



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO ACRE
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO – PPGE
MESTRADO ACADÊMICO EM EDUCAÇÃO**

JOSÉ IVO PERES GALVÃO

**A IMPLANTAÇÃO DO PROGRAMA DINHEIRO DIRETO NA ESCOLA E
SUAS ARTICULAÇÕES COM A GESTÃO ESCOLAR**

RIO BRANCO - ACRE

SETEMBRO DE 2020



JOSÉ IVO PERES GALVÃO

**A IMPLANTAÇÃO DO PROGRAMA DINHEIRO DIRETO NA ESCOLA E
SUAS ARTICULAÇÕES COM A GESTÃO ESCOLAR**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Acre para a obtenção do título de Mestre Educação.

Área de Concentração: Educação

Linha de Pesquisa: 1 –Políticas e Gestão Educacional

Orientador: Prof. Dr. Mark Clark Assen de Carvalho

RIO BRANCO – AC, SETEMBRO DE 2020

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Central da UFAC

- G182i Galvão, José Ivo Peres, 1964 -
A implantação do programa dinheiro direto na escola e suas articulações com a gestão escolar / José Ivo Peres Galvão; Orientador: Dr. Mark Clark Assen de Carvalho. -2020.
124 f.: il.; 30 cm.
- Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Acre, Programa de Pós – Graduação em Educação, Mestre em Educação, Rio Branco, 2020.
Inclui referências bibliográficas.
1. Financiamento da educação básica. 2. Programa PDDE. 3. Organização do trabalho escolar. I. Carvalho, Mark Clark Assen de (Orientador). II. Título.

CDD: 370

Bibliotecária: Nádia Batista Vieira CRB-11º/882



JOSÉ IVO PERES GALVÃO

**A IMPLANTAÇÃO DO PROGRAMA DINHEIRO DIRETO NA ESCOLA E
SUAS ARTICULAÇÕES COM A GESTÃO ESCOLAR**

Dissertação apresentada à Banca Examinadora do Programa de Pós-Graduação em Educação, da Universidade Federal do Acre, como requisito para obtenção do Título de Mestre em Educação, na área de educação, inserida na linha de pesquisa em Políticas e Gestão Educacional.

Aprovada em 28 de setembro de 2020.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Mark Clark Assen de Carvalho
Membro da Banca Examinadora – Orientador
Universidade Federal do Acre

Prof^a. Dr^a. Lúcia de Fátima Melo
Membro da Banca Examinadora – Avaliador Interno (PPGE/Ufac)
Universidade Federal do Acre

Prof^a. Dr^a. Dinair Leal da Hora
Membro da Banca Examinadora – Avaliador Externo (PPGE/UFPA)
Universidade Federal do Pará

AGRADECIMENTOS

À Deus pela proteção divina, pela luz espiritual que sempre me orientou;

Aos meus pais Guilherme Galvão (in memória) e Maria Peres, pelo amor, pela orientação e ensinamentos que me guiaram até esse momento e espero que pela vida toda;

Aos meus irmãos pelo carinho, convivência, aprendizado e apoio;

Às minhas filhas Kassia Galvão e Carolina Galvão, pelo carinho, amor, admiração e pela fé em mim depositada;

Ao Prof. Dr. Mark Clark Assem de Carvalho, pelas orientações para que pudesse ter concluído este trabalho;

Às equipes gestoras das escolas de educação básica de Cruzeiro do Sul-AC, Mustafa Almeida Tobu, Absolon Moreira e Prof. Flodoardo Cabral pelas informações e apoio ao meu trabalho;

Aos colegas de turma de mestrado, Manoel, Sebastiana e Eduardo, pelas conversas, ajudas, sofrimentos, risadas e tantas bobagens contadas que fizeram essa caminhada ser mais suportável e alegre.

À minha companheira Paula Marcela, pela compreensão de minha ausência, pelo incentivo, pela força e fé com que repetia “meu mestre”;

Aos professores do programa de Mestrado Acadêmico em Educação, pelos ensinamentos;

Aos amigos e familiares, especialmente à Lilia Lessa e seu esposo Duda, pela acolhida em sua morada, pelas risadas e alegrias que tivemos juntos, foi fundamental para minha produção acadêmica;

Às professoras Dr^a. Dinair Leal da Hora e Professora Dr^a. Lúcia de Fátima Melo membros da banca examinador, pela leitura e sugestões ao trabalho, que em muito contribuiu para torná-lo melhor;

Aos que caminharam a meu lado, que me estenderam a mão amiga, que me orientaram quando mais precisei, minha eterna gratidão e aos que simplesmente me apontaram o caminho, meu muito obrigado.

“Não se nasce feito. Cada dia vamos nos aperfeiçoando no pessoal e profissional, até chegar ao ponto mais alto, à plenitude de qualidades, à eminência. Isto se conhece no gosto refinado, na pureza da inteligência, na maturidade do julgamento, na retidão da vontade. Alguns nunca chegam a ser completos, sempre lhes falta alguma coisa. Outros demoram para chegar lá. O homem “acabado” – sábio em atos e palavras – é aceito, e inclusive desejado, no seletto grupo dos discretos.” (Baltasar Gracián)

RESUMO

O financiamento da educação pública brasileira é marcado por momentos que vão desde a falta de vinculação até a definição da política de fundos, materializada no FUNDEB. Na década de 1990, a reforma do Estado brasileiro alinhada às orientações e diretrizes dos organismos internacionais trouxe modificações que impactaram o campo educacional, alterando as políticas públicas educacionais e as lógicas de financiamento da educação e da escola. Nesse contexto foi criado, em 1995, o Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (PMDE), que a partir de 1998 passou a se chamar de Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), implantado pelo Ministério da Educação (MEC) e executado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), cujo objetivo é contribuir para manutenção e melhoria da infraestrutura física e pedagógica das unidades escolares visando a elevação do desempenho escolar. O PDDE é o primeiro programa de transferência de recursos financeiros da União, para as escolas públicas e particulares, sem fins lucrativos. Assim, o estudo tem como objetivo analisar a implantação do PDDE em escolas públicas estaduais de Cruzeiro do Sul-AC e suas repercussões na gestão da escola, partindo das seguintes questões de estudo: em que medida a implantação do PDDE, nas escolas públicas de Cruzeiro do Sul-AC, alterou a lógica de organização da gestão escolar nas escolas investigadas? Qual a compreensão que os membros das equipes gestoras têm sobre a implantação do Programa em suas unidades de ensino? Quais compreensões têm as equipes gestoras acerca dos efeitos do Programa sobre a gestão escolar e quais são as evidências dessas modificações? Desse modo, o estudo se caracteriza por uma abordagem de natureza qualitativa organizada a partir de pesquisa documental, revisão de literatura e pesquisa empírica, cuja análise dos dados se apoia na análise de conteúdo de Bardin (1994). Além disso, para abordagem do tema recorreu-se aos estudos de Abdeljalil (2011, 2017), Lück (2009, 2010, 2013, 2015), Dourado e Paro (2001), Cunha (1991), Peroni (2003), Peroni e Adrião (2007), Vieira e Freitas (2003), Rosário e Araújo (2008), Oliveira (1998), Vieira (2000), Gouveia, Souza (2006, 2009, 2018, 2020), Souza e Tavares (2006), Mafassioli (2017), Melo (2004), Gouveia, Pinto e Corbucci (2011), Yanaguita (2013), Batista (2018), Silva (2015), Tommasi (2003), Dourado (2001), Marinheiro (2016), além de textos legais e documentos institucionais, como a Lei 1.201/1996, 1.513/2003, 1.469/2004, 3.141/2016; Constituição Federal de 1988, Lei 9.394/96, Lei 9.424/96, Lei 11.497/2007. A partir deste estudo, foi possível inferir que a implantação do PDDE, nas escolas investigadas, alterou a lógica do trabalho da gestão escolar e contribuiu para o fortalecimento de aspectos financeiros e organização dos processos administrativos da escola, além de favorecer a ampliação da participação da comunidade nas questões da vida escolar, mesmo ao reconhecer que houve um aumento do controle e burocracia estatal, o que restringe, na visão das equipes escolares, o exercício pleno da autonomia escolar.

Palavras-chave: Financiamento da educação básica; Programa PDDE; Organização do trabalho escolar; Gestão da escola.

ABSTRACT

The financing of Brazilian public education is marked by moments that range from the lack of connection to the definition of the fund policy, materialized at FUNDEB. In the 1990s, the reform of the Brazilian State, in line with the guidelines and directives of international organizations, brought changes that impacted the educational field, changing public educational policies and the logic of financing education and schools. In this context, in 1995, the Teaching Maintenance and Development Program (PMDE) was created, which from 1998 on became the Direct Money at School Program (PDDE), implemented by the Ministry of Education (MEC) and executed by the Fund National Development of Education (FNDE), whose objective is to contribute to the maintenance and improvement of the physical and pedagogical infrastructure of the school units aiming at increasing school performance. The PDDE is the first program for the transfer of financial resources from the Union, to public and private schools, nonprofit. Thus, the study aims to analyze the implementation of PDDE in state public schools in Cruzeiro do Sul-AC and its repercussions on school management, based on the following study questions: to what extent the implementation of PDDE in public schools in Cruzeiro do Sul-AC, changed the logic of organizing school management in the schools investigated? What is the understanding that the members of the management teams have about the implementation of the Program in their teaching units? What understandings do management teams have about the effects of the Program on school management and what is the evidence for these changes? Thus, the study is characterized by a qualitative approach organized based on documentary research, literature review and empirical research, whose data analysis is supported by Bardin's content analysis (1994). the studies of Abdeljalil (2011, 2017), Lück (2009, 2010, 2013, 2015), Dourado and Paro (2001), Cunha (1991), Peroni (2003), Peroni and Adrião (2007), Vieira and Freitas (2003), Rosário and Araújo (2008), Oliveira (1998), Vieira (2000), Gouveia, Souza (2006, 2009, 2018, 2020), Souza and Tavares (2006), Mafassoli (2017), Melo (2004)), Gouveia, Pinto and Corbucci (2011), Yanaguita (2013), Batista (2018), Silva (2015), Tommasi (2003), Dourado (2001), Marinheiro (2016), in addition to legal texts and institutional documents, such as the Law 1.201 / 1996, 1,513 / 2003, 1.469 / 2004, 3,141 / 2016; Federal Constitution of 1988, Law 9.394 / 96, Law 9.424 / 96, Law 11.497 / 2007. From this study, it was possible to infer that the implementation of the PDDE, in the investigated schools, changed the logic of school management work and contributed to the strengthening of financial aspects and organization of the school's administrative processes, in addition to favoring the expansion of the participation of the school community in school life issues, even when recognizing that there was an increase in state control and bureaucracy, which restricts, in the view of school teams, the full exercise of school autonomy.

Keywords: Financing of basic education; PDDE Program; Organization of school work; School management.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Arcabouço jurídico-normativo e bases legais que fundamentam a temática do estudo.....	18
Quadro 2 -Etapas / fases de desenvolvimento de análise de conteúdo	22
Quadro 3 -Percentuais de vinculação de recursos para a educação nas constituições brasileiras.....	27
Quadro 4 -Custo aluno fundef – 1997 a 2006	30
Quadro 5 -Origem dos recursos do FUNDEB	34
Quadro 6 -Comparativo entre o fundef e o fundeb	35
Quadro 7 -Custo aluno nacional fundeb - valor de referência para os anos iniciais do ensino fundamental urbano 2007 a 2020.....	37
Quadro 8 -Valor anual por escola para a educação especial	555
Quadro 9 -Valor anual recebido pelas escolas públicas municipais, estaduais e do distrito federal da educação básica, preferencialmente com matrículas de alunos público-alvo da educação especial em classes comuns do ensino regular, em conformidade com o programa.....	555
Quadro 10 -Valores referenciais de cálculo para repasses do PDDE	566
Quadro 11 -Comparativo das leis que tratam da gestão democrática do Acre	711
Quadro 12 -Dados educacionais de Cruzeiro do Sul.....	777
Quadro 13 -Categorias de referência para análise dos dados.....	80
Quadro 14 -Modalidades de concretização da prestação de contas no setor educacional	98

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLA

ADCT	Disposições Constitucionais Transitórias
APM	Associação de Pais e Mestres
ART	Artigo
BM	Banco Mundial
CAICS	Centro de Atenção Integral a Criança e ao Adolescente
CBE	Conferência Brasileira de Educação
CD	Conselho Deliberativo
CF	Constituição Federal
CIEPS	Centro Integrado de Educação Pública
CME	Conselho Municipal de Educação
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
CNBB	Confederação dos Bispos do Brasil
CNM	Confederação Nacional dos Municípios
	Cultura
EC	Emenda Constitucional
EDURURAL	Programa de Expansão e Melhoria da Educação no Meio Rural
EEX	Entidade Executora
EMATER	Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural
ENEM	Exame Nacional do Ensino Médio
UNDEF	Fundo Nacional de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e
FEFS	Funcionamento das Escolas nos Finais de Semana
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento do Ensino
FPE	Programa Formação pela Escola
FUNDEB	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica e
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
LDB	Lei de diretrizes e Bases da Educação Nacional
MEC	Ministério da Educação
MP	Medida Provisória

OCDE	Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OMC	Organização Mundial do Comércio
OS	Organização Social
PAFE	Programa de Autonomia Financeira das Escolas
PAR	Plano de Ações Articuladas
PBLE	Programa Banda Larga na Escola
PCNS	Parâmetros curriculares Nacionais
PDDE	Programa Dinheiro Direto na Escola
PDE	Plano de Desenvolvimento da Escola
PIB	Produto Interno Bruto
PMDE	Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino
PNAC	Programa Nacional de Alfabetização e Cidadania
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostragem Domiciliar
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNATE	Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar
PNE	Plano Nacional de Educação
PNLD	Programa Nacional do Livro Didático
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PROEMI	Programa Ensino Médio Inovador
PROFORMAÇÃO	Programa de Formação de Professores Leigos em Serviço
PROINFÂNCIA	Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos
PROINFO	Programa Nacional de Tecnologia Educacional
SAEB	Sistema de Avaliação da Educação Básica
SEB	Secretaria de Educação Básica
SECADI	Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão
SEE	Secretaria de Estado de Educação
SINAES	Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Superior
UAB	Universidade Aberta do Brasil
UEX	Unidade Executora
UEXS	Entidades Executoras
Ufac	Universidade Federal do Acre
UNDIME	União Nacional dos dirigentes Municipais de Educação
UNESCO	Fundo das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a

UNICEF

Fundo das Nações Unidas para a Infância

USAID

United States Agency for International Development

Valorização dos Profissionais da Educação.

Valorização dos Profissionais do Magistério

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	12
CAPÍTULO I - FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO NO BRASIL: ALGUNS DOS SEUS ELEMENTOS DE ANÁLISE	25
1.1. Marcos Legais da Educação Nacional: questões e atualizações.....	25
1.2. A implementação da política de fundos: o FUNDEF e o FUNDEB: demarcações e redefinições no cenário da educação nacional.....	29
CAPÍTULO II - O PDDE, E AS INTERFACES COM A GESTÃO DEMOCRÁTICA E A AUTONOMIA DA ESCOLA	42
2.1. A Reforma do Estado Brasileiro: implicações nas formulações das políticas públicas educacionais	42
2.2. O Programa Dinheiro Direto na Escola e a questão do financiamento das unidades escolares.....	51
2.3. A Gestão Democrática da Educação e da Escola	57
2.4. Autonomia da escola, descentralização e gestão democrática	61
CAPÍTULO III – A IMPLANTAÇÃO DO PDDE NAS ESCOLAS ESTADUAIS EM CRUZEIRO DO SUL-ACRE: CONTEXTUALIZANDO O OBJETO NA REALIDADE DA INVESTIGAÇÃO	74
3.1. Implantação do PDDE nas Escolas Estaduais em Cruzeiro do Sul-Acre: o que dizem os dados	74
3.2. O PDDE nas Escolas Estaduais em Cruzeiro do Sul-Acre: O PDDE nas Escolas Estaduais em Cruzeiro do Sul-Acre: o processo de implantação na ótica das equipes gestoras.....	79
CONSIDERAÇÕES FINAIS	109
REFERÊNCIAS	114

INTRODUÇÃO

A escolha dessa temática relaciona-se ao fato de que fui seduzido pelo fazer educação. Quando de minha atuação como extensionista da Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Acre – EMATER- AC, (sou Técnico em Agropecuária) trabalhei com educação não formal, porém, formadora de compreensão técnica científica e cidadã, com produtores rurais e ribeirinhos do Rio Juruá, em Cruzeiro do Sul-AC. Ali percebi o quanto a informação pode ser formadora, pode modificar a forma de produzir e fazer a diferença para essa população. Percebi a negação da educação formal para esses brasileiros “esquecidos” nos rincões do Brasil.

Além disso, militei em movimentos sociais como grêmios estudantis, associação de moradores de bairros, sindicatos da categoria que pertencia, o de professores. Isso me fez acreditar na força da educação como instrumento de formação e mudanças de comportamento das pessoas, razão pela qual decidi cursar graduação em Pedagogia. Sou egresso da primeira turma desse curso, no município de Cruzeiro do Sul-Ac, em 1993. Encantado pelas reflexões de muitos autores, como Paulo Freire (1996), Dermeval Saviane (1991,1993), José Carlos Libâneo (1996), Neidson Rodrigues (1995), Paulo Ghiraldelli Júnior (1996), Antonio Gramsci (1991), entre tantos outros, me senti no desejo de ser professor.

Minha caminhada na educação já dura vinte e quatro anos. Iniciei, em 1995, como professor “provisório” da rede estadual de ensino do Acre, na escola de ensino fundamental João Kubitschek, trabalhando, por carência de professores formados nas áreas específicas, com as disciplinas de Geografia, História e Ciências. Em 1997, já formado pedagogo, ingressei na Ufac – Campus de Cruzeiro do Sul-AC, como professor substituto, na área de currículo e Estrutura e Funcionamento do Ensino de 1º e 2º graus. Após dois anos de contrato, como professor substituto, continuei na Ufac ,através do convênio celebrado entre Secretaria de Estado de Educação, Cultura e Esportes (SEE) e Ufac, para garantir a oferta de cursos superiores no interior do Estado. Ainda em 1997, fiz concurso para o quadro efetivo da rede estadual e em 1999 fui efetivado.

Entre os anos de 1998 a 2002, trabalhei na escola professor Flodoardo Cabral, à época, a única escola pública de ensino médio existente em Cruzeiro do Sul. Ministrei aulas de Estrutura e Funcionamento do Ensino de 1º e 2º graus, sendo que nessa escola tive a oportunidade de fazer parte da equipe de professores formadores, que atuaram no Programa de Formação de Professores Leigos em Serviço – PROFORMAÇÃO/MEC. O polo de

formação da região do Juruá era Cruzeiro do Sul, onde se atendia os professores leigos dos municípios circunvizinhos de Marechal Thaumaturgo, Porto Walter, Rodrigues Alves, Mâncio Lima e de Cruzeiro do Sul.

Devido a não autorização de códigos de vagas para abertura de concurso público ao quadro efetivo de professores da Ufac, em Cruzeiro do Sul-AC, fui efetivado somente em 2006, na área de Políticas da Educação. Entre os anos de 2002 e 2004 exerci a função de Coordenador Geral do Campus da Ufac em Cruzeiro do Sul, visto que o convênio celebrado entre a Ufac e o governo do Estado, através da Secretaria de Estado de Educação, Cultura e Esportes (SEE), possibilitava essa ação, devido a carência de pessoal efetivo para assumirem tal função, desde 1989. Desse modo, primeiro fui conduzido ao cargo de Coordenador Geral do Campus da Ufac de Cruzeiro do Sul, através de aprovação pela assembléia dos meus pares para conclusão do mandato de um colega que teve que se afastar para qualificação e, posteriormente, fui conduzido pelo voto da comunidade universitária para um novo mandato.

No período compreendido entre os anos de 2009 a 2016, exerci a função de Secretário Municipal de Educação de Cruzeiro do Sul-AC, condição essa que me possibilitou um olhar mais aprofundado sobre a realidade educacional e das tantas outras dificuldades pelas quais passam as escolas e seus professores. Como gestor, pude dialogar com as equipes gestoras das escolas, mas percebi que além do comprometimento dos profissionais da educação, a grande luta é por condições de trabalho e valorização desses profissionais, principalmente no aspecto financeiro/salarial.

Essas diferentes experiências vivenciadas, durante esse período de exercício profissional, me permitiram compreender que a questão política traça os caminhos da ação pública e que o financiamento é imprescindível para fazer funcionar bem qualquer ação. Assim, no campo da educação, vejo uma relação muito direta entre as políticas públicas de educação e a ação da escola. Por analogia, vejo o financiamento como motor empurrando uma locomotiva, um vento soprando na vela do barco para que ele siga seu caminho.

Creio que minha trajetória profissional conduziu-me para pesquisar o campo das políticas educacionais, com foco nos programas de financiamento da educação, no caso o PDDE – sendo esse um dos programas da educação de maior longevidade mantido via Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

Dito isto, o objeto de estudo dessa dissertação é a implantação do Programa Dinheiro Direto na Escola e suas articulações com a gestão escolar. Para tanto, a pesquisa se insere no âmbito de Escolas Públicas Estaduais do Município de Cruzeiro do Sul-AC, cuja análise descreve o processo de implantação do PDDE, em três escolas públicas da rede

estadual desse município, demarcando questões que configuram esse processo e suas implicações na gestão das unidades de ensino, de acordo com a visão dos integrantes das equipes gestoras das escolas investigadas.

Com a delimitação do tema e do objeto de estudo da investigação em pauta, além da pontuação de alguns elementos que se aproximam da temática, apresenta-se a questão de estudo que orienta a pesquisa: como se deu a implantação do Programa Dinheiro Direto na Escola em Escolas Públicas Estaduais do Município de Cruzeiro do Sul-AC e quais suas repercussões na gestão da escola?

Assim, a questão de estudo leva em consideração os desdobramentos do programa sobre a gestão da escola e, para tanto, busca responder ainda: em que medida a implantação do PDDE nas escolas públicas de Cruzeiro do Sul-AC alterou a lógica de organização da gestão escolar nas escolas investigadas? Qual a compreensão que os membros das equipes gestoras têm sobre a implantação do Programa em suas unidades de ensino? Quais as compreensões acerca dos efeitos do Programa sobre a gestão escolar e quais as evidências dessas modificações na visão das equipes gestoras?

De modo a atender as questões de estudo, define-se como objetivo geral: analisar a implantação do Programa Dinheiro Direto na Escola, em Escolas Públicas Estaduais de Cruzeiro do Sul-AC e suas repercussões na gestão da escola. A partir disso, estabelece-se como objetivos específicos: compreender como se deu o processo de implantação do PDDE em três escolas públicas estaduais de Cruzeiro do Sul-AC, bem como, discutir se a implantação do PDDE nas escolas públicas de Cruzeiro do Sul-AC alterou as lógicas da gestão escolar nas escolas investigadas e, por fim, identificar quais as compreensões, que os membros das equipes gestoras das escolas participantes da pesquisa têm, sobre a implantação do Programa e suas implicações na gestão escolar.

A considerar o tema e o objeto da investigação, destaca-se que a pesquisa circunscreve o campo das políticas públicas de financiamento da educação e apresenta reflexões sobre o processo de implantação do PDDE, nas escolas da rede estadual de educação básica, no município de Cruzeiro do Sul-AC. Através da análise de suas implicações nas lógicas de organização da gestão da escola – aspecto que pode contribuir para ampliar as análises desse programa, na rede pública de ensino do Estado do Acre – aponta eventuais pontos de estrangulamento, entre as diretrizes do programa e as necessidades efetivas da gestão e do desenvolvimento escolar, além de fomentar outros olhares e novas reflexões seja sobre o financiamento da educação, como campo de conhecimento, seja sobre a política e os

programas de financiamento voltados para a educação básica e inseridos na realidade educacional acreana, como espaço relativamente pouco explorado

Reconhecendo, portanto, a importância e relevância do presente estudo, destaca-se, preliminarmente, que o financiamento da educação, por meio do Programa Dinheiro Direto na Escola é criado no bojo da reforma do Estado dos anos de 1990, onde foram redefinidas funções estatais, alterando a compreensão do processo de gestão escolar, visando que estas instituições recebessem recursos públicos, mesmo que num primeiro momento somente o ensino fundamental fosse contemplado.

Criado em 1995, com o nome de Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (PMDE) se constitui como a primeira experiência de transferência de recursos do governo Federal, para as instituições de ensino públicas e sem fins lucrativos que atendessem alunos especiais e indígenas, na perspectiva de gerar autonomia— embora essa seja relativa, pois todas as escolas estão inseridas em um sistema ou redes de ensino, desse modo as unidades de ensino se submetem a esse sistema. Vale observar que, a partir de 1998, foi exigida a participação da comunidade escolar (conselho escolar) e de uma unidade executora da escola, para receberem recursos descentralizados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

Por sua natureza, no aspecto do financiamento da educação básica, o PDDE é uma fonte direta de recursos do Governo Federal /MEC/FNDE, que chega às escolas para garantir sua manutenção, com foco na qualidade da aprendizagem do alunado. Dessa forma, o PDDE se constitui como instrumento de garantia financeira, mesmo que não seja o desejado pelos profissionais da educação, mas gera certa estabilidade para os gestores, pois sabem que esses recursos chegam nas datas previstas pelo FNDE.

