos recursos do Programa dentro da escola, mas das decisões sobre o PDDE no âmbito do MEC, que são centralizadas e tomadas pelo FNDE – mais exatamente pelo Conselho Deliberativo do FNDE enquanto órgão colegiado, tendo como presidente o ministro da educação. Ou seja, segundo Reis, a gestão do PDDE é feita de forma centralizada, pelo MEC, enquanto a execução dos recursos é que é descentralizada, para a periferia do sistema, através das UEx (REIS, 2019, p. 174). Neste sentido, o autor não assume que o PDDE envolve decisão sobre a gestão dos recursos no âmbito da escola, quando, na verdade, envolve, mesmo que seja como proforma ou como maneira de prestar conta dos recursos, mesmo que não ocorra efetivamente de maneira democrática, mas a gestão ocorre no âmbito escolar, não apenas a execução, diferentemente do que defende o autor.

Tendo esta perspectiva de análise, o autor conclui que “Os fins da política de descentralização não visam superar as barreiras históricas no que se refere à igualdade na distribuição dos recursos financeiros na educação básica, pois ela se assenta nas contradições do modo de produção capitalista e, dessa forma mantém a reprodução social” (REIS, 2019, p. 173).

Além disso, Reis critica a falta de conhecimento técnico dos membros da UEx como a “fragilidade estrutural” dos conselhos escolares, e não reconhece que a fragilidade possa ser, antes disso, a falta de formação e capacitação, que deveria ser provida pelo FNDE e pelas secretarias de educação, para formar conselheiros da sociedade civil quanto ao uso dos recursos públicos. Neste sentido, a crítica do autor pode ser perigosa para a própria constituição da UEx e para o desenvolvimento do Programa, pois ao defender que

as “pessoas não são tão qualificadas para gerir o conselho ou para o efetivo controle financeiro das transferências emanadas pelo FNDE” (REIS, 2019, p. 175), acaba por enfraquecer o argumento legal de que a sociedade civil pode e deve fazer parte destes espaços, como se sugerisse que os membros da UEx poderiam deixar de ser os representantes da comunidade escolar e pudessem ser técnicos administrativos, contadores, especialistas – quando o controle social e a gestão democrática dependem, na verdade, da participação da sociedade e de formação cidadã para tanto.

É muito importante a defesa da capacitação e da formação técnica dos conselheiros (membros das associações escolares, representantes da comunidade escolar e das UEx) para dar conta dos recursos transferidos à escola, mas é preciso cautela para que a defesa da técnica não sobressaia a defesa da democracia, da possibilidade e da capacidade da sociedade civil de participar da gestão da escola pública.

Neste mesmo sentido, apesar de compreender as conquistas das políticas de descentralização do ponto de vista da gestão democrática, a análise dos resultados trazidos pela investigação de Falcão (2012) também tende mais para uma abordagem das políticas de descentralização como desconcentração:

Ao que tudo indica, as informações são também usadas como estratégia para a **desconcentração de ações que exigem aceitação ou subordinação dos sujeitos** a elas. (...) Portanto, a escola, como parte de um sistema ao qual se submete, não pode, como se viu, responder ou ser responsabilizada pelas demandas exigidas pela desregulamentação do financiamento educacional porque isso faz com que ela se afaste da sua função educativa **assumindo uma nova função social submissa aos interesses do capital** (FALCÃO, 2012, p. 323, grifos meus).

Em seu trabalho sobre a relação entre o modelo econômico vigente e o processo de definição das políticas educacionais e de financiamento através de programas federais, Freitas (2016) também concluiu que a política atual de financiamento da educação básica tem gerado um controle social e governamental da escola, pois os programas federais com seus pacotes fechados e sua prestação de contas burocrática mais responsabilizam do que libertam, segundo a autora. Sua análise conclui que a prática da responsabilização (*accountability*), ao invés de implantar uma gestão democrática na escola, inseriu, segunda ela, uma lógica de gestão por resultados, em que o Estado é cada vez mais desresponsabilizado, passando de executor para idealizador, e a responsabilização da execução recai para os profissionais da educação, através do modelo de gerencialismo, em que cada unidade escolar deve gerir seus próprios recursos, submetidas às regras que

“amarram” os programas federais e “engessam” as ações na escola, causando mais dependência do que autonomia. (FREITAS, 2016, p. 116).

L. C. Silva (2005), que não teve a pretensão de realizar pesquisa de campo, mas uma análise conceitual sobre como o termo autonomia aparece nos documentos do PDDE, conclui que o conceito de autonomia do Programa não ocorre na perspectiva da gestão democrática:

Os limites deste estudo situam-se na análise da autonomia da escola no “plano das orientações”. Portanto, **não tem a pretensão de mostrar como a questão é vivenciada no interior da escola**, a partir da ação concreta de seus atores. Trata-se apenas de uma **análise conceitual** da autonomia, a partir da análise dos documentos que regulamentam a política. Os resultados do estudo revelam que a **concepção de autonomia que orienta o PDDE é uma autonomia funcional e operativa**, e que aponta para três processos na gestão da escola pública brasileira: 1- para a re-centralização do poder do Estado no controle do emprego dos recursos financeiros da escola; 2- para a introdução da lógica mercantil na organização do trabalho na escola; e 3- para a desobrigação do Estado com o financiamento e com a prestação estatal de serviços nas unidades de ensino (SILVA, 2005, p. 7, grifos meus).

Porém, L. C. Silva fala exclusivamente do conceito de autonomia escolar no PDDE do ponto de vista teórico, sendo que o próprio autor questiona: “mas, se, no plano das orientações, a autonomia da escola no PDDE tem sido caracterizada como uma autonomia funcional e operativa, marcada pelo centralismo do Estado na gestão dos recursos financeiros, como ela tem sido vivenciada no interior das unidades de ensino?” (SILVA, 2005, p. 220), trazendo uma série de perguntas, como desdobramentos de sua pesquisa, que buscariam investigar como a autonomia é de fato implementada e concebida pelos atores da escola. Contudo, reitera “o caráter democrático do discurso governamental **camufla a dimensão centralizadora**, por vezes assumidamente **desconcentradora**, da reforma empreendida na gestão financeira da escola, evidenciada nos documentos analisados (SILVA, 2005, p. 213, grifos meus).

Diferentemente destas abordagens, assume-se neste trabalho que os referenciais legais que premeditaram e levaram a construção do PDDE, como a CRFB/88, a LDB/96, assim como as possibilidades que este Programa revela no âmbito escolar e suas alterações legais no decorrer de sua implementação, podem, mesmo que ao longo de um lento processo de aprendizagem de construção e reconstrução da prática democrática dentro da escola, motivar mudanças estruturais rumo à efetivação da autonomia e da gestão democrática na escola, compreendendo que as particularidades de casos em que o

PDDE demonstrou promover menor verticalização e maior descentralização de poder de decisão possibilitam, com efeito, influenciar a totalidade desta política.

Oito trabalhos (TITOTO, 2019; SILVA FILHO, 2019; MAFASSIOLI, 2017; MILLER 2017; MARINHEIRO 2016; PAIXÃO, 2012; FERREIRA, 2012; SANTOS, 2001) caminham mais na direção de uma abordagem analítica em que os recursos transferidos trazem uma “autonomia relativa” para a escola, nem descentralizam nem desconcentram, na perspectiva de que o PDDE oferece uma “autonomia parcial”, que não garante a “autonomia por completo”, concordando que seus insumos são insuficientes, porém, que trazem melhorias tanto materiais e infraestruturais, quanto de gestão – mesmo reconhecendo a intensificação do trabalho, da responsabilização e da burocracia.

Titoto (2019) tem a posição de que o programa traz uma autonomia relativa para a gestão financeira escolar, “visto que o recurso é limitado e, por isso, são atendidas as necessidades mais urgentes” (TITOTO, 2019, p. 77), discorrendo sobre seus pontos negativos ao mesmo tempo que trata de seus pontos positivos, conforme relatos sobre entrevistas realizadas em campo, notando que apenas a criação de UEx não garante uma gestão democrática, mas que os entrevistados afirmaram que o Programa é de extrema importância para a escola e para a melhoria do ensino público, na opinião dos sujeitos entrevistados.

Os resultados obtidos demonstraram que o programa é de extrema importância para a escola, contribuindo para o seu desenvolvimento, devido à disponibilização da verba para atender algumas das expectativas dos professores e funcionários, e podendo ser utilizada de forma ágil para atender as necessidades emergenciais, entretanto existem diversos desafios a serem enfrentados pela realidade escolar, como o atraso no recebimento da verba, a burocracia para sua utilização, a quantidade insuficiente, a limitação na sua distribuição, entre outros. (TITOTO, 2019, p. 92)

Mafassioli (2017) também conclui que, ao longo dos vinte anos de implementação do PDDE, houve uma intensificação no trabalho dos gestores escolares, mas que também houve casos de onde o controle social ocorreu de forma mais efetiva, o que possibilitou a realização de reformas e melhorias materiais:

É possível afirmar que os recursos do PDDE básico e de suas modalidades, a partir do governo Lula da Silva, injetaram mais recursos nas escolas públicas. E naquelas onde a equipe gestora realizou uma gestão financeira responsável e onde o controle social ocorreu de forma mais efetiva, **foi possível realizar reformas, reparos, melhorar a acessibilidade, realizar oficinas, comprar materiais pedagógicos e esportivos, adquirir recursos eletrônicos, ampliar o acervo da**

biblioteca, entre outros gastos de capital e de custeio. Porém, mesmo com essa ampliação no volume de recursos, ocorrida nos últimos dez anos, este estudo constatou que estes **ainda são insuficientes para garantir todos os insumos necessários para uma educação com qualidade social** (MAFASSIOLI, 2016, p. 297, grifos meus).

Miler (2017) também mostra, com base em estudo de caso, que o PDDE tem consolidado relativamente a autonomia do conselho escolar, concluindo que esta é relativa, construída de maneira progressiva – e nesse mesmo processo caminham a participação e, conseqüentemente, o controle social (MILER, 2017, p. 161).

Neste mesmo sentido, Marinheiro também conclui sobre as potencialidades do Programa em relação à construção da autonomia escolar:

Contudo, embora reconheçamos os limites destacados no estudo, consideramos que, ainda que a autonomia da escola no PDDE seja limitada às decisões operativas, ela pode vir a representar avanços no campo da gestão escolar democrática, já que, por meio dela, viabilizam-se o controle e o emprego do dinheiro público, pela comunidade escolar, no interior das unidades de ensino. É necessário reconhecer que as escolas são formadas por sujeitos políticos, não passivos, que podem desenvolver processos de gestão que busquem romper com a renitente burocracia empresarial que se instala nestas instituições, pois isso faz parte de um jogo de forças políticas que precisa ser enfrentado pelos trabalhadores da educação (MARINHEIRO, 2016, p. 135).

Segundo Ferreira (2012), que trata do PDDE-Mais Educação, pôde-se observar em sua pesquisa que mesmo com todos os problemas existentes com a implantação do PDDE-Mais Educação e sua complexa operacionalização, a comunidade escolar reconhece os benefícios e os pontos positivos trazidos pelo Programa.

Apesar disso, a autora conclui que o Programa é uma medida paliativa do governo para dizer que está investindo em educação em tempo integral, quando na verdade, as escolas não possuem condições infraestruturais para atenderem a todos os alunos em tempo integral, por isso o Programa já prescinde um processo de seleção e exclusão de parte dos alunos para participar de atividades no contra turno, sendo que os monitores contratados não possuem graduação e recebem um auxílio muito aquém do que corresponderia o valor de aula de um docente contratado. Apesar das críticas a estes aspectos do PDDE-Mais Educação, a autora ainda o reconhece como uma política de indução de educação integral, ainda em construção, pois a experiência e a observação realizadas por sua pesquisa permitiram perceber que o Programa tem trazido boas contribuições para as escolas que o implantaram.

O estudo de Santos (2006), apesar de fazer referência às “amarras burocráticas” quanto aos gastos da verba do PDDE – especialmente porque seu estudo foi realizado em 2001, anteriormente à promulgação das alterações legais do Programa em 2013, que vieram a permitir que as escolas definissem os percentuais de repasse de custeio ou capital – demonstra que os diretores de escola, “nas brechas possibilitadas pelo PDDE”, estavam “tentando ampliar a participação para além dos membros integrantes das UEx” das escolas pesquisadas, levando a aumentar o envolvimento da comunidade escolar não só no âmbito da escola, mas nas Conferências Municipais de Educação, “o que levou a institucionalizar um Fórum dos Dirigentes Escolares, como uma resposta às reivindicações dos diretores” (SANTOS, 2006, p. 325).

Santos constatou que “essa forma de UEx vinha permitindo que a gestão da escola contasse com uma arena mais ampliada nos processos de tomada de decisão” (SANTOS, 2006, p. 324), saindo dos muros da escola e atingindo outros espaços de participação política na rede municipal de ensino (em Camaragibe/PE), por isso a autora também trata do PDDE com uma abordagem de que o Programa proporciona um nível parcial de autonomia à escola, mais na perspectiva de descentralização do que de desconcentração.

Já uma minoria de trabalhos, o total de sete (G.SILVA, 2015; S.R.FERREIRA, 2015; VIANA, 2015; A.Z.SILVA, 2013; GON, 2012; CORONEL, 2006; BRANCO, 2006), abordou as análises sob o ponto de vista de que a descentralização financeira pode servir como um “indutor à participação e à gestão democrática”, já que apresentam relatos e depoimentos de entrevistas, além de dados quantitativos quanto aos recursos recebidos e gastos pelas escolas participantes de suas pesquisas, de que o maior problema dos programas em questão não era em relação à falta de gestão democrática, ou às imposições legais e burocráticas para com a prestação de contas (fatores identificados, mas não tão enfatizados quanto nos estudos anteriores), mas sim, à falta de recursos financeiros suficientes.

Quando a gente trata da questão de custeio e capital, a gente tem autonomia para decidir o que vai comprar. O que a gente fica preocupada é porque é pouco dinheiro para tantas necessidades. Então, a gente compra de acordo com a nossa necessidade. A gente tem total autonomia para escolher o que deve comprar (Gestora da instituição). (SILVA, 2015, p. 101).

Segundo Silva (2015), na escola pesquisada, a figura do diretor não é central e prevalece a decisão coletiva, afirmando que a forma como o conselho escolar se organiza

possibilita que a escola vivencie princípios da descentralização do poder, da participação e da autonomia – uma gestão com características democráticas. O autor reconhece que nos depoimentos levantados por sua pesquisa, fica explícita a concepção da coletividade, assim como a contribuição que o PDDE oferece para o desenvolvimento das atividades desenvolvidas na escola: “A equipe diretiva é formada por pessoas que têm um conhecimento prático e teórico e isso possibilita uma visão diferenciada com atitudes que norteiam os princípios da gestão democrática” (SILVA, 2015, p. 104), que buscam promover participação inclusive dos estudantes: “Aí a gente decide o que a escola está precisando, pra gente votar qual é a maior necessidade da escola. É todo mundo junto” (Segmento Aluno da instituição) (SILVA, 2015, p. 104).

Neste sentido, o autor explica que a autonomia oferecida pelo PDDE às escolas é relativa, porém, isso se dá mais devido ao pequeno valor dos repasses e a algumas delimitações de gastos, do que aos aspectos “gerencialistas”, amplamente criticados por outros autores, pois em sua investigação de campo, apesar de encontrar críticas ao tempo que se gasta para prestar contas e à falta de formação para lidar com estes procedimentos, o autor também encontrou exemplos de gestão financeira mais participativa, afirmando que foi possível perceber que a equipe gestora vivencia com o colegiado uma gestão compartilhada.

A investigação de Ferreira (2015), acerca da gestão do PDDE – Ensino Médio Inovador no estado do Paraná, também trouxe conclusões com esta abordagem (mais ligada à descentralização do que à desconcentração) acerca do Programa, como uma ferramenta que pode induzir à processos mais democráticos na escola, já que os resultados de sua pesquisa mostraram que o ProEMI tem contribuído com o fomento de discussões acerca do Ensino Médio brasileiro, inclusive por propiciar suporte financeiro à criação e à difusão de uma cultura escolar que busque um currículo mais dinâmico, mais flexível e mais compatível com as especificidades dos sujeitos estudantes (FERREIRA, 2015, p. 130).

O autor confirmou em seu trabalho a hipótese de que o suporte financeiro do ProEMI seria imprescindível para as escolas que foram selecionadas para o Programa, mas não o suficiente para a indução da mudança curricular e para a instauração de práticas diferenciadas. Ferreira aponta que os gestores e professores participantes de sua investigação destacaram de forma positiva o envolvimento da comunidade escolar no acompanhamento do recebimento e dos gastos dos recursos do ProEMI:

Talvez do lugar ou da perspectiva em que se encontram, esse envolvimento tenha sido mesmo positivo, apesar dos profissionais reconhecerem as dificuldades impostas pelo fator tempo e pela burocracia. (...)Por outro lado, para os jovens entrevistados, porém, esse envolvimento se mostrou meio tímido, devendo o Programa passar por uma maior campanha de divulgação, de transparência e de envolvimento de todos os sujeitos da escola nas questões relativas aos recursos e aos gastos do ProEMI” (FERREIRA, 2015, p. 136).

O autor destaca o quanto os entrevistados enfatizaram a dificuldade burocrática com a prestação de contas do Programa, criticando a burocracia nos processos de aquisição e na limitação da liberdade de escolha de insumos e os respectivos gastos, interpretando as normas como algo que burocratiza e que limita as ações nas unidades escolares, mas, diferentemente das outras ações agregadas do PDDE, o autor constatou que, segundo os entrevistados, os recursos do PDDE – ProEMI foram entendidos como suficientes para a implementação do Programa, sendo que o maior desafio teria sido a integração curricular e a criação de práticas diferenciadas. (FERREIRA, 2015, p. 135).