Assim, considerando o panorama das políticas educacionais de reestruturação do papel do Estado, nos anos de 1990, e como professor atuante na área de políticas públicas e gestão escolar, bem como, inquietado com a questão do financiamento e com a transferência direta para as escolas, surge então o interesse em pesquisar um programa ligado ao financiamento educacional, com transferência de recursos para as escolas, tendo o olhar posicionado, a partir de escolas públicas estaduais do Município de Cruzeiro do Sul, situado no extremo norte da Amazônia.

Conforme já explicitado anteriormente, a escolha do tema justifica-se por se tratar de um Programa que se apresenta como uma das políticas e pautas do Ministério da Educação/MEC, que vem direcionada à “autonomia” da escola preconizada pela legislação educacional, como também por não se desvincular da minha experiência e inserção como

professor atuante na área de políticas públicas e gestão escolar e gestor de sistema de ensino inquietado com essa questão. Portanto, consolida-se o interesse em pesquisar esse tema.

Prosseguindo, destaca-se ainda a discussão de uma questão que parece fundamental, qual seja, a discussão sobre as reformas ocorridas a partir da década de 1990, com desdobramento até os dias atuais, as quais modificaram substancialmente o cenário da educação no Brasil, fundamentalmente a educação básica, tendo em vista a implantação da políticas de fundos como, o FUNDEF e o FUNDEB. Além disso, o processo de implantação de vários programas de financiamento aos sistemas de ensino e às unidades escolares, como é o caso do PDDE e o PAR, por exemplo.

O PAR é o Plano de Ações Articuladas que garante condições de trabalho para os profissionais da educação e gestores dos sistemas ou redes de ensino público. Conforme consta no portal do FNDE, se constitui como uma das estratégias de assistência técnica e financeira iniciada pelo Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, instituído pelo Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007, fundamentado no Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), que oferece aos entes federados um instrumento de diagnóstico e planejamento de política educacional.

Ademais, foi concebido para estruturar e gerenciar metas definidas de forma estratégica, contribuindo para a construção de um sistema nacional de ensino. Trata-se, portanto, de uma estratégia para o planejamento plurianual das políticas de educação, em que os entes Estados e Municípios elaboram o plano de trabalho, a fim de desenvolver ações que contribuam para a ampliação da oferta, permanência e melhoria das condições escolares e, conseqüentemente, para o aprimoramento do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) de suas redes públicas de ensino.

Considerando que o cenário e o contexto da discussão se apoiam na temática do financiamento da educação, particularmente da educação básica, considerou-se então a necessidade de relacionar na discussão a questão da reforma do Estado e o financiamento da educação, via descentralização de recursos, por meio do Programa Dinheiro Direto na Escola a partir dos anos de 1990. Dentro destes limites, recorreu-se às contribuições e análises de autores como Cunha (1991); Oliveira (1998); Vieira (2000); Dourado (2001), Dourado e Paro (2001); Vieira e Freitas (2003); Tommasi (2003); Peroni (2003); Gouveia, Souza e Tavares (2006); Peroni e Adrião (2007); Rosário e Araújo (2008); Pinto e Corbucci (2011); Lück (2013); Gouveia, Yanaguita (2013); Silva (2015); Marinheiro (2016); Mafassioli (2017); Batista (2018); além de referências a textos legais e documentos apresentados no quadro abaixo.

Postas essas considerações importa, portanto, apresentar algumas considerações acerca do percurso metodológico, a natureza do estudo selecionada para essa incursão, o tipo de abordagem, os instrumentos e referências adotadas como base para configuração do estudo.

Assim, parte-se da compreensão preliminar de que conhecer cientificamente é caminhar em direção à busca da verdade na ótica da ciência. O conhecimento das vivências do investigador será superado pela racionalidade, aplicada como método para conhecer o objeto de interesse. Os cuidados e a disciplina de estudo devem ser considerados como meios fundamentais e sistemáticos para que se possa adquirir uma base teórica relacionada tanto ao método científico aplicado quanto ao objeto de estudo (MICHEL, 2015, p. 19).

A metodologia deve ser vista como a forma de se chegar ao conhecimento, por meio de pesquisa. O pesquisador deve ter a seu dispor boas condições para realizar seu trabalho investigativo. Atitude, disciplina, método e técnica investigativa são essenciais para que a pesquisa alcance seu objetivo, pois sem essas condições pode haver comprometimento do trabalho.

O resultado de uma pesquisa científica é um conhecimento considerado válido, pois pode ser aplicado em condições semelhantes e o resultado deve ser sempre o mesmo, ou seja, a ciência produz um tipo de conhecimento que, por sua vez, pode gerar novos olhares sobre os resultados e novas investigações (MICHEL, 2015, p.20).

A investigação científica nasce de uma inquietação, de uma situação problema, de uma questão não respondida, da busca de uma resposta para aquilo que se quer saber, levando o pesquisador a se debruçar sobre o projeto, método, técnica, disciplina e muita ação para que a pesquisa tenha resultado, pois “para ser científica a pesquisa precisa se ancorar em rígidos critérios de coerência, consistência de análise, originalidade e objetividade” (MICHEL, 2015, p. 36), razão pela qual se justifica a necessidade e importância da escolha de uma metodologia adequada ao trabalho investigativo.

Além disso, o conhecimento das fontes que dão suporte ao pesquisador deve ser considerado como uma das etapas essenciais, pois conduz o trabalho investigativo de modo que atenda todo caminhar da pesquisa.

Nesse sentido, Lakatos e Marconi (2008, p.158) apontam que “antes de iniciar qualquer pesquisa de campo, o primeiro passo é a análise minuciosa de todas as fontes documentais que sirvam de suporte à investigação projetada”. Isto dará a oportunidade para melhor compreender o objeto em estudo, bem como, servirá como suporte para que se possa, de forma eficaz, analisar os dados correspondentes à pesquisa.

Para tanto, em função da temática e do objeto de estudo, se realizou uma análise apurada em torno de documentos imprescindíveis e que deram suporte ao estudo, dentre os quais se destacam:

Quadro 1 - Arcabouço jurídico-normativo e bases legais que fundamentam a temática do estudo

Documento	O que trata
Constituição Federal de 1988	Estabelece o ordenamento jurídico-político do país
Lei de Diretrizes e Bases da Educação – LDB, Lei 9.394/96	Fixa diretrizes e bases da educação nacional
Lei 9.424/96 – Lei que criou o FUNDEF	Cria o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério.
Lei 11.494/2007 – Lei que criou o FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos profissionais do Magistério.
Resolução FNDE nº 12, de 10 de maio de 1995	Cria o PMDE
Resolução FNDE nº 03, de 04 de março de 1997.	Estabelece a obrigatoriedade da UEX, a definição de recursos, conforme a região do país e a divisão dos valores em custeio e capital.
MP 1.784 de 1998.	Altera o nome do PMDE para PDDE e determina as Secretarias de Educação como responsáveis pelas prestações de contas.
Decreto 6.094, de 24 de abril de 2007.	Lança o Plano de Metas e Compromissos Todos Pela Educação (Cria o EscolaAcessível).
Resolução FNDE nº 9, 02 de março de 2011	Estabelece etapas/passos para uso dos recursos do PDDE.
Lei nº 12.695, de 25 de junho de 2012.	Contempla os polos da UAB como beneficiário do Programa.
Novo Folder do FNDE (2013)	Determina a memória de cálculo do Programa.
Resolução FNDE nº 10, de 18 de abril de 2013	Define os objetivos do programa
Emenda Constitucional 95 de 2016	Estabelece novo regime fiscal para o país, congelando por 20 anos os gastos (investimentos) com Educação.
Resolução FNDE nº 20, de 19 de outubro de 2018	Dispõe sobre a destinação de recursos financeiros, nos moldes operacionais e regulamentares do PDDE às escolas públicas municipais, estaduais e do Distrito Federal da educação básica. Define % dos recursos destinados para custeio e capital.

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de informações extraídas do portal do FNDE. Acesso em: 22/06/2020

Para (Gil 2008, p. 51) a pesquisa documental é assemelhada à pesquisa bibliográfica, sendo que o elemento diferenciador destas é a natureza das fontes, pois enquanto a pesquisa bibliográfica recorre aos vários autores que tratam do tema de interesse, a instigação documental recorre aos materiais que ainda não sofreram análise. Os demais passos das duas pesquisas são os mesmos, devendo o investigador ficar atento para a exploração das fontes consideradas primárias (documentos oficiais, reportagens de jornal, contratos) e secundárias (relatório de pesquisa, tabelas estatísticas).

O autor afirma ainda que esse tipo de pesquisa fornece dados suficientes em quantidade e qualidade, evitando a perda de tempo para o investigador. Por fim, salienta que a

pesquisa documental se vale de registros cursivos, que são persistentes e continuados a exemplo dos documentos elaborados pelas agências governamentais (GIL, 2008, p. 147).

A investigação caminhou na perspectiva qualitativa que conforme apontada por Michel (2015, p.40), estabelece uma relação entre pesquisador e objeto pesquisado de forma dinâmica especial, contextual e temporal. Os fenômenos devem ser interpretados de acordo com o contexto temporal e dos fatos e deve ainda considerar todos os tipos de interferências das ocorrências.

Sobre a natureza da pesquisa qualitativa, Prodanov e Freitas (2013) destacam que:

Os dados coletados nessas pesquisas são descritivos, retratando o maior número possível de elementos existentes na realidade estudada. Preocupa-se muito mais com o processo do que com o produto. Na análise dos dados coletados, não há preocupação em comprovar hipóteses previamente estabelecidas, porém estas não eliminam a existência de um quadro teórico que direcione a coleta, a análise e a interpretação dos dados (PRODANOV; FREITAS, 2013, p. 70).

Segundo Michel (2015, p. 40), a pesquisa qualitativa trata de fazer análise de dados que não podem ser mensurados estaticamente, pois são sentimentos, sensações, percepções, pensamentos, intenções, comportamentos passados, expectativas futuras, experiências e vivências. Bem como, interpreta os motivos e os significados de um grupo de pessoas referentes ao objeto de estudo. Assim, somente o pesquisador envolvido, com o objeto de estudo, pode compreender e interpretar os valores presentes nas respostas dos investigados.

Em relação à pesquisa de campo, Minayo (2015, p. 61) destaca que esse tipo de abordagem permite a aproximação do pesquisador com a realidade sobre a qual formulou uma pergunta, mas também estabelece uma interação com os “atores” que conformam a realidade e, assim, constroem um conhecimento empírico importantíssimo. Desse modo, os dados foram analisados seguindo a perspectiva qualitativa, ou seja, estatisticamente (percentuais, gráficos, tabelas) e interpretativamente, de modo a conhecer as opiniões do grupo pesquisado.

Ademais, a pesquisa de campo, segundo Michel (2015 p. 51), é aquela cuja coleta de dados foi feita no ambiente natural e, como tal, é importante na investigação social, para estudar comunidades, grupos, indivíduos ou mesmo organizações, pois considera que o mais importante é a explicação dos fenômenos, o entendimento da realidade e os significados construídos a partir das interpretações dadas pelo investigador aos dados observados.

Na pesquisa científica, a técnica para a coleta de dados é um momento importante, porque a partir dela o investigador faz suas análises, confrontando com a teoria (MICHEL, 2015 p. 61). Em outras palavras, é a aplicação do método da pesquisa. Assim, a

técnica é uma ferramenta para colocar em prática o projeto elaborado pelo investigador, com vistas a fornecer informações detalhadas e de interesse do estudo sobre o objeto.

Para a coleta de dados desse estudo, foi utilizado um questionário que atendeu ao propósito do plano de trabalho. Sobre essa técnica Gil (2008, p. 121) ressalta que é “a técnica de investigação composta por um conjunto de questões que são submetidas a pessoas com o propósito de obter informações sobre conhecimentos, crenças, sentimentos, valores, interesses, expectativas, aspirações, temores, comportamento presente ou passado etc.”

O questionário foi aplicado para 18 colaboradores, sendo 9 membros das equipes gestoras (diretor, coordenador pedagógico/ensino e secretário escolar/ coordenador administrativo) das escolas à época da implantação do PDDE e 9 para os membros das equipes gestoras atuais. Com a aplicação do questionário colhi informações quanto ao processo de implantação e implementação do PDDE nas escolas, no tocante ao processo inicial dos trabalhos e os demais desdobramentos imposto pela regulamentação do programa, o que me permitiu realizar uma análise da implantação e implementação do programa em três escolas estaduais em Cruzeiro do Sul-Ac.

Assim sendo, quando o questionário é bem organizado e estruturado, com questões fechadas e abertas, se constitui em um instrumento de grande valor para o pesquisador. As questões fechadas permitiram coletar informações relevantes sobre a percepção que os investigados têm, a respeito do objeto de estudo, possibilitando a análise destas, bem como, a captação das compreensões externadas na coleta dos dados.

Para Gil (2008 p. 121), a construção do questionário deve traduzir os objetivos da pesquisa, ou seja, as questões devem estar articuladas com os objetivos propostos no plano de trabalho, de modo que conduza o colaborador para atender as especificidades da pesquisa. Desse modo, as respostas proporcionarão adquirir os dados necessários para descrever as características da população pesquisada ou para testar as hipóteses (questões de estudo), que foram elaboradas no plano de trabalho da investigação.

Dentre as vantagens do questionário, como técnica de coleta de dados, Gil (2008, p. 122) aponta que possibilita atingir um número grande de pessoas, mesmo que estejam distantes, além disso pode ser enviado pelos correios, não exige treinamento dos pesquisadores, garante o anonimato das respostas. Como também, possibilita que os investigados respondam de acordo com seu tempo e não expõe os pesquisados à influência do investigador no ato da resposta.

No entanto, Michel (2015,p. 91) adverte quanto aos cuidados necessários que se deve ter ao usar questionários para coleta de dados, pois, existe um problema no retorno

destes, alcançando em média 25% de devolução. Ressalte-se que no caso dessa pesquisa, 100% dos questionários aplicados foram devolvidos, isso talvez se justifique por se tratar de um público seletivo (equipes gestoras das escolas), sabedores da importância desse trabalho e absolutamente compreensivos e colaborativos. Cumpre observar que as questões fechadas, presentes no questionário, se limitavam ao campo de manifestação dos colaboradores da pesquisa.

Dessa forma, foram pesquisadas três escolas da rede pública estadual de Cruzeiro do Sul, caracterizadas com as letras A, B e C, sendo uma escola que atende somente o primeiro segmento do ensino fundamental, escola “A”; outra instituição que atende somente o segundo segmento do ensino fundamental, escola “B” e, por fim, uma escola que atende somente o ensino médio, escola “C”, todas situadas na zona urbana do município de Cruzeiro do Sul-AC. A escolha dessas três escolas não foi de caráter aleatório, mas se deve ao fato de ofertarem etapas de ensino diferentes.

Para tratamento (análise) dos dados coletados, trabalhou-se com a análise de conteúdo das questões, uma vez que ela permite uma análise aprofundada das mensagens (Michel, 2015 p. 88) verificando as (in)coerências entre a realidade explícita e a implícita no texto. Destarte, verifica a pertinência das respostas, busca o que não está aparente –revela o que está oculto. Além do mais, exige do pesquisador isenção e responsabilidade, para que não se faça inferências precipitadas ou mal interpretadas, falsos juízos de valor e, com isso, gere dados inválidos.

Acerca disso, Bardin (1977, p.31) ressalta que:

A análise de conteúdo é um conjunto de técnicas de análise de comunicações. Não se trata de um instrumento, mas de um leque de apetrechos; ou, com maior rigor, será um único instrumento, mas marcado por uma grande disparidade de formas e adaptável a um campo de aplicação muito vasto: as comunicações (BARDIN, 1977, p. 31).

Ainda seguindo a linha do pensamento de Bardin (1977), “em última análise, qualquer comunicação, isto é, qualquer transporte de significações de um emissor para um receptor controlado ou não por este, deveria poder ser escrito, decifrado pelas técnicas de análise de conteúdo”. Dessa maneira, a autora compara o analista ao arqueólogo, que trabalha com os vestígios e que os vestígios são a manifestação de estados, de dados e de fenômenos.

No tratamento da análise dos dados da pesquisa, das questões fechadas nos questionários, recorreu-se a percentuais, gráficos e tabelas por expressarem quantitativamente a frequência de respostas dos investigados, permitindo emitir um posicionamento a respeito

das opiniões destes. Assim sendo, o questionário como instrumento de coleta de dados, expressa as opiniões dos investigados e se caracteriza como uma comunicação entre pesquisador e pesquisado.

Para a organização do trabalho com a análise de conteúdo, adotou-se três etapas/fases, conforme descrita por Bardin (1994, p.102) sendo elas:

Fase 1. A pré-análise (fase de organização do material), pode-se dizer que é um planejamento do trabalho, pois consta nessa fase três atividades, a saber: escolha dos documentos que nortearão as leituras flutuantes e conhecimentos prévios de análise, formulação de hipóteses (questões de estudo) e objetivos, por fim, elaboração de indicadores (questões de estudo) para a interpretação final dos dados coletados e do trabalho.

Fase 2. A exploração do material, que é uma fase considerada longa e cansativa devido as operações de codificação, desconto ou enumeração, em função de regras previamente formuladas.

Fase 3. Tratamento dos resultados obtidos e interpretação (análise). Nessa fase, os resultados são trabalhados de maneira a serem significativos e válidos. A partir desses dados, o investigador pode fazer inferências acerca dos resultados alcançados, articulados com as questões de estudo e objetivos do trabalho.

Quadro 2 - Etapas / fases de desenvolvimento de análise de conteúdo

Fase 1. Pré-análise	<ul style="list-style-type: none"> - Escolha dos documentos; - Organização do material; - Extração de dados considerados importantes para o trabalho - Leitura flutuante, e - Elaboração de hipóteses (questões de estudo) e objetivos da investigação.
Fase 2. Exploração do material	<ul style="list-style-type: none"> - Análise dos documentos selecionados - Criação de categorias para análise a priori; - Recorte em unidades de significados; - Elaboração de matriz de referência; - Agrupamentos das unidades com características comuns.
Fase 3. Tratamento dos resultados	<ul style="list-style-type: none"> - Inferências; Interpretações, e - Resultados /conclusões.

Fonte: Elaborado pelo autor, a partir de Bardin (1994, p.102).

Na análise dos dados quantitativos foi realizado um levantamento das questões que apresentavam a mesma resposta e transformados em percentuais, gráficos e tabelas, de modo a externar as compreensões dos sujeitos pesquisados, oportunidade em que se procurou estabelecer articulações, bem como, fazer as devidas interpretações e desenvolver análises condizentes às perguntas que orientam a presente investigação.

Neste sentido, conforme já se explicitou, a realização desse trabalho seguiu várias etapas que se entrelaçam: escolha do objeto a ser investigado, levantamento de obras, artigos, dissertações, teses, leis, resoluções, manuais sobre a temática, elaboração do projeto com a definição da problemática a ser estudada, dos objetivos e das questões de estudo, definição do *locus* da pesquisa e público alvo a ser investigado, seleção da literatura para compor o quadro teórico do trabalho, elaboração do instrumento para coleta de dados, aplicação dos questionários, definição de matriz de referências para análise dos dados, agrupamento das respostas presentes na coleta dos dados e análise dos dados articulados com os teóricos e estudos da temática.

Abre-se um parêntese para destacar que, as importantes contribuições apresentadas por ocasião da realização do exame de qualificação, foram essenciais para as correções de percurso e ajustes de rotas que puderam ser feitas nos últimos meses que antecederam a finalização do estudo.

Dessa forma, o presente estudo está organizado em forma de capítulos, cuja estrutura formal contempla: a introdução na qual se apresenta, em linhas gerais, elementos que compõem minha trajetória profissional, enquanto professor da educação básica e da educação superior, além da apresentação que baliza a configuração do estudo, do ponto de vista de questões metodológicas e teóricas.

O capítulo I discute questões referentes ao financiamento da educação brasileira, na esteira da aprovação da Constituição Federal de 1988, na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Lei 9.394/96; além da implementação da política de fundos, consubstanciada no Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (FUNDEF); a Lei 9.424/96 – Fundode Desenvolvimento do Ensino Fundamentale Valorização dos Profissionais do Magistério; Lei 11.494/2007, que criou o FUNDEB, o PDDE; bem como, a aprovação do Plano Nacional de Educação 2014 a 2024 – Lei 13.005/2014 e as implicações decorrentes da aprovação da Emenda Constitucional Nº 95/2016 que Institui o Novo Regime Fiscal (congelamento dos gastos públicos).

O capítulo II apresenta e discute questões de natureza conceitual e teórica afetas ao tema da gestão democrática. Além disso, situa a questão da regulamentação da gestão democrática no contexto da reforma implementada, nos anos 1990, pelo Estado brasileiro com destaque ao processo efetuado no âmbito do sistema de ensino do Acre.

O capítulo III apresenta um panorama das escolas investigadas, no contexto da rede pública estadual do Município de Cruzeiro do Sul, além dos dados e achados da pesquisa,

procurando, assim, estabelecer uma análise de seus resultados, a partir das categorias analíticas e à luz do referencial teórico.

Por fim, nas considerações finais, retoma-se alguns dos elementos centrais que nortearam este estudo, bem como, a problemática de alguns dos seus achados.

CAPITULO I - FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO NO BRASIL: ALGUNS ELEMENTOS DE ANÁLISE

Este capítulo versará sobre o financiamento da educação nacional, tendo como marco inicial a Constituição Federal de 1988, passando por outros instrumentos jurídicos que abordam essa temática e finalizando com o PDDE.

O PDDE, como objeto da investigação, se constitui como um Programa de financiamento da educação, de maneira que os recursos são descentralizados com transferência direta para as escolas e, como tal, está ligado à política de financiamento da educação brasileira

Assim, a discussão contida nesse capítulo se articula com o objeto da investigação, uma vez que os instrumentos normativos, como Constituição de 1988, FUNDEF, FUNDEB, Emenda Constitucional nº 59 de 2009 e, recentemente, a Emenda Constitucional nº 95 de 2016, tratam da questão do financiamento da educação. Ademais, a Carta Magna teve o art. 60, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, modificado algumas vezes, para atender o que impôs a política de financiamento educacional.

1.1. Marcos legais da educação nacional: questões e atualizações

Tratar da política educacional brasileira e seus desdobramentos, sob a perspectiva do financiamento da educação, envolve processos complexos no que tange à organização, manutenção, à gestão, à regulamentação e à regulação dos sistemas de ensino. A questão fica mais complexa à medida que envolve as relações entre os entes federados, suas responsabilidades e articulações necessárias, de modo que as políticas e os programas educacionais possam garantir o acesso escolar, a gestão dos sistemas e unidades de ensino, bem como, o processo de aprendizagem.

Mais recentemente, no Brasil, os instrumentos normativos das políticas educacionais e dos programas de educação, que tratam do financiamento da educação nacional, estão ordenados e regulamentados a partir do que dispõe a Constituição Federal de 1988, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº 9.394/96; a Emenda Constitucional 14, convertida na Lei nº 9.424/96, que criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF); o Plano Nacional de Educação (2001 - 2011) referendado pela Lei nº 010172/2001; a Emenda Constitucional 59, convertida

na Lei nº 11.494/2007 que criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB); como também, o atual Plano Nacional de Educação (2014 – 2024), Lei nº 13.005 de 2014, e a Emenda Constitucional 95, que institui novo regime fiscal do país, gerando um congelamento dos gastos (investimentos) com educação por vinte anos.

Esses atos, além de decretos presidenciais, resoluções e Instruções Normativas do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), normatizam as políticas e os programas de financiamento da educação. Dentre os programas de financiamento da educação, o PDDE é um dos que tem maior longevidade e será discutido de forma mais detalhada a posteriori.

A Constituição Federal de 1988 demarca uma compreensão de educação diferente das demais Cartas Magnas, pois trouxe uma concepção de educação básica que abrange desde a educação infantil até o ensino médio. A definição de educação, como direito de todos e dever do Estado (CF, art. 205), demonstra que o poder público deve assumir a responsabilidade pela oferta da educação para todos, indistintamente e independente de gênero, raça, credo ou idade, uma vez que essa passa a ser reconhecida como direito.

Os princípios do ensino, elencados no art. 206 da CF, garantem a igualdade de chegada e permanência na escola, bem como a gratuidade do ensino nos estabelecimentos oficiais, gestão democrática e valorização dos profissionais da educação. Esses princípios orientam a condução da educação, de maneira que esta seja de qualidade e democrática, bem como norteiam os sistemas ou redes de ensino público.