Esta é a maior contribuição do autor para a reflexão aqui proposta, pois seus resultados demonstram que com recursos financeiros suficientes, a participação e o envolvimento da comunidade escolar foram consideradas positivas (mesmo com ressalvas quanto ao maior envolvimento de estudantes), efetivadas mesmo com as dificuldades burocráticas, reconhecendo que o Programa permite uma grande flexibilidade para a execução de propostas diferenciadas de trabalhos na unidade escolar, inclusive tornando factível a permanência dos estudantes neste espaço de troca de saberes e de experiências:

Se ouvidas as partes, cujas ideias forem bem fundamentadas e convincentes, a escola encontra-se a um passo de uma gestão democrática que ouça de fato a voz dos estudantes do Ensino Médio, contribuindo para sua realização como sujeito no e do mundo, ampliando o alcance de seus sentidos na relação com o outro e consigo mesmo e criando laços com os docentes e gestores que façam ser reconhecidos e respeitados os trabalhos desenvolvidos por esses profissionais da educação. Nesse sentido, o ProEMI pode estar contribuindo, além da liberação de recursos, para a reformulação de políticas internas das escolas que trabalham com o Ensino Médio, tanto no redesenho da matriz curricular como na sistematização de fazeres diferenciados que contemplem a particularização do universo dos jovens que integram as escolas (FERREIRA, 2015, p. 137).

Viana (2015), em trabalho sobre o PDDE e outros dois procedimentos que transferem recursos financeiros para as escolas da rede municipal de São Paulo/SP, também aponta para o caráter descentralizador destas ações, concluindo que a

descentralização de recursos financeiros se torna um elemento necessário para a escola pública, pois é capaz de acelerar os procedimentos de compra de materiais e contratação de serviços, os quais, caso fossem realizados apenas de maneira centralizada, levariam muito mais tempo para serem efetivados, pois entrariam nos processos normais de licitação e aplicação de recursos públicos. Além disso, aponta que a descentralização expressa mecanismos capazes de desencadear uma maior participação popular, conferindo, gradativamente, níveis de autonomia às escolas, o que incentiva o controle social dos recursos financeiros públicos e representa um instrumento indutor da democratização da gestão.

Os estudos de Viana concluem que “não há autonomia pedagógica na escola se ela não possuir autonomia de gestão financeira para implementar e concretizar seus próprios projetos” (VIANA, 2015, p. 317), por isso, a autora compreende que as políticas que transferem recursos financeiros para a escola são formas de proporcionar maiores níveis de autonomia de gestão financeira, pedagógica e administrativa, defendendo que:

A descentralização de recursos financeiros transferidos diretamente para a escola pública pode minimizar as dificuldades que as mazelas carregadas pelo sistema educacional impõem à realidade escolar em seu cotidiano, reduzindo os problemas escolares quanto à falta de materiais, equipamentos ou serviços de manutenção que são necessários para o bom funcionamento da escola diariamente. (...) valoriza a gestão democrática da escola tanto em seu aspecto financeiro quanto pedagógico, na discussão sobre a utilização e os destinos dos recursos recebidos, viabilizando financeiramente a concretização de projetos e atividades pedagógicas construídos pela própria escola, contribuindo, a longo prazo, para a construção de uma cultura democrática (VIANA, 2015, p. 318).

Zanini da Silva (2013) também aborda a descentralização de recursos financeiros para a escola neste sentido, afirmando que a redemocratização do país trouxe consigo a defesa da descentralização para o fortalecimento das políticas públicas, para o atendimento das necessidades locais, para a inclusão de diferentes atores nos processos de decisão e acompanhamento das políticas e programas, para a implementação de novas formas de gestão e, prioritariamente, para a autonomia dos entes federados e de suas instituições. Para a escola, trouxe a possibilidade de organizar seu Projeto Político Pedagógico com vistas às suas demandas e com a participação de toda a comunidade escolar:

Embora existam controvérsias, armadilhas e ambiguidades sobre a questão da descentralização, reconhecemos que nas últimas décadas, a

descentralização de recursos financeiros é parte integrante do plano de reforma do estado brasileiro, cujo objetivo principal é a diminuição dos gastos públicos, **em contrapartida, os estudos realizados mostram que a descentralização pode se tornar um poderoso instrumento à democratização** (SILVA, 2013, p. 143, grifos meus).

Nas entrevistas realizadas pela autora (na rede municipal de Santo André/SP), os relatos da diretora e dos conselheiros mostram que a utilização do dinheiro descentralizado à escola pode ser uma estratégia para ampliar o diálogo com as famílias e para resgatar o comprometimento com a escola: “É o movimento de conversa, opinião e tomada de decisão coletiva que contribui à democratização” (SILVA, 2013, p. 143). Os dados trazidos não só pela análise das entrevistas, mas pela análise dos PPP e das atas do Conselho de Escola, mostram a valorização e a prioridade dadas à participação do maior número de pessoas possível na definição do uso dos recursos descentralizados, o que, segundo a autora, corrobora com a ideia de que há relação entre descentralização e democracia, pois “a descentralização pode incentivar práticas democráticas” (SILVA, 2013, p. 143).

Para Zanini da Silva (2013), fortalecer o Conselho de Escola, tornando-o pessoa jurídica e assumindo-o como instância máxima de deliberação, investindo em formações e na troca de experiências entre os conselheiros, foi fundamental para incentivar processos democráticos, o que assegurou legalmente à comunidade escolar condições de planejar, decidir, acompanhar e avaliar a aplicação dos recursos financeiros descentralizados. Essas ações, segundo conclusões da autora, romperam com a ideia de que os professores a direção detêm o poder de decisão, expandindo as discussões acerca das necessidades e interesses da escola, assim como da organização dos espaços e projetos pedagógicos, junto à comunidade escolar.

Zanini da Silva discute sobre a relevância do papel dos Conselhos de Escola, os quais sua pesquisa identificou que realmente assumiram ações deliberativas, mesmo estando sujeitos às imposições da Secretaria de Educação. Em síntese, os dados e discussões trazidos pela autora demonstram que os recursos transferidos para a escola pública podem não tornar as relações mais horizontais entre escola e Estado, mas tornam as relações mais horizontais dentro da escola, entre direção e conselho escolar/comunidade:

A participação e a tomada de decisões coletivas provocaram algumas mudanças nas relações de poder na escola, pois todos os entrevistados destacaram a importância de processos dialógicos. O diálogo estabelecido entre os diferentes segmentos possibilitou a participação

da comunidade escolar, questão destacada principalmente nas atas do Conselho de Escola, nos Projetos Políticos-Pedagógico e nas entrevistas, no entanto, a comunidade escolar ainda considera a diretora a responsável última por responder ao Estado, o que nos leva a considerar que esse processo buscou transformações nas relações de poder no interior da escola, mas não entre a escola e o Estado. O deslocamento dos recursos do centro para os entes locais não garantiu a eliminação dessa hierarquização e dominação (SILVA, 2013, p. 148).

Ou seja, a referida pesquisa mostrou que a descentralização pode não ter tido maiores efeitos entre a escola e o órgão central, mas trouxe importantes efeitos – de práticas mais democráticas e menos centralizadoras – para dentro do âmbito escolar.

Neste mesmo sentido, T. L. Silva (2009) mostrou que apesar das características histórico-sociais da cidade de São Carlos/SP, onde realizou seu estudo, como má distribuição de riqueza, manutenção do poder político e dos interesses econômicos dos grupos tradicionais, dominantes do local, a cidade evoluiu em diversos aspectos, tornando-se espaço de produção do saber intelectual por intermédio das universidades e importante polo tecnológico, sendo que a instituição dos Conselhos de Escolas foi uma das formas de distribuição do poder, a qual possibilitou ampliar o espaço para a participação e construir canais que dessem condições de educar para o exercício da cidadania, tornando possível a reivindicação de transformações, em que os cidadãos passaram a poder decidir, acompanhar, verificar e propor mudanças.

Segundo a autora, a descentralização de recursos para as escolas municipais reuniu elementos que sintetizavam a proposta da democratização da gestão, na medida em que propunha a partilha de poder, requerendo a revisão da dinâmica das relações no interior da escola. Suas conclusões sobre estas novas relações de poder, trazidas pelas políticas de descentralização de recursos financeiros para escola, vão mais no sentido da promoção da autonomia escolar do que da desconcentração do poder:

Não se trata de depositar nos ombros dos diretores e diretoras o peso de inúmeras responsabilidades. Ao contrário, é desejável explicitar que é possível explorar outra dimensão do poder, o da partilha de poder, como exercício da democracia que, inserindo outros atores nos processos decisórios, pode aliviar o cotidiano (SILVA, 2009, p. 158).

Em sua pesquisa, a autora demonstra que o regime de adiantamento bancário, ou “Suprimento de Fundos” (similar à proposta do PDDE) se constituiu num expediente com potencial para induzir a prática da gestão democrática, pois para aquelas escolas cujo gestor tinha perfil mais democrático, verificou-se que o processo de participação foi mais efetivo e não se limitou à decisão apenas do emprego dos recursos financeiros, mas

mostrou possibilidades reais de chegar ao pedagógico. Mesmo nas escolas cujos diretores demonstravam restrições à participação, de acordo registros da manifestação dos conselheiros, o debate foi posto em pauta e fez aflorar as contradições existentes nas relações no interior da escola. Segundo Silva, os pais desejavam participar da vida da escola, mesmo deparando-se com mecanismos (nem sempre explícitos) que inibiam a participação e retardavam a consolidação da gestão democrática. Sua pesquisa identificou consenso com relação a melhora da autonomia escolar, no sentido de a escola dispor de recursos financeiros para resolver seus problemas de forma mais independente do órgão central, por isso, a conclusão da autora é fundamental para a abordagem do PDDE como ferramenta indutora da gestão democrática:

A descentralização de recursos financeiros para as escolas municipais cria oportunidades reais para que a comunidade usuária se aproxime da escola, se aproprie dos problemas lá existentes e se constitua numa “força a mais” para obter do Estado outros insumos que contribuam para a melhoria da qualidade do ensino público, a partir de relações éticas e transparentes. A concretização dessas oportunidades pode ocorrer em diversos momentos na escola e, um deles, certamente, é quando se discute o emprego dos recursos financeiros. Fazê-lo de forma coletiva fortalece a escola pública e seus usuários (SILVA, 2009, p. 161).

Gon (2012) também tem uma abordagem mais voltada para esta perspectiva, das políticas de descentralização como indutoras da gestão democrática na escola, pois, segundo a autora, cada uma das escolas participantes de sua pesquisa (em Campinas-SP), conquistou, a seu modo, sua autonomia pedagógica, fortalecida como centro do processo educativo, tendo a transferência de recursos financeiros às escolas pelo poder público, juntamente com o oferecimento das condições necessárias para sua gestão, como estratégia possível na busca de uma escola pública democrática, participativa e autônoma:

A análise dos gastos realizados pelas escolas juntamente com os relatos obtidos pelas entrevistas realizadas revelou que, apesar dos recursos transferidos para as escolas não conseguirem atender a todas as suas necessidades, **possibilitaram a solução de muitos problemas urgentes relacionados à manutenção dos prédios escolares assim como o atendimento de muitas demandas pedagógicas cotidianas dos professores e alunos.** Além do atendimento dessas demandas cotidianas e com caráter de urgência, a pesquisa mostrou que por meio dos recursos financeiros recebidos, as escolas **conseguiram potencializar seus projetos pedagógicos**, com o planejamento e realização de muitas atividades pedagógicas diferenciadas comprometidas com a melhoria da aprendizagem das crianças e com a realização de várias adequações dos espaços escolares para um melhor

desenvolvimento das atividades educativas (GON, 2012, p. 286, grifos meus).

Nascimento (2010) tem a perspectiva crítica ao caráter burocrático do PDDE, porém conclui que o Programa pode ser um elemento indutor da prática democrática na escola, contanto que haja maior disseminação de informações a respeito de seus procedimentos. Para a autora, ao descentralizar a informação, pode-se descentralizar o poder de decisão e romper com o caráter “desconcentrador” do Programa:

Ao descentralizar a informação para todos os segmentos da comunidade escolar, vê-se a possibilidade da instituição de uma cultura de participação consciente, que é um passo primordial para o aprofundamento de relações democráticas no interior desses espaços. **O PDDE e o PDE não são a solução para a instituição de uma cultura essencialmente democrática na escola, mas podem ser instrumentos que, agregados a outros, formarão esse lócus.** Nesse sentido, poderemos ver a ressignificação de práticas desconcentradoras que assumem novos contornos quando apropriados subjetivamente pela comunidade escolar (NASCIMENTO, 2010, p. 103, grifos meus).

Apesar de nove trabalhos da revisão de literatura sobre o PDDE terem demonstrado uma abordagem do Programa do ponto de vista da “desconcentração” do poder e da afirmação do controle do Estado sob a escola pública via burocracia, oito estudos apontaram para uma análise mais parcial, da transferência de recursos para a escola como um processo ambíguo que envolve práticas tanto “desconcentradoras” quanto “descentralizadoras”, sendo que os dados de sete trabalhos apontaram para o caráter descentralizador destas ações, mais como elemento indutor da prática democrática, do que como elemento de “desconcentração” do poder do Estado para com a escola. Ou seja, a maioria dos trabalhos (quinze) parece compreender o PDDE mais como uma política de descentralização do poder do Estado, em favorecimento da autonomia escolar, do que como uma política de desconcentração/omissão da responsabilidade do Estado para com a educação pública, pois verificam que o programa traz uma autonomia relativa para a escola e ainda pode agir como instrumento capaz de fomentá-la.

Esta síntese da literatura sobre a abordagem conclusiva de outras pesquisas acerca do PDDE e das políticas de transferência de recursos financeiros para a escola, somada à análise da série histórica da execução do Programa ao longo de sua implementação (VIANA, 2020, p.327), juntamente com o desenho que a enquete nacional traçou sobre as impressões e opiniões dos sujeitos da escola quanto à gestão financeira escolar e o PDDE (VIANA, 2020, p.205), permitem que o presente trabalho se coloque

junto aos pesquisadores que analisaram os dados conforme a última abordagem, ao compreenderem que o PDDE traz uma autonomia parcial à escola, já que não se pode negar sua inserção em um tecido estrutural de relações hierárquicas de poder e controle do Estado sobre as escolas, mas ao mesmo tempo, compreende-se que essas relações são modificadas dentro da escola, sendo as políticas de transferência de recursos financeiros para as escolas ferramentas descentralizadoras importantes que, somadas à outros fatores, podem ajudar a construir práticas democráticas não apenas dentro da escola, como também em outros espaços de decisão.

O trabalho reconhece que o PDDE e as políticas de transferência de recursos financeiros fazem parte de um contexto de privatização, influenciado pelo movimento do capital financeiro e suas exigências perante à busca do lucro das chamadas empresas educacionais, mas compreende também que esta política foi tomando traços ao longo dos anos de sua implementação que demonstram mais um potencial para a promoção da gestão democrática e da autonomia escolar, do que para a privatização da gestão da escola – diferentemente do que previam autores que estudaram o Programa no início de sua implementação (PERONI, ADRIÃO, 2005, 2007a, 2007b).

As análises finais dos dados trazidos pela investigação proposta e pela revisão de literatura indicam que, com efeito, a existência da UEx deve cumprir as normas para a consolidação dos repasses dos recursos financeiros, entretanto, a gestão dos recursos se efetiva no interior da escola pública, e é lá que está o potencial de atuação do PDDE, que pode usar as informações e os processos democráticos a seu próprio favor, como indutores da gestão democrática e como parte dos meios de concretizar condições materiais e infraestruturais de qualidade para a escola.

Políticas como o PDDE possuem a prerrogativa legal de conferir, gradativamente, níveis de autonomia às escolas – autonomia de gestão que, por ser escolar, é, ao mesmo tempo, uma autonomia de gestão pedagógica, administrativa e financeira, aspectos da autonomia escolar que não têm como ocorrerem de forma separada, se desenvolvendo interdependentemente.

Se o interesse do Estado com a criação do PDDE, estava mais ligado ao interesse do setor privado (incentivado pelo Banco Mundial) do que aos preceitos de democratização e autonomia (trazidos pelo contexto da CRFB/88 e da tramitação da LDB/96), muitos movimentos conjunturais ocorreram na sociedade brasileira desde então. O Programa sofreu grande ampliação e flexibilização, tanto de recursos quanto de adesão por escolas da educação básica de todo o país, e o efeito desta política parece ter

servido mais à construção de práticas participativas dentro da escola – de demanda por mais recursos e de pequenas melhorias de sua infraestrutura – do que à legitimação dos interesses privados.

A ambiguidade que envolve as políticas de descentralização como o PDDE, tal qual foi evidenciado especialmente pelos estudos de Adrião e Peroni (2005, 2007a, 2007b), parece ter adquirido outros traços ao longo dos anos, estando ainda presente, especialmente quanto ao caráter fiscalizador do Estado, mas com mais intensidade para o caráter de democratização das decisões no âmbito escolar do que de desconcentração do poder do Estado sobre a escola.

Compreende-se que o Programa não surgiu apenas no contexto de privatizações e aumento da influência do setor privado e empresarial na educação pública, mas também de um contexto de redemocratização do país, cuja demanda social exigia uma política como esta. Compreende-se que o PDDE se caracteriza como uma ação de transferência de dinheiro direto para a escola que pode ser chamada de descentralização financeira, e não de desconcentração. A escola, como organismo vivo de reconstrução de práticas políticas e sociais, também tem voz e é sujeito de ação, de reivindicação, de demandas e de realização da gestão com práticas mais ou menos democráticas, dependendo dos atores envolvidos em seu cotidiano.

As contribuições metodológicas de Virgínia Fontes (2010) referem-se à necessidade de a pesquisa em política educacional buscar captar na singularidade (micro) de seu objeto a totalidade (macro) em que se encontra, elucidando o objeto dentro das contradições existentes entre as relações sociais e as relações de produção e reprodução do capital. Assim, compreende-se que é necessário refletir sobre o financiamento da educação e, especificamente, sobre o PDDE, compreendendo como este objeto é constituído, mas sem perder de vista o todo em que ele está inserido, pois a particularidade é determinada pela totalidade, enquanto a totalidade é determinada pela particularidade, ou seja, movimentos conjunturais também expressam mudanças na superestrutura do Estado.

Se, ao princípio da criação do PDDE, a ação do Estado junto ao Banco Mundial e ao movimento do capital foi a de tornar a escola pública uma associação particular e enviar a ela recursos mínimos para sua sobrevivência, fomentando a iniciativa privada dentro da escola, pode-se dizer que ao longo de anos de implementação o efeito tenha sido inverso, pois esta ação veio aumentar a demanda por mais recursos públicos para a escola e acabou por incentivar a autonomia e a participação na gestão escolar.

Com este efeito, o PDDE já não parece mais uma política tão interessante para o setor privado, a não ser que sua regulamentação seja drasticamente alterada para beneficiar agentes específicos, o que pode muito provavelmente continuar decrescendo sua execução financeira, caso não haja pressão popular para mantê-lo.

Corroborando com o argumento de que o incremento ou o definhamento do PDDE não está de fora de um movimento global, de forças conflitantes dentro do Estado, estudos da Unesco (MORDUCHOWICZ, 2010; DEFFOUS, 2011; SOUTO, PINKASZ, SOURROUILLE, 2015; SOUTO, 2016) demonstram como programas similares ao PDDE foram implementados nas últimas duas décadas, em países de diferentes continentes do globo²: Sri Lanka, Gana, Indonésia, Lesoto, Nicarágua, Honduras, El Salvador e Guatemala, como parte de uma política mais ampla de descentralização educacional e em resposta à demanda por educação gratuita, como iniciativa à abolição de cobranças de taxas escolares, conforme objetivos desenhados pela “comunidade multilateral de desenvolvimento, especialmente o Banco Mundial, que influenciou amplamente essas reformas em países como Gana e Nicarágua. O apoio financeiro do Banco Mundial facilitou a implementação da nova política nesses países” (DEFFOUS, 2011, p. 10, tradução livre).

Assim como o PDDE, estes programas foram parte do pacote de empréstimo financeiro do Banco Mundial e dos compromissos que os países aderentes deste pacote deveriam cumprir perante as exigências do BM, como visto na revisão de literatura sobre a origem histórica conjuntural do PDDE.

Contudo, nestes países, os recursos para a escola também acabaram significando fortalecimento da autonomia e o envolvimento de famílias e comunidades na gestão escolar – com exceção da Nicarágua, pois os estudos identificaram que ao deixar de cobrar contribuições financeiras das famílias, estas demonstraram perda de interesse ou menor participação dos processos escolares. Nos demais países, foi detectado que envolver as famílias na gestão financeira dos recursos transferidos pelo governo (através de comitês e divulgando relatórios financeiros) e em qualquer outra atividade escolar que

2 Em cada país, os nomes dos respectivos programas são: “The Capitation Grant Scheme (CGS) in Ghana; the Scholarships and Grants Program (SGP) and the School Improvement Grants Program (SGP) in Indonesia; the Free Primary Education (FPE) in Lesotho; the Autonomous Schools Program (ASP) in Nicaragua; and the Educational Quality Inputs (EQI) in Sri Lanka” (UNESCO/IIEP, 2011, p. 8), em Honduras é o Programa Hondureño de Educación Comunitaria (PROHECO), na Guatemala é o Programa Nacional de Autogestión para el Desarrollo Educativo (PRONADE) e, na Nicarágua é o chamado “Escuelas Autónomas” (UNESCO/IIEP, 2016).

envolva uso de recursos (como dia de concertos musicais ou esportivos), podem ser formas efetivas de aumentar o interesse das famílias na vida da escola e da educação de suas crianças (DEFFOUS, 2011, p. 28).

Os estudos da Unesco nestes países também apontam que recursos muito pequenos devem ser revistos, como no caso de Gana ou Lesoto, pois foi identificado que o ônus da carga de trabalho para prestação de contas é maior do que os benefícios trazidos pelos gastos, apontando que os governos, ao desenharem tais políticas, deveriam considerar não apenas o número de alunos das escolas, mas outros fatores, que não prejudicassem escolas pequenas:

Uma sugestão poderia ser fornecer a cada escola, além de uma quantia fixa por aluno matriculado, uma subvenção fixa, independentemente do tamanho, para abordar o fato de que muitos custos fixos são amplamente independentes do tamanho da escola, evitando situações em que as escolas menores se beneficiem menos. (...) Além de que políticas e procedimentos devem ser simples: O caso de Gana, e mais especificamente o de Sri Lanka, mostraram que, quando os procedimentos são muito complexos e detalhados, isso pode levar a fundos não gastos. Além disso, os estudos de caso revelaram que escolas carentes e pequenas são as que sofrem mais devido à falta de recursos e competências. Uma solução poderia ser desenvolver procedimentos diferenciados que exigem menos carga de trabalho para pequenas escolas rurais e para escolas recebendo uma quantia muito pequena de fundos (DEFFOUS, 2011, p. 28, tradução livre).

É evidente que os motivos da formulação de tais políticas e o contexto em que elas foram implementadas diferem de um país para outro, mas os estudos apontados demonstram que o BM também influenciou políticas similares ao PDDE em outros países da OCDE, especialmente em países em desenvolvimento, e que os reflexos do programa, dadas as devidas diferenças de contexto, giram em torno das mesmas identificações: recursos insuficientes, dificuldades com procedimentos burocráticos complexos, mas, ao mesmo tempo, potencial envolvimento de participação das comunidades na gestão financeira das escolas.

Ao tentar responder sobre o interesse do Estado com relação à criação e implementação de um programa como o PDDE ao longo de mais de vinte anos, a série histórica de Viana (2020) trouxe evidências quanto ao dispêndio da União para com o Programa, mostrando que representou uma média de 2,0% para o MEC (entre 2001 e 2018), 6,1% dentre as ações do FNDE (1997-2017) e uma média de 14,3% em relação ao valor executado pelos demais programas da Autarquia (1997-1997), o que correspondeu a menos da metade do segundo maior programa do FNDE, o Programa Nacional de

Alimentação Escolar (PNAE). Valores os quais a análise aponta como insuficientes, quando em comparação à responsabilidade da União para com a educação básica, à relevância do PDDE para a operação diária das escolas em todo país, tendo em mente que é a única política pública federal que envia dinheiro diretamente para as escolas de educação básica do Brasil, sendo que a enquête demonstrou que em quase metade delas, o PDDE é a única fonte de recursos das escolas, que não possuem recursos próprios ou transferidos dos governos municipais ou estaduais.

Considerações Finais

O PDDE é presunçoso à despeito de mirar nas diferentes dimensões do direito à educação, tratando de fomentar o acesso à materiais e infraestrutura física e pedagógica da escola, de estimular sua autonomia de gestão e de contribuir para a qualidade educacional, conforme seus principais objetivos legais, mas pode-se dizer, pelo menos, que após mais de vinte anos de implementação, o PDDE tem correspondido, no pior dos cenários, a uma política reformista (como política pública que é, dentro da democracia burguesa de um Estado capitalista), aplacando tragédias, ao passo que mantém a desigualdade e a centralização das decisões, e, no melhor dos cenários, a uma política de fomento da autonomia escolar, de democratização rumo a melhores condições de acesso, de gestão e de qualidade da escola pública.

O interesse do Estado para com o PDDE é um interesse marcado pela tensão entre público e privado, entre o interesse social e o interesse do mercado, de um Estado que amplia a abrangência do PDDE e legitima sua relevância social, ao mesmo tempo que não é capaz de assumir seu compromisso em financiar a educação básica com a mesma energia (e investimentos) que assume seu compromisso com os interesses do capital.

A conclusão por compreender o PDDE como um programa descentralizador está ancorada também no conceito gramsciano de superestrutura, que compreende que a sociedade civil faz parte do Estado e que, portanto, não há como separá-la do mesmo, sendo que o Estado não é nem apenas um reflexo do coletivo, nem apenas um reflexo do interesse individual:

O conceito de público é um dos mais híbridos e escorregadios. Construído em oposição – e em complemento – a privado, tende a reafirmar a separação entre sociedade e Estado, típica do pensamento

liberal, tanto em sua versão satanizadora do Estado – o grande Leviatã, quanto em sua feição angelical – o Estado como o sujeito racional do bem comum, como o único espaço de todos, coletivo, enquanto as demais instâncias estariam marcadas pela propriedade individual (...). Ora, **o Estado não passa do momento mais “universal” da dominação de classes sob o capitalismo. Não constitui uma universalidade efetiva.** Por isso, as formas de organização anticapitalistas precisam alçar-se a um universal de fato **efetivável, que incorpora (rejeita e supera) o momento estatal, mas aponta para uma dimensão radicalmente distinta** (socialização/internacionalização e não apenas contraposição entre público e privado de maneira cosmopolita). Precisam **enfrentar tanto as questões imediatas**, tal como elas são aparentemente resolvidas no âmbito do Estado – as demandas mais imperiosas dos trabalhadores e subalternos, **as reformas convertidas em políticas públicas** – quanto **atacar os limites de sua administração no âmbito do Estado** (FONTES, 2010, p. 288, grifos meus).

O Estado é a constituição dos conflitos de classe que o configuram e o modificam ao longo da história, constantemente. Por isso, as formas de organização social devem compreender e incorporar o momento conjuntural da constituição do Estado, para então poder apontar para as ações que tragam uma dimensão distinta da ordem que prevalece, ações que fortaleçam o poder da sociedade civil na administração do Estado, não apenas com a contraposição entre o setor público e o privado, mas com o enfrentamento de questões imediatas, questões ligadas às demandas mais urgentes das classes trabalhadoras e subalternas (como o acesso e a qualidade da educação básica), de maneira a resolvê-las conforme os instrumentos disponíveis no momento histórico (as possibilidades da democracia), mesmo que signifiquem conquistas através de reformas convertidas em políticas públicas (dentre elas, o PDDE), contanto que correspondam a ações que, aos poucos, possam atacar os limites de sua administração no âmbito do Estado, conferindo aos sujeitos da sociedade civil, e, mais especificamente, da escola, níveis de autonomia capazes de construir práticas democráticas e descentralizadoras de poder.

A democracia, conquistada após quase um século de lutas populares, foi despida de seu caráter igualitário e o formato político predominante na atualidade procura reduzi-la e adequá-la ao capital-imperialismo, induzindo o apassivamento do conjunto da classe trabalhadora através do recurso concomitante à violência e ao convencimento.(...) Novos desenvolvimentismos e a permanência de políticas público-privadas de alívio e de novas modalidades de superexploração interna e externa são a condição da manutenção interna dessa nova hegemonia do capital-imperialismo brasileiro. (...) **Assim, como ao longo do século XX, tudo leva a crer que as exigências igualitárias retornarão, já tendo feito agora a experiência da democracia menor que o capital-imperialismo contemporâneo tem a oferecer** (FONTES, 2010, p. 368-369, grifos meus).

As políticas educacionais (incluindo o PDDE) são disputadas dentro de um Estado com uma democracia debilitada, desigual e reduzida às adequações do capital. A classe trabalhadora, neste contexto, segue vítima de processos de coerção e persuasão de quem tem mais voz e vez em uma arena de forças desproporcionais. A democracia e as políticas que buscam a garantia de direitos sociais têm sofrido ataques, na conjuntura mundial e, especialmente, no atual contexto brasileiro, que já provocaram contingenciamento e cortes dos gastos sociais, refletindo nas quedas da execução orçamentária do MEC e do PDDE, apresentadas pela série histórica do presente capítulo. Os agentes interessados no lucro da área educacional seguem influenciando com grande peso as decisões das casas legislativas e dos órgãos centrais. Contudo, em concordância com Fontes, acredita-se que os movimentos que constituem a luta de classes no Estado trarão de volta as exigências igualitárias do século XX, partindo das experiências falhas da democracia, de forma a demandar que os interesses do capital não estejam acima dos direitos sociais e dos interesses da própria humanidade.

O PDDE constitui-se como uma política pública que, como tal, não está isenta das tensões e movimentos do Estado, mas que segue como um dos instrumentos rumo às reformas que, mesmo mais ou menos lentas (à depender do contexto cultural e político), são capazes de transformar a escola com vistas à qualidade da educação.

Referências

ADRIÃO, Theresa; PERONI, Vera Maria Vidal. (org.). **O público e o privado na educação:** interfaces entre estado e sociedade. São Paulo: Xamã, 2005.

ADRIÃO, Theresa; PERONI, Vera Maria Vidal. **Programa Dinheiro Direto na Escola:** uma proposta de redefinição do papel do Estado na Educação. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2007a. Disponível em: <http://www.publicacoes.inep.gov.br/portal/download/473>. Acesso em 01 mar. 2017.

ADRIÃO, Theresa; PERONI, Vera Maria Vidal. Implicações do Programa Dinheiro Direto na Escola para a gestão da escola pública. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 98, p. 253-267, abr. 2007b.

BATISTA, Pablo Aguiar Castro. **Descentralização financeira para as escolas da educação básica pública:** uma análise do PDDE na escola estadual cidade Modelo no período de 2012 a 2015. Dissertação em educação. Universidade Federal do Pará. 2018.

BRANCO, Mylene Mariani Pereira. **Programa Dinheiro Direto na Escola:** o papel das Unidades Executoras na gestão de escolas públicas do município de Araçatuba/SP. Dissertação em Educação, Universidade Católica Dom Bosco, Campo Grande, 2006.

BRASIL. Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2009c. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11947.htm. Acesso em: 17 abr. 2022.

BRASIL. MEC/FNDE. **Módulo PDDE**. Secretaria de Educação a Distância – 3. ed., atual. – Brasília: MEC, FNDE, 2010b.

BURAKI, GISLAINE. **A gestão democrática e os Conselhos Escolares na rede pública municipal de ensino de Cascavel - PR**: implantação, limites e possibilidades. Dissertação em Educação. Universidade Estadual do Oeste do Paraná, Cascavel, 2017.

CARDOSO, José Carlos Martins. **O PPDE como Instrumento de Democratização da Gestão Escolar no Pará**. Dissertação em Educação, Universidade Federal do Pará, Belém, 2009.

CECAMPE-SUL. MASSAFIOLI, A; PERGHERS, C.J.; LIMA, I.G.; MULLER, K.S.; VIANA, M.P.; FARENZENA, N. *Manual de monitoramento do PDDE*. 1 ed. - Porto Alegre: UFRGS, 2022.

CORONEL, Fábio Reis. **Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE)**: o processo de gestão da escola pública da rede estadual de Campo Grande, MS (2002-2005). Dissertação em Educação, Universidade Católica Dom Bosco, Campo Grande, 2006.

DEFFOUS, E. **Can school grants lead to school improvement?** An overview of experiences of five countries. Unpublished manuscript. In collaboration with Anton De Grauwe and Candy Lugaz. Paris, UNESCO-IIEP, 2011.

FALCÃO, Mary Sylvia Miguel. **A gestão democrática dos recursos financeiros nas escolas do município de Dourados (MS) 2005-2008**. Tese em Educação. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

FERREIRA, Cristiane Gomes. **O Programa Mais Educação na perspectiva da gestão escolar**: a dinâmica da tomada de decisão e a gestão participativa. Dissertação em Educação e Contemporaneidade. Universidade do Estado Da Bahia, Salvador, 2012.

FERREIRA, Sergio Ricardo. **Financiamento da educação como indutor de política curricular: análise a partir da implantação do Programa Ensino Médio Inovador no Paraná**. Dissertação em Educação. Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2015.

FILHO, Geraldo Pereira da Silva. **A gestão financeira na escola pública do Distrito Federal: avanços ou contradições?** Dissertação em educação. Universidade de Brasília, Brasília, 2019.

FONTES, Virgínia. **O Brasil e o capital-imperialismo**: teoria e história. Rio de Janeiro: EPSJV/Editora UFRJ, 2010. Disponível em: http://resistir.info/livros/brasil_capital_imperialismo.pdf. Acesso em: 28 jul. 2016.

FREITAS, Carmen Laenia Almeida Maia De. **A influência da política de financiamento da educação**: os programas federais na gestão escolar. Dissertação (Mestrado em Educação e Ensino) – Universidade Estadual do Ceará, Limoeiro do Norte, 2016..

GON, Simone Andréa. **Gestão dos recursos financeiros transferidos para a escola pública**: um estudo sobre as escolas municipais de ensino fundamental de Campinas/SP - 2009/2010. Dissertação em Educação. Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2012.

KALAM, Roberto Jorge Abou. **Financiamento público da educação**: implementação de políticas e implicações na gestão escolar – o Programa Dinheiro Direto na Escola. Dissertação em Educação. Universidade Federal de Juiz De Fora, Juiz de Fora, 2011.

MAFASSIOLI, Andréia da Silva. **Programa Dinheiro Direto na Escola: (re)formulações e implicações na gestão escolar e financeira da educação básica (1995 – 2015).** Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2017.

MARINHEIRO, Edwylson De Lima. **O Programa Dinheiro Direto na Escola e a democratização da gestão escolar no município de Londrina – PR.** Dissertação em Educação, Universidade Estadual de Londrina, Londrina 2016.

MARQUES, Lilian Danyi. **Gestão democrática dos recursos descentralizados na escola pública (estado de São Paulo).** Mestrado em Educação (Currículo), Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2009.

MILER, Emerson Souza. O papel do conselho deliberativo da comunidade escolar-CDCE no controle social do Programa Dinheiro Direto na Escola- PDDE em escolas da educação básica no município de São José dos Quatro Marcos-MT. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade do Estado de Mato Grosso, Cáceres, 2017.

MORDUCHOWICZ, Alejandro. **Asignación de recursos en sistemas educativos descentralizados de América Latina.** 1a ed. – Buenos Aires: Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación IIPE-UNESCO, 2010.

MOREIRA, Ana Maria de Albuquerque. **A gestão de recursos financeiros na escola: o caso do Programa Dinheiro Direto na Escola.** Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade de Brasília, 1999.

MOREIRA, Ana Maria de Albuquerque. Gestão financeira descentralizada: uma análise do Programa Dinheiro Direto na Escola. **Fineduca – Revista de Financiamento da Educação**, Porto Alegre, v.2, n.1, 2012.

MOREIRA, Ana Maria de Albuquerque. Gestão Financeira na Escola Pública: o caso do PDDE. **Em Aberto**, Brasília, v. 18, n. 74, p. 149-150, dez. 2001.