Por sua vez, o art. 208 da CF traz as garantias do Estado para com a educação, definindo o ensino fundamental como obrigatório e gratuito, com progressiva extensão do ensino médio também gratuito, atendimento educacional especializado aos estudantes deficientes. Além disso, garante que a educação infantil deve ser ofertada em creches e pré-escolas, para as crianças de até 5 anos de idade e o ensino noturno deve ser adequado às condições dos educandos. Garante, ainda, que os programas suplementares devem atender os estudantes com material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde. Importante ainda citar que a referência feita ao ensino obrigatório, como direito público subjetivo, implica na responsabilização da autoridade competente, caso seu oferecimento seja irregular ou não seja oferecido.

Dessa forma, a Constituição Federal de 1988 responsabiliza o poder público para o cumprimento e garantia do ensino obrigatório, devendo este fazer a chamada pública e recensear os educandos a cada ano escolar. Essa dimensão fica mais evidente quando, em seu

art. 211, são definidas as responsabilidades de cada ente subnacional, de maneira que cada um saiba qual sua área de atuação prioritária. Em se tratando de educação, a União exercerá função redistributiva e supletiva, de modo a equalizar as oportunidades e atender o padrão mínimo de qualidade, mediante assistência técnica e financeira aos Estados, Distrito Federal e Municípios.

No tocante aos percentuais que a União e cada Estado, Distrito Federal e Municípios devem investir anualmente em educação, o art. 212 da CF de 88 aduz que no mínimo 18% para a União, 25% para os Estados, Distrito Federal e Municípios, resultantes da receita de impostos, na manutenção e desenvolvimento do ensino. Esse mesmo artigo alude que a educação básica pública terá, como fonte adicional de financiamento, a contribuição social do salário-educação. Quanto à distribuição dos recursos públicos para a educação, o art. 213 da CF de 88, afirma que esses recursos serão destinados às escolas públicas, podendo ser enviado para escolas comunitárias, confessionais e filantrópicas, desde que atendam às definições dos incisos I e II do artigo supramencionado.

No quadro a seguir, apresentam-se os percentuais que, historicamente, as constituições brasileiras definiram como obrigatórios em termos de aplicação na educação.

Quadro 3 - Percentuais de vinculação de recursos para a educação nas constituições brasileiras

Ano	Norma Legal	% União	% Estados e Distrito Federal	% Município
1934	Constituição Federal	10%	20%	10%
1937	Constituição Federal	0%	0%	0%
1942	Decreto – lei 4.958	0%	15% a 20%	10% a 15%
1946	Constituição Federal	12%	20%	20%
1967	Constituição Federal	0%	0%	0%
1969	Reforma da Constituição Federal	0%	0%	20%
1971	Reforma da LDB – (4.024/61) Lei 5.692/71	0%	0%	20%
1983	Emenda Constitucional 24 (Emenda Calmon)	13%	25%	25%
1988	Constituição Federal	18%	25%	25%

Fonte: Adaptado pelo autor a partir de Oliveira (2002, p. 98).

Quando se observa os percentuais definidos nas constituições brasileiras, percebe-se uma movimentação de sempre cobrar dos municípios, exceto as Constituições de 1937 e 1967 que não determinaram percentuais para nenhum dos entes federados. Nas demais, os municípios foram obrigados a investir em educação, enquanto que para os Estados e a União nem sempre houve essa cobrança. Isso demonstra que, quando se trata de recursos para a

25%

educação, os municípios sempre tiveram uma participação maior em percentuais quando comparados aos demais entes federados.

As definições de percentuais, emanadas do art. 12 da CF de 1988, se comparadas às demais constituições, apresentam um avanço em termos de quantitativos mínimos, tendo em vista que a União deve, obrigatoriamente, investir em educação pública ou atender ao disposto no art. 213, da CF. Além disso, os percentuais de Estados e Municípios se mantiveram no mesmo patamar que vinha sendo praticado desde a aprovação da Emenda Constitucional 24 de 1982 (a chamada Emenda Calmon).

Ao lado dos percentuais mínimos a serem investidos em educação, os Programas Suplementares e a fonte adicional de recursos inscritos na Constituição apontam para uma perspectiva de maior volume de recursos financeiros, visando uma educação de qualidade e que seja ofertada a todos, de modo a corrigir as desigualdades entre os entes federados. Ressalta-se que o art. 60, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, foi alterado por meio da Emenda Constitucional 14 de 1996, que deu origem à criação do FUNDEF, condição essa que inaugurou um outro momento em matéria de financiamento da educação pública escolar.

Neste contexto, após oito anos da promulgação da Constituição de 1988, foi aprovada a nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei nº 9.394/96, definindo um novo ordenamento para todos os níveis e modalidades de educação. Importa salientar que a LDB/1996 versa sobre a educação em sentido amplo e sentido restrito.

No sentido amplo, na LDB de 1996, conforme art. 1º, a educação é definida como aquela educação que acontece em diversos espaços e ambientes formativos, ou seja, alude que se aprende em qualquer lugar e espaço, independente das formalidades. Já a educação em sentido restrito deve ser compreendida como aquela que acontece em ambientes formais, ofertadas nas instituições educacionais, seguindo as formalidades e exigências da legislação, portanto, da LDB.

Quanto às finalidades da educação, a LDB, Lei nº 9.394/96, aponta que são três: o pleno desenvolvimento do educando, que está direcionado para um processo formativo que envolva as dimensões cognitiva, afetiva, motora, social e emocional; o preparo para o exercício da cidadania, que envolve a formação de um sujeito para atuar socialmente, conhecendo seus direitos e deveres, de modo a exercer a cidadania plena, participando de uma vida em sociedade; e a preparação para o trabalho, que direciona a formação para a vida laboral de modo crítico, para que o sujeito possa acompanhar os arranjos produtivos da modernidade.

Desse modo, a atual LDB amplia os princípios educacionais consagrados na Constituição, de maneira que se possa direcionar a educação brasileira, apontando, para os sistemas ou redes de ensino, as diretrizes que devem nortear a ação educativa. A aludida lei define, ainda, as responsabilidades de cada ente federado no que concerne às diferentes etapas da educação básica.

Assim, a União, conforme consta no art. 9, coordena a política nacional de educação e cuida das instituições federais de ensino (Sistema Federal), exercendo função de assistência financeira, supletiva e técnica aos demais entes subnacionais. Aos Estados, o art. 10º estabelece que, em linhas gerais, cabe o cumprimento das políticas educacionais definidas pelo Governo Federal (MEC/FNDE), bem como, a elaboração de suas políticas e diretrizes educacionais, de acordo com o que é definido nacionalmente, e garantida oferta do ensino fundamental e médio. Em relação aos municípios, o art. 11 preceitua que devem cumprir as determinações dos órgãos superiores e do seu sistema (MEC, FNDE, CEE, CME), baixar normas complementares para seu sistema de ensino e garantir a oferta do ensino infantil e fundamental.

Portanto, a LDB não trata especificamente de recursos para a educação, mas apresenta um conjunto de ações que devem ser cumpridas pelos três entes federados, que exigem um vultoso montante de recursos. Para atender a questão do financiamento da educação, após aprovação da Constituição Federal de 1988, foi criada e aprovada a chamada Lei dos Fundos Educacionais, primeiramente com o FUNDEF, em 1996, através da Lei nº 9.424 e, posteriormente, o FUNDEB pela Lei nº 11.494/2007.

1.2 A implementação da política de fundos: o FUNDEF e o FUNDEB: demarcações e redefinições no cenário da educação nacional

A política de vinculação de percentuais para a educação, ao longo do tempo, tem sofrido alternâncias de dispositivos legais Constitucionais. Em poucas Constituições foi demarcado essa vinculação, como já mencionado na subseção anterior.

No Brasil, algumas Constituições trouxeram a vinculação de percentuais que a União deveria investir em educação, a exemplo das CF de 1834 que definiu 10%, a de 1946 que definiu 12%, a CF 1983 com 13% e a CF de 1988 que ampliou para 18%.

A política de fundos é uma discussão que ganha visibilidade mais recente, embora, segundo Silva (2012), a formulação e implantação de política de fundo remonte o Movimento dos Pioneiros, somente nos anos de 1990 foi implantada.

Criado em 1996, a partir da aprovação da Emenda Constitucional 14, convertido em Lei, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério, o FUNDEF, é um fundo de natureza contábil que entrou em vigor para todos os Estados e Municípios em 1º de janeiro de 1998, mas podia ser implementado a partir de 1997 para os estados que assim desejassem. O FUNDEF era composto por 15% dos seguintes recursos: imposto sobre circulação de mercadorias e serviços devidos aos Estados, Distrito Federal e Municípios (ICMS); Fundo de Participação dos Estados (FPE); Fundo de Participação dos Municípios (FPM); Imposto sobre produtos Industrializados (IPI) e a complementação da União quando for o caso.

Os recursos do FUNDEF deveriam ser aplicados exclusivamente na manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental público e na valorização de seu Magistério, conforme a Lei nº 9.394/96. Assim, a distribuição dos recursos era feita pelo Fundo Estadual, que observava o número de alunos matriculados nas redes ou sistemas de ensino de 1ª a 8ª série, levando em consideração o valor do custo de cada aluno a nível nacional, definido pelo MEC/FNDE, ou o valor do custo de cada aluno a nível estadual, a partir da previsão orçamentária feita a cada final de ano.

A partir de 1998, momento de implantação em todos os Estados do FUNDEF, deveriam ser observadas quatro variáveis de custo aluno, de acordo com as matrículas ou estabelecimento de ensino, a saber:

- a) alunos matriculados de 1ª a 4ª série;
- b) alunos matriculados de 5ª a 8ª série;
- c) estabelecimentos de ensino especial e;
- d) escolas rurais.

Para efeito de transferência de recursos para os sistemas ou redes de ensino, somente seriam consideradas as matrículas presenciais apuradas no senso escolar de cada ano, pelo Ministério da Educação, conforme discriminado no quadro abaixo.

Quadro 4 - Custo aluno FUNDEF – 1997 a 2006

Ano	Valor em Reais definido pelo MEC/FNDE	Observação	Ato legal de fixação do valor
1997	300,00	1º ao 8º ano do Ensino fundamental	Art. 6º, § 4º da Lei n.º 9.424, de 24.12.1996

199	315,00	1º ao 8º ano do Ensino fundamental	Dec. n.º 2.440, de 23.12.1997
1999	315,00	1º ao 8º ano do Ensino fundamental	Dec. n.º 2.935, de 11.01.1999
2000	333,00 349,65	1ª a 4ª série 5ª ao 8ª e Educação Especial	Dec. n.º 3.326, de 31.12.1999
2001	363,00 381,15	1ª a 4ª série 5ª ao 8ª e Educação Especial	Dec. n.º 3.742, de 01.02.2001
2002	418,00 438,90	1ª a 4ª série 5ª ao 8ª e Educação Especial	Dec. n.º 4.103, de 24.01.2002
2003	462,00 485,10	1ª a 4ª série 5ª ao 8ª e Educação Especial	Dec. n.º 4.861, de 20.10.2003
2004	564,63 592,86	1ª a 4ª série 5ª ao 8ª e Educação Especial	Dec. n.º 5.299, de 07.12.2004
2005	620,56 632,97 651,59 664,00	Séries iniciais zona urbana Séries iniciais zona rural Quatro séries finais zona urbana Quatro séries finais-rural e ed. especial zona urbana e rural	Dec. n.º 5.374, de 17.02.2005
2006	682,00 696,25 716,73 730,38	Séries iniciais zona urbana Séries iniciais zona rural Quatro séries finais zona urbana Quatro séries finais-rural e ed. especial zona urbana e rural	Dec. n.º 5.690, de 03.02.2006

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de informações extraídas do portal do FNDE.

Observando os valores definidos a cada ano, no âmbito do FUNDEF, percebe-se que de 1997 até 2006, ano final de validade desse fundo, os valores tiveram um aumento de aproximadamente duas vezes o valor definido no primeiro ano do FUNDEF, em 1997, o que pode ser considerado pouco, frente ao tempo de duração do Programa (uma década). Contudo, gerou um aumento nas matrículas dos sistemas ou redes municipais de ensino. Gonçalves e França (2013, p. 274) elucidam que “a descentralização dos recursos educacionais juntamente à expansão das matrículas teve início a partir de 1996, após as reformas constitucionais que culminaram na criação do FUNDEF”.

A criação desse fundo de financiamento da educação pode ter gerado incentivos financeiros aos municípios, fazendo com que estes disputassem as matrículas do ensino fundamental com os sistemas ou redes estaduais de ensino, ampliando, assim, seu contingente de matrículas, visto que os recursos recebidos pelos entes federados correspondiam ao número de alunos matriculados no ensino fundamental dos municípios e dos estados.

É importante observar que, nos três primeiros anos de seu funcionamento, o custo por aluno correspondia ao mesmo valor para todas as matrículas do ensino fundamental. Posteriormente (ano 2000), passou a considerar outras variáveis para definição dos valores que cada ente deveria receber, conforme demonstrado no quadro acima. Desse modo, os valores de cada fundo eram divididos a cada mês pelas matrículas do ensino fundamental.

Assim, esses recursos recebidos, levou ao aumento da eficiência educativa nos municípios, independente do quantitativo populacional.

Sobre essa questão são pertinentes as análises de Gonçalves e França (2013, p. 274) quando afirmam que:

A descentralização traz aumentos de eficiência para os municípios com menores e maiores populações, não necessariamente, para o grupo dos mais eficientes. A complementaridade de recursos entre União, Estados e Municípios na forma do Fundef logra impactos positivos sobre a eficiência dos municípios (GONÇALVES; FRANÇA, 2013, p. 274).

Depreende-se que essa eficiência veio do aumento dos recursos recebidos, uma vez que, antes do FUNDEF, muitos municípios brasileiros tinham poucas matrículas em sua rede de ensino. Com o incremento dos recursos oriundos da criação do FUNDEF, as redes municipais passaram a disputar com os estados a busca e a matrícula de alunos no ensino fundamental em suas escolas. Do exposto, pode-se dizer ainda que o cenário posterior ao ano de 1996 apontava para um desenho de um novo formato de financiamento da educação pública, sobretudo do ensino fundamental, o que deu início, entre redes públicas de ensino, ao fenômeno chamado de transferência de matrículas, caracterizando-se como uma espécie de municipalização do ensino.

Outro fato que deve ser observado em relação ao FUNDEF diz respeito às variações do custo por aluno. Nos três primeiros anos, teve um único custo para todas as séries do ensino fundamental. Contudo, a partir do ano 2000 até 2004, foram adotadas duas variações de custo aluno: sendo um valor para os alunos matriculados de 1ª a 4ª série e outro valor para os alunos matriculados de 5ª a 8ª série, incluindo alunos especiais. Somente nos últimos dois anos (2005 e 2006) de vigência do Programa é que foram adotadas quatro variações de custo aluno, conforme descrito no quadro acima nº. 4.

Pelas definições das variações de custo aluno é possível perceber que, no decorrer da execução do FUNDEF, foram construídos mecanismos de ajustes, de maneira que o custo aluno pudesse representar a etapa/modalidade de ensino e localização da escola. De acordo com Sales e Silva (2013, p. 1.290) esse processo se deu de maneira que:

Várias estratégias eram feitas pelas redes estaduais e municipais para ampliar suas matrículas, uma vez que, no contexto de um mesmo município geralmente havia escolas municipais e estaduais realizando o mesmo atendimento. Assim, dependendo do contexto de cada estado, as matrículas do ensino fundamental passaram a ser objeto de disputa entre estado e município (SALES; SILVA, 2013, p. 1290).

Decorre do exposto, que as disputas pelas matrículas do ensino fundamental ocorreram devido aos recursos do FUNDEF que os estados e municípios passaram a receber e estavam condicionados ao número de matrículas do seu sistema/rede de ensino. Nesse sentido, o FUNDEF concorreu para um aumento de matrículas nessa etapa da educação.

Gonçalves e França (2013) elucidam que nos três primeiros anos do FUNDEF, a taxa de matrículas das crianças de 7 a 14 anos saltou de 92% para 97%. Além disso, os autores apontam que os municípios atendiam 41% das matrículas do ensino fundamental e em 2002 passou para 54%, o que demonstra a concorrência entre estados e municípios pelos alunos do ensino fundamental – o que representava maior volume de recursos nas contas desses entes e, conseqüentemente, de matrículas.

Ainda sobre o FUNDEF, merece destaque a questão da priorização do ensino fundamental em detrimento das outras etapas e modalidades da educação básica, pois segundo analisa Davies (2006, p 756) a ação do governo brasileiro teve como referência organismos internacionais e não trouxe dinheiro novo para a educação.

Inspirado na orientação dos organismos internacionais de priorização do ensino fundamental, o FUNDEF, apesar de prometer desenvolver o ensino fundamental e valorizar o magistério, praticamente não trouxe recursos novos para o sistema educacional brasileiro como um todo, pois apenas redistribuiu, em âmbito estadual, entre o governo estadual e os municipais, uma parte dos impostos que já eram vinculados ao mde, mesmo antes da criação do Fundo, com base no número de matrículas no ensino fundamental regular das redes de ensino estadual e municipais (DAVIES, 2006, p. 756).

Nesse sentido, o FUNDEF notabilizou-se por definir um valor por aluno ano, redefinindo, para estados e municípios, em quê e como gastar os recursos do fundo. Dessa forma, o Governo Federal entendia que os valores eram suficientes para o alcance de um padrão mínimo de qualidade para essa etapa da educação básica.

Entre outras vantagens e benefícios do FUNDEF, está a sua função de separar parte dos recursos que estados e municípios são obrigados a investir na educação, alocando em um fundo e redistribuindo para os sistemas ou redes de ensino dos entes subnacionais. Assim, estabelece-se onde deve ser gasto esses recursos, direcionando as ações de gestores e garantindo um percentual de no mínimo 60% para remuneração de profissionais da educação.

Uma das críticas que se faz ao FUNDEF é devido ao valor do custo por aluno. Isto porque, foi definido sem dar margem para uma discussão mais ampla com os segmentos e

organização envolvidos com a educação pública de qualidade, fazendo com que os repasses para manutenção do ensino seja aquém do desejado.

Decorrido o prazo de validade do FUNDEF, o Governo brasileiro tratou de elaborar um novo plano para o financiamento da educação, de modo que atendesse todas as etapas da educação básica.

Nasce, então, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais do Magistério (FUNDEB), criado pela Lei nº 11.494 de 20 de junho de 2007, sendo um fundo de natureza contábil. Assim, o nascer do FUNDEB vem cheio de novas esperanças, pois a cobertura financeira de toda educação básica aponta para uma situação menos dramática do que foi vivido com o FUNDEF. No quadro a seguir, é possível perceber as origens dos recursos que compõem o FUNDEB, bem como os percentuais de aplicação no período de implantação.

Quadro 5 - Origem dos Recursos do FUNDEB

Imposto	Artigo CF	2007	2008	2009
ITCMD - Imposto sobre Transmissão causa mortis e doação, de quaisquer bens ou direitos (Estadual)	Art. 155, inciso I	13,33%	13,33%	20%
ICMS - Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transportes Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (Estado)	Art. 155, inciso II	16,66%	18,33%	IPVA
IPVA - Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores - (Estadual)	Art. 155, inciso III	6,66%	13,33%	20%
Competência residual (participação estadual)	Art. 157, inciso II	6,66%	13,33%	20%
ITR - Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (participação municipal)	Art. 158, II	6,66%	13,33%	20%
IPVA (participação municipal)	Art. 158, III	6,66%	13,33%	20%
ICMS (participação municipal)	Art. 158, IV	16,66%	18,33%	20%
FPE (%Estado)	Art. 159, alínea "a"	16,66%	18,33%	20%
FPM (Município)	Art. 159, I, alínea "b"	16,66%	18,33%	20%
PIexp (participação estadual)	Art. 159, II	16,66%	18,33%	20%
PIexp (participação municipal)	Art. 159, II, L.C. n.º 61/89, art. 5.º	16,66%	18,33%	20%
ICMS Desoneração de Exportações (LC 87/96)		16,66%	18,33%	20%

Fonte: Elaborado pelo autor com base na Lei 11.494/2007.

Na verdade, o FUNDEB não é um único fundo, são ao todo 27 fundos. Destes, 26 são estaduais e 1 no Distrito Federal e serve como instrumento de redistribuição de recursos, com o objetivo de atender toda a educação básica em suas etapas e modalidades,

isto é, creches, pré-escolas (Educação Infantil), Ensino Fundamental, Ensino Médio até a Educação de Jovens e Adultos (EJA).

Importa salientar que o FUNDEB entrou em vigor em janeiro de 2007 e tem prazo de validade de 14 anos, se estendendo até o final de 2020, conforme prevê a Emenda Constitucional 53, convertida na Lei nº 11.494/2007, que alterou substancialmente o art. 60 do Ato de Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT). Tendo em vista que é meado de 2020, o prazo está se encerrando, o que implica na exigência de um novo programa de financiamento da educação básica, em substituição a este que se encerra.

Entre as mudanças que o FUNDEB trouxe três são fundamentais, para ampliação do aporte financeiro para estados e municípios: a ampliação da cesta de imposto que compõe o fundo; a maior faixa de variação do custo aluno, sendo referência para todas as demais variações das séries iniciais do ensino fundamental, conforme definido no §1º do art. 10, da Lei nº 11.494/2007, onde aduz que “a ponderação entre diferentes etapas, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino adotará como referência o fator 1 (um) para os anos iniciais do ensino fundamental urbano, observado o disposto no § 1º do art. 32 desta Lei”. E, não menos importante, o aumento do percentual dos recursos destinados ao fundo, saltando de 15% no FUNDEF para 20% no FUNDEB. No quadro abaixo, de forma sintética, se apresenta uma comparação entre o FUNDEF e o FUNDEB, no tocante às fontes de recursos dos fundos e percentuais que compõe cada um deles.

Quadro 6 - Comparativo entre o FUNDEF e o FUNDEB

Características	FUNDEF	FUNDEB
Composição dos recursos	ICMS + FPE + FPM + IPI-Exp. + LC 87/96	Idem + IPVA + ITR + ITCD
Alíquota	15%	20%
Complementação da União	Segundo a EC 14/96: garantir mínimo igual à média (o que equivaleria cerca de R\$ 5 bilhões/ano); Real: R\$ 314 milhões em 2006.	R\$ 4,5 bi em 3 anos (depois: mínimo 10% da contribuição dos Estados e municípios).
Critério de repartição dos recursos entre estados e municípios	Alunos do ensino fundamental regular público.	Alunos da educação básica presencial: pública + conveniadas [creche e pré-escolas (por 4 anos) e ed. especial exclusiva.
Recursos da complementação da União para projetos	Não existe.	Até 10% (para Estados que recebem a complementação)
Profissionais do magistério	60%	60%
Piso Salarial Nacional	Omite	Deveria ser aprovado até 31/08/2007.
Custo-aluno qualidade	A ser implantado a partir de 31/12/2001 (Obs.: nunca foi).	Sem prazo para implantação.

Fonte: Pinto(2007).

Pelo exposto, percebe-se que a não definição do prazo, para se estabelecer o custo-aluno qualidade, pode ter exercido uma retração no montante de recursos que a União aplicaria na complementação para Estados, Distrito Federal e Municípios, uma vez que a expectativa da definição do custo-aluno qualidade elevaria o valor do montante que os sistemas ou redes de ensino receberiam.

Para definir os valores do custo por aluno das demais etapas e modalidades, do valor por aluno da educação básica, é necessário que se observe o que determina o § 2º do art. 10 da Lei do FUNDEB:

A ponderação entre demais etapas, modalidades e tipos de estabelecimento será resultado da multiplicação do fator de referência por um fator específico fixado entre 0,70 (setenta centésimos) e 1,30 (um inteiro e trinta centésimos), observando-se, em qualquer hipótese, o limite previsto no art. 11 desta Lei (BRASIL, 2007).

O art. 10 da Lei nº 11.494/2007, elucida que a distribuição proporcional de recursos dos Fundos levará em conta as seguintes diferenças entre etapas, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino da educação básica:

I - creche em tempo integral; II - pré-escola em tempo integral; III - creche em tempo parcial; IV - pré-escola em tempo parcial; V - anos iniciais do ensino fundamental urbano; VI - anos iniciais do ensino fundamental no campo; VII - anos finais do ensino fundamental urbano; VIII - anos finais do ensino fundamental no campo; IX- ensino fundamental em tempo integral; X - ensino médio urbano; XI - ensino médio no campo; XII - ensino médio em tempo integral; XIII - ensino médio integrado à educação profissional; XIV - educação especial; XV- educação indígena e quilombola; XVI - educação de jovens e adultos com avaliação no processo;- XVII - educação de jovens e adultos integrada à educação profissional de nível médio, com avaliação no processo; XVIII - formação técnica e profissional prevista no inciso V do caput do art. 36 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 . (Incluído pela lei nº 13.415, de 2017) (BRASIL, 2007).