NASCIMENTO, Luciane da Silva. **Financiamento e participação democrática na educação: a relação entre o Programa Dinheiro Direto na Escola e o Plano de Desenvolvimento da Educação.** Dissertação em Educação, Cultura e Comunicação. Universidade do Estado do Rio De Janeiro, Rio de Janeiro, 2010.

OLIVEIRA, Marcia Lucas de. **Financiamento do Programa Mais Educação no Município de São Gonçalo nos anos 2010, 2011 e 2012.** Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, São Gonçalo, 2018.

PAIXÃO, Gleice Aline Miranda da. **Escola democrática: a participação dos alunos na gestão financeira da escola.** Dissertação em Educação. Universidade Católica de Brasília, Brasília, 2012.

REIS, Antonio Claudio Andrade dos. **O FNDE e os recursos públicos da educação básica, suas formas de controle e intervenção: o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) no Estado do Pará.** Tese (Doutorado em Educação) – Instituto de Ciências da Educação da Universidade Federal do Pará, Belém, 2019.

RISCAL, Jose Reinaldo. **Mapeamento quantitativo dos impactos da gestão democrática no desempenho das escolas públicas no IDEB 2013.** Dissertação em Educação. Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 22/02/2016.

SANTANA, Kátia de Cássia. **Efeitos do Programa Dinheiro Direto na Escola na gestão escolar.** Dissertação em Educação, Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, 2011.

- SANTOS, Inalda Maria dos. **A política de descentralização do financiamento do ensino fundamental e sua repercussão nas unidades escolares: um estudo sobre o Programa Dinheiro Direto na Escola.** Dissertação em Educação, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2001.
- SILVA FILHO, Geraldo Pereira da. **A gestão financeira na escola pública do Distrito Federal: avanços ou contradições?** Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade de Brasília, Brasília, 2019.
- SILVA, Adriana Zanini da. **A descentralização de recursos financeiros e a organização do trabalho pedagógico: o caso de Santo André.** Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.
- SILVA, Givanildo da. **O Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) como mecanismo da descentralização financeira, participação e autonomia na gestão escolar.** Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal de Alagoas, Maceió, 2015.
- SILVA, Luizete Cordovil Ferreira da. **Estado e políticas de gestão financeira para a escola pública: a autonomia da escola no PDDE.** Dissertação em Educação, Universidade Federal do Pará, Belém, 2005.
- SILVA, Teresa Lucia. **A descentralização de recursos financeiros como indutor da gestão democrática.** Estudo sobre as escolas municipais de São Carlos, SP. Dissertação em Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.
- SIQUEIRA JR, Antonio Alves de Siqueira. **A autonomia financeira em escolas públicas do Distrito Federal: explicações e implicações nas falas dos gestores.** Dissertação em Educação, Universidade De Brasília, Brasília, 2002.
- SOUTO, M.S (org.). **Transferencias directas a escuelas: reflexiones sobre prácticas en América Latina.** Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación IIPE-Unesco, 2016.
- SOUTO, M.S., PINKASZ, D., SOURROUILLE, F. **Transferencias financieras a escuelas y el derecho a la educación: el caso del Programa Hondureño de Educación Comunitaria.** 1a ed., Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación IIPE-Unesco, Tegucigalpa: Universidad Pedagógica Nacional Francisco Morazán. Instituto de Investigación y Evaluación Educativas y Sociales, 2015.
- SOUZA, Vanuza Aparecida de. **O PDE-Escola na versão PDDE Interativo: aproximações e/ou distanciamentos da gestão democrática da escola.** Dissertação em educação, Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2018.
- SPECK, Raquel Angela. **Regulação das políticas educativas, Banco Mundial e PDDE interativo: a intensificação do controle sobre os resultados no contexto da gestão escolar.** Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Estadual de Maringá, Maringá, 2018.
- TITOTO, Sheule Anne Labre. **Desafios e conquistas da utilização do Programa Dinheiro Direto na Escola pelas instituições de ensino municipais e estaduais do sudoeste goiano.** Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal de Goiás, Jataí, 2019.
- VALENTE, Lúcia de Fátima. **Permanências e Mudanças na Organização do Trabalho Escolar nas Geraes: uma análise do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) e do PDE-Escola.** Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2011.
- VIANA, Mariana Peleje. **Recursos financeiros descentralizados para a escola pública: uma política necessária.** Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.

VIANA, Mariana Peleje. 2020. 454 f. Tese (Doutorado em educação) - Universidade Federal do Paraná, Curitiba, **O Programa Dinheiro Direto na Escola e a gestão financeira escolar em âmbito nacional**.2020. Disponível em: <https://acervodigital.ufpr.br/handle/1884/69339>. Acesso em: 22 out. 2022.

9. Análise relacional das (re) formulações na política PDDE e suas implicações na gestão escolar e financeira a partir do ciclo de políticas

Andréia da Silva Mafassoli (UFRGS)

Introdução

No presente texto, apresento a análise da política Política Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE)¹, baseada nas ferramentas teórico-metodológicas e autores que fundamentaram este estudo. Assim, retomo o objetivo de analisar as (re)formulações ocorridas no PDDE em 20 anos de sua implementação, compreendendo a regulação da política, os recursos disponibilizados na criação de novas modalidades, bem como suas implicações na gestão escolar e financeira da educação básica pública.

No processo de pesquisa reconstitui a trajetória desta política pública, desde a formulação, tendo em conta os contextos de influência e de produção dos textos, para o qual analisei conteúdos de textos legais e demais documentos, de produção acadêmica sobre o tema e de depoimentos colhidos em entrevistas com técnicos responsáveis pelo Programa no FNDE. Desta forma, busquei compreender as ênfases e influências ocorridas no PDDE nos diferentes ciclos de governo entre os anos de 1995 a 2015. Os principais conceitos e processos que foram essenciais para a compreensão do percurso do PDDE serão retomados no decorrer desse texto.

A política PDDE é uma das mais longas no cenário educacional brasileiro, permanece há vários ciclos de governo e a manutenção de políticas públicas é algo raro em nosso meio político. De acordo com Dourado (2007) a constituição e a

¹ Estudo referente à tese de doutorado defendida em 2017, orientada pela Dr^a Nalú Farenzena da linha de pesquisa Políticas e Gestão de Processos Educacionais FACED/UFRGS.

trajetória histórica das políticas educacionais no Brasil, em especial os processos de organização e gestão da educação básica nacional, têm sido marcadas hegemonicamente pela lógica da descontinuidade, por carência de planejamento de longo prazo que evidenciasse políticas de Estado em detrimento de políticas conjunturais de governo.

O PDDE atravessou diferentes ciclos governamentais, assumindo, porém, novas características no percurso de 20 anos. Portanto, o PDDE é uma política pública conceituada, nesse estudo, como “expressão da ação do Estado” e que reflete, portanto, mutações ocorridas no espectro de relações políticas envolvidas nas ações estatais em diferentes governos.

Na análise das (re)formulações (movimentos e mutações) do Programa, as três dimensões da política – **instituições políticas** (*polity*), **processos políticos** (*politics*) e **conteúdos da política** (*policy*) – foram aprofundadas. Foi identificado o problema que o PDDE procura solucionar: facilitar a chegada de recursos na escola, reduzindo processos burocráticos, para que a mesma possa resolver seus problemas imediatos, qualificando seus processos pedagógicos. Atualmente, por meio do Programa e de suas modalidades, as escolas podem promover melhorias físicas e pedagógicas. Retomo a fala de um dos atores implementadores da política, que explicita a problematização construída para justificar a alternativa de prover as escolas de recursos repassados a elas diretamente pelo governo federal:

*[...] O principal objetivo dele que é, além de fazer o recurso chegar exatamente onde ele será utilizado, é fomentar também a participação da comunidade escolar e, além disso, resolver os problemas imediatos da escola. Você sabe que quem mexe com administração pública, qualquer coisa que você vai fazer na escola, se depender da administração local tem de fazer um processo licitatório e para trocar uma fechadura ou um vaso sanitário poderá levar seis meses. Então esse **processo muito facilitado para execução do PDDE** faz com que essas coisas possam ser realizadas imediatamente. Tanto é que a distribuição de recursos nesse formato está sendo utilizada para transferir recursos para várias ações. E não somente as ações da escola [...] (SOUZA, FNDE 22 de outubro de 2015).*

Outros problemas que o PDDE pretende resolver ou minimizar, identificados no texto da política, são: ampliar a participação da comunidade escolar no uso e no controle dos recursos, ou seja, tornar o processo mais democrático e promover o fortalecimento da autogestão escolar como meio de consolidação da escola democrática. Com esta pesquisa, também procuro evidenciar a resolução e a forma como esse/s problema/s são encaminhados na sociedade política (*polity*) e no jogo político (*politics*).

Compreendo que as relações de poder no campo da política ocorrem através da ação dos governos, ou seja, da ação do Estado. O Estado, detentor de poder e autoridade, por meio de suas instituições e formas de governo, é um ambiente de sistemática disputa política, nele estão inseridos atores que dispõem de interesses, valores, ideologias e projetos políticos distintos. Não deve, portanto, ser compreendido como um ente independente da sociedade e imune aos conflitos que nela se manifestam. Entendo, então, que as políticas públicas são definidas e implementadas de acordo com a natureza do Estado. O delineamento desta natureza se dá conforme o modo de exercício do poder na sociedade.

Essa ideia de dar dinheiro para que a escola administre, iniciada no governo de Fernando Henrique, tem alguns princípios daqueles primeiros momentos neoliberais de descentralização, com a ideia de reduzir a responsabilidade do Estado com a “coisa pública”, e isso era feito sem muito dinheiro. Portanto, o PDDE é um programa com elementos do ideário neoliberal na origem, no sentido que descentraliza recursos financeiros ou descentraliza as decisões para entidades não estatais. Porém, ele teve continuidade nos governos de Lula da Silva e Dilma Rousseff, governos identificados como de “esquerda”. Seria então, a política pública PDDE um produto híbrido dessa realidade brasileira de disputa? É um programa gerencialista ou neoliberal? É um programa de promoção da democratização da gestão escolar? É um Programa de natureza híbrida, que foi sendo produzido pelas possibilidades do jogo político brasileiro?

Para decifrar essas questões, utilizo no estudo o conceito de “análise relacional” de Michael Apple que auxiliou nessa compreensão.

A análise relacional para compreensão da configuração do Estado brasileiro

A análise relacional exige que um mesmo objeto seja examinado de diferentes pontos de vista, colocando-se em relação o máximo de dimensões envolvidas. De acordo com Michael Apple, esse conceito exige uma posição epistemológica do pesquisador, assim como requer uma postura crítica, na qual se opta por ver o mundo através de múltiplas relações e categorias. Nessa perspectiva, o objeto de estudo é analisado por meio do exame das posições econômicas, culturais e políticas que os grupos ocupam na sociedade (APPLE, 2013, comunicação verbal). Para ele, somente

conectando os fenômenos é possível traçar as ligações existentes entre os aspectos, social, político, cultural e econômico e a educação. É por meio dessas relações que estes objetos ganham significado (APPLE, 2006).

O Estado, na obra de Apple, é entendido como não neutro, formado por diferentes grupos que se aliam a partir de objetivos comuns e lutam para que seus objetivos se tornem hegemônicos. O autor nos mostra, em várias instâncias e com exemplos concretos, não apenas como as lutas que permeiam o Estado se dão em termos de classes sociais, mas também como dinâmicas de gênero e raça atravessam o Estado e suas políticas educacionais (APPLE, 1989, 2003, 2006).

Apple defende uma perspectiva mais complexa do âmbito estatal, o que desafia o pesquisador a compreender que o Estado não é dirigido somente por um grupo dominante, mas permeado por disputas de poder entre diferentes grupos, onde se materializam as disputas entre as alianças hegemônicas. Nesse sentido, trata-se de um elemento central para a análise de políticas educacionais, pois estas estão relacionadas ao âmbito estatal e, portanto, dependendo da forma como se concebe o Estado em uma pesquisa que envolve políticas, ter-se-á uma visão complexa do fenômeno em estudo ou, então, uma forma mais linear e vertical do processo político. Na obra de Apple (2012), a palavra chave sobre a questão do Estado é a contradição. O seu argumento é de que há elementos no Estado que de fato são progressistas. O Estado é um local de luta. No momento, por exemplo, que o Estado reconhece que o acesso à escola deve ser garantido a pessoas com deficiência, nesse momento ele é muito progressista. Mas por outro lado, há tipos de políticas do Estado profundamente conservadoras e regressivas, como as que diminuem o poder e autonomia dos professores universitários dentro das universidades, que roubam a linguagem das classes populares, que criam projetos como “escola sem partido”, que intensificam o trabalho docente, que tiram direitos trabalhistas, que parcelam os salários², entre outras medidas.

² Em 2014, o deputado estadual Flávio Bolsonaro (PSC-RJ) pediu ao advogado Miguel Nagib que escrevesse um projeto de lei com esse teor, intitulado Programa Escola Sem Partido. Existem dois nacionalmente: um na Câmara (PL 867/2015), do deputado Izalci Lucas (PSDB); e outro no Senado (PL 193/2016), do senador Magno Malta (PR-ES). Esse projeto de lei, apresentado no Senado, é uma versão mais atualizada que abrange, inclusive, a proibição da discussão de gênero nas escolas. Também já foram apresentados projetos do “Escola Sem Partido” em dez estados brasileiros e no DF. É assim que o “Escola Sem Partido” ganha força, englobando essas pautas conservadoras. Esse movimento alinha-se à defesa da privatização da educação. Primeiro desqualifica a escola pública para, depois, propor “recuperar” essa escola por meio da gestão privada ou dos critérios privados de institutos e fundações empresariais. O Escola Sem Partido é apenas mais uma tentativa de destruir a Escola democrática prevista na CF de 1988.

Dessa forma, defende que precisamos entender quem está na liderança de cada uma dessas políticas que o Estado implementa e nos alerta “não sejamos românticos, pois há grandes tendências no Estado que favorecem os grupos dominantes, e há concessões, acordos, que, por exemplo, o (ex) presidente Lula, Obama ou qualquer outro terão que fazer na condução do Estado” (APPLE, 2012, p. 183).

A configuração do Estado brasileiro assumiu diferentes modelos, nesse período em que a política PDDE foi formulada, e no decorrer dos 20 anos de sua implementação, entre os governos dos presidentes Fernando Henrique e Lula da Silva e da Presidenta Dilma Rousseff. É possível identificar, nos dois mandatos de Fernando Henrique, a adoção de um modelo econômico baseado em políticas de ajuste estrutural, orientadas pelos organismos internacionais de crédito (FMI, BID, OMC). Nesse período, o Estado brasileiro estava vinculado aos interesses dos setores privados representados pelas elites dominantes. O Brasil passou por profundas mudanças, tanto na gestão econômica como na atuação do Estado e responsabilidades do setor público. Uma das principais mudanças refere-se à tentativa de redefinições das funções e do aparelho de Estado.

Essa configuração de Estado passou por alterações no governo do Presidente Lula da Silva, pela adoção de políticas do modelo de Estado desenvolvimentista. Nesse ciclo de governo, foi implementada uma estratégia nacional de desenvolvimento voltada para a superação do hiato econômico e social que separa o País dos estados do centro capitalista desenvolvido, o que não poderia ser alcançado apenas por condições de mercado. Propugna-se a existência de um “Estado forte”, entendido como aquele capaz de regular o mercado de modo a garantir uma estabilidade macroeconômica mais abrangente que a estabilidade monetária, e que, ao mesmo tempo, fortaleça esse mercado como principal produtor de riqueza. A construção desse “Estado forte” tem como pré-condição um desenvolvimento com equidade social. Foi com base nesses princípios que, a partir de 2006, o governo Lula da Silva passou a adotar novas iniciativas e políticas que se mesclaram às políticas macroeconômicas neoliberais, estabelecendo-se, dali em diante então, a política econômica híbrida que, na compreensão adotada nesta tese, caracterizou esse governo até 2010, com continuidade no Governo Dilma Rousseff.

Mesmo com os avanços nas políticas sociais, verificados nos governos Lula da Silva e parte do governo Dilma Rousseff, governos esses identificados com o campo mais progressista da esquerda brasileira, era visível, em outras áreas, tais

como política econômica e fiscal, medidas mais conservadoras na execução das políticas. Portanto, esse hibridismo presente nas ações de governos mais “progressistas” resulta de influências globais, de fortalecimento do capitalismo e da lógica de valorização de bens e consumo em detrimento do bem-estar das pessoas, ou seja, de “coisificação do ser humano”.

Para analisar essas contradições presentes na configuração do Estado brasileiro e compreender as influências globais do mundo do capital, em diferentes lugares do planeta, que conferem primazia ao mercado em detrimento das políticas sociais e humanitárias, lógica enfatizada e defendida numa visão de mundo de direita, recorro a uma das obras de Apple “Educando à Direita” (2003). Nessa obra o autor revela o projeto hegemônico que ocorreu nos Estados Unidos. Refere-se à realidade educacional estadunidense – predominantemente voltada para a “direita” – e apresenta críticas contundentes ao projeto de modernização conservadora, modelo este presente em várias partes do mundo e que se assemelha com o que temos visto ocorrer aqui no Brasil³.

O autor esclarece que este projeto da direita é organizado por uma aliança modernizadora-conservadora que reúne quatro grupos: os neoliberais, os neoconservadores, os fundamentalistas religiosos e a nova classe média. Essa complexa configuração de interesses da direita precisa ser entendida e estudada por nós, pesquisadores, educadores, defensores da democracia e das causas de justiça social. Esse projeto conservador, centralizado na primazia do mercado, nos valores puramente econômicos, nos interesses dos grandes grupos industriais e financeiros, apresenta, em seu discurso hegemônico, os seguintes conceitos: competitividade, flexibilização, ajuste, globalização, privatização, desregulamentação, consumidor e mercado.

Entre as características desse projeto, denuncia o autor, a educação é vista como um instrumento para obtenção de metas econômicas compatíveis com a profusão de interesses mercadológicos. No Quadro a seguir, apresento um maior detalhamento dos grupos que compõem essa frente conservadora e suas estratégias nas políticas educacionais (APLLE, 2003).

³ Com o impeachment da Presidenta Dilma Rousseff, no ano de 2016, o governo interino iniciou uma série de reformas com ações de retrocesso que ferem o Estado democrático de direito. Em poucos meses, encaminhou propostas e medidas de ataque direto às conquistas do campo progressista nas políticas sociais. Atos esses promovidos por um governo ilegítimo, não eleito.

Quadro 1: Grupos que compõem a aliança conservadora da direita

NEOLIBERAIS	NEOCONSERVADORES	FUNDAMENTALISTAS RELIGIOSOS	NOVA CLASSE MÉDIA
Acreditam que tudo que é público é ruim e tudo que é privado é bom. Privatizam a Educação. A educação é vista como um produto. Invertem o significado da democracia, a qual, ao invés de ser um conceito político, é transformada num conceito econômico. A “liberdade de escolhido consumidor” é a garantia da democracia. Estabelecem políticas e programas de cunho gerencialista nas escolas.	Têm um projeto cultural e econômico próprio. Querem um retorno à disciplina e ao saber tradicional. Ataques ao multiculturalismo. Defesa de um currículo nacional padronizado. Retorno a um padrão de qualidade tido como melhor.	São os religiosos evangélicos. Direita cristã. Muito conservadores, eles acreditam que o problema das escolas é que a sociedade está longe de Deus e que todos os problemas são de Deus. Consideram o ensino público duvidoso. Defendem plataformas que reforçam a “família, a moral e os bons costumes”. As questões que envolvem os direitos humanos, a diversidade de gênero, sexualidade e as novas configurações familiares são atacadas por esse grupo.	São os novos gestores públicos. Gerentes profissionais qualificados. Estas pessoas são da classe média e querem mostrar que estão agindo da maneira certa, usam modelos importados e têm poder econômico.

Nota: Elaborado pela autora baseado na obra “Educando à Direita” (APPLE, 2003).

Podemos identificar, no Brasil, a existência dessas forças conservadoras atuando no meio político e pautando as políticas educacionais, com forte influência da mídia. As nossas institucionalidades, especialmente o Congresso Nacional, estão cada vez mais desvinculadas dos reais problemas do povo brasileiro. No período em que escrevo essa tese, projetos que enfrentam as causas das desigualdades sociais não são priorizados no Congresso Nacional. Por exemplo, a reforma agrária e urbana, a taxação das grandes fortunas e heranças, a reforma tributária que inverta a lógica do atual sistema onde “pobre paga mais imposto que rico”, projetos que proponham uma reforma estrutural do sistema político brasileiro estes são ignorados na “casa do povo”.

Para compreender o crescimento da “modernização conservadora” no Brasil, chamo a atenção para a atual configuração da Câmara dos Deputados, composta por 513 parlamentares⁴. De acordo com estudos organizadas por grupos jornalísticos

⁴ <http://www2.camara.leg.br/deputados/liderancas-e-bancadas/bancadas/bancada-atual>

independentes⁵, as maiores bancadas da Câmara são pautadas por interesses corporativos, conservadores, ou por ambos, e são representadas pelos seguintes grupos: frente parlamentar da agropecuária; frente parlamentar evangélica; frente parlamentar empresarial; frente parlamentar das empreiteiras e construtoras; frente parlamentar da família (parentes); frente parlamentar de segurança pública e a bancada da bola, composta por (ex) jogadores eleitos devido a sua ligação com o futebol.

Diametralmente oposta às bancadas conservadoras, está a frente parlamentar dos direitos humanos, composta por 23 deputados. Apesar do reduzido número de deputados que militam diariamente no combate da opressão às mulheres, à população LGBT, aos índios e populações tradicionais, do racismo e da violência estatal, a mobilização de setores da sociedade e da militância de causas específicas rendeu a esses deputados algumas vitórias parciais importantes ao longo dos últimos anos.

Em estudo recente que analisou as relações entre religião e política no Brasil, o autor argumenta:

[...] a formação de conglomerados religiosos, midiáticos, partidários e empresariais, como o composto pela Igreja Universal, reposicionou de vez a religião e suas múltiplas e inusitadas configurações na agenda política e esfera pública. A implementação de políticas de corte neoliberal para reduzir custos e atribuições do Estado, por sua vez, levou o poder Executivo a recorrer a instituições religiosas para atuarem, de forma subsidiária ou substantiva, em programas sociais nas áreas de saúde, educação, violência, dependência química, geração de emprego e renda, embaralhando, também nessas esferas, o público e o privado, o social, o político e o religioso [...] (MARIANO, 2015, p. 355).

A maior representatividade na Câmara, atualmente, prioriza projetos conservadores que atendem a determinados grupos que detém o poder na casa legislativa⁶, ou ainda, a interesses dos meios de comunicação ou do sistema financeiro, entre outros. Mesmo havendo divergências de pautas entre os interesses

⁵ Fonte: <http://www.cartacapital.com.br/revista/844/bbb-no-congresso-1092.html>;

<http://congressoemfoco.uol.com.br/noticias/conheca-as-11-bancadas-mais-poderosas-da-camara/>;
<http://apublica.org/2016/02/truco-as-bancadas-da-camara/> (acesso em junho 2016).

⁶ A bancada conservadora identificada pelo termo “BBB” foi usada pela primeira vez pela Deputada Erika Kokay, em 2015, fazendo referência a quantidade de religiosos, delegados e ruralistas eleitos, com agendas conservadoras, para a legislatura 2015-2018. A “Bancada BBB, da Bíblia, do Boi e da Bala”, conforme a deputada representa uma forte aliança dos setores conservadores na Câmara. Há tempos tenho alertado sobre a força dos fundamentalistas da ‘Bancada BBB’. A expressão não tardou a se difundir entre parlamentares de partidos de esquerda, que também identificam nessa articulação uma ameaça aos direitos humanos e das minorias.

desses grupos, quando necessário eles se unem e se rearticulam para a aprovação de seus projetos.

Essa união de “grupos identificados com a direita”, que reúne os neoliberais, os neoconservadores, os fundamentalistas religiosos e a nova classe média, conforme trabalhado na obra de Apple, citada anteriormente, se faz presente na atual conjuntura política brasileira. A articulação entre essas bancadas conservadoras tem sido capaz de pautar parte expressiva da agenda política nacional em torno de suas demandas – restrição aos direitos reprodutivos das mulheres, contra a ampliação dos direitos civis para a população homossexual, bem como contra iniciativas de inclusão da temática de gênero e sexualidade na esfera educacional. Além desses interesses, esse grupo também compactua projetos de lei (PL) e Projetos de Emenda Constitucional (PEC) que atacam as políticas sociais, os direitos humanos e os direitos dos trabalhadores⁷.

Para combater, problematizar e impedir a implementação dessas políticas conservadoras e de interesse daqueles que dominam o mundo numa lógica mercantil (grandes corporações) precisamos fortalecer e articular a luta dos movimentos sociais, como diz Apple (2012), tão crucial nesse “cabo de força” que forma as políticas do Estado. Dessa forma, ele argumenta que a direita vai sempre puxar essa corda o mais possível para suas próprias políticas, e a maior quantidade dos movimentos sociais que pudermos mobilizar para o outro lado, mais esta corda irá à direção de políticas mais progressistas: “Nenhuma política estatal é um presente, e não esqueçamos que é a mobilização quem garante a condução das políticas estatais que atendem os interesses dos grupos dominados.” (APPLE, 2012, p. 183).

Os importantes avanços sociais ocorridos na última década no Brasil promoveram a redução dos índices de pobreza, a ampliação do acesso à educação

⁷ Cito aqui alguns desses projetos que tramitam na Câmara e Senado: regulamentação da terceirização sem limite permitindo a precarização das relações de trabalho (PL 4302/1998 – Câmara, PLC 30/2015 – Senado, PLS 87/2010 – Senado) Instituição do Estatuto da Família – retrocesso para grupos LGTBs e mulheres (PL 6583/2013 – Câmara); fim da exclusividade da Petrobrás na exploração do pré-sal (PL 6726/2013 – Câmara); estabelecimento de que a exploração do pré-sal seja feita sob o regime de concessão (PL 6726/2013); impedimento do empregado demitido de reclamar na Justiça do Trabalho (PL 948/2011 – Câmara e PL 7549/2014 – Câmara); extinção da multa de 10% por demissão sem justa causa (PLP 51/2007 – Câmara e PLS 550/2015 – Senado); privatização de todas as empresas públicas (PLS 555/2015 – Senado); revogação do estatuto do desarmamento (PL 3.722/2012); regulamentação e retirada do direito de greve dos servidores públicos (PLS 710/2011 – Senado; PLS 327/2014 – Senado; e PL 4497/2001 – Câmara); instituição de um novo regime fiscal, determinando que nenhum investimento nas áreas sociais possa ser superior ao reajuste inflacionário, com duração de 20 anos (PEC 241/2016 e 55/2016). Essa última significa que nenhum centavo novo vai chegar para construir escolas, pré-escolas, creches, melhorar as universidades públicas, a educação básica, o salário dos professores. Em resumo, a PEC 241/2016, com o número de PEC 55/2016 no Senado Federal, praticamente inviabiliza as metas e estratégias do PNE 2014-2024 (Lei 13.005/2014).

superior, oferta de emprego, acesso aos bens de consumo e lazer a uma parcela significativa da população que ficava alijada desses direitos sociais. Mesmo com esses avanços, o país ainda se apresenta como uma das nações mais desiguais do mundo, na qual a educação reflete, talvez, uma das imagens mais nítidas desta sociedade profundamente desigual. Considerando que todas essas desigualdades resultam de causas históricas, defende-se neste estudo que romper com esse legado dependerá dos níveis de abrangência e aprofundamento da ação do Estado. Porém, o Estado brasileiro, na atual conjuntura política, econômica e social, está em pleno retrocesso, com a retomada do poder pelo bloco da direita brasileira. Esse bloco articulado e com ampla maioria na Câmara e Senado federais, está, rapidamente, implementando políticas macroeconômicas que primam pelo fortalecimento do mercado em detrimento das políticas sociais.

A análise relacional do PDDE, suas novas formulações e implicações na gestão escolar e financeira na educação básica pública

A política pública de financiamento da educação básica PDDE, formulada no ano de 1995, no governo de Fernando Henrique, foi o primeiro programa de transferência de recursos financeiros da União diretamente para escolas públicas. Iniciou como uma das estratégias que privilegiavam a descentralização das políticas e a autonomia da escola, com base nas orientações de agências internacionais. A configuração do Estado brasileiro, nesse período, enfatizava políticas de descentralização de cunho neoliberal.

Naquela década, dada a grande precariedade das condições de trabalho na escola pública brasileira, traduzida no sucateamento dos prédios e equipamentos escolares, na falta de recursos de toda ordem, enfim, na precariedade das condições físicas e pedagógicas, é difícil imaginar como o Programa poderia, efetivamente, representar uma estratégia de melhoria da qualidade do ensino público com a injeção de valores tão ínfimos, diante dos desafios que as escolas públicas enfrentavam.

Ao analisar os primeiros dez anos de implementação do PDDE, o estudo apresentado por Silva (2005) identificou que o Programa viabilizava a ampliação dos espaços de discussão acerca do emprego dos recursos públicos. Segundo a autora, se considerada a participação da comunidade escolar no gerenciamento dos recursos financeiros da escola nas políticas educacionais anteriores ao programa, as unidades

de ensino eram, explicitamente, excluídas das decisões sobre as políticas de financiamento e no seu interior não havia, formalmente, espaços colegiados garantidos ao debate de questões de ordem financeira. Antes da implantação do programa, os recursos da escola ficavam, no máximo, sobre o controle da direção das unidades de ensino, que os investia a partir das suas conveniências, sem ter que consultar o coletivo da unidade de ensino ou prestar contas sobre a sua aplicação (SILVA, 2005).

Já em outra pesquisa, sobre a criação das UEx nas escolas públicas em diferentes estados, as autoras (ADRIÃO e PERONI, 2007) alertavam, dentre outros aspectos, para os riscos que representava a presença de uma entidade privada num espaço público. Isto, de uma parte, por ferir o próprio caráter público do serviço prestado pelas escolas, por ensejar a privatização, ao fornecer mecanismos legais para a captação de recursos, à medida que aumenta a falta de comprometimento do Estado com o ensino público; de outra parte, por difundir no imaginário da população os elementos de uma cultura que poderia legitimar essa falta de responsabilização (ADRIÃO e PERONI, 2007).

Além disso, o estudo de Moreira (2012, p. 164), sobre a implementação do PDDE, indica a “predominância de um tipo de autonomia relativa das escolas para gerir recursos financeiros, posto que seu poder de decisão é previamente parametrizado por uma instância central e a aplicação dos recursos é fragmentada em distintas ações.”

Sobre a capacidade da equipe de gestão administrar recursos financeiros públicos, considerando pessoal e tempo para esta atividade, Moreira (2012) constatou, em respostas a uma pesquisa de satisfação dos beneficiários do PDDE, realizada pelo FNDE em 2012, que a maior parte (88%) das escolas afirmava não encontrar dificuldades na gestão do PDDE. Para o percentual das que indicavam haver dificuldades (12%), os elementos de maior incidência eram os de realizar pesquisa de preços para as despesas, achar pessoas para compor a UEx, reunir a comunidade escolar e realizar os procedimentos de prestação de contas. Nesse sentido, de acordo com a autora a gestão financeira própria constitui atividade da gestão escolar que integra diversas dimensões: política, pedagógica e administrativa. Reafirma-se aí a importância de uma autonomia construída, que venha, de fato, integrar e fundamentar essas dimensões na identidade institucional da escola. Na mesma pesquisa, a maioria das escolas informou que o PDDE contribuía para a

melhoria da infraestrutura física e pedagógica, bem como promovia a participação social na gestão da escola (MOREIRA, 2012).

Passados mais de vinte anos da implantação do PDDE, constatou-se que o mecanismo de transferência de recursos financeiros a escolas públicas, dentro de programas e ações específicas, ampliou-se, mais fortemente, a partir de 2004, já no governo do Presidente Lula da Silva. As regras principais – constituição de uma UEx, regras para as despesas entre capitale custeio e aprovação pela UEx – permanecem. O que se observou, de forma mais significativa, ao longo desse período, foi o crescimento de ações agregadas que integram o formato de transferência automática para as escolas e o consequente montante de recursos financeiros, que, acompanhando o volume de programas e projetos financiados, também aumentou.

Conforme o levantamento realizado nesta pesquisa, além do PDDE universal foram criadas mais 10 modalidades agregados ao PDDE, entre os anos de 2004 a 2015, distribuídas em quatro eixos de atendimento: o eixo PDDE básico, que contempla todas as escolas públicas de educação básica; o eixo qualidade, com os programas PDE Escola, Escola Aberta, Ensino Médio Inovador, Atleta na Escola, Escola Sustentável, Mais Cultura na Escola; o eixo integral, com o Programa Mais Educação; e o eixo estrutura, que têm a finalidade de atender necessidades de infraestrutura física com os programas Escola Acessível, Água na Escola e Escola do Campo. Além dessas ações, a partir de 2007 as escolas públicas que alcançaram as metas do IDEB receberam uma parcela extra de 50% do PDDE básico e recursos para equiparar laboratórios do ProInfo.

Essas inúmeras modalidades do PDDE, implementadas nos governos Lula da Silva e Dilma Rousseff, evidenciam que a política educacional desse período, estabelecida pelo MEC, por meio do FNDE, encaminhava políticas diversificadas, que almejavam a melhoria da qualidade da educação básica e apresentam um caráter inclusivo e democrático, atendendo demandas da educação historicamente deixadas de lado. Entre essas demandas, por exemplo, a acessibilidade para alunos do público alvo da educação especial, recursos para escolas do campo, para melhoria da infraestrutura e, inclusive, minimização da falta de água. Além disso, ações voltadas para sustentabilidade, esporte, cultura, teatro, música, dança e alimentação saudável, contemplando dimensões do fazer pedagógico, para além da sala de aula, tão essenciais para motivar os sujeitos em seus processos de ensino e de aprendizagem.

A chegada desses diferentes recursos às escolas públicas, quando bem geridos, viabilizaram mudanças significativas nos espaços escolares, qualificando processos pedagógicos. Inúmeras escolas no Brasil, com os recursos do Programa Mais Educação (PDDE Integral), por exemplo, tornaram-se espaços mais alegres e inclusivos, possibilitando aos alunos mais oportunidades de acesso a bens culturais por meio das oficinas de música, teatro, rádio escola, artesanato, dança, letramento, cinema, esporte, além da garantia de alimentação mais saudável. Ademais, foi possível melhorar as condições de infraestrutura, acessibilidade, construção de espaços de convivência, compra de jogos, livros, instrumentos musicais, entre outros recursos materiais necessários para qualificar as aulas e oficinas.

É claro que, para tornar todas essas atividades viáveis, é fundamental uma gestão escolar e financeira competente. O PDDE, ao longo dos anos, é um programa que apresentou uma série de protocolos específicos a serem seguidos pelos gestores escolares, que geralmente não têm formação específica na área administrativa ou gerencial. Portanto, torna-se um imenso desafio trabalhar com o gerenciamento e a prestação de contas de recursos públicos, atendendo a todos os critérios de utilização desses recursos. Alguns gestores escolares chegaram a ter entre quatro a seis contas para gerenciar.

A fragilidade no exercício da gestão democrática, a falta de controle social e a dificuldade de alguns gestores em realizar a gestão financeira dos recursos provocam o mau uso dos recursos e, inclusive, o desperdício dos recursos do PDDE. Em alguns casos, isso ocorre devido à herança cultural, aos vícios de gestão patrimonialista, centralizadora e autoritária. Outros fatores decorrem de práticas de corrupção, pelo desvio de recursos, utilização irregular do recurso em outra demanda, ou quando o diretor nem comunica a comunidade a existência de determinado recurso e decide não aderir a alguns programas por considerar que vai dar muito trabalho.