As diversas variações, de custo por aluno definidas no FUNDEB, demonstram que em cada etapa/nível/modalidade de educação, há uma diferenciação. Isto porque, em cada etapa, se deve considerar diversos elementos como localidade da escola, tamanhos dos agrupamentos das turmas, quantidade de professores nas turmas, insumos necessários para o desenvolvimento das atividades pedagógicas e administrativas.

Ao observar a movimentação das ponderações do FUNDEB, entre os anos de 2007 a 2019, é possível perceber que a creche conveniada, em tempo integral, bem como os anos iniciais e finais do ensino fundamental urbano, ensino médio integral, ensino médio integrado

à educação profissional, educação especial, educação indígena e quilombola, durante esses 13 anos, não sofreram reajuste dos valores.

Vale questionar se durante todo esse tempo os insumos, que são necessários para garantir a permanência dos alunos nas escolas, não cresceu seus valores, de maneira que as escolas tenham tido condições de ofertarem a mesma qualidade, quantidade de materiais, equipamentos e manutenção da estrutura escolar. Se observados os índices inflacionários desses anos, nota-se que a cada ano houve, sim, aumento dos preços de muitos produtos, o que pode ter ocasionado uma condição mais precária para as escolas, no tocante à suprir suas necessidades.

Entrementes, as demais variáveis sofreram reajustes no decorrer desses 13 anos, como a creche pública de tempo integral, que em 2008 era de R\$ 1,1, em 2019 passou para R\$ 1,3, embora tenha sido pouco significativo.

A movimentação das variáveis indicam que no decorrer dos anos, o valor aluno/etapa/modalidade, em sua maioria, foi aumentando. Apesar de esses aumentos terem sido pequenos, quando se multiplica por número de alunos matriculados nos sistemas ou redes de ensino, pode significar um valor substancial no decorrer de um ano.

Além disso, observa-se que a educação infantil (creche e pré-escola), no ano de 2007, primeiro ano de vigência do FUNDEB não teve fator de ponderação e, em 2008, teve um fator de ponderação menor que o custo aluno nacional (1ª a 4ª série urbana), haja vista que o fator de ponderação foi de 0,8 para creches em tempo parcial. No decorrer dos anos, esses valores foram aumentando gradativamente e chegou ao final de 2019 com o fator de ponderação de 1,15 para essa etapa de educação.

Ao definir como valor de referência as séries urbanas de 1ª a 4ª, para as demais variáveis de custo aluno, o FUNDEB aponta que em cada região e de acordo com a idade das crianças, são necessários processos e materiais diferentes, o que faz alterar os valores financeiros que devem ser destinados para a manutenção do ensino. O quadro abaixo apresenta os valores de referência do custo aluno nacional, do ano de 2007 a 2020 – período da vigência do FUNDEB.

Quadro 7 - Custo aluno Nacional FUNDEB - Valor de referência para os anos iniciais do ensino fundamental urbano 2007 a 2020

Ano	Valor em Reais definido pelo MEC/FNDE	Ato legal de fixação do valor
2007	R\$ 947,24	Portaria Interministerial nº 1030, de 6 de novembro de 2007
2008	R\$ 1.132,34	Portaria Interministerial nº 1.027, de 19 de agosto de 2008.

2009	R\$ 1.350,09	Portaria Interministerial nº 221, de 10 de março de 2009.
2010	R\$ 1.415,97	Portaria Interministerial nº 1.227, de 28 de dezembro de 2009.
2011	R\$ 1.722,05	Portaria Interministerial nº 1.459, de 30 de dezembro de 2010.
2012	R\$ 1.867	Portaria Interministerial nº 1.495, de 28 de dezembro de 2012.
2013	R\$ 2.022,51	Portaria Interministerial nº 16, de 17 de dezembro de 2013.
2014	R\$ 2.285,57	Portaria Interministerial nº 19, de 27 de dezembro de 2013.
2015	R\$ 2.545,31	Portaria Interministerial nº 8, de 5 de novembro de 2015.
2016	R\$ 2.739,77	Portaria Interministerial nº 7, de 16 de dezembro de 2016.
2017	R\$ 2.875,03	Portaria Interministerial nº 8, de 26 de dezembro de 2016.
2018	R\$ 3.016,67	Portaria Interministerial nº 10, de 28 de dezembro de 2017.
2019	R\$ 3.440,29	Portaria Interministerial Nº 3, DE 13 DE DEZEMBRO DE 2019
2020	R\$ 3.643,16	Portaria Interministerial nº 4, de 27 de dezembro de 2019.

Fonte: Elaborado pelo autor, a partir de informações extraídas das Portarias Interministeriais citadas no quadro.

Quando se observa os dez primeiros anos de funcionamento do FUNDEB, verifica-se que o valor aluno basicamente triplicou. Isso, de certa forma, indica o reconhecimento da necessidade de elevar esses valores, para que os estados e municípios possam ofertar melhores condições de trabalho e um processo pedagógico que possibilite uma melhor aprendizagem.

Após considerar os 14 anos de vigência do FUNDEB, verifica-se que o valor aluno basicamente quadriplicou. Isso significa que mesmo em um espaço de tempo consideravelmente longo, teve uma elevação que pode ter contribuído para que os sistemas/redes de ensino tenham ofertado melhores condições para o ensino básico.

Fato é que o FUNDEB mudou significativamente as condições de financiamento da educação básica, fazendo com que os Estados, Distrito Federal e Municípios passassem a disputar matrículas da educação básica, para elevação do aporte financeiro de seus sistemas ou redes de ensino. Verifica-se, ainda, uma contribuição do FUNDEB, fundamentalmente na definição de um piso profissional para o magistério, mesmo que os valores definidos não tenham sido aqueles que os profissionais da educação desejassem.

Nos últimos anos e fundamentalmente neste ano de 2020, a atenção de pesquisadores, profissionais da educação, entidades que atuam com educação, e cidadãos que lutam por uma educação de melhor qualidade, estava voltada para a aprovação do novo FUNDEB, visto que neste ano de 2020, o atual FUNDEB chega a seu fim.

No dia 25 de agosto de 2020, o Congresso Nacional consolida a provação do novo FUNDEB, promulgado através da Emenda Constitucional 108/2020 (PEC15/15 na Câmara e PEC 26 no Senado), podemos dizer que estamos vivenciando um momento histórico da educação brasileira, fundamentalmente no que concerne ao financiamento da educação, com um fundo constitucionalizado, de caráter permanente; traz a expectativa de um maior volume de recursos, redução das desigualdades e elevação dos indicadores da educação nacional.

Conforme o Art. 212-A da referida Emenda Constitucional os Estados, o Distrito Federal e os Municípios devem atender o que estabelece o art. 212 da Constituição, de maneira a garantir a manutenção e ao desenvolvimento do ensino na educação básica e à remuneração condigna dos profissionais, respeitadas as seguintes disposições:

I - a distribuição dos recursos e de responsabilidades entre o Distrito Federal, os Estados e seus Municípios é assegurada mediante a instituição, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, de um Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), de natureza contábil;

II - os fundos referidos no inciso I do **caput** deste artigo serão constituídos por 20% (vinte por cento) dos recursos a que se referem os incisos I, II e III do **caput** do art. 155, o inciso II do **caput** do art. 157, os incisos II, III e IV do **caput** do art. 158 e as alíneas "a" e "b" do inciso I e o inciso II do **caput** do art. 159 desta Constituição;

III - os recursos referidos no inciso II do **caput** deste artigo serão distribuídos entre cada Estado e seus Municípios, proporcionalmente ao número de alunos das diversas etapas e modalidades da educação básica presencial matriculados nas respectivas redes, nos âmbitos de atuação prioritária, conforme estabelecido nos §§ 2º e 3º do art. 211 desta Constituição, observadas as ponderações referidas na alínea "a" do inciso X do **caput** e no § 2º deste artigo;

IV - a União complementará os recursos dos fundos a que se refere o inciso II do **caput** deste artigo;

V - a complementação da União será equivalente a, no mínimo, 23% (vinte e três por cento) do total de recursos a que se refere o inciso II do **caput** deste artigo, distribuída da seguinte forma:

a) 10 (dez) pontos percentuais no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, sempre que o valor anual por aluno (VAAF), nos termos do inciso III do **caput** deste artigo, não alcançar o mínimo definido nacionalmente;

b) no mínimo, 10,5 (dez inteiros e cinco décimos) pontos percentuais em cada rede pública de ensino municipal, estadual ou distrital, sempre que o valor anual total por aluno (VAAT), referido no inciso VI do **caput** deste artigo, não alcançar o mínimo definido nacionalmente;

c) 2,5 (dois inteiros e cinco décimos) pontos percentuais nas redes públicas que, cumpridas condicionalidades de melhoria de gestão previstas em lei, alcancem evolução de indicadores a serem definidos, de atendimento e melhoria da aprendizagem com redução das desigualdades, nos termos do sistema nacional de avaliação da educação básica (BRASIL, EC 108).

O novo FUNDEB terá uma maior complementação de recursos da União, sendo seu aumento aplicado de modo escalonado e até 2026 atingirá o montante de 23% dos recursos arrecadados por Estados e municípios para o fundo.

Vale ainda fazer uma consideração a respeito de inclusão no novo FUNDEB do Custo Aluno Qualidade, que a muito tempo vem sendo discutido e agora com a Emenda Constitucional 108/2020 foi incluído e acredita-se que essa ação trará novos olhares para a correção das desigualdades educacionais.

Outro documento importante que trata do financiamento da educação é o Plano Nacional de Educação 2014 – 2024, Lei nº 13.005/2014. No bojo de sua redação, a meta 20 consiste em ampliar o investimento em educação para 7% do PIB até o 5º ano de vigência do PNE e, no mínimo, o equivalente a 10% do PIB ao final de 2024.

Segundo o site Fundacred, em publicação do dia 16 de abril de 2019, o Brasil investe em educação 5,7% do PIB. Diz-se ainda que esse percentual é maior que a média dos países desenvolvidos, enquanto o gasto por aluno está abaixo da média dos países da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) – que reúne 36 nações, em sua maioria desenvolvida.

Assim, pelo caminhar dos investimentos em educação e tomando como referência a Emenda Constitucional 95 de 2016, que estabelece um novo regime fiscal para o Brasil (congelamento de gastos) é improvável que, ao final de 2024, os investimentos em educação atinjam os 10% do PIB, como está previsto no PNE, salvo se ocorrer mudanças nesse cenário, principalmente no novo FUNDEB.

Ademais, a EC 95 de 2016 impede investimentos dos recursos públicos por vinte anos, o que pode gerar uma crise de deficiência da cobertura financeira das áreas afetadas por essa medida, a partir do surgimento ou aumento das demandas por serviços públicos.

Acerca disso, Oliveira e Silva (2018, p. 261) elucidam que as simulações, tendo como referência à PEC 95 que, a partir de 2017, haverá perda de recursos para a educação, caso seja aplicada a mesma regra do poder executivo. Aludem, ainda, que pelas simulações feitas evidencia-se a perda de recursos para educação e não será possível cumprir a meta 20 do PNE, quando preveem que em 2019 7% do PIB sejam aplicados em educação e em 2024 10%. Além disso, para os autores fica comprometida também a implantação do Custo Aluno Qualidade inicial (CAQi) e o Custo Aluno qualidade (CAQ).

Nesse sentido, o Governo apresenta o argumento de que precisa conter a expansão dos gastos públicos, que estão acima da capacidade do poder executivo e, portanto, “precisa” de regras que contenham a pressão por gastos além da capacidade de pagamento do governo (OLIVEIRA; SILVA, 2018, p. 262).

Em manifestação a respeito do congelamento de gastos com educação, proposto pelo Governo Federal, no IV encontro, datado de 8 de agosto de 2016, A FINEDUCA, em sua carta de São Paulo aborda que:

Na área da Educação, o PNE 2014/2024 traduz compromisso com a expansão quantitativa e qualitativa dos sistemas educacionais, por meio de duas diretrizes construídas para a garantia do direito à educação no Brasil: 1) a meta 20, que determina a ampliação de recursos para educação tendo como referência o crescimento dos investimentos em relação ao PIB brasileiro; 2) a garantia de uma educação pública, gratuita, de qualidade, laica e inclusiva, que garanta a gestão democrática e a diversidade, o que exige condições para a construção e consolidação de um Sistema Nacional de Educação, que respeite o diálogo democrático e plural com os diferentes movimentos sociais e sindicais, bem como com as esferas públicas que o compõem.

Verifica-se que o que está previsto no PNE corrobora com o que a Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação (FINEDUCA) anseia, para investimento em educação pública. Pelo exposto, o financiamento da educação entra numa fase bastante complicada, pois embora haja a previsão da meta 20 do PNE, de estabelecer percentuais do PIB para ser investido em educação de maneira escalonada, a Emenda Constitucional 95 de 2016 cria mecanismos que desconfiguram a possibilidade de cumprimento do estabelecido no PNE.

No capítulo seguinte será discutida a questão do financiamento da educação com transferência direta para as escolas (PDDE), bem como a gestão democrática e a autonomia da escola, tendo como ponto de partida a Constituição de 1988, a Lei de diretrizes e Bases da Educação nº 9.394/96 e o Plano Nacional de Educação 2014 – 2024.

CAPITULO II - O PDDE E AS INTERFACES COM A GESTÃO DEMOCRÁTICA E A AUTONOMIA DA ESCOLA

Este capítulo apresenta considerações gerais sobre a reforma do Estado brasileiro, implementada a partir dos anos de 1990, que afeta diretamente a educação. Além disso, discute o financiamento da educação, por meio do PDDE, a ampliação de oportunidade escolar como direito de todos, gestão democrática e autonomia da escola, a partir da Constituição de 1988, como também, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação nº 9.394/96, o Plano Nacional de Educação 2014 – 2024 e a reforma do Estado, implementada nos anos de 1990.

2.1. A Reforma do Estado Brasileiro: implicações na formulação das políticas públicas educacionais.

Devido ao acelerado processo tecnológico que vem ocorrendo a partir da segunda metade do século XX, exigiu-se do sistema político-econômico mundial uma transformação de natureza reformista, como mecanismo para o enfretamento das mudanças globais, que conforme análise de Pereira (1997, p. 7) é assim apresentado:

A reforma do Estado envolve quatro problemas que, embora interdependentes, podem ser distinguidos: (a) um problema econômico-político - a delimitação do tamanho do Estado; (b) um outro também econômico-político, mas que merece tratamento especial - a redefinição do papel regulador do Estado; (c) um econômico-administrativo - a recuperação da governança ou capacidade financeira e administrativa de implementar as decisões políticas tomadas pelo governo; e (d) um político - o aumento da governabilidade ou capacidade política do governo de intermediar interesses, garantir legitimidade, e governar.

Os quatro problemas apontados por pelo autor demonstram a preocupação com o fator econômico, vinculado ao sistema político de tal forma que o viés reformista prescindiu do sistema político. A criação do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado – MARE - no contexto da reforma do Estado implementados no anos de 1990, e pretendia reformar ou reconstruir o Estado (CF.PEREIRA, 1997).

Ao delimitar ações que demarcariam o tamanho do Estado, envolveu a privatização ou terceirização de maneira que houvesse uma redução nas políticas econômicas e sociais dos países, fazendo com o mercado passasse a ser o regulador das relações econômicas. Assim, o Estado foi realizabdo transferência sob forma de privatização de ações que eram públicas para o setor privado e os interesses capitalistas se articulassem e incorporassem em seu ideário funções que antes eram exclusivas do Estado.

Nesse sentido Pereira (1997, p. 14) diz que a globalização terminou por impor um duplo desafio ao Estado:

de um lado representou um desafio novo - o papel do Estado é proteger seus cidadãos, e essa proteção estava agora em cheque; de outro lado, exigiu que o Estado, que agora precisava ser mais forte para enfrentar o desafio, se tornasse também mais barato, mais eficiente na realização de suas tarefas, para aliviar o seu custo sobre as empresas nacionais que concorrem internacionalmente.

A questão é saber como um Estado regulado pelo setor econômico pode proteger seus cidadãos da exploração, haja vista que os bens de consumo necessários à uma vida digna estão nas mãos daqueles que tem como perspectiva o acúmulo de capital e bens. Por outro olhar, os empresários que reclamam da ineficiência competitiva, cobra do Estado compensações que, de algum modo, é pago pelo cidadão consumidor.

Nessas relações de reformas, o Estado brasileiro incorporou politicamente a necessidade de implantar tais ações, de maneira que a área da educação foi bastante afetada. Dessa forma, a descentralização financeira via PDDE, o controle dos resultados educacionais, a desresponsabilização e o controle na definição das políticas educacionais foram de algum modo, incorporados no campo educacional como se, de fato, a escola passasse a ter autonomia. As relações construídas por força da política e da economia foram para além da redemocratização do país vivenciadas no período que teve início com o governo de José Sarney (1985-1989).

Peroni (1990, p. 74) alude que a Nova República, iniciada no governo de José Sarney em 1985, foi um momento em que outras forças da sociedade aliaram-se na luta pela democracia, pois nesse período nasceram muitas entidades como o partido dos Trabalhadores (PT), a Central Única dos Trabalhadores (CUT). Assim, a redemocratização do Brasil, em matéria de educação, pode ser percebida como um forte embate entre o público e o privado, onde a formatação do privado apresentou-se com várias características e não apenas como modelo direto, gerido pelo empresariado.

Esse embate deve ser analisado sob a ótica da participação dos organismos multilaterais, que tiveram e parecem ainda ter, uma grande influência na elaboração das políticas públicas educacionais, pois

[...] desde a redemocratização do país, houve mudanças acentuadas na educação brasileira, com destaque para a aprovação e promulgação da Constituição Federal de 1988, que garantiu uma concepção ampla de educação e sua inscrição como direito social inalienável, bem como a partilha de responsabilidade entre os entes federados e a vinculação para a educação (DOURADO, 2007, p. 926).

Assim, a política educacional do governo José Sarney é definida por Cunha (1991 apud Vieira 2003), como “clientelismo” pela “tutela” e “assistencialismo” que formam uma busca de caminhos, uma ausência de clareza no que refere às políticas e planos educacionais.

[...] os três vetores da administração educacional da Nova República, que nesse aspecto só se distingue dos governos militares por juntar-lhes uma bombástica retórica “Tudo Pelo social” e pela prática da cooptação dos dissidentes, bem como pela preocupação em não poupar na troca de “benefícios” governamentais por apoio político (CUNHA, 1991, p. 266).

Com essa afirmação, pode-se dizer que no campo da educação nenhuma política educacional foi formulada no governo de transição. No governo Collor de Melo, em matéria de educação, suas intenções se concretizam no Programa Nacional de Alfabetização e Cidadania (PNAC), lançado em setembro de 1990. No final desse mesmo ano é divulgado o Programa Setorial de Ação do Governo Collor na Área de Educação, que serve para detalhar as ideias do PNAC.

O Governo Itamar Franco (1992 a 2004) tenta definir uma política educacional, por meio da elaboração do Plano Decenal de Educação Para Todos, de 1993-2003, e da realização da Conferência Nacional de Educação Para Todos de 1990, em Jontien na Tailândia. Esses eventos demonstram que o país estava sintonizado com os organismos internacionais, em matéria de educação. Ressalta-se que o governo de Itamar Franco buscou mobilizar a sociedade para elaboração desses dois instrumentos de política educacional.

O Governo Fernando Henrique Cardoso (1994 a 2002) é caracterizado como um governo de explicitação de rumos, em matéria de educação, visto a expressão que balizou sua campanha “mãos à obra Brasil”. Nesse documento de campanha de 1993, “mãos à obra”, a educação aparece como uma das cinco prioridades de seu governo. Fator fundamental, desse governo, é a aprovação da Emenda Constitucional 14, de 12 de setembro de 1996, que modifica artigos da Constituição Federal e permite a intervenção do Governo Federal nos Estados e Municípios, àqueles que não apliquem devidamente os recursos destinados à educação. Pouco tempo depois, foram aprovadas a Nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, e a Lei do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF), nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, que teve vigência de 1997 a 2006.

O governo Lula da Silva, assim como Fernando Henrique Cardoso governou por oito anos (dois mandatos), nos anos de 2003 a 2010. Nesse período o FUNDEF teve seu fim e foi aprovado no FUNDEB, conforme veremos mais a frente, trouxe várias modificações no

formado do financiamento da educação, fundamentalmente no que concerne a política de fundos, ampliando para toda educação básica a cobertura de atendimento às escolas.

No Governo de Dilma Russef o FUNDEB se manteve aos moldes do que já vinha do governo anterior, não sofrendo nenhuma alteração que descaracterizasse seu formado, sendo mantido o movimento de elevação do custo aluno.

Essas duas leis tornam-se, no cenário nacional, os dois instrumentos mais importantes no que concerne à educação, e define a visão do governo no plano educacional. A Lei nº 9.394/96 dá um ordenamento à educação e estabelece princípios e orientação para todos os níveis e modalidades de ensino do país, enquanto a Lei nº 9.424/96 (FUNDEF) disciplina onde e como devem ser gastos os recursos da educação, além de garantir a participação da sociedade, por meio do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF, que estabelece limites dos gastos com a educação e como devem ser gastos os recursos destinados a essa área, para as três esferas de governos (União, Estados e Municípios).

Alguns programas de apoio à educação e aos educandos são fortalecidos e ampliados, como o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), criado em 1955, com o nome de Campanha da Merenda Escolar, pelo Decreto nº 37.106, subordinado ao Ministério da Educação (MEC); Programa Nacional do Livro Didático (PNLD), criado em 1985 pelo Governo Federal, que consiste na distribuição gratuita de livros didáticos para os alunos das escolas públicas de ensino fundamental de todo o país.

A partir de 1995, o governo FHC deflagra os seguintes programas: Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), em 1995; Programa TV Escola (1995); Programa Nacional de Informática na Escola (PROINFO), criado em 1997; e o Programa de Formação de Professores em Exercício (PROFORMAÇÃO), que surgiu nos Estados do Mato Grosso e Mato Grosso do Sul em 1999, tornando-se mais visível no cenário nacional a partir do ano 2000, atendendo para mais de treze Estados brasileiros: Acre, Alagoas, Amazonas, Bahia, Ceará, Goiás, Maranhão, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rondônia, Sergipe e Tocantins. Importante observar que as ações governamentais contaram com mecanismo de interlocução do governo com a sociedade e os segmentos sociais, no período de 1980 para 1990.

Para Peroni (2003), o Governo Federal tanto no período constituinte, como no período de elaboração do Plano Decenal de Educação para Todos e da elaboração da LDB tinha uma interlocução com a sociedade, por meio das associações científicas e sindicatos e que essa comunicação com essas entidades foi rompida a partir de 1995 (PERONI, 2003, p. 87). Assim, “a partir de 1995, esse diálogo foi encerrado, e o governo federal passou a dar

prioridade a outros interlocutores para elaboração de suas políticas, entre eles o Instituto Herbert Levy, que no caso, era representante do capital” (PERONI, 2003, p. 87).

Dentre as consequências dessa relação do Instituto Herbert Levy e Governo brasileiro, “o empresariado cria um discurso onde se evidencia uma perspectiva antissocial, dizendo que a educação é a condição para garantir o desenvolvimento das habilidades requeridas do trabalhador pelo novo conteúdo do trabalho, visando à maximização dos lucros no contexto reestruturação produtiva” (SILVA; SOUZA, 2009, p. 782).

Além disso, Silva e Souza (2009) aludem que

Sob tal perspectiva, o Instituto de Estudos de Desenvolvimento Industrial (IEDI) produziu um documento intitulado “A nova relação entre competitividade e educação: estratégias empresariais”, que ressalta, dentre outras questões, que os mecanismos de seleção da mão-de-obra são atributos adquiridos por meio dos conteúdos de educação básica (SILVA e SOUZA, 2009, p. 782).

O mesmo Instituto Herbert Levy organizou em 1992 com apoio do MEC, um seminário que teve como tema “Ensino Fundamental & Competitividade Empresarial” de onde saíram duas propostas, que foram:

- a) “O estabelecimento de um sistema de controle de qualidade” (avaliação institucional);
- b) “O estabelecimento de um mecanismo objetivo e universalista de arrecadação e repasse de recursos mínimo para assegurar os insumos básicos necessários para operação eficaz das escolas, dentro das atuais condições da economia brasileira, cujos recursos permitem, segundo estimativas alocar 300 dólares por ano nas escolas públicas de primeiro grau” (PERONI, 2003, p. 88).

Pelo exposto, pode-se inferir que o embrião, das avaliações externas para a educação básica, (Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB), Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) e Prova Brasil), está na perspectiva de controle de qualidade que o governo estabelece e a política de financiamento da educação, por meio de repasses de recursos do Governo Federal para as unidades escolares (PDDE). Além do forjamento e criação do FUNDEF e posteriormente FUNDEB, que brota no seio do movimento empresariado com a chancela do MEC, centrando os debates e direcionando as políticas educacionais, a partir da segunda parte da década de 1990.