Ao longo desses vinte anos, houve um grande aprendizado por parte dos gestores escolares na gestão financeira dos recursos do PDDE. A maior parte das escolas brasileira não devolve esses recursos, os utiliza. Entretanto, conforme descrito nos relatórios do FNDE, ao longo dos anos muitas escolas municipais e estaduais deixaram de ser beneficiadas com o PDDE. Por problemas nas contas ou gestão ineficiente e fragilidade no controle social, deixam de receber esses recursos ou os deixam parado nas contas específicas de cada modalidade por falta de ação das prefeituras municipais, por não terem atendido ao quesito adesão, por inadimplência

com a prestação de contas, e outros motivos, tais como, documentação de habilitação incompleta, escolas extintas/paralisadas e por não terem atendido à exigência de criação de UEx.

Uma pesquisa recente, realizada por Peres e Barcellos (2015), tratou da “Eficiência do Gasto em Educação no Brasil”, tomando por referência a política PDDE no Estado de SP. Nessa pesquisa, as autoras evidenciaram os seguintes aspectos no uso dos recursos do PDDE:

- Existe um grande distanciamento entre os Projetos Políticos Pedagógicos (PPP) das escolas e o dinheiro do PDDE. Essas duas coisas não estão associadas na maior parte das escolas pesquisadas. As escolas, num momento pensam no PDDE e em outro momento pensam no pedagógico.

- Quanto à relação entre o uso do PDDE e a melhoria nos índices do Ideb, foi verificado que não há correlação entre ambos.

- A experiência da equipe de gestão é importante para utilizar bem o PDDE e, portanto, é pertinente a constituição de grupos, equipes de apoio ou formadores que orientem os novos gestores na utilização do Programa.

- As escolas que recebem um volume maior de recursos têm mais alunos e, potencialmente, mais problemas, e isso não quer dizer que aumenta a participação.

- Verifica-se que mesmo havendo um conselho (UEx) há uma centralização na figura do diretor. A verba fica muito dependente de o diretor decidir como usar e o que comprar.

- Há um baixo envolvimento de pais e professores no uso desses recursos, ou seja, o PDDE é pouco conhecido pela comunidade escolar, quem conhece é o diretor e alguns membros do conselho escolar.

Em concordância com as autoras da pesquisa citada, destaco a seguir algumas proposições para o melhor funcionamento e aproveitamento do PDDE nas escolas públicas brasileiras:

- Aumentar a visibilidade desse programa;
- Facilitar o processo de contratação de insumos e serviços;
- Esclarecer e formar sobre a importância da atuação de órgãos e instâncias de controle institucional e social (externo e interno) para o bom uso dos recursos públicos.
- Destacar melhores experiências no uso do PDDE articulado com os PPP das

escolas, e assim salientar quem utiliza o Programa para melhorar os processos pedagógicos;

- Criar estratégias de divulgação desses recursos nas redes de ensino e nas escolas, aumentando a participação em torno desse Programa. Disseminar a ideia de que esse é um recurso que pretende ampliar a autonomia escolar e melhorar a prática pedagógica da escola e a participação da comunidade na gestão escolar e financeira.

Uma constatação de base é a de que o Brasil, nos ciclos de governo do presidente Lula da Silva e em parte do governo da Presidenta Dilma Rousseff, fez um considerável esforço de redução nos contingentes de famílias de baixa renda e nos níveis de desigualdade social decorrentes. Os dados econômicos e sociais do período indicaram melhoria nas condições materiais de vida, mas ainda não suficientes para modificar o quadro preocupante de desigualdades sociais e no capital cultural, que se traduzem em desníveis na apropriação e exercício de direitos sociais, na qualidade da participação política, nos padrões de solidariedade e convivência social pacífica e, de igual modo, nas condições de acesso e de melhores oportunidades educativas.

O desafio em utilizar a ferramenta de análise relacional parte de uma postura epistemológica, que demanda um olhar crítico e aprofundado por parte da pesquisadora, que permite perceber a complexidade que se apresenta no real, examinando concepções, ao longo da pesquisa, e reconstruindo outras, a partir dos desafios do empírico. Procurei, ao examinar uma política pública de financiamento da educação, mapear as tensões e contradições e suas conexões com outros fenômenos sociais, relacionando-a a fatores econômicos, políticos, culturais e sociais ocorridos no Brasil, nesses ciclos governamentais.

Considerações finais

O PDDE, formulado no governo de Fernando Henrique, partiu de princípios neoliberais de descentralização sem a necessidade de muitos recursos, com a ideia de reduzir a responsabilidade do Estado com as escolas públicas. Já nos governos de Lula da Silva e durante o primeiro mandato de Dilma Rousseff, mesmo com o hibridismo entre políticas macroeconômicas voltadas para o mercado e políticas de maior inclusão social, foi verificada, com as (re)formulações no/do PDDE, a ampliação dos recursos para suplantiar as deficiências infra estruturais e pedagógicas das escolas. As modalidades agregadas ao PDDE promoveram mais inclusão social.

Ainda assim, não suficientes para ampliar a qualidade da educação brasileira, pois permanecem as limitações no acesso, na gestão e no conhecimento para alcançar melhores índices de progressão e de proficiência nas aprendizagens em todas as etapas e modalidades da educação básica.

No contexto da prática, o estudo verificou que um dos grandes vigos do programa foi efetivar a transferência de recursos diretamente às escolas para atender algumas necessidades prioritárias. Isso foi tão acertado que, aproveitando o mesmo formato, o governo do Presidente Lula da Silva deu continuidade e incorporou ações para atender outras políticas do MEC, encaminhadas pela SEB e SECADI, no ambiente escolar. Inclusive foram assumidas ações de outros Ministérios para aproveitar a facilidade desses procedimentos de envio de recursos às escolas.

Por fim, é importante destacar a falta de qualificação dos gestores e das unidades executoras para melhorar a execução do PDDE. Esse é um entrave para execução do PDDE. Para evitar esse tipo de problema, é necessário que os sistemas de ensino, por meio de suas mantenedoras, prestem assistência técnica, às redes municipais e estaduais, para que os recursos não sejam desperdiçados. Para isso, são necessários encontros de capacitação, para qualificar os gestores e as UEx na execução do PDDE básico e de suas modalidades.

Referências

ADRIÃO, Theresa; PERONI, Vera M. Vidal. **Programa Dinheiro Direto na Escola: Uma proposta de redefinição do papel do Estado na Educação**. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2007.

ADRIÃO, Theresa; PERONI, Vera M. Vidal. Implicações do Programa Dinheiro Direto na Escola para a gestão da escola pública. **Educação & Sociedade, Campinas**, v. 28, n. 98, p.253-267, jan./abr. 2007.

APPLE, Michael W. **Educação e Poder**. Porto Alegre: Artes Médicas, 1989.

APPLE, Michael W. **Educando à Direita** – Mercados, padrões, Deus e desigualdade. São Paulo: Cortez, 2003.

APPLE, Michael W. **Ideologia e currículo**. Porto Alegre: Artmed, 2006.

APPLE, Michael W. Contradições e ambiguidades do currículo e das políticas educacionais contemporâneas: entrevista com Michael Apple. **Currículo sem Fronteiras**, v. 12, n. 1, p. 175-184, jan./abr. 2012. (Entrevista conduzida por Maria Vieira SILVA; Mara Rúbia Alves MARQUES; Luís Armando GANDIN).

APPLE, Michael W. As tarefas do estudioso/ativista crítico em uma época de crise educacional / THE TASKS OF THE CRITICAL SCHOLAR/ACTIVIST IN A TIME OF EDUCATIONAL CRISIS, **Revista Pedagógica UNOCHAPECÓ**.v. 15, n. 30: Jan./Jun. 2013.

- DOURADO, Luiz Fernandes. **Políticas e Gestão da Educação Básica no Brasil**: limites e perspectivas. Educação e Sociedade, Campinas, v. 28, n. 100, Especial, p. 921-946, out. 2007.
- MARIANO, Ricardo. Religião e política no Brasil: ocupação evangélica da esfera pública e laicidade. In: Lúcia Avelar; Antônio Octávio Cintra. (Org.). Sistema político brasileiro: Uma introdução. 3. ed. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2015, v. , p. 343-355.
- PERES, U. D. ; MATTOS, B. B. . Relatório Final - Eficiência do Gasto em Educação no Brasil. 2015. (Relatório de pesquisa).
- SOUZA JUNIOR, Luiz de. **O Fundef e o direito à educação básica**. [S.l.], 2000. Disponível em: <www.anped.org.br>. Acesso em: 27 jul. 2007.

10. Programa Dinheiro Direto Na Escola e as Repercussões no Município de Manari-PE: contexto e funcionamento¹

Jamille Oliveira de Melo - UFPE

Edson Francisco de Andrade - UFPE

Introdução

Inicialmente, para tratarmos das reflexões entre PDDE, Manari e desigualdades socioeducacionais, precisamos compreender que a dissertação que originou este capítulo traz como particularidade o estudo das percepções sobre as repercussões do funcionamento de um programa de financiamento educacional em um contexto de desigualdades.

Sendo assim, no que se refere a Manari/PE, a delimitação deste município como campo empírico é atribuída com base nos dados coletados no Atlas Brasil, que segundo o censo demográfico computado no ano de 2010, apontava Manari-PE como Município com o pior Índice de Desenvolvimento Humano de Pernambuco (IDH), o que resultou no teor negativo que tornou esta cidade conhecida no País, sobretudo pelos fortes indicadores de pobreza e desigualdades. Ressaltamos que os dados estatísticos considerados nesta pesquisa, até então, são os mais recentes em relação ao campo empírico em questão.

Em termos de configuração, as ações agregadas do PDDE são de três naturezas: PDDE Integral, PDDE Estrutura e PDDE Qualidade. No âmbito do PDDE Integral,

¹ O presente capítulo é fruto da dissertação de mestrado intitulada “Financiamento da Educação e Desigualdades Socioeducacionais: percepções sobre as repercussões do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) em Manari-PE”. Abordamos aqui a caracterização da estrutura organizativa do PDDE, bem como sua dinâmica de implementação em Manari/PE. A interpretação dos dados foi realizada por meio da Análise do Discurso, uma vez que todo discurso é socialmente construído, produzido em um contexto, destinado a um público, e por isso é socialmente interpretado. O estudo mostrou que há uma distorção na compreensão dos sujeitos acerca dos recursos do PDDE como receita suplementar. As escolas apresentam demandas estruturais e pedagógicas que condizem com as ações do PDDE, no entanto, falta-lhe o apoio técnico necessário para a correta apresentação do pleito junto às instâncias gestoras do Programa.

identifica-se o Mais Educação e Novo Mais Educação; no contexto do PDDE Estrutura, encontra-se Escola Acessível, Água na escola, Escola do Campo e Escolas Sustentáveis; no PDDE Qualidade, apresentam-se Ensino Médio Inovador, Atleta na Escola, Mais Cultura na Escola e Mais Alfabetização (BRASIL, 2020).

A seguir, analisaremos a dinâmica de implementação do PDDE em Manari-PE, com base nas percepções inferidas dos depoimentos concedidos pelos sujeitos nos momentos de realização de entrevistas, bem como de dados oriundos do FNDE.

Estrutura organizativa do PDDE em Manari/PE

Em termos de estrutura organizativa, de acordo com a Secretaria Municipal de Educação de Manari-PE (SMEM), o quantitativo de escolas da Rede Municipal e Estadual soma 34 instituições de ensino. Destas, 33 instituições são de responsabilidade da rede municipal, sendo 01 creche e apenas 01 escola da rede estadual. Do total em questão, somente 03 instituições de ensino funcionam na zona urbana: a escola da rede estadual, uma escola da rede municipal e a creche. As demais instituições distribuem-se pela extensa zona rural de Manari-PE, totalizando 31 instituições de ensino na zona rural.

Constatamos 11 escolas que recebem o PDDE, sendo 08 situadas na zona rural e 03 localizadas na zona urbana. Em termos percentuais, 32,35% das escolas de Manari são contempladas com o PDDE, quase um terço das escolas da rede, enquanto que 67,65% não se enquadram nos critérios de repasse estabelecidos pelo FNDE.

Neste estudo, consideramos apenas as instituições escolares que constituem a rede municipal de ensino e que recebem o PDDE, somando 10 instituições, 09 escolas e 01 creche, localizadas nas Zonas Urbana e Rural. Das 10 escolas sob a jurisdição Municipal que dispõem de PDDE, apenas 02 instituições não foram contempladas na pesquisa, sendo 01 escola da zona rural e a creche, que, no período de coleta dos dados empíricos, estavam sem aulas regulares.

Coletamos dados por meio de questionários nas 08 instituições escolares, desenvolvendo entrevistas semiestruturadas em três destas escolas, escolhidas em razão de terem alcançado os melhores desempenhos no Indicador de Nível Socioeconômico das Escolas (INSE). Para fins de apresentar as identidades das instituições que integraram o campo da pesquisa, adotamos os seguintes codinomes: escola A, escola B e escola C.

Optamos por sistematizar em quadros a correlação das ações agregadas existentes em Manari, mapeadas pela plataforma do FNDE intitulada “Liberação – Consultas Gerais”, e as percepções dos sujeitos da pesquisa, como veremos a seguir.

Quadro 1: Entrevista com a gestora da Escola A

Trechos das entrevistas	Ações Agregadas identificadas
E assim, na verdade, o que nós temos aqui é o Mais Educação. Tínhamos, porém esse ano não tivemos. (Gestora da Escola A).	PDDE Integral: Novo Mais Educação
O ano passado a escola teve mais um, o Mais Alfabetização, aí a escola ficou com o Programa até agosto. Esse ano o dinheiro veio, porém não foi liberado. Nós não podemos, nós não tivemos como, segundo as informações que passaram pra gente, não tinha como botar alguém pra gerenciar, porque não tava, porque veio pra conta mais não foi liberado. Não foi aplicado, assim né, com a pessoa certa pra nos auxiliar com o reforço, tipo algo assim (Gestora da Escola A).	PDDE Qualidade: Mais Alfabetização

Nas falas em questão, apresentamos as inferências feitas pela gestora da escola A, localizada na zona rural. As ações agregadas apresentadas por ela exibem um aspecto peculiar, no que se refere ao tempo de trajetória dos programas transcritos no quadro 1. No caso em questão, temos as ações do “Novo Mais Educação” e do “Mais Alfabetização”. De acordo com a mesma, considerando que as entrevistas foram feitas no final de 2019, os dois programas em foco já não estavam em vigência, tendo sido finalizado nesta escola em 2018.

No âmbito destas falas, destacamos a ênfase dada pela Gestora da escola A, que ressalta a vinda do dinheiro, no entanto, segundo ela, não foi liberado. Neste sentido, a partir da consulta feita ao FNDE/Liberações de Recursos, plataforma que explicitamos a seguir, identificamos que a escola em questão recebeu o recurso do PDDE, referente ao Programa Mais Alfabetização.

Todavia acreditamos que a não liberação dos recursos pode ser atribuída ao cenário de manifestações enfrentados pela educação no mesmo ano, ou ainda devido a alguma irregularidade nas prestações de conta dos recursos. Pela percepção da gestora, identifica-se que nem a mesma obteve esclarecimento dos motivos da não liberação do recurso.

Isto posto, é evidente a necessidade de refletirmos sobre a duração destes programas nesta instituição, uma vez que, o fim dos programas nesta escola não é atribuído ao fato de que esta não necessita mais, mas sim, porque no primeiro caso – Novo

Mais educação, o programa destinou-se apenas para algumas escolas, cujos critérios para que essas escolas tenham sido beneficiadas e outras instituições não o terem, não foram repassados pela Secretaria de Educação as unidades escolares.

Em relação ao Mais Alfabetização, como já argumentado pela gestora, o recurso foi recebido, entretanto o motivo para a sua não utilização foi justificado pela ausência de corpo docente disponível para tal atividade. Neste sentido, dada as considerações da gestora acerca do recurso, destacamos elementos constitutivos do programa. De acordo com o Ministério de Educação (MEC):

O Programa Mais Alfabetização será implementado no 1º ano e no 2º ano do ensino fundamental das unidades escolares públicas estaduais, distritais e municipais, por meio de articulação institucional e cooperação com as secretarias estaduais, distrital e municipais de educação, mediante apoio técnico e financeiro do Ministério da Educação. O apoio técnico dar-se-á por meio de processos formativos, do auxílio do assistente de alfabetização às atividades estabelecidas e planejadas pelo professor alfabetizador, do monitoramento pedagógico e do sistema de gestão para redes prioritárias (BRASIL, 2020).

Como indica o MEC, o funcionamento efetivo do programa considera primeiramente a cooperação das unidades federativas no suporte financeiro e técnico. Todavia, no âmbito do apoio técnico do programa, consideram-se os processos formativos e o auxílio do assistente de alfabetização disponibilizado pela instância de Poder Local.

Dando continuidade à identificação das ações agregadas, a seguir apresentamos as percepções da Escola B:

Quadro 2: Entrevista com o gestor da Escola B

Trechos das entrevistas	Ações Agregadas identificadas
A escola já recebeu ações agregadas do PDDE e eu posso te dizer que o programa mudou o patamar da escola, porque a escola em tempo integral, que foi o Mais Educação, melhorou bastante. Essa escola tinha um índice muito alto de evasão e reprovação e, felizmente, com o Mais Educação, aula de reforço, né, a escola melhorou bastante (Gestor Escola B) .	Alusão feita a todas as ações agregadas, com ênfase no PDDE Integral: Mais Educação
No item estrutura, a escola recebeu acessibilidade, onde tem rampa, os banheiros são acessíveis, tem cadeiras de roda, tem o bebedouro. Tudo com acessibilidade, graças ao programa. O “PDDE Água” (PDDE Campo) foi uma das ações que mais mudaram essa escola, tendo adquirido o material de encanação, a parte de encanamento, tudo (Gestor Escola B) .	PDDE Estrutura: Escola Acessível PDDE Estrutura: Água na Escola

Na escola B, o discurso expresso pelo gestor faz referência a existência de todas as ações agregadas em diferentes edições do Programa. A este fato é atribuída muitas modificações tanto na estrutura física, quanto no âmbito pedagógico da escola. Localizada na zona rural, são destacadas as ações do PDDE Campo, PDDE Água, Escola Acessível e o Mais Educação. Para o gestor, o conjunto destas ações modificaram profundamente a estrutura organizacional e pedagógica da escola.