Para o Instituto Herbert Levy, o indivíduo precisar saber ler e interpretar para ser inserido no mercado de trabalho atual, pois conforme afirma Silva Filho (coordenador de projetos na área educacional desse Instituto), em matéria na *GazetaMercantil*,

(...) o indivíduo tem que no mínimo saber ler, interpretar a realidade, expressar-se adequadamente, lidar com conceitos científicos e matemáticos abstratos, trabalhar em grupos na resolução de problemas relativamente complexos, entender e usufruir das potencialidades tecnológicas do mundo que nos cerca. E, principalmente, precisa aprender a aprender, condição indispensável para poder alcançar as mudanças e avanços cada vez mais rápidos que caracterizam o ritmo da sociedade moderna (SILVA; SOUZA, 1996, p. 782).

Silva e Souza (2009, p. 782) elucidam que segundo o relatório produzido pelo Instituto de Educação e Inovação (IEDI), “*Mudar para competir – a nova relação entre competitividade e educação; estratégias empresarias*” é ligado aos empresários. Embora não seja pretensão do Instituto substituir as responsabilidades do Governo na educação pública, afirma que os empresários querem ter uma participação direta nas ações educativas, pelas seguintes razões: familiariza o empresário com a educação básica; porque no estado atual da educação brasileira é útil complementar a ação do governo; e porque é a empresa quem mais ganha, quando a comunidade, onde está inserida, melhora seu padrão educacional.

Ainda conforme o relatório, fica evidente que além da participação direta, os empresários podem atuar em âmbito local, participando da gestão da escola, e, através de suas organizações como as confederações, propor e cobrar políticas educacionais.

O referido documento sugere que viabilizar essa participação do empresariado, no campo educacional, no início da década de 1990, fez com que os empresários conhecessem o “ensino fundamental” e, em parceria com a Fundação BRADESCO, elaboraram um plano (Ensino fundamental e competitividade empresarial – uma proposta para ação do governo) e estratégias para mudanças na educação, a partir da implantação de mecanismos que assegurem o padrão mínimo de qualidade, com transferência de recursos para as escolas e a viabilização do sistema nacional de avaliação das escolas, de acordo com Silva e Souza (2009).

A partir dessa compreensão que o Instituto Herbert Levy tem, do papel que a educação deve desempenhar, pode-se acreditar que a preocupação desse organismo é com a preparação técnica do trabalhador, de maneira que este possa ser produtivo e operacional para as empresas.

Desse modo, a educação do (futuro) trabalhador assume, pois, uma dimensão redentora, à medida que se torna requisito fundamental para o ingresso do Brasil, no mercado competitivo da economia global. Dessa crença decorrem múltiplos desdobramentos para sua operacionalização, segundo Pontua Peroni (2003).

A política educacional em curso no Brasil sofre grande influência dos organismos internacionais, principalmente da Cepal e do Banco Mundial, sendo importante, contudo, ressaltarem-se as diferenças entre os dois organismos: Na definição das políticas educativas para a América Latina assume papel decisivo o Banco Mundial e sua posição de defesa explícita da vinculação entre educação e produtividade, numa visão claramente economicista, sem a preocupação dos documentos cepalinos de vincular esses objetivos com o desenvolvimento da cidadania (PERONI, 2003, p. 97).

Assim sendo, o Banco Mundial destaca-se como viés determinante na orientação/determinação das políticas educacionais, estabelecendo uma relação direta entre educação e produtividade, baixo nível de educação e pobreza, conforme analisa Peroni (2003). Importa ressaltar que, em alguns acordos assinados pelo Brasil com o Banco Mundial, nem sempre houve aplicação de recursos financeiros por parte do BM, ficando tão somente nas determinações de ações que o governo brasileiro deveria cumprir.

Outro traço importante da política educacional, que foi implantado com orientação/determinação do BM, diz respeito à autonomia na escola por meio do Programa de Manutenção de Desenvolvimento do Ensino Fundamental (PMDE), que foi o primeiro programa de repasses de recursos (descentralização financeira) para as escolas. Cumpre salientar que o PMDE tinha por finalidade o repasse direto de recursos financeiros, para as unidades escolares públicas de ensino fundamental e às organizações não-governamentais sem fins lucrativos que atuassem com educação especial. Esses recursos destinavam-se ao custeio e manutenção das atividades escolares.

No movimento de reforma do Estado, nos anos de 1990, relativo à questão do financiamento da educação, Souza (2006, p. 250) elucida que

por conta disso, no Brasil, a reforma no financiamento da educação teve duas frentes: a) a reconstrução de conceitos e políticas do financiamento dos sistemas de ensino, especialmente com a aprovação da Emenda constitucional 14/96 e da lei Federal 9.424/96, respectivamente criadora do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério; b) a construção, incentivo e priorização de mecanismos de financiamento local, articulado – no âmbito da instituição escolar – um modelo de gestão escolar e mecanismos de administração de problemas do campo financeiro, produzindo uma forma diferente de lidar com essa questão para boa parte das escolas brasileiras (SOUZA, 2006, p. 250).

Conforme exposto, pode-se inferir que a reforma do Estado brasileiro esteve em sintonia com o movimento global de reestruturação vivido por outros países, numa lógica de descentralização e transferência de recursos, para que as escolas administrassem, juntamente com a comunidade escolar, sendo essa não meramente participante, mas fiscalizadora e

articuladora de formas de arrecadação de recursos que viessem a ser somados aos enviados pelo MEC/FNDE, cabendo a estas instituições de ensino administrarem seus problemas.

Dessa forma e segundo o que o autor supracitado afirma, quando aborda sobre os incentivos e priorização de mecanismos de financiamento local, entende-se que está se referindo à capacidade da gestão escolar de captar recursos na própria comunidade, de maneira a fazer frente às demandas do ensino. Nesse sentido, a autonomia escolar está direcionada para resolver os problemas e assumir um papel de captadora de recursos para que a escola possa garantir a prestação de seus serviços. Assim, gradativamente a transferência de responsabilidades se efetiva nos sistemas de ensino básico.

A questão que se discute é se a comunidade da escola consegue assimilar a estratégia dos reformadores, assumir a captação de recursos e resolver os problemas da instituição de ensino. Assim, Souza (2006, p. 253) pondera que

Num primeiro movimento, as comunidades tendem a colaborar financeiramente com as escolas. Mas no médio prazo, como verificado em alguns países latino-americanos, há uma sentida retração nesta lógica alternativa de financiamento. E, ainda segundo este último raciocínio, se há um aumento no número de matrículas e uma diminuição dos recursos nacionais disponíveis para a educação pública, parece bastante evidente que haverá menos recursos disponíveis por aluno, o que implica em queda nas condições de oferta da qualidade de ensino, seja pensando na associação entre condições para qualidade de ensino e salário docente ou insumos, ou número de alunos por turma (SOUZA, 2006, p. 253).

Surgem, portanto, os seguintes questionamentos: como os sistemas ou redes de ensino e as escolas conseguirão manter as condições mínimas adequadas para o trabalho pedagógico, com a redução de recursos que são transferidos pelo Governo Federal? Qual o critério que deve ser usado no reajuste do custo aluno nacional definido pelo MEC/FNDE? As escolas terão condições de captarem recursos para atender as necessidades apresentadas em cada contexto? Havendo diminuição dos recursos transferidos para as escolas pode-se imaginar que as condições de trabalho, tanto administrativo quanto pedagógico, poderão ficar comprometidos, uma vez que sem recursos não haverá condições de aquisição de materiais e insumos necessários ao trabalho escolar.

Outra questão que merece ser colocada diz respeito às responsabilidades. Quem será responsabilizado pelos resultados de aprendizagem nas condições discutidas? Os gestores escolares? A comunidade escolar? Os governos? De qualquer forma, o que se deve questionar são os mecanismos de financiamento da educação pública e os critérios de definição de valores adequados ao custo aluno qualidade.

No tocante ao processo de assunção que a escola passa a ter, quando recebe recursos transferidos do poder central, se constitui em um “centro” de poder decisório sobre as tomadas de decisões quanto aos gastos com os recursos, pois dela serão cobrados resultados positivos, visto que a transferência implica na oferta de serviços educacionais e, conseqüentemente, tendo a eficiência e a responsabilização como a lógica da reforma do Estado, cabe à escola saber administrar esses recursos, de modo que os objetivos sejam alcançados.

Quando se verifica a relação entre transferência de recursos e eficiência, vale observar que:

Por detrás da discussão sobre a eficiência da descentralização financeira no desenvolvimento da educação está o sério problema sobre o incremento da qualidade de ensino, para o qual a descentralização pode ou não ser uma ferramenta adequada, uma vez que a relação financiamento-qualidade não pode ser analisada de maneira tão linear, como por muito tempo se dedicam em afirmar os documentos oficiais (SOUZA, 2016, p. 252-253).

Ademais, a meta 20 do PNE (2014-2024) trata da questão do financiamento da educação. Caso essa meta estivesse sendo cumprida, o Brasil já estaria aplicando 10% do PIB em educação, o que corresponderia a uma significativa elevação dos valores gastos nessa área. A questão é que foi aprovado, em 2016, a Emenda Constitucional 95 que estabelece novo regime fiscal para o país e congela os investimentos com educação pelos próximos 20 anos.

Desse modo, a diminuição dos recursos poderá implicar numa educação onde os resultados apresentados, pelas avaliações externas, estarão abaixo daquilo que se deseja e não formará adequadamente o cidadão.

Sena (2014 p. 270) aduzque o tema da qualidade do serviço educacional, prestado pelo Poder Público, jamais foi examinado diretamente pelo Supremo Tribunal Federal (STF), embora, nos casos envolvendo a valorização dos professores, estes sejam reconhecidos como fundamentais para a educação de qualidade. Assim, financiamento e qualidade da educação parecem guardar uma relação de reciprocidade, não devendo ser dissociados.

Mesmo que se compreenda que a descentralização financeira, implica responsabilização escolar, principalmente pela prestação de contas e resultados escolares, é necessário admitir que a participação da escola ou da comunidade escolar não altera as determinações postas pelos sistemas ou órgãos superiores.

Conforme pondera Souza (2003, p.17)

esta participação não está posta nos processos de efetiva decisão das questões mais centrais da vida da escola. Ela atua mais na implementação ou direção daquilo que já

está previamente decidido, pois, o que ocorre é uma descentralização da direção, enquanto, ao mesmo tempo, há uma centralização das estratégias e da epistemologia. (SOUZA, 2003, p. 17).

Portanto, compreende-se que a definição das políticas educacionais, entre elas a do financiamento, fica a critério dos órgãos centrais de governo, com isso, compete a escola somente agir para o cumprimento do estabelecido.

2.2. O Programa Dinheiro Direto na Escola e a questão do financiamento das unidades escolares.

Nesta subseção discute-se sobre o Programa Dinheiro Direto na Escola, seu processo de implantação nas escolas, as fontes de recursos que o compõe, a forma de transferência para as escolas, bem como, quais escolas são beneficiadas e o objetivo deste considerado um dos programas mais importantes de financiamento da educação e de recursos transferidos direto para as escolas.

No tocante ao financiamento da educação, tem-se um quadro de incertezas e o que se apresenta para os próximos anos, com o congelamento dos gastos públicos até 2036, é uma situação nebulosa, de estagnação do crescimento do setor público, mitigada pelas orientações privatistas da política de educação defendida pelo Governo Federal. Todavia, destaca-se que apesar desse quadro de congelamento dos gastos públicos, o Programa Dinheiro Direto na Escola PDDE (objeto da pesquisa) não sofreu alterações que resultassem em subtração de valores a serem destinados às escolas públicas e conveniadas de educação básica e polos da UAB.

Nesse contexto, em 1995, por meio da Resolução FNDE/CDnº 12, de 10 de maio de 1995, foi criado o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) – um Programa Federal, implantado pelo Ministério da Educação (MEC) e executado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) –, a fim de contribuir para manutenção e melhoria da infraestrutura física e pedagógica, com a conseqüente elevação do desempenho escolar, além de visar fortalecer a participação social e a autogestão escolar.

Além disso, o contexto dos anos de 1990 foi propício para essa implantação, visto que as reformas do papel do Estado estavam em evidência, com foco na descentralização de responsabilidades. O que permite afirmar, então, que o PDDE foi criado no contexto das reformas do Estado brasileiro.

Conforme analisa Peroni e Adrião (2007, p. 49)

O Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) guarda profundas relações com o processo de reforma do Estado iniciado nos anos 90, uma vez que a definição das políticas públicas para a educação no Brasil, desde então, ocorre em meio ao processo de contenção de recursos financeiros na área social, sendo o PDDE parte de um conjunto de reformas no campo da educação para os países latino-americanos, articuladas com os interesses econômicos externos (PERONI; ADRIÃO, 2007, p. 49).

Isso posto ressalta-se que PDDE se constituiu, no primeiro programa de transferência de recursos financeiros da União para as escolas públicas, com o nome de Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (PMDE) e vigorou com esse nome de 1995 a 1998. Em 1998, por meio da Medida Provisória nº 1.784 de 1998, mudou de nome e passou a ter a denominação atual, conforme Silva (2015).

O primeiro Programa de transferência de recursos (PMDE), na fase inicial, somente atendia às escolas de ensino fundamental e a partir de 2009, por determinação da Lei nº 11.947/2009 foi ampliado para o atendimento às demais escolas que ofertavam educação básica.

Destarte, os recursos que financiam as ações e os diversos subprogramas do PMDE/PDDE têm origem no salário-educação, criado em 1964, por Lei Federal de nº 4.440, de 27 de outubro de 1964, que instituiu o Salário-Educação e foi regulamentado pelo Decreto nº 55.551, de 12 de janeiro de 1965.

Trata-se, portanto, de uma contribuição social que as empresas públicas e privadas, vinculadas ao sistema da previdência social, devem realizar a título de arrecadação de 2,5% do valor total sobre a folha de pagamento dos trabalhadores/servidores. Do montante dos recursos arrecadados é disponibilizado 1/3, que fica com o FNDE para o financiamento de programas e projetos na educação básica. Essa contribuição, por meio do Salário-educação, surgiu como uma alternativa às empresas que não desejassem manter diretamente escolas primárias para seus empregados e seus respectivos filhos.

O mecanismo de arrecadação compartilhada entre o INSS e o FNDE funcionou até 2005, momento em que foi transferida essa arrecadação do Salário-Educação, inicialmente para a Secretaria da Receita Previdenciária (SRP), posteriormente para a Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB). Atualmente, a responsabilidade da arrecadação, fiscalização e cobrança dessa contribuição social, é da Receita Federal do Brasil, conforme determina a Lei nº 11.457/2007.

No que se refere à composição do salário-educação cabe destacar:

O Salário-Educação sempre teve a repartição e a distribuição dos seus recursos realizados sob a forma de Quotas. Durante a primeira década de sua existência, de 1964 a 1974, do montante arrecadado era deduzida a parcela de 0,5% para cobertura de despesas de arrecadação. O restante era desdobrado na proporção de 50% para o governo estadual (Quota Estadual) e 50% para o governo federal (Quota Federal), passando, esta última, com a criação do FNDE, em 1968 (Lei nº 5.537/1968, alterada pelo Decreto-Lei nº 872/1969), a se constituir, na época, na principal fonte de recursos do orçamento da Autarquia. A partir da edição do Decreto-Lei nº 1.422/1975, o montante arrecadado em cada Estado, Território e Distrito Federal, após a dedução do valor equivalente a 1%, a título de taxa de administração ao INPS, passou a ser distribuído da seguinte maneira: 2/3 em favor dos Estados, Territórios e Distrito Federal (Quota Estadual), para financiamento de programas de ensino de 1º grau regular e supletivo, no respectivo ente federado, e 1/3 em favor do FNDE (Quota Federal), para utilização similar, porém no âmbito de todo território nacional (BRASIL/FNDE.gov.br).

Ainda sobre as questões pertinentes ao salário-educação, cumpre evidenciar também que:

A Lei nº 10.832/2003 introduziu modificações significativas na repartição do montante da arrecadação do salário-educação, de forma que, de um lado, restou elevado o montante de recursos alocados no orçamento do FNDE e, de outro, foi assegurada participação dos municípios na parcela até então direcionada aos governos estaduais. Essas mudanças permanecem vigentes até os dias atuais, da seguinte forma: 10% da arrecadação líquida fica com o próprio FNDE, que a aplica no financiamento de projetos, programas e ações da educação básica; 90% da arrecadação líquida é desdobrada e automaticamente disponibilizada aos respectivos destinatários, sob a forma de quotas, sendo: quota federal – correspondente a 1/3 dos recursos gerados em todas as Unidades Federadas, que é mantida no FNDE, que a aplica no financiamento de programas e projetos voltados para a educação básica, de forma a propiciar a redução dos desníveis socioeducacionais entre os municípios e os estados brasileiros; quota estadual e municipal – correspondente a 2/3 dos recursos gerados, por Unidade Federada (Estado), a qual é creditada, mensal e automaticamente, em contas bancárias específicas das secretarias de educação dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, na proporção do número de matrículas, para o financiamento de programas, projetos e ações voltados para a educação básica (art. 212, § 6º da CF) (BRASIL/FNDE.gov.br).

Assim, o valor destinado ao FNDE mantém os programas da autarquia, que tem por objetivo financiar programas e projetos, com vista a uma educação básica de qualidade. Para efeito de conhecimento e de acordo com o FNDE, os programas mantidos com recursos do salário-educação são os seguintes: Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE); Programa Nacional de Livro Didático (PNLD); Programa Nacional de Transporte Escolar (PNTE); 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.

No que tange aos procedimentos para a aquisição de materiais, bens de consumo ou de capital e prestação de serviços com recursos do PDDE, o FNDE editou a Resolução nº 9, de 02 de março de 2011, do Conselho Deliberativo dessa autarquia, com orientações para as Unidades Executoras e Entidades Mantenedoras das escolas que recebem esses recursos e que deverão seguir um conjunto de práticas, em conformidade com este ato normativo.

Assim, para se fazer uso dos recursos do PDDE impõe-se, de acordo com a Resolução nº 9 de 2011, cinco etapas/passos: 1º etapa: levantamento e seleção das necessidades prioritárias; 2º etapa: realização de pesquisas de preços; 3º etapa: escolha da melhor proposta; 4º etapa: aquisição e/ou contratação e; 5º etapa: guarda da documentação.

Pela normatização desse procedimento, a primeira etapa exige que a equipe gestora tenha conhecimento da situação da unidade de ensino e dialogue com os demais segmentos da comunidade escolar, para que cada um indique aquilo que considera necessidade e dentro dessas necessidades as ditas prioridades.

Realizar pesquisa de preços deve ser uma ação constante em todos os procedimentos administrativos, principalmente quando se trata de recursos públicos. Os gestores ou responsáveis por essa ação devem observar também a qualidade dos materiais/bens ou serviços, de maneira que a aquisição atenda às necessidades das escolas, fazendo com que os recursos sejam bem aplicados. Além disso, a terceira etapa (escolha da proposta vencedora) já é uma fase em que o gestor pode considerar o custo benefício dos materiais. Assim sendo, se comprar materiais de baixa qualidade o dinheiro público terá sido mal empregado.

A quarta etapa é a contratação dos serviços ou aquisição de materiais/bens. Nessa fase, os gestores devem observar a descrição da nota fiscal ou contrato de prestação de serviços, para ter certeza de que está descrito conforme as escolhas. A quinta e última etapa (guarda da documentação) é parte de procedimento administrativo, ou seja, o arquivamento de toda documentação das ações e procedimentos realizados na escola, não apenas para prestação de contas, mas também para garantir que toda a aquisição foi realizada em conformidade com o planejado e considerada como necessária para atender as diversas ações da escola, na realização das suas atividades.

O manual do PDDE aborda que o objetivo desse programa é prover a escola com recursos financeiros, de forma suplementar, creditados diretamente em conta específica da Unidade Executora, visando contribuir com a melhoria das condições estruturais e pedagógicas; além de fortalecer a participação social e a autogestão dos estabelecimentos de ensino público, como meio de consolidação da escola democrática; minorar as desigualdades socioeducacionais entre as regiões, pela observância do princípio redistributivo dos recursos;

bem como, visando a importância da escola como espaço no qual a vivência democrática pode ser exercida, por meio de atividades educativas e recreativas (BRASIL, 1997, p.1).

Importante frisar que o FNDE tem dado uma atenção fundamental à educação especial. Tendo em vista que tem feito transferência de recursos, para que as escolas realizem a acessibilidade. Além disso, a Resolução FNDE/CD nº 3 de 1997 estabelece a obrigatoriedade de uma Unidade Executora na escola e apresenta os valores que cada escola deve receber, para essa modalidade de ensino, observando o número de alunos matriculados.

De acordo com a Resolução FNDE/CD nº 03, de 1997, as escolas que atendem alunos com deficiências, sejam elas públicas ou privadas sem fins lucrativos, os valores de repasse são iguais.

Quadro 8 - Valor anual por escola para a educação especial

Número de alunos por escola	Valor anual por escola (R\$ 1,00)		
	Custeio	Capital	Total
De 06 a 25	525	525	1.050
De 26 a 45	900	900	1.800
De 46 a 65	1.350	1.350	2.700
De 66 a 85	1.800	1.800	3.600
De 86 a 125	2.400	2.400	4.800
De 126 a 200	2.850	2.850	5.700
De 201 a 300	3.450	3.450	6.900
Mais de 300	4.500	4.500	9.000

Fonte: Resolução FNDE/CD nº 03, de 1997.

Pelo exposto, depreende-se que os valores de custeio e capital são iguais, o que difere da regra para recebimento do PDDE, que estabelece valores diferenciados da Resolução 20 de 2018, sendo para custeio 80% e capital 20% dos recursos recebidos por unidade de ensino.

Para garantir a acessibilidade nas escolas, o FNDE regulamentou, por meio da resolução 20/2018, os valores de recursos que cada escola recebe, de acordo com o número de alunos matriculados, a saber:

Quadro 9 - Valor anual recebido pelas escolas públicas municipais, estaduais e do Distrito Federal da educação básica, preferencialmente com matrículas de alunos público-alvo da educação especial em classes comuns do ensino regular, em conformidade com o Programa

Número de Alunos	Custeio - 80%	(R\$) Capital - 20% (R\$)	Total (R\$)
Até 199	7.968,00	1.992,00	9.960,00
200 a 499	9.600,00	2.400,00	12.000,00
500 a 1000	12.000,00	3.000,00	15.000,00
Acima de 1000	14.400,00	3.600,00	18.000,00

Fonte: Resolução FNDE/CD nº 20, de 19 de outubro de 2018.

Desse modo, o FNDE, por meio do Conselho Deliberativo, expediu em 2013 a Resolução nº 10 de 18 de abril de 2013, que trata da definição de nova fórmula de cálculo de recursos para serem repassados às escolas que tenham Unidades Executoras, definindo um valor fixo e um valor variável de acordo com número de alunos matriculados, conforme quadro abaixo.

Quadro 10 - Valores referenciais de cálculo para repasses do PDDE

1 - Valor Fixo por unidade de ensino ano = R\$ 1.000,00	2 - Valor Per Capita/ano (VPC/a) = R\$ 20,00
<i>a. Escola pública urbana com UEx: 1 x VF/a</i>	a. Alunos de escolas urbanas ou rurais com UEx: <i>1 x VPC/a</i>
<i>b. Escola pública rural com UEx: 2 x VF/a</i>	b. Alunos de escolas urbanas sem UEx: <i>2 x VPC/a</i>
<i>c. Escola privada de educação especial: 1 x VF/a</i>	c. Alunos de escolas rurais sem UEx: <i>3 x VPC/a</i>
<i>d. Polo presencial da UAB: 3 x VF/a</i>	d. Alunos público alvo da educação especial em escola pública: <i>4 x VPC/a</i>
	e. Alunos de escola privada de educação especial: <i>3 x VPC/a</i>
	f. Alunos de polos presenciais da UAB: <i>1 x VPC/a</i>

Fonte: Elaborado pelo autor, a partir da Resolução nº 10 de 18 de abril de 2013.

No Art. 9º da Resolução nº 10/2013 aponta que, para a transferência de recursos para as unidades de ensino e polos da UAB, deve ser observado o seguinte:

I – à Entidade Executora (EEx) a cuja rede de ensino pertençam as escolas públicas, no caso dessas terem até 50 (cinquenta) alunos e não possuírem Unidade Executora Própria (UEx); II – à Unidade Executora Própria (UEx), representativa de escola pública ou de polo presencial da UAB; e III – à Entidade Mantenedora (EM), no caso de escola privada de educação especial.

Dessa maneira, os repasses são sempre feitos para as Unidades Executoras das instituições de ensino, pois são elas as responsáveis pela execução do plano de ação da escola. O valor recebido por cada Unidade Executora leva em conta o valor fixo por escola, multiplicado pelo número de alunos matriculados.

Essa mudança na fórmula de cálculo, dos valores repassados às Unidades Executoras, implica que as escolas devem procurar atender o maior número de alunos (matrículas), para que possam receber um valor maior. Para se efetivar o repasse para as escolas públicas, sem Uex, será calculado considerando apenas o valor variável do custo aluno matriculado.

Outra alteração significativa que a Resolução do FNDE nº 10/2013, art. 11º, apresenta para a escola é a necessidade de a cada ano informar o percentual que deseja

receber, para custeio e capital e, caso não seja informado, será adotado pela Autarquia Federal para as UEx e polos presenciais da UAB, 80% (oitenta por cento) em recursos de custeio e 20% (vinte por cento) em recursos de capital; e para as entidades mantenedoras 50% (cinquenta por cento), em recursos de custeio e 50% (cinquenta por cento), em recursos de capital.

Analisando o manual de orientação do PDDE, o mesmo alude que o Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE Escola) é parte de um conjunto de estratégias, que concorrem para melhoria do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), em escolas de ensino fundamental nas regiões brasileiras. Apresenta, ainda, a necessidade de realizar adequações arquitetônicas nas escolas, para favorecer o acesso e a permanência dos alunos, além de estimular a promoção da co-responsabilidade pela gestão, de modo intersetorial das áreas sociais.

Outra questão fundamental do PDDE diz respeito a sua duração, enquanto política pública, tendo em vista que tem longo tempo de execução e, mais importante ainda, é que esta política destina-se ao financiamento da educação básica, por meio de transferência de recursos da União para os Estados, Distrito Federal e Municípios, sendo gerenciada pelo FNDE.

No que tange à transferência de recursos para as escolas, como já mencionado, segundo o manual do próprio PDDE, deve ser observado o valor por aluno/ano. Além disso, são repassados duas vezes durante o ano e a escola recebe através de uma Unidade Executora, que pode ser o Conselho Escolar, Comitê Escolar ou outro com a mesma finalidade.

No decorrer do tempo, o PDDE passou a incorporar, através da destinação de recursos, várias modalidades de programas específicos, realizados no contexto das instituições públicas de ensino, segundo Pinheiro (2012, p. 27) são eles: o “PDDE Funcionamento das Escolas nos Finais de Semana (FEFS), o PDDE Escola Campo, o PDDE Escola Acessível, o PDDE Água na Escola, o Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE Escola), o Programa Ensino Médio Inovador (ProEMI) e o PDDE Educação Integral”.

2.3. O PDDE e a Gestão Democrática da Escola

A gestão democrática está amplamente amparada nos instrumentos normativos da educação nacional. Um desses instrumentos é a Constituição Federal de 1998, em seu artigo 206, quando trata dos princípios da educação, do direito à educação e da gestão democrática. Essa mesma questão é tratada na LDB, art. 3º, inciso VIII, ao afirmar “gestão democrática do ensino público, na forma desta Lei e da legislação dos sistemas de ensino”.

Pelo estabelecido na LDB, além dos princípios que são definidos por ela, cabe aos sistemas de ensino legislar sobre a gestão democrática. Ressalta-se que não é evidente, em nenhum desses instrumentos legais, que tipo de gestão democrática está sendo abordada.

Ademais, a luta por democratização da educação não é nova no Brasil, segundo Oliveira (2004, p. 91) os anos 70 é que inauguram as grandes conquistas em torno da temática. Visto assim, percebe-se um direcionamento das lutas pela democratização da educação e ao mesmo tempo uma luta pelo acesso educacional, haja vista o elevado número de alunos fora da escola, conforme apontado na subseção 2.2 deste trabalho. Fato é que, ainda nos dias atuais, não foi sanada definitivamente essa situação, mesmo que as políticas educacionais implementadas, a partir da reforma do Estado dos anos 1990 tenham ampliado esse atendimento – uma vez que a legislação do campo educacional, bem como, a Constituição versa sobre a garantia do acesso educacional a todos brasileiros. Portanto, a garantia do direito à educação, como mecanismo de acesso democratizado, não basta constar em lei, precisa ser efetivado para que os cidadãos possam vivenciá-la.

O poder público, conforme já discutido no capítulo anterior, não tem cumprido com o que é determinado, a exemplo de algumas metas do PNE. A ação do Estado no campo da educação tende a ser um processo lento e seletivo, voltado para a formação para o mundo do trabalho, pois Oliveira (2004) aponta que as mudanças ocorridas na educação, no contexto da reforma do Estado, na década de 90, tinham como fundamento o discurso da técnica e da agilidade administrativa. Entretanto, sabe-se que as reformas no campo da educação são implantadas de forma gradativa, difusa e segmentada; importando-se das teorias da administração os conceitos de produtividade, eficácia, excelência e eficiência.

Nesse contexto, a reforma do Estado favorece a racionalidade administrativa e a administração escolar absorve os modelos de organização e administração empresarial, valorizando a técnica, em detrimento de outras ações, uma vez que a eficiência dos resultados se sobrepõe a outras políticas e ações da escola.

Assim, a gestão democrática da educação presente nos textos legais e como política educacional, marca os anos de 1990, e traz elementos (técnica, eficiência) que vão modificar o modo de administrar as escolas. Isto porque a bandeira da autonomia da escola se apresenta dentro de um conjunto de ações, desencadeadas pelas reformas desse período e marca a lógica da transferência de responsabilidade dos resultados educacionais, aferidos pelas avaliações externas (Enem, Saeb).

Nessa perspectiva de análise, Luck (2013, p. 25) elucida que,

a gestão educacional corresponde à área de atuação responsável em estabelecer o direcionamento e mobilização capazes de sustentar e dinamizar o modo de ser e de fazer dos sistemas de ensino e das escolas, para realizar ações conjuntas, associadas e articuladas, visando o objetivo comum da qualidade do ensino e seus resultados (LUCK, 2013, p. 25).

Nessa direção, a gestão escolar se caracteriza como um instrumento de busca de resultados (indicadores educacionais nas questões educativo-pedagógicas), haja vista que a visão estratégica e ações interligadas funcionam como redes de interconexões e se fortalecem. Desse modo, as práticas das escolas ganham relação interativa, constroem alianças, formam parcerias com outras para o enfrentamento das mudanças e problemas que vem ocorrendo. Assim, garantir a formação competente dos alunos, para o enfrentamento das complexidades da transformação global, é uma das exigências que a gestão da escola recebe da sociedade.

Para melhor compreensão da gestão democrática, considera-se importante assumir o que Souza (2009, p. 125-126), diz

A gestão democrática é aqui compreendida então como um processo político no qual as pessoas que atuam na/sobre a escola/educação identificam problemas, discutem, deliberam e planejam, encaminham, acompanham, controlam e avaliam o conjunto das ações voltadas ao desenvolvimento da própria escola/sistema na busca da solução daqueles problemas. Esse processo, sustentado no diálogo, na alteridade e no reconhecimento às especificidades técnicas das diversas funções presentes na escola/sistema, tem como base a participação efetiva de todos os segmentos da comunidade escolar/sociedade, o respeito às normas coletivamente construídas para os processos de tomada de decisões e a garantia de amplo acesso às informações aos sujeitos (SOUZA, 2009, p. 125-126).

A democratização da educação exige atuação e engajamento dos membros da comunidade, fundamentalmente dos que atuam no interior da escola, pois é preciso ser vivida, compartilhada no ambiente da unidade de ensino, uma vez que o seu fundamento está no processo educativo e a escola é o *locus* por excelência dessa vivência, onde os segmentos da comunidade da escola construirão, a seu modo, o processo democrático possível para que as finalidades do ato pedagógico sejam alcançadas Lück (2010).

Ressalta-se, ainda, que a participação de todos nesse processo é fundamental, tendo em vista que existe uma vinculação direta entre participação e democratização. Além do mais, o ato coletivo dos membros da comunidade escolar poderá incidir na tomada de consciência desse exercício e naturalmente fortalecerá as relações entre escola e comunidade.

Bem, se temos participação com autonomia e com a realização e efetivação do poder de maneira mais próxima às pessoas, então, são essas pessoas as responsáveis pela edificação das regras que dimensionam o fazer coletivo. Ou seja, a democracia só se efetiva como um projeto coletivo, construído coletivamente. Logo, propostas de gestão democrática (GD) não podem nascer em gabinetes de gestores, pois, ou elas contam com a mais ampla participação dos interessados (sujeitos da escola e da educação), ou ela é natimorta (SOUZA; PIRES, 2018, p. 65).

Para Melo (2004), a escola tem um papel fundamental no processo de transformação e cabe a ela resgatar as referências coletivas e convicções, de que se pode atuar numa construção histórica da sociedade. Para a autora, existem alguns indicadores de gestão que podem fazer a grande diferença no processo, de modo que a escola alcance seus objetivos. Dentre esses indicadores, destacam-se:

1. a autonomia escolar, considerada como a capacidade de as escolas traduzirem e construírem suas alternativas, fundadas em suas reflexões e leitura da realidade, sistematizada no projeto pedagógico...;
2. a descentralização do poder, entendida como o método de trabalho coletivo que divide atribuições e responsabilidades, rompendo com a hierarquização;
3. a representatividade social dos conselhos e colegiados, abolindo o papel de simplesmente legitimar as ações do poder público;
4. o controle social da gestão educacional, decorrente dos mecanismos de representatividade social;
5. a escolha de dirigentes escolares por processo de eleição, mesmo com a convicção de que, isoladamente, as eleições para diretor não têm força suficiente para assegurar a democratização da gestão;
6. A inclusão de todos os segmentos da comunidade escolar, consideradas não apenas a formalidade do conselho escolar que deve representar os pais, os alunos e os trabalhadores em educação, mas fundamentalmente criar espaços e abrir possibilidades de incluir a todos no projeto político-pedagógico da escola (MELO, 2004, p. 253).

Esses indicadores de gestão estão intimamente relacionados à participação. Essa participação, quando consciente em seu sentido pleno, se caracterizará por uma relação de força que leva à transformação, a partir das influências dos atores envolvidos na gestão escolar. Assim, a participação pode se apresentar de diferentes formas no contexto escolar e social.

Para Lück (2010, p. 35), as formas de participação são as seguintes:

- a) participação como presença, sendo esta exercida por quem pertence a um grupo ou uma organização independente da sua atuação nesse grupo ou organização, tendo uma relação de pertencimento;
- b) participação como expressão verbal, é quando o sujeito no exercício da participação expressa suas opiniões, debate, apresenta seu ponto de vista sobre determinado assunto, de modo livre e autônomo;
- c) participação como representação política, impõe ao grupo escolher um representante para apresentar e defender as ideias do grupo, uma vez que não é possibilitado a todos usarem a fala devido o número grande de participantes, então entra em cena uma

representação política da organização; d) participação como tomada de decisão, é quando no ato participativo o sujeito compartilha poder, assume responsabilidades pelas decisões tomadas coletivamente, se articula para por em prática os encaminhamentos e age para que a transformação desejada se efetive; e e) participação como engajamento (LUCK, 2010, p. 35).

Como já foi dito anteriormente, a democratização se concretiza no ato participativo dos membros da comunidade escolar, sendo esta participação uma demonstração de comprometimento, autonomia e responsabilidade com os resultados do trabalho pedagógico e administrativo desenvolvidos no interior da unidade de ensino.

Segundo Lück (2010, p. 36), a participação é exercida de várias maneiras no ambiente escolar, desde a participação como vontade individual até a participação como compromisso social e organizacional individual. A participação se efetiva na vivência, no exercício cotidiano na busca de bons resultados.

Em suma, as várias formas de participação são descritas, de acordo com Lück (2010, p. 36) da seguinte forma: a participação como presença; participação como expressão verbal e discussão; a participação como representação política; participação como tomada de decisão e a participação como engajamento.

Vista assim, a participação se caracteriza de maneiras variadas, considerando a forma que o sujeito participa em diferentes contextos. A assunção de uma participação, sem contribuição, fica apenas no ato da presença do sujeito, que assiste inerte aos fatos e, possivelmente, não tratará os resultados desejados para a instituição escolar.

2.4. PDDE: Autonomia da Escola, Descentralização e Gestão Democrática

A reforma do Estado efetivada nos anos 1990 impôs ação regulatória e é a partir desse entendimento que são determinadas as normas e os procedimentos administrativos, os quais são decididos distante do ambiente escolar, pois nem a comunidade escolar, nem o gestor, têm acesso ao processo de elaboração dessas normas, que inclui os “padrões de qualidade”, custo aluno, valores destinados ao custeio das escolas e vários outros termos de referências que definem os valores e procedimentos para as escolas.

Nessa perspectiva, Souza (2003) aduz que os princípios reformistas na educação apontam para a constituição de mudanças de padrões educacionais, no plano local. Ademais, as reformas educacionais implementadas, em vários países nos últimos tempos, pretendem

levar mais responsabilidades aos níveis mais imediatos da ação pedagógica— a escola, por meio das chamadas reformas descentralizadoras ou de descentralização educacional.

Dessa forma, cabe aos gestores e comunidade escolar cumprirem as determinações dos órgãos superiores e, dentro de uma descentralização, definir como gastar os recursos recebidos e cumprir as normas estabelecidas. Ressalta-se que, em muitos casos, diante de escassos recursos, a comunidade escolar não tem um olhar crítico da situação e, se desdobra para fazer funcionar a escola com a colaboração da comunidade, bem como, busca parcerias com empresariado ou realiza eventos para arrecadação de recursos, como feiras, quermesse, entre outros.

Para Souza (2003) a participação não está posta nos processos de efetiva decisão das questões mais centrais da vida da escola. Ela atua mais na implementação ou direção daquilo que já está previamente decidido, pois, o que ocorre é uma descentralização da direção, enquanto, ao mesmo tempo, há uma centralização das estratégias e da epistemologia.

Pelo exposto, depreende-se que a escola exerce a função de executar o que vem decidido pela centralidade das políticas educacionais. Dessa forma, ela cumpre as determinações que se apresentam com características descentralizadoras.

A LDB, no artigo 15, elucida que os sistemas de ensino assegurarão às escolas públicas de educação básica que os integram, progressivos graus de autonomia pedagógica e administrativa e de gestão financeira observadas as normas gerais de direito financeiro público. No entanto, não se pode confundir descentralização com privatização. O artigo citado não confunde descentralização e privatização, pois a descentralização deve, necessariamente, envolver os sujeitos da comunidade escolar no processo de gestão e com a devida responsabilidade nas decisões tomadas na ação coletiva.

Lück (2013, p. 47 e 48) assinala que parece:

ser comum a adoção por sistemas de ensino, de políticas de descentralização, sem o entendimento das implicações quanto à bidirecionalidade e participação entre o nível de gestão macro (sistema) e o micro (escola), em vista do que se adotam esforços de descentralização, apenas nominais acompanhados de medidas fortemente centralizadoras, garantidoras da manutenção de uma postura de controle e cobrança. Mediante tais práticas, são descentralizadas condições para a autonomia da escola, sem o devido entendimento e aceitação das implicações relacionadas às práticas correspondentes, vindo dessa maneira a distanciar-se de critérios de autodeterminação. Dessa forma descentralizam, centralizando, isto é, dando algo com uma mão, ao mesmo tempo em que tirando coisa com outra (LUCK, 2013, p. 48).

Partindo desse entendimento, observa-se que a chamada descentralização e autonomia se articulam de tal forma que uma está imbricada na outra, ou seja, a descentralização deveria ser desde os aspectos relacionados aos sistemas ou redes de ensino até as unidades escolares, o que poderia possibilitar uma ação bidirecional. Visto dessa forma, as ações “descentralizadas” estabelecem uma ação de controle e cobrança sobre as escolas, afastando-se dos efeitos dessas ações implementadas no nível micro (unidade de ensino).

Nessa configuração o Estado se apresenta como um regulador/controlador com forte apego à cobrança de cumprimento dos prazos e das regras. Dessa forma, o conceito de autonomia está relacionado às tendências mundiais de globalização e mudança de paradigma, que têm repercussões significativas nas concepções de gestão educacional e nas ações delas decorrente (LÜCK, 2013, p. 62).

A autonomia da gestão escolar evidencia-se como uma necessidade quando a sociedade pressiona as instituições para que promovam mudanças urgentes e consistentes, em vista do que aqueles responsáveis pelas ações devem, do ponto de vista operacional, tomar decisões rápidas para que as mudanças ocorram no momento certo e da forma mais efetiva, a fim de não se perder o *momentum* de transformação. Também para que se sintam comprometidos com a manutenção dos avanços promovidos por essas mudanças. Mas acima de tudo, adotando-se uma perspectiva política e formadora, para que se desenvolva o sentido de cidadania e de responsabilidade social de todos, pelos destinos das organizações em que atuam e das quais são usuários (LUCK, 2013, p. 62-63).

Assim, a autonomia da escola apresenta-se com variáveis implicações, desde uma relação mais direta com a globalização, como também nos seus desdobramentos. Além disso, exige um planejamento e ação articulada, com transparência dos atos, principalmente no planejar, executar e prestar contas dos recursos.

No contexto da atenção sobre a gestão educacional, autonomia constitui-se em um dos conceitos mais mencionados, sendo focalizado nos programas de gestão de sistemas de ensino, como também em programas do ministério da Educação e Desporto, como condição para realização de princípio constitucional e da legislação educacional, de democratização da gestão escolar. Isto porque a autonomia de gestão da escola, a existência de recursos sob controle local, junto com a liderança pelo diretor e participação da comunidade e a competência pedagógica são considerados como pilares sobre os quais se assenta a eficiência escolar (LÜCK 2013, p. 61 e 62).

Dessa forma, observa-se que a autonomia da escola mais que uma ação de democratização, está vinculada à autonomia financeira, uma vez que a regras de caráter administrativo e pedagógico vêm dos sistemas centralizados. Também as regras do financeiro vêm dos sistemas, porém existe certa margem de mobilidade que a gestão pode exercer

quanto à priorização de certos aspectos das necessidades da escola, no que tange à aquisição de insumos e materiais, conforme manual do PDDE.

Com a autonomia a escola pode atender melhor seus usuários, pode tomar decisões que venham ao encontro das demandas da comunidade e do enfrentamento dos problemas da instituição. Nesse sentido, a LDB, no artigo 12, inciso II, menciona que uma das atribuições da escola é “administrar seu pessoal e seus recursos materiais e financeiros”.

Percebe-se ainda que, do ponto de vista legal, a escola dispõe de instrumentos para ter sua relativa autonomia e decidir em que área/setor e em que momento deve investir seus recursos, sem perder de vista a busca do padrão de qualidade do ensino.

A autonomia exige, dos atores da comunidade escolar, comprometimento e responsabilidade, visto que as ações são deliberadas pelo órgão colegiado. Aliado a isso, a autonomia e o trabalho coletivo estão inter-relacionados, visto que autonomia não se separa dos atos coletivos da gestão.

Ademais, a autonomia da escola se constitui em uma prática que guarda uma relação com a gestão democrática, pois segundo Gomes e Andrade (2008, p. 467) “o exercício da autonomia da escola tem sido colocado como um dos requisitos imprescindíveis à implementação do paradigma da gestão escolar democrática”. Compreende-se que a vinculação da autonomia com a gestão são faces de um mesmo processo educativo, que a escola, se democrática, deve vivenciar.

Segundo Travitzki (2009) “a autonomia de uma escola se fundamenta em sua competência para decidir nas seguintes áreas: pedagógica, política de pessoal, administrativa e organizacional e financeira”. Assim, depreende-se que o fundamento da autonomia está nos processos que envolvem a gestão escolar como um todo. Todas as áreas da gestão são envolvidas pela autonomia escolar. Desse modo, a relação entre autonomia e gestão democrática da escola se constitui numa luta que extrapola os limites escolar e vai ao encontro da sociedade.

Dessa forma, vivenciar o exercício da autonomia depende da ação que cada sujeito, individual ou coletivamente assume. Assim compreendida, a gestão democrática e a autonomia podem ser experimentadas no ambiente escolar e, por conseguinte, na sociedade.

No que concerne ao Estado do Acre, no aspecto normativo, a gestão democrática foi estabelecida em 1996, antes da aprovação da LDB atual, por meio da Lei Estadual nº 1.201/96, que garante o processo de eleição para os gestores, e criou o Conselho Escolar nas escolas públicas estaduais.

Conforme art. 1º da referida Lei, os princípios da gestão democrática são:

- I - livre organização dos segmentos da comunidade escolar a nível de unidade de ensino, bem como no âmbito do Estado do Acre;
- II - participação de todos os segmentos das unidades de ensino nos processos e instâncias decisórias, desde que se garanta, nas bases, sua representação democrática e organizada, na forma desta Lei;
- III - escolha dos Diretores das Unidades de Ensino, com a participação direta da comunidade, de acordo com o estabelecido nesta Lei;
- IV - autonomia das unidades de ensino, na forma desta Lei, na gestão pedagógica, administrativa e financeira de seu projeto educativo, sob responsabilidade de seu Conselho Escolar, com representação eleita dos quatro segmentos da comunidade escolar: alunos, pais, professores/especialistas e funcionários, com presença nata do diretor eleito;
- V - participação do Conselho Estadual de Educação e dos Conselhos Escolares na elaboração do orçamento, considerando elenco de necessidades e prioridades;
- VI - transparência nos mecanismos administrativos e financeiros, em todas as instâncias;
- VII - todo estabelecimento de ensino está sujeito à supervisão da Secretaria de Educação e Cultura (ACRE, 1996).

Algumas observações merecem ser feitas a partir desses princípios. A primeira questão diz respeito à participação de todos os segmentos no conselho Escolar, pois este se constituiu como órgão deliberativo máximo da escola, conforme indicado no art. 3º da Lei nº 1.2011/96, quando alude que “em todas as unidades de ensino público e conveniadas do Estado do Acre, funcionará um Conselho Escolar, órgão deliberativo máximo da escola respeitado a legislação vigente e composto de, no mínimo, quinze membros e no máximo, de vinte e três membros”.

A segunda questão diz respeito à composição do Conselho escolar, que deve ter a participação de todos os segmentos da comunidade escolar (professores, servidores de apoio administrativo, pais e alunos) em número iguais, o que em tese garante uma correlação de forças e interesses nas discussões do conselho escolar. A terceira questão se refere ao processo de autonomia da escola, pois, de acordo com a Lei, essa deve ser na gestão pedagógica, administrativa e financeira.

Cumprido salientar que a primeira Lei de Gestão Democrática do Acre garante que o diretor tenha assento nato no conselho escolar, conforme o art. 8ª, ao afirmar que “o Diretor da Unidade de Ensino integrará o Conselho Escolar como membro nato e, em seu impedimento, será substituído pelo Vice-Diretor, e se não houver, por um membro da equipetécnica. Dessa forma, a equipe gestora sempre estará representada no conselho escolar.

Outra observação pertinente está no art. 17, que trata das atribuições do conselho escolar, de acordo com inciso I, II, cabe

- II -agendar, modificar e aprovar o plano administrativo anual, elaborado pela Direção Executiva da Unidade de Ensino, sobre programação e aplicação dos recursos necessários à manutenção e conservação da escola;
- III - criar e garantir mecanismos de participação efetiva e democrática da comunidade escolar, na definição do projeto político-administrativo-financeiro e pedagógico da Unidade de Ensino;
- IV- divulgar, periódica e sistematicamente, informações referentes ao uso dos recursos financeiros, qualidade dos serviços prestados e resultados obtidos.

Desse modo, o conselho escolar deve, além de aprovar o plano anual de trabalho da direção, deve também acompanhar a aplicação dos recursos recebidos pela escola, bem como garantir a participação da comunidade escolar na definição dos rumos da escola, nos aspectos administrativos e financeiros.

Por fim, a Lei nº 1.201/96, no art. 18, elucida que a Direção será exercida pelo Diretor e Vice-Diretor eleitos pela comunidade escolar, em consonância com as deliberações do Conselho Escolar e da Secretaria de Educação, Cultura e Esporte.

Em 2003, foi aprovada no Acre a Lei nº 1.513/2003 que trata da gestão democrática e definiu que a escolha dos gestores escolares se dá em duas etapas, assim compreendidas: uma etapa técnica, que se processa por meio de uma certificação a que se submetem os candidatos a gestores, através de provas, e uma etapa política, por meio do voto direto da comunidade escolar. Esta Lei mantém as funções básicas do Conselho Escolar, e redefine a organização de gestão da escola, que passa a ser composta por uma equipe constituída por um gestor (diretor), um coordenador de ensino, um coordenador pedagógico e um coordenador administrativo.

Nessa lei se percebe uma mudança, nos princípios da gestão democrática, quando comparada com a Lei nº 1.201/1996, conforme o art. 2º:

- I - garantia de centralidade da escola no sistema;
- II -gestão descentralizada com autonomia para as unidades de ensino elaborarem e implementarem seus projetos pedagógicos, políticos e administrativos, respeitando a legislação vigente;
- III -gestão participativa que garanta a presença de todos os segmentos nos processos de elaboração das políticas das unidades de ensino e em suas instâncias decisórias, bem como de estratégias de acompanhamento das ações a serem implementadas;
- IV -gestão de responsabilidade com definição clara de competências e efetiva implementação de prestações de contas respeitando a legislação vigente;
- V - gestão de resultados com processos definidos de acompanhamento e avaliação permanentes; e
- VI -gestão estratégica com foco voltado para a qualidade do ensino.