Neste sentido, é importante ressaltarmos que o PDDE Campo e o PDDE Água possuem grande potencial no enfrentamento às desigualdades socioeducacionais, uma vez que, como aponta o próprio gestor, estes programas foram os que mais modificaram a estrutura escolar.

Na escola C, situada na zona urbana, assim como ocorre na escola A, são citados programas que tiveram aplicabilidade ao longo de diferentes gestões, conforme dados expostos na sequência.

Quadro 3: Entrevista com a gestora da Escola C

Trechos das entrevistas	Ações Agregadas identificadas
Eu acredito que o Escola Acessível ajudou bastante, porque deu pra gente fazer algumas modificações na gestão anterior, antes de eu assumir (Gestora da Escola C) .	PDDE Estrutura: Escola Acessível
O Atleta na Escola não era na minha gestão. Quando eu cheguei o projeto já tinha acabado. Só que, olhando com olhar de educador, eu tenho certeza que faz falta (Gestora da Escola C) .	PDDE Qualidade: Atleta na Escola
O novo mais educação é um programa que ajuda muito, porque o aluno normalmente tem muita dificuldade de leitura e as nossas salas têm 28, 25, a gente tenta colocar no máximo 28 alunos do ensino dos anos iniciais (Gestora da Escola C) .	PDDE Integral: Novo Mais Educação.

Na escola C, é possível certificar que a repercussão do Programa pode ser percebida com maior nitidez ao longo do tempo, em gestões sucessivas. A percepção da gestora expressa a identificação dos avanços trazidos pelo programa em tempos distintos. São percebidos avanços no campo da acessibilidade com o Escola Acessível e nas práticas de leitura com o Mais Educação, assim como é apontada a falta do programa Atleta na escola, extinto atualmente, mas que existiu em outras gestões e continua sendo necessário na instituição.

Considerando a constatação da repercussão do Programa com maior nitidez ao longo dos anos, é interessante pensarmos que o lugar de repercussão destas ações é socialmente construído no chão da escola, expresso no empoderamento das gestões escolares locais subsequentes.

Desta feita, fazemos aproximação com Fischer (1992), que compreende o conceito de local não somente como fisicamente localizado, mas também como socialmente construído. Entendemos que assim como o conceito de local de maneira objetiva é fruto das interações de grupos sociais, acreditamos que a repercussão nítida do PDDE, a materialização da micropolítica propriamente dita, é fruto do socialmente construído, do empoderamento compartilhado das instâncias gestoras exibidas na ação coletiva dos gestores que administram as instituições escolares ao longo das gestões.

Identificadas as ações agregadas do PDDE nas percepções dos sujeitos, nos reportamos também ao FNDE para que pudéssemos realizar uma composição das ações não somente através das entrevistas realizadas, mas também por meio de uma triagem das ações em vigência do PDDE em Manari nos últimos 5 anos, conforme sistematização a seguir.

Quadro 4: Ações agregadas do PDDE em Manari nos últimos 5 anos

ANO	PDDE INTEGRAL	PDDE ESTRUTURA	PDDE QUALIDADE
2015	<i>Mais Educação</i>	PDE Escola	Ensino Médio Inovador
2016	<i>Mais Educação</i>	PDE Escola; <i>PDDE Campo</i>	Nenhuma ação identificada
2017	<i>Mais Educação</i>	Nenhuma ação identificada	Ensino Médio Inovador
2018	<i>Novo Mais Educação</i>	<i>PDDE Água</i>	<i>Mais Alfabetização</i>
2019	Nenhuma ação identificada.	Nenhuma ação identificada.	<i>Mais Alfabetização</i> PDDE Educação Conectada PDDE Novo Ensino Médio.

Fonte: FNDE

As ações acima indicadas descrevem o PDDE entre os anos de 2015 e 2019. Vemos que as ações identificadas, com base nas percepções dos sujeitos aqui já exibidas, coadunam-se com o quadro das ações que aparecem na triagem realizada no FNDE. Em

negrito, destacamos as ações que aparecem em ambos os quadros, frisando que algumas ações tiveram apenas um ano de vigência, como PDDE Campo e PDDE Água, o que nos faz rememorar a reflexão acerca dos ciclos de durabilidade dos programas que existiram e deixaram de existir.

Em suma, identificamos que a estrutura organizativa do PDDE em Manari, é composta por 11 escolas, distribuídas entre zona rural e zona urbana. Com ênfase na rede municipal, as instituições de ensino possuem ações agregadas dos três agrupamentos do PDDE: integral, estrutura e qualidade. Percebe-se que tanto as ações existentes, quanto às ações que já perderam sua vigência em Manari, realizaram modificações importantes nas escolas beneficiadas pelo programa. Todavia, identifica-se que parte das ações tiveram tempo reduzido de existência, mesmo sendo necessária a permanência destas, diante da realidade educacional de Manari. Sendo assim, ainda que o programa não funcione no município com toda capacidade que este detém, é possível perceber preliminarmente indícios das contribuições do programa para a qualidade da dinâmica escolar. Conforme Adrião e Peroni (2007, p.265), “embora com impactos distintos sobre o cotidiano escolar, em todos os casos analisados os recursos repassados representavam importantes aportes no orçamento escolar”.

Dinâmica de implementação do PDDE

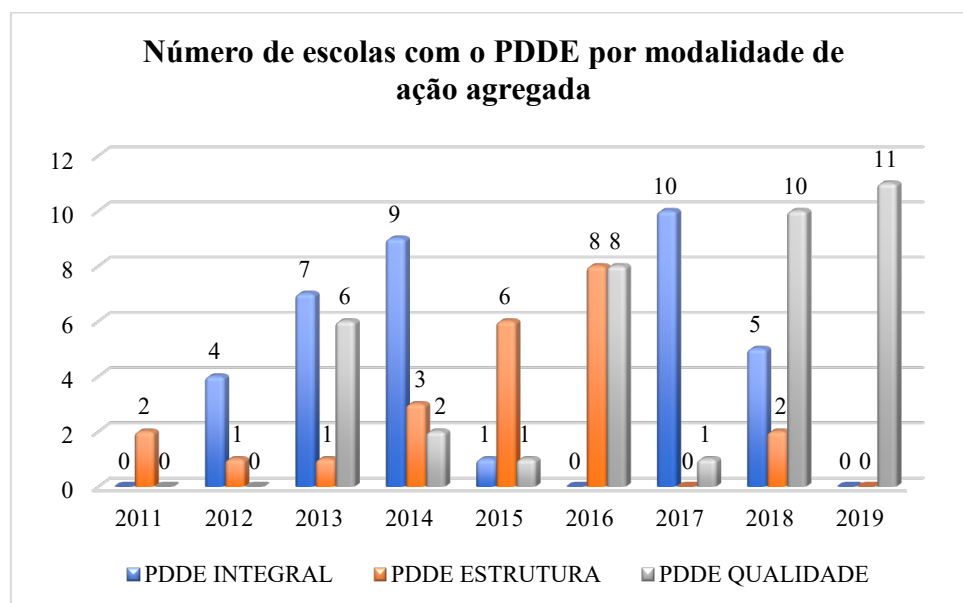
Com base nas orientações do FNDE, neste tópico iremos discutir elementos que compõem a dinâmica de implementação do PDDE em Manari/PE. Observamos a seguir, a partir das entrevistas realizadas, elementos que exibem a dinâmica de implementação do programa, compreendendo a importância da análise não do que é implementado, mas sobre como tem sido implementado.

Desta feita, o primeiro aspecto referente à dinâmica de implementação do PDDE diz respeito ao processo de adesão do programa. Conforme determina o FNDE, é necessário que as instituições de ensino estejam inscritas no Censo Escolar, uma vez que o valor do recurso repassado é feito com base no número de alunos matriculados no ano anterior ao repasse. Estando as instituições escolares inscritas no Censo, as escolas realizam a adesão por meio do sistema PDDEweb².

² As transferências financeiras são feitas em duas parcelas. O primeiro pagamento acontece até o dia 30 de abril e o segundo pagamento até 30 de setembro (BRASIL, 2020).

Apresentamos, a seguir, a evolução das escolas que receberam ações agregadas do PDDE entre os anos de 2012 e 2019. O ano de 2011 também está retratado, porque se refere ao modo como o secretário de educação encontrou as ações no âmbito do PDDE:

Gráfico 1: Número de escolas com o PDDE por modalidade de ação agregada



Elaborado pelos autores a partir dos dados do FNDE.

O gráfico acima exhibe a evolução do quantitativo de escolas que receberam algum tipo de ação agregada do PDDE entre os anos de 2012 a 2019, gestão do secretário de educação de Manari no período de realização desta pesquisa. Temos em destaque as três modalidades de ações agregadas, com muitas oscilações ao longo dos anos. Nos anos de 2011 e 2012, de acordo com o FNDE, ainda não existia a organização do PDDE com base nas ações agregadas que orientavam sua atual estruturação. Em 2011, duas escolas recebiam ações no âmbito da estrutura referente ao Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE Escola). Já em 2012, quatro escolas possuíam ações no âmbito do apoio ao ensino integral e uma possuía ações do PDE Escola.

Entre os anos de 2013 e 2019, a organização atual do PDDE já era vigente: integral, estrutura e qualidade. De acordo com os dados, mesmo exibindo variações em cada ano, o número de escolas que receberam ações agregadas do PDDE aumentou consideravelmente, principalmente no que se refere às ações do PDDE Integral.

Isto posto, considerando que neste gráfico estamos analisando o número de escolas com o PDDE, é importante reconhecermos o êxito na ampliação do PDDE em Manari e no recebimento de ações agregadas do programa nesta gestão, como o próprio

secretário aponta: “Antes o PDDE só existia daqui, eram quatro unidades escolares na Rede, mas ao passo que nós ficamos na gestão, esse número de escolas onde o PDDE está, nós conseguimos ampliar”.

Ainda no discurso em relação a dinâmica de adesão do PDDE, enfatizamos o anseio do secretário de que o programa existisse em 100% das escolas do município, ou seja, nas 33 escolas da rede municipal, entretanto, como já vimos na seção anterior, o PDDE funciona em 10 escolas. A crítica feita pelo secretário, aponta justamente as disposições e os critérios estabelecidos para adesão do programa, que impedem que todas as escolas funcionem com o recurso do PDDE. Supõem-se que o ideal seriam critérios de adesão mais flexíveis, possibilitando o alcance do PDDE a todas as escolas.

Todavia, acreditamos que a maior dificuldade está em ter um corpo técnico capacitado e suficiente, tanto na secretaria de educação, quanto nas escolas, para que esta adesão seja realizada sem as dificuldades atualmente mencionadas pelos sujeitos. Neste aspecto da preparação técnica para facilitar a adesão, é pertinente refletir as repercussões das desigualdades socioeducacionais também na composição de um corpo técnico de qualidade, uma vez que o sujeito que está ali no corpo técnico não é responsável por não ter domínio do assunto, mas esta é uma condição a qual ele foi imerso, como reflete Arroyo (2010), os coletivos são feitos desiguais.

Outro importante aspecto da dinâmica de implementação do PDDE, diz respeito à natureza suplementar do programa. Sobre este ponto observamos as seguintes falas:

Quadro 5: a natureza suplementar do PDDE

Na verdade, <i>falta um complemento, porque o dinheiro que vem do PDDE não é suficiente</i> para a nossa realidade, entendesse? Não sei se são cálculos que vem, que faltam ser revistos pelo Governo, eu não sei (Gestora da Escola A, <i>grifos nossos</i>).
As escolas têm adquirido mobiliários por conta própria, material didático e de limpeza, tudo mais. <i>Se a escola for organizada e planejar bem não vai faltar com a complementação da prefeitura lógico</i> , porque sempre precisa que eles complementem (Gestor da Escola B, <i>grifos nossos</i>).
E na questão pedagógica, contribui até demais, porque é o nosso socorro, <i>porque se não tivesse o PDDE, eu acredito que a gente não teria o rendimento</i> (Gestora da Escola C, <i>grifos nossos</i>).
Então nosso município ele é um pouco carente, se o município em si ele não teria condições de ofertar a alguns alunos é o que se tem nas unidades que tem o projeto, as unidades que aderiram ao projeto, ao PDDE, né. <i>Então o município em si não teria como dar assim suporte a essas unidades para que esse aluno viesse a ter acesso a algumas situações</i> (Secretário de Educação, <i>grifos nossos</i>).

Antes de analisarmos as percepções exibidas acerca do PDDE, é importante relembrarmos em que consiste a natureza suplementar do programa. O termo

suplementar, por si só, desmembrado da definição exibida no PDDE, define-se como aquilo que serve para complementar algo, aquilo que é adicional.

Constitucionalmente, o termo suplementar aparece na Constituição Federal de 1988 conforme exibe o artigo 211, no que diz respeito à prática da função supletiva, mecanismo de financiamento dos sistemas de ensino por meio do regime de colaboração junto à função redistributiva.

Cruz (2009) ao analisar o artigo em questão, destacar alguns apontamentos referentes às funções redistributiva e supletiva. De acordo com a autora, o termo distribuir pertencente à função distributiva, consiste na prática de distribuir mais uma vez, redirecionando o que se deseja distribuir para outras direções, sem o intuito de concentrar, mas desconcentrar.

No que se refere a função supletiva, Cruz (2009, p.147) considerar que

a redistribuição está relacionada como a função supletiva que acompanha o termo redistributivo gravado na Constituição Federal. Esse papel supletivo está relacionado à necessidade de crescer, suprir ou compensar a deficiência de algo. Isso revela que a União aqui, não estaria voltada a exercer esse papel supletivo e redistributivo aleatoriamente, mas direcionando suas ações para aqueles entes federados que necessitem dessa ação supletiva e distributiva para exercer suas funções.

Como reflete Cruz (2009), a característica suplementar/supletiva refere-se a ações de compensar, suprir a escassez, a privação de algo. Este mesmo termo suplementar no PDDE, aparece como característica substancial e orientadora da lógica de funcionamento do programa, que deve assumir não o custeio total das despesas e demandas escolares, mas sim compensar, quando houver necessidade por parte dos entes federados. Neste sentido, a finalidade do PDDE consiste “em prestar assistência financeira para as escolas, *em caráter suplementar*, a fim de contribuir para manutenção e melhoria da infraestrutura física e pedagógica, com consequente elevação do desempenho escolar” (BRASIL, 2020).

Desse modo, tendo em vista as falas dos entrevistados destacadas anteriormente, tal enunciado atestado pela Constituição Federal de 1988, pelo FNDE, bem como pelas reflexões de Cruz (2009) é contrário a formação discursiva que norteia o discurso sobre o PDDE como recurso primário e insuficiente reproduzido tanto pelos sujeitos vinculados às escolas quanto pelo secretário de educação.

Esta formação discursiva que orienta a fala dos sujeitos reproduz o discurso de que cabe a Prefeitura o papel de complementar o recurso do programa. Neste ponto, é

nítida a inversão de sentido entre o que deve ser entendido como suplementar e o que deve ser garantido pela Prefeitura.

Sendo assim, podemos observar este aspecto, de maneira objetiva no trecho da fala da gestora da escola A, destacado anteriormente: *“falta um complemento, porque o dinheiro que vem do PDDE não é suficiente para a nossa realidade”*, observa-se que há uma convicção do sujeito de que o que constitui complemento é a parte de investimento que o Poder Público Municipal deve garantir.

Já no trecho da fala do gestor da escola B: *“Se a escola for organizada e planejar bem não vai faltar, com a complementação da prefeitura, lógico, porque sempre precisa que eles complementem”*, o sujeito nos permite inferir que toda a responsabilidade com o financiamento das ações desenvolvidas pela escola recai sobre a gestão escolar, ficando apenas a complementação a ser garantida pela prefeitura e se a escola planejar bem.

Na fala do secretário de educação, *“Então, o município em si não teria como dar assim suporte a essas unidades para que esse aluno viesse a ter acesso a algumas situações”*, vemos que o próprio reconhece que o Município não tem como prover “o suporte” para as unidades sem o PDDE. É possível inferir que o secretário também entende que ao Município é designada a função de dar suporte a algo, função esta que, na realidade, deve ser cumprida com recursos advindos de fontes adicionais, como é o caso do PDDE, que é destinado a suplementar o financiamento da educação.

Estes discursos analisados acabam por isentar o Município da responsabilidade que lhe é devida, conforme o artigo 69 da Lei nº 9.394/96 - Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), que confere aos Municípios a aplicação de 25% dos impostos arrecadados no ensino público.

A consequência da naturalização deste discurso, como já enfatizamos, é o comprometimento da função supletiva que acaba sendo compreendida de maneira deturpada no âmbito da assistência financeira, e o PDDE, acaba, no discurso dos gestores escolares, se convertendo em recurso primário e indispensável para a manutenção do ensino com o mínimo de qualidade.

Sendo assim, esta lógica nos insere em outro discurso bastante recorrente nas pesquisas acerca do PDDE, que aponta o recurso suplementar como insuficiente para as realidades enfrentadas pelas escolas por eles beneficiadas.

Quadro 6: insuficiência dos recursos do PDDE

Porque o dinheiro que vem do PDDE não é suficiente para a nossa realidade, entendessee? Não sei se são cálculos que vem, que faltam ser revistos pelo Governo, eu não sei (grifos nossos - Gestora da Escola A).

A gente precisa muito, tipo pra aula se tornar melhor. Material didático, tipo, não temos como comprar. dinheiro vem e a gente tem que comprar realmente o necessário dos necessários. (grifos nossos - Gestor da Escola A).

Então esse pequeno recurso que recebe por ser uma escola com número reduzido de alunos é utilizado basicamente na aquisição de material didático, material de uso coletivo na escola. (grifos nossos - Gestor da Escola B).

A falta de recurso do poder municipal é gritante, porque não só na nossa cidade, acredito que não, porque a gente presencia aí em tantos meios de comunicação, que as escolas e o poder público estão se arrastando (grifos nossos - Gestor da Escola B).

Ah poxa, assim a escola como você sabe, a escola é como se fosse uma casa nossa. Então nas nossas casas você ((trecho inaudível)), a escola também não é diferente, por mais que tenha o cuidado de sempre reformar, de ampliar isso aqui, mas quando o recurso chega assim que não é, ele não é suficiente pra atender a demanda, mas ajuda (grifos nossos - Secretário de Educação).

Como vemos nas falas destacadas no quadro 6, há uma recorrência no entendimento do recurso como insuficiente, até mesmo por parte do secretário de educação, que afirma que o recurso “*não é suficiente pra atender a demanda, mas ajuda.*”. Se observarmos o discurso da gestora da escola A e o do gestor da escola B, é possível compreender que existe o reconhecimento da fragilidade dos recursos advindos do Poder Público Municipal, ao passo que há o entendimento de que o repasse do PDDE funciona como uma espécie de recurso para demandas urgentes, para comprar material didático.

Isto posto, as falas que colocam o recurso do PDDE como investimento financeiro insuficiente, podem expressar, no “não-dito”, a ausência da prefeitura, no que se refere a ações básicas que visem a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), conforme a LDBEN/1996, em seu Art. 70³.

³ I - remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação.

II - aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino;

III - uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino;

No artigo em questão, identificamos que ações referentes à aquisição de material didático-escolar são de responsabilidade dos entes federados, no caso em estudo, do Município, e não do PDDE, como afirmam os gestores. Vemos esta compreensão, no trecho em que a gestora da escola A destaca: *Material didático, tipo, não temos como comprar. O dinheiro vem e a gente tem que comprar realmente o necessário dos necessários*. Observa-se que o recurso do PDDE funciona, mesmo sendo insuficiente, como principal recurso para a compra de material didático, sendo possível inferir que o recurso não é utilizado no desenvolvimento de outras ações, mas somente para compra de material didático.

Na fala do gestor da escola B, podemos observar que a demanda por investimento em material didático-escolar é entendida, prioritariamente, como finalidade do PDDE: *“Então, esse pequeno recurso que recebe por ser uma escola com número reduzido de alunos é utilizado basicamente na aquisição de material didático, material de uso coletivo na escola”*.

Isto posto, é importante destacar que é possível utilizar o recurso do PDDE em material didático, todavia este deve cumprir a função suplementar e não primária. Com efeito, para além de ações de aquisição de materiais permanentes e de consumo, o recurso deve potencializar ações inovadoras no âmbito escolar, como determina a Resolução nº10, de 18 de abril de 2013 (BRASIL, 2013), auxiliando o processo de implementação de projetos pedagógicos e desenvolvimento de atividades pedagógicas.

Deste modo, a fala de que o recurso é insuficiente nos leva a refletir que o recurso pode não conseguir complementar a escola no volume de recursos que ela necessita, mas não cabe ao programa a obrigatoriedade de ser o mantenedor primário das necessidades e do funcionamento da escola.

No âmbito da dinâmica de implementação, também se destacam, nas falas dos sujeitos de cada escola, a liberdade dos mesmos para a administração do recurso do PDDE, como identificamos a seguir:

IV - levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino;

V - realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino;

VI - concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas;

VII - amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos incisos deste artigo;

VIII - aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar (BRASIL, 2020).

Quadro 10: Gestão dos recursos do PDDE

É. Não, graças a Deus aqui, a gente tem total liberdade. Ele vem destinado e o que a gente gasta é o que é de prioridade, o que realmente a gente precisa na escola. <i>Quanto a isso a secretaria não interfere em nada</i> (grifos nossos - Gestora da Escola A).
Sim, porque através desse PDDE não tem como você trabalhar de forma unificada. <i>Você tem que agregar, de uma forma ou de outra, você tem que agradar as demais pessoas, tem que ser muito democraticamente com toda a escola.</i> (grifos nossos - Gestor da Escola B).
Pelo menos isso, né em relação a autogestão escolar, a gente graças a Deus, <i>nós somos livres, porque se não, não daria certo e eu também não aceitaria</i> , porque antes de tudo eu sou educadora, então eu sou professora, toda minha vida eu trabalhei em sala de aula, eu sei qual é a dificuldade do meu aluno (grifos nossos - Gestor da Escola C).

No que diz respeito à liberdade de gerir os recursos do PDDE, identificamos o cumprimento do princípio da autonomia da escola como aspecto concreto na dinâmica de administração dos recursos garantidos pelo programa em questão. Neste ponto, identificamos o empoderamento dos sujeitos sociais com atuação no município, fazendo valer a possibilidade de tomar decisões frente ao recurso do PDDE, como aponta Hermany e Frantz (2009, p. 2476) ao analisar o empoderamento como mecanismo que “possibilita tanto a aquisição da emancipação individual, quanto a consciência coletiva necessária para a superação da “dependência social e dominação política””.

Neste sentido, no caso da liberdade e da autonomia que os gestores entrevistados observam, verifica-se que o empoderamento estimulado pelo programa surge como expressão tanto da ação individual (gestores), quanto da ação coletiva (conselho escolar, unidades executoras), como já refletimos neste trabalho.

Expressões como “*nós somos livres, porque se não, não daria certo e eu também não aceitaria*” e “*quanto a isso a secretaria não interfere em nada*”, descrevem a autonomia que permite aos sujeitos a reflexão e compreensão de seus direitos e deveres. Assim sendo, é importante compreender a autonomia como “exercício” conferido a partir do momento que é respeitado o empoderamento local por parte das instâncias gestoras, e não somente a autonomia como consequência de um decreto.

Com efeito,

[...] conferir autonomia à escola deve consistir em conferir poder e condições concretas para que ela alcance objetivos educacionais articulados com os interesses das camadas trabalhadoras. E isso não acontecerá jamais por concessão espontânea dos grupos no poder. Essa autonomia, esse poder, só se dará como conquista das camadas trabalhadoras. Por isso é preciso, com elas, buscar a reorganização da autoridade no interior da escola (PARO, 2017, p. 15).

A partir das considerações de Paro (2017), entendemos que o exercício da autonomia só é possível mediante o empoderamento das instâncias gestoras. À medida que a escola exerce sua autonomia, tem-se as condições favoráveis para também fazer valer sua própria capacidade decisória para que sejam refletidos os processos que envolvem a cotidianidade escolar. Corroboramos com Baquero (2012, p.183) ao entender que o empoderamento “é mais do que trabalhar em nível conceitual, envolve o agir, implicando processos de reflexão sobre a ação.”

Considerações Finais

Em síntese observamos que o “*como o PDDE é implementado em Manari/PE*” assume natureza homogênea, no que se refere aos pontos identificadas nas percepções dos sujeitos, como: percepção acerca da natureza suplementar e a visão dos recursos como insuficiente, e a liberdade para gestão dos recursos.

No que se refere ao que se refere ao contexto, à caracterização e ao funcionamento do PDDE em Manari: na primeira seção, observamos que a rede municipal de Manari possui ações agregadas no âmbito do PDDE integral, estrutura e qualidade, entretanto destaca-se, negativamente, a durabilidade das ações, ou seja, as ações param de existir nas escolas, mas a demanda pela ação agregada do PDDE na escola continua existindo.

Por fim, em relação à dinâmica de implementação do PDDE, é nítida a inversão da compreensão do que deve ser coberto pelos recursos destinados à MDE e o que é suplementar. A consequência desta inversão leva ao não entendimento da real responsabilidade da Prefeitura para com o financiamento da educação, uma vez que os sujeitos das escolas passam a responsabilizar o PDDE por suprir as demandas das escolas com um recurso essencial das escolas, sempre apontado como insuficiente para realidade educacional enfrentada.

Referências

- ADRIÃO, Theresa; PERONI, Vera. Implicações do Programa Dinheiro Direto na Escola para gestão da escola pública. *Educação & Sociedade*, v. 28, n. 98, Campinas-SP, 2007, p. 253-267.
- ARROYO, Miguel. Algumas questões sobre educação e enfrentamento da pobreza no Brasil. *Em Aberto*, Brasília, v.30, n.99, p. 147-158, maio/ago. 2017.

BAQUERO, Rute Vivian Angelo. Empoderamento: instrumento de emancipação social? – uma discussão conceitual. *Revista Debates*. v. 6, n. 1, p.173-187, jan.-abr. Porto Alegre. 2012.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Promulgado em 5 de outubro de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituição/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 08 Mar. 2019.

_____. Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil. Disponível em: <http://atlasbrasil.org.br/2013/pt/radar-idhm/>. Acesso em: 15 novembro 2018.

_____. Conselho Deliberativo. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Resolução 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 11.947, de 16 de junho de 2009.

_____. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/>. Acesso em: 12 março. 2019.

_____. Liberações: consultas gerais. (FNDE). Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/sigefweb/index.php/liberacoes>. Acesso em: 21 Mar. 2020.

_____. LDB – Leis de Diretrizes e Bases. Lei nº 9.394. 1996. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/seesp/arquivos/pdf/lei9394_ldbn1.pdf. Acesso em: 08 Mar. 2019.

_____. Programa Mais Alfabetização – Execução (FNDE). Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/secretaria-de-regulacao-e-supervisao-da-educacao-superiores/30000-uncategorised/62871-programa-mais-alfabetizacao>. Acesso em: 10 Mar. 2019.

CRUZ, Rosana Evangelista da. Pacto federativo e financiamento da educação: a função supletiva e redistributiva da União - o FNDE em destaque. 2009. 434f. Tese (Doutorado em Educação) - Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo.

FISCHER, Tânia. Poder local: um tema em análise. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, v. 4, 1992, p. 105-113. BARDIN, Laurence. *Análise do Conteúdo*. Lisboa, Pt: Edições 70, 1977.

PARO, Vitor Henrique. *Gestão Democrática da Escola Pública*. São Paulo: Cortez, 2017.

Sobre os Autores

Andréia da Silva Mafassioli

Doutorado em Educação pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (2017) e Mestrado em Educação pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (2011). Licenciatura em Pedagogia com habilitação em supervisão escolar pela Faculdade Porto-Alegrense (1996). Especialista em Educação, no Sistema Municipal de Ensino de Gravataí (RS), onde exerce a função de coordenadora pedagógica em escola de educação básica. Atua na área da Educação, como pesquisadora e docente, principalmente nos seguintes temas: gestão da educação; políticas públicas de educação básica; educação e diversidade e financiamento da educação. Professora pesquisadora no Centro Colaborador de Apoio ao Monitoramento e à Gestão de Programas Educacionais da Região Sul - Cecampe-Sul (2022). E-mail: andreiamafassioli@gmail.com

Cairo Mohammad Ibrahim Katrib

Professor Associado da Faculdade de Educação, Universidade Federal de Uberlândia. Coordenador Institucional do Cecampe Sudeste UFU. Núcleo de Estágio e Práticas Educativas. Docente colaborador do Programa de Pós Graduação em Artes- Prof. Artes-UFU. Docente permanente do Programa de Pós-Graduação em Tecnologias, Comunicação e Educação-PPGCE-Faced-UFU. Vice Coordenador institucional do Núcleo de Estudos Afro-BrasileirosUFU. E-mail: cairomohamad@gmail.com

Edson Francisco de Andrade

Graduado em Pedagogia pela Universidade de Pernambuco (UPE), Mestrado e Doutorado em Educação Pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Realizou Pós-doutorado na Faculdade de Educação da Unicamp/SP. Atualmente é Professor Associado da UFPE, vinculado ao Departamento de Administração Escolar e Planejamento Educacional. É professor permanente do Programa de Pós-Graduação em Educação da UFPE; exerceu a coordenação deste Programa no biênio 2016-2018. Foi diretor estadual da Associação Nacional de Política e Administração da Educação

(ANPAE/PE) nos biênios 2015-2016 e 2017-2018. Foi Membro Pesquisador e Coordenador do Núcleo de Formação Continuada Didático-Pedagógica dos Professores da UFPE (NUFOPE) no biênio 2018-2020. Tem formação e experiência de pesquisa na área de Política Educacional, com ênfase nos processos de formulação, implementação e avaliação de projetos e programas educacionais, atuando principalmente nas seguintes áreas: educação inclusiva, direito à educação, e gestão da educação. E-mail: edsonfranciscodeandrade@gmail.com

Givanildo da Silva

Doutor em Educação. Professor do Centro de Educação e do Programa de Pós-graduação em Educação da Universidade Federal de Alagoas, campus A. C. Simões, Maceió-Alagoas. Integrante do grupo de pesquisa Gestão e Avaliação Educacional (GAE/UFAL/CNPq). E-mail: givanildopedufal@gmail.

Gleice Paixão

Professora da Secretaria de Educação do Distrito Federal (SEEDF), doutora em Psicologia do Desenvolvimento e Escolar pelo Instituto de Psicologia da Universidade de Brasília (UNB/2020). Realizou estágio doutoral (Doutorado Sanduíche) no Institut de Psychologie et Éducation da Université de Neuchâtel, Suíça. Interessa-se pelas temáticas de Alfabetização e Letramento Literário (prática e teoria) e, também, por Política Educacional no que tange a Gestão Escolar; Formação de Professores, Currículos Educacionais e Financiamento da Educação (eixos de interesse evidenciados no mestrado). E-mail: gampaixao@hotmail.com

Lúcia de Fátima Valente

Graduada em Pedagogia e Direito pela Fundação Educacional do Nordeste Mineiro - Fenord, especialista em Ética e Filosofia Política pela Universidade Federal de Uberlândia, mestre e doutora em educação pela mesma universidade. É professora da Universidade Federal de Uberlândia, na Faculdade de Educação. Atua na graduação (Pedagogia e Licenciaturas) e no Programa de Pós-Graduação em Educação na Linha de Pesquisa Estado, Políticas e Gestão em Educação.

E-mail: valentelucia@ufu.br

Jamille Oliveira de Melo

Graduada em Licenciatura em Pedagogia pela Universidade Federal Rural de Pernambuco (UFRPE). Mestra em Educação pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Tem interesse nas seguintes linhas de pesquisa: política educacional, legislação educacional, financiamento da educação e gestão em educação. Atualmente desenvolve estudos que relacionam as temáticas de financiamento da educação e políticas educacionais em contexto empobrecidos. É membro do Grupo de Pesquisa em Políticas Públicas de Educação e Enfrentamento da Desigualdade Social. E-mail: mille.oliveiramello@gmail.com

Mariana Peleje Viana

Doutora em políticas educacionais (2020, bolsista CAPES), pelo Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Paraná (PPGE-UFPR), tendo sido integrante do Núcleo de Políticas Educacionais (NuPE) da UFPR, atuando também como Representante Discente do PPGE/UFPR (gestões de 2018 e 2019). Realizou Doutorado Sanduíche no exterior (Bolsista PDSE-CAPES) na Universidade Estadual do Texas/EUA, com foco em financiamento da educação e políticas educacionais. É mestra em educação pela Universidade de São Paulo (2015, bolsista CNPq), na área de Estado, Sociedade e Educação, do Departamento de Administração Escolar e Economia da Educação da USP. Graduada em Pedagogia (2010) pela USP, com Iniciação Científica na área de financiamento da educação (bolsista FAPESP), foi integrante do Centro de Pesquisa em Políticas Públicas de Educação (CEPPPE) da Faculdade de Educação da USP (2007 a 2015). Atualmente é Orientadora Educacional efetiva na Prefeitura Municipal de Florianópolis, tendo atuado também como pesquisadora bolsista da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), integrante do Centro Colaborador de Apoio ao Monitoramento e à Gestão de Programas Educacionais da Região Sul (Cecampe-Sul).
E-mail: marianapviana@yahoo.com.br

Mary Sylvia Miguel Falcão

Professora doutora Universidade Estadual do Paraná (Unespar), Campus – Paranaguá, grupo de pesquisa “Universidade Escola” UFPR. Graduada em Pedagogia pela Universidade Federal de Viçosa (UFV), mestra pelo programa História Política e Sociedade da PUC-SP, doutora em Educação pelo programa Estado e Sociedade USP, professora de Políticas Educacionais na Universidade Estadual do Paraná (Unespar), pesquisadora na área de Políticas, Gestão e Financiamento Educacional.
E-mail: mayfalcai@gmail.com

Michele de Oliveira Gonçalves Araújo

Mestranda em Educação pela Universidade Federal de Uberlândia (UFU) na Linha de Pesquisa Estado, Políticas e Gestão da Educação. Licenciada em Pedagogia pela Universidade Federal de Uberlândia. Pós-graduação Lato Sensu em Psicopedagogia Institucional pela Universidade Católica e Neuropedagogia Lato Sensu pelo Centro Universitário do Triângulo (Unitri). E-mail: micheleog@yahoo.com.br

Vanuza Aparecida de Souza

Possui graduação em Geografia pela Universidade Federal de Uberlândia (2001), Mestrado Acadêmico em Educação pela Universidade Federal de Uberlândia (2017). Atualmente é diretora escolar da Escola Municipal Professor Oswaldo Vieira Gonçalves. Atua principalmente nos seguintes temas: gestão escolar, política educacional, educação à distância. E-mail: vanuzasouza@yahoo.com.br

Vilma Aparecida de Souza

Possui graduação em Pedagogia e Doutorado em Educação na Linha de pesquisa Estado, Políticas e Gestão da Educação, pela Universidade Federal de Uberlândia. Docente do Curso de Pedagogia da Faculdade de Educação e do Programa de Pós-graduação em

Educação (FACED/UFU). Faz parte da Assessoria de Acompanhamento Pedagógico do *Centro Colaborador de Apoio ao Monitoramento e à Gestão de Programas Educacionais*, Cecampe-Sudeste. Editora adjunta da Comissão Editorial da Revista Educação e Políticas em Debate. Tem experiência na Educação Básica e Superior, atuando principalmente nas seguintes áreas: Política e Gestão em Educação - Educação Especial e Inclusiva - Prática de Ensino e Estágio Supervisionado. É membro do Grupo de Pesquisa Polis - Políticas, Educação e Cidadania (UFU) e do Grupo de Estudos e Pesquisa Política e Práticas em Educação Especial (GEPEPES-UFU). E-mail: vilmasouza@ufu.br

SOBRE O EBOOK

Formato: Digital
Suporte: PDF
Capa: Duo Color
Miolo: P&B | Cor
Tipografia: Títulos: Anton; Antonio Bold
 Texto: Times New Roman
 Legendas: Calibri Light