Observando os princípios, verifica-se um foco tanto na participação, quanto na busca de resultados e responsabilização da gestão escolar, pela qualidade no processo de aprendizagem. Percebe-se, ainda, que os princípios apontam para o controle dos gastos escolares, quando indicam a necessidade de prestação de contas.

No art. 3 da Lei nº 1.513/2003, que trata da organização pedagógico-administrativa, o conselho escolar figura antes mesmo do diretor da escola. Isso demonstra que as ações do conselho da escola devem deliberar e a gestão deve garantir o cumprimento dessas ações. O art. 20, da lei supramencionada, elucida que o Conselho Escolar, órgão deliberativo máximo da escola está acima da direção, no tocante às deliberações que são tomadas na escolar.

Outra observação quanto a esta Lei, está no fato de ter diminuído o número de componentes do conselho escolar, quando comparada com a Lei anterior que era de 15 a 23 membros e nessa nº 1.513/2003 são de 3 a 13 membros, conforme disposto no art. 20º.

Destarte, na Lei nº 1.513/2003, o tesoureiro do Conselho Escolar será exercido pelo Coordenador Administrativo da escola, conforme disposto no art. 27, § 2º. Isto é, o diretor não participa mais do Conselho Escolar, somente deve participar das reuniões, sem direito a voto.

No que se refere às atribuições do conselho escolar, o art. 33 da Lei nº 1.513/2003, aduz que este deve:

- I - elaborar seu Regimento;
- II - enviar para análise do Conselho Estadual de Educação o Projeto Político Pedagógico da unidade de ensino;
- III - revisar no mês de agosto de cada ano o Projeto Político Pedagógico da unidade de ensino, de acordo com a legislação vigente;
- IV - enviar para análise do Conselho Estadual de Educação o Regimento Interno da unidade de ensino;
- V - revisar no mês de setembro de cada ano o Regimento Interno da unidade de ensino, de acordo com a legislação vigente;
- VI - analisar, ajustar à legislação vigente e aprovar o Plano de Desenvolvimento da escola até o final do mês de abril de cada ano;
- VII - apresentar, em audiências públicas, relatório de rendimento escolar após o término de cada bimestre;
- VIII - analisar, ajustar à legislação vigente, reprovar ou aprovar a prestação de contas dos recursos recebidos e gastos na unidade de ensino;
- IX - prestar contas semestralmente para a comunidade escolar, em audiências públicas, dos recursos recebidos e gastos na unidade de ensino;
- X - enviar à SEE relatório semestral sobre a manutenção e conservação do espaço físico na unidade de ensino, observando critérios de padrões básicos contidos em Instrução Normativa elaborada pela SEE;
- XI - acompanhar as ações desenvolvidas na unidade de ensino pela direção; e
- XII - deliberar sobre a devolução de professores e funcionários não docentes à SEE.

Pelo exposto, fica evidente as atribuições/funções que o Conselho Escolar desempenha indo desde questões de acompanhamento pedagógico até as de natureza financeira, com a devida prestação de contas dos recursos recebidos, o isso demonstra que embora a Lei não se refira à Unidade Executora, pode se depreender que essa função cabe ao Conselho Escolar.

Nesse íterim, em 2004, foi aprovada pela Assembléia Legislativa do Acre, a Lei de nº 1.569, que trata de instituir o programa de Autonomia Financeira para as escolas públicas estaduais, com o objetivo de transferir recursos financeiros (art. 1º) para as escolas com mais de 20 alunos matriculados e que tenham ConselhoE (art. 2º).

Chama atenção a redação do art. 3º da referida Lei ao afirmar que: “os Conselhos Escolares atuarão como unidades executoras, recebendo, executando e prestando contas dos recursos repassados pela SEE”. Pela primeira vez uma lei de gestão democrática do Acre se refere à Unidade Executora, cabendo a esta Unidade Executora, receber, executar e prestar contas dos recursos, o que caracteriza o conselho escolar como Unidade Executora nas escolas públicas estaduais do Acre.

Outro aspecto relevante dessa lei é a fonte de recursos, que conforme o art. 6º será financiado com recursos administrados pelo governo estadual. Contudo, não faz menção se são recursos próprios ou oriundos de outras fontes. Além disso, subdivide-se o programa em três programas distintos que são, conforme art. 5º: Programa Dinheiro Direto na Escola do Governo do Acre – PDDE; Programa Nossa Escola; e Programa de Escolarização da Merenda Escolar. Esses recursos, conforme o art. 4º, destinam-se à cobertura de despesas com aquisição de material de consumo, encargos sociais, impostos, prestação de serviços com pessoas físicas e/ou jurídicas e aquisição de material permanente. As demais ações que envolvem esse programa seguem basicamente o mesmo do PDDE.

Em 2016, outra Lei de gestão democrática foi aprovada na Assembléia Legislativa do Acre, a Lei nº 3.141 de 22 de julho de 2016, que alterou a configuração da gestão escolar para as escolas públicas estaduais, criando o Comitê executivo, com a responsabilidade de aplicar/investir os recursos recebidos pela escola.

Quanto aos princípios dessa lei, há mudanças significativas, em relação as leis anteriores, conforme o inciso VI, do art. 2º, ao aludir que a

gestão estratégica voltada para a qualidade do ensino, com foco no acesso, na permanência e no sucesso do aluno. Parágrafo único. Aplicam-se, supletivamente, as diretrizes constantes no art. 2º da Lei n. 13.005, de 25 de junho de 2014 - Plano Nacional de Educação - PNE e no art. 2º da Lei n. 2.965, de 2 de julho de 2015 -

Plano Estadual de Educação - PEE, durante as suas respectivas vigências decenais, assim como o disposto nas leis que as sucederem (ACRE, 2016).

Conforme o exposto, verifica-se que passa a existir uma preocupação com o atendimento do Plano Nacional de Educação, Lei nº 13.005/2014 e com o Plano Estadual de Educação, Lei nº 2.965/2015, no que se refere ao acesso e permanência do aluno na escola.

No que concerne à organização pedagógico-administrativo, o art. 4º, inciso I desta Lei altera o que vinha da Lei nº 1.515/2003, ficando assim: direção escolar: diretor; coordenador de ensino; coordenador administrativo; coordenadores pedagógicos; e secretário escolar; Conselho Escolar; e Comitê Executivo.

Observa-se que a direção da escola volta a ser a principal responsável pela gestão da escolar, estando Conselho escolar e Comitê executivo, hierarquicamente abaixo deste. O conselho escolar passa a ser, conforme art. 38 desta lei, órgão deliberativo, consultivo e fiscalizador máximo da escola.

Dentre as atribuições do conselho escolar, merece destaque as constantes do inciso III, IV, V e VI, do art. 49:

III – analisar, aprovar e validar os planos de trabalho de ações financiáveis, constantes no PDE, para emprego dos recursos financeiros oriundos dos programas de descentralização de recursos para as unidades escolares da rede pública estadual de educação básica, elaborados, encaminhados e a serem executados pelo comitê executivo;

IV – apresentar, em audiências públicas, relatório de rendimento e desempenho escolar dos alunos, de que trata o inciso VII do art. 33 desta Lei, após o término de cada bimestre;

V – analisar, reprovar ou aprovar a prestação de contas dos recursos recebidos e gastos na unidade escolar pelo comitê executivo; e

VI – acompanhar as ações desenvolvidas na unidade escolar pela direção. (ACRE, 2016).

Pelo que consta nesta Lei de Gestão Democrática do Acre, o Conselho Escolar tem função bastante significativa, pois o planejamento da gestão, no que tange aos recursos descentralizados, diga-se PDDE, necessita da aprovação e análise deste.

Outro elemento forte no corpo desta Lei, se refere ao acompanhamento do desempenho dos alunos por parte do Conselho Escolar, uma vez que cabe a este apresentar para a comunidade escolar, em audiências públicas, os resultados de cada bimestre, o que implica ter conhecimento dos resultados pedagógicos do alunado.

Ademais, a prestação de contas dos recursos que a escola recebe e são investidos pelo Comitê Executivo, cabe ao conselho escolar analisar e aprovar, além de fazer o

acompanhamento das ações do diretor da escola. Dessa forma, percebe-se quão importante é a existência do conselho escolar para uma escola pública democrática.

Essa Lei de Gestão Democrática do Acre, aprovada em 2016, traz a criação do Comitê Executivo, no art. 50, ao aludir que:

Em todas as unidades escolares da rede pública estadual de educação básica poderá funcionar um comitê executivo, instituído no âmbito da entidade de direito privado, sem fins lucrativos, constituída por profissionais da educação, pais e alunos, que atuará na condição de unidade executora e de apoio à direção e ao conselho escolar, com a finalidade exclusiva de receber, executar e prestar contas dos recursos destinados às referidas escolas (ACRE, 2016).

Como já mencionado no decorrer deste estudo, o Comitê Executivo exerce a função de Unidade Executora, separando as funções entre Conselho Escolar e Comitê. Pela lei, a função do Comitê Executivo é bem específica, cabendo a este receber e executar as ações de cunho financeiro que são aprovadas pelo Conselho Escolar, bem como, prestar contas dos recursos recebidos e servir de apoio ao conselho escolar e à direção da escola.

Na composição do Comitê Executivo, deve ser observado o que dispõe o art. 51, da lei supramencionada:

- I – o diretor da unidade escolar;
 - II – o coordenador administrativo da unidade escolar;
 - III – um representante dos pais dos alunos, eleito por seus pares;
 - IV – um representante dos alunos, eleito por seus pares, dentre aqueles matriculados que tenham frequência regular e maioridade civil; e
 - V – um representante dos servidores, docentes e não-docentes, do quadro efetivo e temporário da SEE, eleitos por seus pares, dentre aqueles lotados na respectiva unidade escolar.
- § 1º O diretor e o coordenador administrativo das unidades escolares, além de membros natos, exercerão as atribuições de presidente e tesoureiro dos comitês executivos, respectivamente.
- § 2º O secretário e demais membros da diretoria do comitê executivo serão eleitos dentre os seus pares (ACRE, 2016).

Pelo texto da lei, § 1º do art. 51, a responsabilidade com presidência e tesouraria do Comitê fica à cargo das mesmas pessoas que cuidam da direção e coordenação administrativa da escola, ou seja, diretor e coordenador administrativo da escola.

Desse modo, a tarefa de conduzir/liderar os membros do Comitê Executivo, fica na responsabilidade do diretor da escola, cabendo a este, participar integralmente das ações de natureza financeira da escola, com os recursos recebidos por esta. Além disso, o gestor escolar não se torna omissos aos acontecimentos produzidos pelos órgãos colegiados, quando se tratar de elaboração do Plano de Desenvolvimento da Escola, onde são indicadas as ações que exigem recursos para serem desenvolvidas na instituição.

Quando se observa os princípios das duas últimas leis de gestão democrática do Acre, percebe-se uma aproximação grande entre ambas. O viés gerencialista se apresenta explícito, de forma que a presença de elementos neoliberais, tais como gestão de resultados, gestão estratégia para a qualidade, gestão de responsabilidade e participação da comunidade escolar, marcam um alinhamento como um processo global, que a educação pública vem experimentando.

Essa política de democratização nas escolas do Estado do Acre, a partir dos anos 2000, se alinha com o que prevê a CF e a LDB, modificando o panorama de escolha de diretores e de gestão das escolas, destinando às unidades de ensino certo grau de autonomia, via decisões do conselho escolar. Ressalta-se que a primeira lei de gestão democrática do Estado foi aprovada pela Assembléia Legislativa do Acre, antes mesmo da aprovação da atual Lei de Diretrizes e Bases ser aprovada pelo Congresso Nacional.

A Lei nº 1.201 de 23 de julho de 1996, vem ao encontro de uma das pautas da antiga Associação dos Professores do Acre (ASPAC) e, posteriormente, do Sindicato dos Trabalhadores em Educação do Acre (SINTEAC), que por muitos anos lutou pela democratização do ensino público. Além do mais, trouxe uma nova organização para o processo de gestão escolar, construído pela participação da comunidade escolar (professores, servidores, pais e alunos) compondo o conselho escolar, que na prática funcionou como Unidade Executora da escola. Vale ressaltar que consta, em todas as leis de gestão democrática do Acre, a composição do conselho escolar que inclui professores, servidores da escola, pais e alunos.

As leis pós anos 2000 apresentam em seus princípios, uma orientação de maior controle, responsabilização e busca de qualidade no processo pedagógico da escola. A partir dos anos 2000, a escolha de diretor escolar passa por dois momentos distintos, sendo um técnico e ou político, ou seja, uma prova de certificação e uma eleição direta, onde todos os segmentos da escola têm direito a votar, desde que se cumpram os requisitos definidos em cada lei.

De modo a ilustrar os elementos considerados mais importantes, em cada uma das leis de gestão democrática do Acre, apresenta-se um quadro que permite observar, de forma linear, as modificações mais significativas da gestão democrática no Acre.

Quadro 11 - Comparativo das leis que tratam da gestão democrática do Acre

Nº da lei	De que trata	Observação
LEI N. 1.201, DE 23 DE JULHO DE 1996	Regulamenta o inciso VII do art. 190 da Constituição do Estado do Acre e dá outras providências.	- Primeira lei de Gestão Democrática do Acre; - Cria o Conselho Escolar; - Diretor eleito pela comunidade escolar;

		<ul style="list-style-type: none"> - Candidato a diretor tinha que apresentar plano de trabalho com aspectos administrativo, financeiro e pedagógico; Secretário Escola indicador e nomeado pelo Secretário de Estado de Educação. - Autonomia das unidades de ensino, na forma desta Lei, na gestão pedagógica, administrativa e financeira de seu projeto educativo, sob responsabilidade de seu Conselho Escolar, com representação eleita dos quatro segmentos da comunidade escolar: alunos, pais, professores/especialistas e funcionários, com presença nata do diretor eleito; - Participação do Conselho Estadual de Educação e dos Conselhos Escolares na elaboração do orçamento, considerado elenco de necessidades e prioridades; - Conselho Escolar, órgão deliberativo máximo da escola.
LEI N. 1.513, DE 11 DE NOVEMBRO DE 2003	Dispõe sobre a gestão democrática do sistema de ensino público do Estado do Acre e dá outras providências.	<ul style="list-style-type: none"> - O provimento da função de diretor dar-se-á mediante processo classificatório, composto das seguintes etapas: a) certificação técnica e b) eleição pela comunidade escolar; - Cria o Cargo de Coord. Administrativo em substituição ao secretário escolar e é indicado pelo diretor; - Conselho Escolar é órgão deliberativo máximo da escola
LEI N. 1.569, DE 23 DE JULHO DE 2004	Institui o Programa de Autonomia Financeira das Escolas Públicas Estaduais do Acre.	<ul style="list-style-type: none"> - Fica instituído o Programa de Autonomia Financeira das Escolas Públicas Estaduais no âmbito da Secretaria de Estado de Educação - SEE, com a finalidade de promover a transferência de recursos financeiros em favor das escolas públicas de educação básica da rede estadual, com vistas à melhoria da qualidade do ensino. - Os Conselhos Escolares atuarão como unidades executoras, recebendo, executando e prestando contas dos recursos repassados pela SEE.
LEI N. 2.139, DE 23 DE JULHO DE 2009	Autoriza a constituição de conselhos escolares, mediante consórcio das unidades de ensino da rede pública estadual e municipal do Estado.	<ul style="list-style-type: none"> - Autoriza a constituição de conselhos escolares mediante consórcio das unidades de ensino da rede pública estadual e municipal do Estado. - Autoriza o repasse direto de recursos para os conselhos escolares das escolas públicas instituídos na forma desta lei; - Os consórcios de que trata o art. 1º poderão contemplar até cinco unidades de ensino, desde que essas atendam, no mínimo, os seguintes requisitos: <ul style="list-style-type: none"> a) possuir menos de cem alunos; ou b) não possuir servidor do quadro permanente lotado na unidade.
LEI N. 2.529, DE 29 DE DEZEMBRO DE 2011.	- Altera as Leis ns. 1.513, de 11 de novembro de 2003, que dispõe sobre a gestão democrática do sistema de ensino público; 1.569, de 23 de julho de 2004, que institui o programa de autonomia financeira das escolas públicas; e 2.139, de 23 de julho de 2009, que	<ul style="list-style-type: none"> - A organização pedagógico-administrativa das unidades escolares será composta pela seguinte estrutura: <ul style="list-style-type: none"> a) conselho escolar; b) diretor; e c) comitê executivo. - Cria Comitê Executivo nas Escolas Estaduais;

	autoriza a constituição de conselhos escolares, mediante consórcio, e dá outras providências.	- Em todas as unidades escolares da rede pública estadual de educação básica poderá funcionar um comitê executivo, instituído no âmbito de entidade de direito privado, condição de unidade executora e de apoio à direção e ao conselho escolar, com a finalidade exclusiva de receber, executar e prestar contas dos recursos destinados às referidas escolas.
LEI N. 3.141, DE 22 DE JULHO DE 2016	Dispõe sobre a gestão democrática das unidades escolares da rede pública estadual de educação básica do Acre.	- Diretor da unidade escolar indica: I - coordenador de ensino; II - coordenador administrativo; III - coordenadores pedagógicos; e IV - secretário escolar. - Conselho escolar, órgão deliberativo, consultivo e fiscalizador máximo da escola, nos termos e limites da legislação em vigor. - Comitê executivo atuará na condição de unidade executora e de apoio à direção e ao conselho escolar, com a finalidade exclusiva de receber, executar e prestar contas dos recursos destinados às referidas escolas.
LEI Nº 3.466, DE 26 DE DEZEMBRO DE 2018.	Dispõe sobre a Gestão Democrática Intercultural no âmbito da Educação Escolar Indígena.	- Haverá eleição ou escolha por forma própria de tomada de decisões internas às organizações sociais e políticas dos povos indígenas, prévia à designação, para o exercício da função de diretor escolar. a) o diretor deverá ser um indígena, prioritariamente do mesmo povo da respectiva escola indígena e residir na mesma aldeia em que está instalada a unidade escolar; e b) deve-se, em quaisquer dos casos para a escolha do diretor, seja via eleição ou forma própria de tomada de decisões internas às organizações sociais e políticas dos povos indígenas, respeitar o princípio da ampla participação comunitária; - Gestão descentralizada com autonomia para as unidades escolares indígenas elaborarem e implementarem seus projetos político-pedagógicos e administrativos de forma intercultural, bilíngue e específica.

Fonte: Elaborado pelo autor a partir das leis citadas no quadro.

No tocante à transferência de recursos para as escolas, Souza (2006, p. 252) alude que “algumas das possibilidades de descentralização financeira atingem diretamente as escolas, no caso do Brasil as escolas passaram a ser chamadas para assumir responsabilidades sobre as diversas faces dos problemas mais cotidianos que as afligem”. Nesse sentido, as leis de gestão democrática do Estado se apropriam do discurso gerencialista da globalização e aplicam na gestão das escolas públicas estaduais. Registre-se que nas escolas públicas estaduais do Acre, desde 1996, ano de aprovação da primeira Lei de Gestão Democrática, a escolha dos gestores escolares, em última instância, é definida pela comunidade escolar.

CAPÍTULO III – A IMPLANTAÇÃO DO PDDE NAS ESCOLAS ESTADUAIS EM CRUZEIRO DO SUL-ACRE

Este capítulo objetiva apresentar e analisar os dados da pesquisa empírica, tendo como questão central de estudo “como se deu a implantação do Programa Dinheiro Direto na Escola em Escolas Públicas Estaduais do Município de Cruzeiro do Sul-AC e quais suas repercussões na gestão da escola?”.

3.1. Contextualizando a pesquisa e a realidade investigada

Para uma análise mais apurada dos dados, buscou-se assistência em um referencial teórico que aborda aspectos gerais do financiamento da educação e apresenta questões de natureza prescritiva e normativa, referenciadas em textos legais, com destaque para elementos próprios da composição do PDDE.

A coleta de dados foi realizada com aplicação de questionário para os membros das equipes gestoras das escolas investigadas, caracterizadas como escola “A” a que oferta ensino de primeiro segmento do ensino fundamental; escola “B” instituição que oferta ensino de segundo segmento do ensino fundamental e escola “C” que oferta ensino médio. Assim sendo, secretários, coordenadores administrativos, coordenadores pedagógicos, de ensino e gestores da época da implantação do PDDE nas escolas e integrantes das equipes gestoras atuais responderam ao questionário.

As questões do questionário aplicado aos colaboradores contou com questões mais gerais que foi igual para todos os segmentos e questões específicas, de maneira a extrair as informações que atendessem as questões de estudo e os objetivos.

A análise dos dados da investigação, conforme descrito na introdução, seguirá o que diz Bardin (1977, p. 96) sobre a análise de conteúdo, ou seja, uma leitura flutuante (pré-análise) para conhecimento do objeto, das produções sobre o tema (manuais, documentos / regulamentos, guias de orientação, livros / textos, dissertações, tese, artigos), de modo a sistematizar melhor o objeto da pesquisa, bem como, elaborar o problema da investigação, os objetivos e as questões de estudo.

Essa fase foi de fundamental importância para a compreensão e aprofundamento sobre o tema da pesquisa, visto se tratar de uma política governamental de financiamento da educação, em que, pela primeira vez, no país se vivenciou a transferência de recursos

financeiros para as escolas públicas de educação básica e para as escolas privadas sem fins lucrativos, colocando as equipes gestoras como responsáveis pelo planejamento, execução e prestação de contas dos recursos recebidos e por consequência a responsabilização pelos resultados (indicadores externos).

Finalizado a fase da pré-análise (conhecimento, impressões do objeto, definição da questão problematizadora, definição dos objetivos e questões de estudo), inicia-se a segunda fase do trabalho de análise, que conforme Bardin (1977, p. 101) “é a exploração do material da investigação”. Essa fase consiste na organização do material investigativo, por categorias que codificam o material em função das categorias definidas, de modo que estejam articuladas com o propósito da pesquisa, isto é, com o problema, objetivos e questões de estudo. Assim, a organização desse material por categorias possibilitará uma compreensão das falas dos investigados.

Por fim, como nos orienta Bardin (1977, p. 96) vem a fase de tratamento dos resultados (terceira fase). Nessa fase, os dados são tratados de modo a serem significativos e válidos. “O trabalho estatístico simples (percentagens) ou complexo (análise factorial), permitem estabelecer quadros de resultados, diagramas, figuras e modelos, os quais condensam e põem em relevo as informações fornecidas pela análise” (BARDIN, 1997, p. 101).

Dessa forma, a análise das informações coletadas por meio de questionário, conforme opção metodológica, será realizada pela análise de conteúdo, a partir de quatro categorias, a saber:

a) A implantação do PDDE nas Escolas estaduais de Cruzeiro do Sul-AC, que aborda as questões relativas ao processo de implantação do Programa nas escolas investigadas, verificando como a comunidade escolar tomou conhecimento, qual o nível de participação da comunidade escolar, processo de formação das equipes gestoras para lidar com o programa;

b) Benefícios e autonomia das escolas, que envolve as possíveis contribuições e benefícios do programa nos aspectos administrativo, financeiro e pedagógico, bem como verificar se a implantação do PDDE trouxe algum grau de autonomia para as escolas;

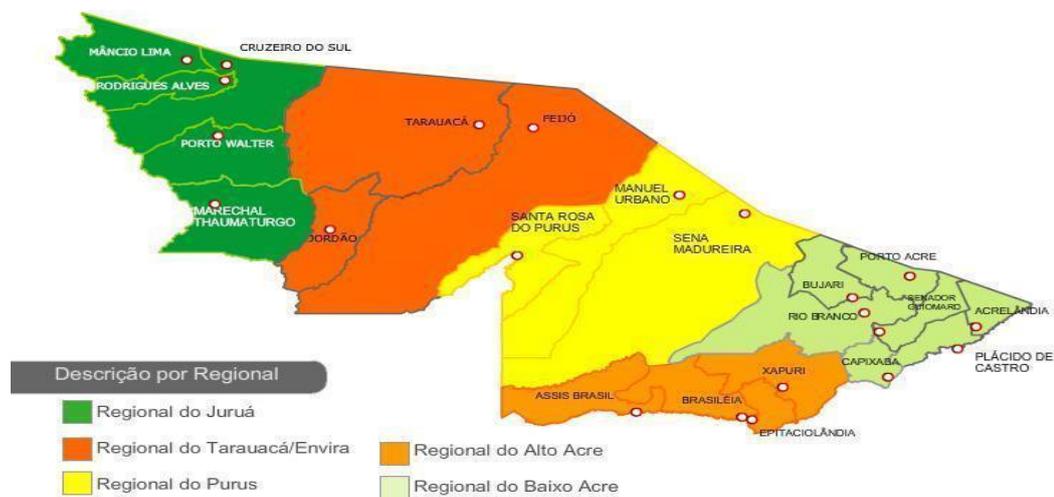
c) As possíveis modificações ocorridas nas escolas, a partir da implantação do PDDE, que verifica se a escola sofreu algum tipo de modificação;

d) O que é o PDDE para os investigados, que extrai a compreensão que estes tem sobre o programa.

Destaca-se ainda que a análise de conteúdo procura conhecer aquilo que está por trás das palavras sobre as quais se debruça, utilizando a técnica categorial, por meio de procedimentos sistemáticos, que proporcionam indicadores que permitem a indução de referenciais teóricos sobre os dados coletados nas três escolas investigadas, que são identificadas como escola “A”, Escola “B” e escola “C”. Em cada escola, foram entrevistadas seis pessoas, sendo três da equipe gestora à época da implantação do PDDE e três da equipe gestora atual. Em cada escola foi aplicado o questionário para o Secretário/Coordenador Administrativo Escolar, o Coordenador de ensino/pedagógico e diretor.

Antes, cumpre apresentar brevemente o município de Cruzeiro do Sul-AC, *lócus* da pesquisa. O município foi fundado em 28 de setembro de 1904. De acordo com estimativas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), do ano de 2018, é o segundo município em população do Estado do Acre, com uma população estimada de 87.673 (oitenta e sete mil, seiscentos e setenta e três mil) habitantes, sendo o 33º município da Região Norte do Brasil em termos de densidade populacional.

Mapa do Acre com a divisão em Regionais



Fonte: Google.com. Acesso em: 27/07/2020

Pelo mapa, percebe-se que a cidade de Cruzeiro do Sul está situada na regional do Juruá, fazendo fronteira com os municípios de Rodrigues Alves e Porto Walter e o Peru. O município é um polo de referência em vários serviços, como saúde, bancário, judicial, contábil, entre outros, tanto para as cidades vizinhas do Acre quanto para as cidades de Gujará e Ipixuna.

No que concerne à educação do município de Cruzeiro do Sul-Ac, importa apresentar alguns dados educacionais de escolas privadas sem fins lucrativos, disponibilizados no site do IBGE.

Quadro 12 - Dados educacionais de cruzeiro do sul

Ordem	Aspectos / características	Ano /fonte	% / N°
01	Taxa de escolarização de 6 a 14 anos de idade	2010	94,9 %
02	IDEB – Anos iniciais do ensino fundamental (Rede pública)	2017	5,5
03	IDEB – Anos finais do ensino fundamental (Rede pública)	2017	4,7
04	Matrículas no ensino fundamental	2018	18.581 matrículas
05	Matrículas no ensino médio	2018	5.411 matrículas
06	Docentes no ensino fundamental	2018	831 docentes
07	Docentes no ensino médio	2018	310 docentes
08	Número de estabelecimentos de ensino fundamental	2018	148 escolas
09	Número de estabelecimentos de ensino médio	2018	22 escolas

Fonte: site <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ac/cruzeiro-do-sul/panorama>

O IDEB estabelecido pelo MEC, para o município em 2017, era de 6,0, fato que não foi alcançado, indicando que precisa melhorar esse indicador. Assim, pelos dados do quadro é perceptível que as notas do IDEB estão organizadas separadamente das duas etapas do ensino fundamental, ficando abaixo de 6,0.

Outro fato que chama atenção é no tocante ao percentual de escolarização, na faixa etária de 6 a 14, que é de 94,9% dessa população. Isso porque há dispersão populacional, devido às grandes áreas rurais serem habitadas por poucas famílias, além de algumas viverem em comunidades. Aliado a isso há vários casos em que se encontra duas, cinco oitos crianças em idades diferentes, com acesso complicado em determinada época do ano devido as estradas e os ramais sem asfalto e dificultar a chegada nas escolas no período infernos e no período de verão os rios e igarapés estão com pouca água o que dificulda a navegação, visto que muitas escolas estão localizadas as margens de pequenos rios e igarapés.

A organização da educação pública no município está a cargo da rede municipal, estadual, bem como de instituições privadas de ensino e de escolas privadas sem fins lucrativos (essas últimas estão ligadas à entidades religiosas com confissão católica e protestante). A rede municipal atua na oferta da educação infantil e fundamental primeiro segmento, enquanto que a rede estadual atua na oferta do ensino fundamental segundo segmento e ensino médio e suas respectivas modalidades. Até 2014 a rede estadual atuava

também na educação infantil e, a partir dessa data, a rede municipal passou a absorver toda a educação infantil, assumindo assim a responsabilidade definida pela legislação educacional brasileira.

Cada rede de ensino custeia as escolas pertencentes ao seu sistema, visto que no âmbito estadual, têm um Conselho Estadual de Educação e no município tem um Conselho Municipal de Educação, bem como, uma legislação própria, incluindo um Programa de Autonomia Financeira das Escolas (PAF), formatado nos moldes do PMDE/PDDE.

Implantado na lógica da reforma do Estado em 1995, o PDDE descentraliza recursos para as escolas e, assim, se conecta com as mudanças ocorridas nas políticas educacionais. Todavia, é a partir dos anos 1990 que se impõe uma nova forma de organização da gestão da escola, abrindo espaço para a participação da sociedade civil, no processo de definição das ações, na execução, na prestação de contas e na fiscalização da aplicação dos recursos das unidades de ensino.

No processo de implantação do PMDE/PDDE no município de Cruzeiro do Sul-Acre, as informações quanto ao Programa chegaram às escolas através da Secretaria de Estado de Educação, Cultura e Esporte, por uma equipe constituída para esse fim. Essa equipe recebeu formação para conhecimento, implantação do Programa nas escolas da rede de ensino do Estado.

Destarte, as equipes gestoras das três escolas investigadas, à época da implantação do PDDE, nas conversas preliminares à aplicação do instrumento de coleta de dados da pesquisa, destacaram o quanto as escolas estavam em situação crítica, em decorrência da falta de materiais e insumos para a realização do trabalho.

Além disso, revelaram que para conseguirem algum recurso financeiro as equipes de gestão e demais servidores tinham que organizar eventos e atividades, tais como: rifas, quermesse, bingos, festas juninas, brechós, solicitar contribuição dos pais ou mesmo doações no comércio local. Dessas atividades, a que mais se consolidou foi a festa junina que se tornou uma tradição no mês de junho, na programação de festividades das instituições escolares. Pode-se dizer que basicamente todas as escolas realizavam essa atividade, com o intuito de arrecadar recursos financeiros.

Portanto, a implantação do programa de transferência de recursos financeiros, para as unidades de ensino, foi de grande importância, visto que as escolas passaram a ter condições mínimas necessárias para realizarem algumas ações, que antes exigia de todos uma “dose” maior de trabalho ou de contribuição para a realização dessas atividades. Os recursos do

programa, de certa forma, deram uma sensação de autonomia financeira, pois a comunidade escolar passou a dispor de condições para melhorar a infraestrutura e o trabalho na escola.

A implantação do PDDE nas escolas da rede estadual de Cruzeiro do Sul-Acre, ocorreu no ano 1995, simultaneamente a outras redes escolares do país. Deste modo, pode-se dizer que o PDDE se constitui em um dos programas de maior longevidade no campo das políticas educacionais do país. Sua ação central é transferir recursos para as escolas públicas e particulares de educação especial sem fins lucrativos de educação básica e polos da UAB.

3.2. O PDDE nas Escolas Estaduais em Cruzeiro do Sul-Acre: o processo de implantação na ótica das equipes gestoras

A implantação do PDDE nas escolas da rede estadual de Cruzeiro do Sul-Acre, ocorreu no ano 1995, simultaneamente a outras redes escolares do país. Deste modo, pode-se dizer que o PDDE se constitui em um dos programas de maior longevidade no campo das políticas educacionais do país. Sua ação central é transferir recursos para as escolas públicas e particulares de educação especial sem fins lucrativos de educação básica e polos da UAB.

Pelas diretrizes do Programa, as instituições participantes podem adquirir insumos e realizar pequenos reparos na estrutura física (custeio) e bens duráveis (capital) para que a aquisição dos produtos e serviços garantam o funcionamento adequado das escolas possibilitando assim, o gerenciamento dos recursos pela equipe gestora e Conselho Escolar ou equivalente¹. Com a finalidade de atender satisfatoriamente tanto no quantitativo, quanto no qualitativo, os usuários da escola, de forma que o processo pedagógico seja o centro de toda ação da instituição.

Deste modo, O PDDE descentraliza recursos para as escolas e conecta-se com as mudanças ocorridas nas políticas educacionais a partir dos anos 1990, impondo uma nova forma de organização da gestão da escola, que abre espaço para a participação da sociedade civil, no processo de definição das ações, na execução, na prestação de contas e fiscalização da aplicação dos recursos das unidades de ensino.

Conforme destacado anteriormente, a investigação têm como questão central a seguinte indagação: Como se deu a implantação do Programa Dinheiro Direto na Escola em Escolas Públicas Estaduais do Município de Cruzeiro do Sul-AC? E quais suas repercussões

¹ Como unidade executora ou como unidade executora separada das ações dos conselhos escolares.

na gestão da escola? Será discutido os posicionamentos dos entrevistados articulados com autores e documentos que tratam dessa temática.

Quadro 13 - Categorias de Referência para Análise dos Dados

Categorias de Análise	As falas
Implantação do PDDE nas Escolas estaduais de Cruzeiro do Sul-AC.	O conhecimento sobre PDDE chegou às escolas através da Secretaria de Estado de Educação – SEE; Formação para as equipes gestoras das escolas para elaboração do plano de trabalho, aspectos financeiros, administrativo/burocrático e pedagógico, gerenciamento do programa; Elaboração de plano de trabalho – PDE; Na implantação do PDDE não houve resistência da comunidade escolar; Adesão ao PDDE por motivações financeira, pedagógica e administrativa.
Benefícios e autonomia das escolas	Participação da comunidade escolar (professores, servidores, pais de alunos, alunos e equipe) na elaboração, implantação e execução do PDDE; PDDE trouxe para a escola benefícios financeiro, pedagógico e administrativo; Autonomia da escola no aspecto financeiro, pedagógico e administrativo; Fortalecimento da gestão democrática da escola; Melhoria no processo pedagógico e aprendizagem dos alunos; Maior empenho dos professores nos planejamentos e execução das aulas;
As possíveis modificações ocorridas nas escolas a partir da implantação do PDDE.	Modificações no trabalho da escola nos aspectos burocrático, organizacional, prestação de contas, cumprimento de prazos, uma maior cobrança dos servidores da escola, cumprimento de metas planejadas; Dificuldade de lidar com o processo burocrático/administrativo; Maior regulação/fiscalização por parte do governo;
O que é o PDDE para os investigados.	PDDE é um programa de desenvolvimento que ajudou muito na escola na área pedagógica e financeira. É uma forma de descentralizar a administração de recursos públicos voltados para a educação; É um processo que auxilia a escola a traçar metas para alcançar objetivos desejados pela equipe, seja ela no âmbito pedagógico ou financeiro; Com o PDDE as unidades de ensino tiveram (têm) mais liberdade em todos os âmbitos e mais expectativas de crescimentos pedagógico, financeiro; Proporciona melhores condições no processo ensino aprendizagem e ao mesmo tempo traz certo grau de autonomia financeira para a escola; O PDDE é um programa que viabiliza a melhoria da infraestrutura das escolas públicas de educação básica, tanto no aspecto físico, quanto com o intuito de fortalecer autogestão e conseqüentemente a elevação dos índices de desempenho dos estudantes; É um programa que foi implantado nas escolas públicas proporcionando autonomia aos gestores escolares no planejamento e execução das ações voltadas para o desenvolvimento da aprendizagem dos alunos.

Fonte: Elaborado pelo autor no percurso do trabalho.

Dos (as) 18 (dezoito) entrevistados (as), um apontou que tomou conhecimento do programa por outros meios, e não através da SEE ou o MEC. Tal fato demonstra que a Secretaria de Estado de Educação faz chegar às escolas a informações pertinentes aos programas e políticas estabelecidas pelo Governo Federal, construindo um nivelamento

quanto às informações que os profissionais da educação deveriam receber, de modo que o conhecimento dessas políticas passasse ser analisado por todos(as).

Da mesma forma, a Secretaria de Estado de Educação realizou reuniões para tratar das informações necessárias para que às equipes gestoras (diretor, coordenador pedagógico e secretário escolar/coordenador administrativo) tomassem conhecimento do programa. E ofertou também, formação para o grupo gestor, com o intuito de que fosse elaborado um plano de ação da escola, tratando de como gerenciar e cumprir as metas e objetivos traçados pela escola, de maneira que a equipe dirigente possuíssem meios práticos para colocar em ação aquilo que o programa determina.

Compreende-se que a Secretaria de Estado de Educação, cumpriu o que determina a LDB em seu art. 10, inciso III quando diz que: cabe “elaborar e executar políticas e planos educacionais, em consonância com as diretrizes e planos nacionais de educação, integrando e coordenando as suas ações e as dos seus Municípios”.

Outra questão quanto a implantação do PDDE nas escolas, repousa no fato de não ter existido resistência de nenhum segmento da comunidade escolar, o que demonstra a crença de que este programa poderia contribuir com a melhora da escola em todos seus processos.

Segundo os dados colhidos juntos aos diretores, coordenadores pedagógicos/de ensino e Secretários escolares/coordenadores administrativos que atuavam e atuam nas escolas por ocasião da implantação do PDDE e no período atual, houve formação para os membros da equipe da escola, envolvendo os aspectos de elaboração do plano, aspectos financeiros, gerenciamento do programa, administrativo/burocrático e pedagógico.

Para os três segmentos da equipe da gestão escolar, a afirmação a esse respeito é unânime: essa formação envolveu questões ligadas ao pedagógico, elaboração do plano de trabalho, prestação de contas, questões de natureza administrativo/burocrático financeiro, administrativo, prestação de contas processo licitatório. Os coordenadores pedagógicos declaram que houve formação envolvendo as áreas de conhecimento do programa e como elaborar o plano de trabalho do PDDE.

Por essas informações pode-se dizer que a implantação do programa nas escolas estaduais de Cruzeiro do Sul-Acre se efetivou posteriormente à oferta de formação aos membros das equipes gestoras, que envolvia desde o conhecimento do programa até as de natureza administrativo/pedagógico.

Vieira (2007) diz que a formação de professores e gestores escolares, desde o governo de FHC, vem sendo ofertadas por diversas iniciativas de formação continuada para esses profissionais.

O Programa de Apoio aos Dirigentes Municipais de Educação (PRADIME). Na esfera das ações voltadas para a formação de gestores escolares [...] o Programa de Capacitação a Distância para Gestores Escolares (PROGESTÃO), de iniciativa dos Estados, assim como o Projeto Escola de Gestores da Educação Básica (Escola de Gestores), desenvolvido pela União, com apoio de universidades e secretarias de educação. (VIEIRA: 2007, p. 04).

A formação da equipe gestora garante conhecimentos a respeito do programa, de maneira que o modo de operação fosse conhecido por aqueles que lidam com a gestão escolar. Um questionamento relevante, se refere ao processo de implantação do programa, pois para os coordenadores pedagógicos/ensino não houve resistência por nenhum dos segmentos da comunidade escolar.

Pela afirmação, pode se considerar que diante das dificuldades que as escolas vivem, principalmente a financeira, implantação de um Programa que traz recursos para essas instituições, foi visto com grande expectativa pela comunidade escolar. De acordo com a resolução do FNDE/CD nº 10 de 2013, em seu art. 2º, preceitua que:

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 à 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 (Brasil, 2013).

Pela determinação da Resolução do FNDE 10/2013, os recursos transferidos às escolas devem garantir o funcionamento desta, de maneira que suas necessidades sejam supridas, de modo que a equipe gestora seja capaz de resolver os problemas e alcançar os objetivos educacionais.

A compreensão da comunidade escolar em não oferecer nenhum tipo de resistência ao processo de implantação do PDDE, leva a acreditar que a forma que as informações a respeito do Programa, bem como suas vantagens para as instituições escolares, podem ter gerado uma crença que os problemas da escola seriam resolvidos a partir do recebimento dos recursos. Uma vez que tais recursos, passariam a ser geridos pela própria escola, com o Conselho Escolar e/ou Unidade Executora (UEX) como órgão de deliberação, fiscalização das ações da gestão da unidade de ensino e gestão dos recursos recebidos.

De outra forma, a não resistência também pode significar que os problemas da escola não eram sanados devidos a distância entre escola e secretaria de educação, ficando as decisões para aqueles que longe do lócus problemático, agiam de modo não correspondente com expectativas e necessidades das escolas.

Os recursos transferidos para escolas podem gerar uma expectativa de que a escola e a comunidade representada no conselho escolar ou órgão equivalente, terão a oportunidade de aplicar naquilo que consideram como prioridade para atender as necessidades do processo de ensino, sem a burocracia ou desvio destes.

A propósito, Peroni (2003, p. 119) ressalta que:

É extremamente positiva essa apropriação, por parte dos educadores, de temas relativos ao financiamento, pois: em se tratando de educação pública, é o dinheiro do contribuinte que está sendo gasto, sendo muitas vezes mal aplicados, ficando perdido na burocracia ou até mesmo sendo desviado; por isso, acreditamos que, se fiscalizarmos mais esses recursos, mudaremos a cultura da falta de transparência nas contas públicas e, particularmente, na receita destinada à educação.(PERONI, 2003, p. 119).

Assim, a expectativa da comunidade escolar e fundamentalmente dos professores em não resistir à implantação do Programa pode estar vinculada a crença na capacidade gerencial da gestão da escola no uso desses recursos e na fiscalização por parte do conselho escolar ou equivalente.

À época da implantação do PDDE, perguntado às gestoras:“quais as principais motivações para que a escola tenha aderido ao programa?”, duas responderam que as principais motivações foram de natureza financeira e pedagógica, enquanto para uma se deu por questão de ordem administrativa somada às questões financeiras e pedagógicas.

Para as gestoras atuais os aspectos financeiros, pedagógicos e administrativos foram os principais.

Gráfico 1- Motivações para adesão ao PDDE

Fonte: elaborado pelo autor.

Para 02 (duas) secretárias/coordenadoras administrativas das escolas investigadas as motivações para adesão ao programa foram de natureza financeira, pedagógica e administrativa ao passo que 01 (uma) indicou para questão de ordem administrativa.

Depreende-se do exposto que na perspectiva dos membros das equipes gestoras, as motivações para adesão ao programa são financeiras, pedagógicas e administrativas. Isso reforça a ideia de que as escolas careciam de recursos para poder desenvolver suas atividades e garantir condições de trabalho aos profissionais da educação, pois sem recursos financeiros, as unidades de ensino teriam que buscar alternativas para manter suas atividades. Pode-se entender que os recursos do programa, mesmo que sejam aquém do desejado pelas escolas, garantem uma rotina de ações que as equipes gestoras podem planejar, pois os recursos são garantidos pelo Governo Federal.

De outro modo, a transferência de recursos para as escolas tem por base a norma definida na LDB, art. 9º, inciso III, quando descreve as incumbências da União relativamente ao apoio escolar, “prestar assistência técnica e financeira aos Estados, Distrito Federal e aos Municípios para o desenvolvimento dos seus sistemas de ensino e o atendimento prioritário à escolaridade obrigatória, exercendo função redistributiva e supletiva”, mesmo admitindo-se tratar de uma transferência direta do FNDE para as escolas dos sistemas estaduais, distrital ou dos municípios.

Observa-se, conforme destacado em outro momento deste estudo, que a transferência de recursos para as escolas articula-se com a reforma do Estado brasileiro dos anos 1990, que se conecta com o processo neoliberal de forma mais ampla, pois segundo indicam as análises de Peroni (2006, p. 289).

Na educação, visualizamos o processo de retirada do Estado, passando suas atribuições para o público não estatal por meio de vários projetos e programas, em que o governo repassa algum recurso para que a sociedade execute, como por exemplo: o Programa Brasil Alfabetizado, as creches comunitárias, o Plano Nacional de Educação Profissional (Parfor) ou mesmo de formação de Organizações Sociais na escola como é o caso do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE).

Por esse movimento o Governo Federal passa a responsabilidade para as unidades de ensino, caso haja falta de material ou condições de trabalho para o atendimento das ações escolares. Ainda assim, a fiscalização dos recursos que a escola recebe, num primeiro momento, é realizada pelos membros da comunidade escolar, através do Conselho Escolar.

Esse envolvimento da comunidade escolar na composição da equipe gestora atende o que determina a LDB em seu art. 14, inciso II, quando diz: “participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes”. O que também envolve pais e responsáveis de alunos para um contato, uma frequência de diálogo com a unidade de ensino, por meio de sua equipe gestora, tanto no que se refere ao processo administrativo (aplicação de recursos, prestação de contas), como e fundamentalmente o acompanhamento do processo de aprendizagem do alunado.

Uma questão que fica evidente na investigação são as mudanças causadas pela implantação do PDDE. Para os secretários/coordenadores administrativos, coordenadores pedagógicos/ensino e gestoras, houve modificações no trabalho da escola nos aspectos burocráticos, na prestação de contas, no cumprimento de prazos, uma maior cobrança dos servidores da escola, no cumprimento de metas planejadas.

Para os gestores, as modificações foram de natureza burocrática/organizacional, visto que exigiu mais organização do trabalho escolar, com vistas ao cumprimento de prazos e metas das ações planejadas. Os coordenadores de ensino/pedagógicos afirmam que as modificações se deram no campo burocrático/organizacional, no cumprimento das ações planejadas para cumprimento de prazos e metas.

As mudanças de caráter burocrático, conforme apontado pelos colaboradores no trabalho escolar, implica numa relação de normas procedimentais que os membros das equipes

gestoras assumem desde o momento que aceitam a função de dirigentes da escola. Fundamental se faz notar que toda ação da escola é parte de um conjunto de responsabilidades que desde a formação inicial é demonstrado pela legislação educacional (LDB Art. 11 e 12), de modo que os profissionais do magistério devem conhecer, não devendo ser visto como algo estranho ao ambiente escolar.

O planejamento escolar é parte integrante da ação docente e da equipe de direção da escola, portanto não vejo como extraordinário o fato de ter havido alteração no trabalho escolar, na perspectiva apontada no questionário.

Dessa forma, evidencia-se que os membros da equipe gestora afirmam que houve modificações no trabalho escolar a partir da implantação do Programa. Sendo assim, o processo burocrático/organizacional, sofreu influência da elaboração, planejamento e cumprimento do projeto planejado. A observância de prazo e metas são partes integrantes do programa, visto que as orientações do FNDE são claras quanto aos prazos para execução das ações, constantes no plano de trabalho da escola.

Esse programa do governo federal, como a maioria dos seus equivalentes nos estados e municípios brasileiros, por um lado, veio fazer eco às principais linhas políticas posta na educação contemporânea, evidenciadas – entre outros elementos – na exigência da “função fiscalizadora dos pais dos alunos”, a partir da implantação de uma “gestão compartilhada”, que permitia a concessão de uma autonomia financeira, dentre outros aspectos próprios do mundo da administração técnica e eficiente, muito próximos às razões explicitadas nos documentos dos organismos internacionais de financiamento. Por outro lado, a despeito de encontrar ressonância com a política, esses programas voltam-se, de alguma forma, para a objetividade da escola pública, apresentando elementos que se propõem a alterar a sua organização, particularmente no que se refere à gestão dos recursos financeiros e que, por diversas vezes, são necessidade das escolas públicas historicamente não (ou mal) atendidas pelo Estado. Vale dizer, o recebimento de recursos financeiros pelas escolas, se trouxe problemas para a sua gestão, no sentido da ampliação das tarefas que agora elas têm de executar a mais, também concorreu para 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 até então, em que pese isto tudo poder, de alguma forma, representar o descomprometimento do Estado com a manutenção da escola nos moldes que ela necessita (SOUZA, 2006, p. 255).

Essas mudanças ocorridas na esteira da implantação e execução do programa deve ser observada com certa naturalidade, uma vez que as escolas não tinham nenhuma fonte oficial de recursos. Os poucos recursos disponíveis eram provenientes de atividades realizadas pelas próprias escolas, atividades como: quermesses, festa caipira (festa junina), feiras, doações, entre outras.

Segundo Souza (2006), citando um trecho do documento da Secretaria de Estado de Educação do Paraná, diz que:

Os recursos próprios são constituídos por diversas fontes, pois isto depende da criatividade e capacidade arrecadadora de cada escola. A APM, por ser entidade de caráter associativo, pode cobrar contribuição dos seus associados, que são normalmente, os profissionais que trabalham na escola e os familiares dos alunos. Todavia, é muito mais comum a cobrança de taxas dos familiares dos que dos professores. O Estado do Paraná, para evitar mais abusos na cobrança desta taxa regulamentou-a na proposta de reorganização dos estatutos das APM (agora denominada de APMF, pois incluem os funcionários não-docentes), estabelecendo que tais taxas anuais não poderiam ser cobradas em ação consorciada à matrícula (SEED, 2003, *apud* Souza, 2006, p. 155).

No entanto, a prestação de contas era destinada a oferecer uma satisfação à comunidade escolar, como mecanismo de responsabilidade e transparência da equipe gestora. Não era enviada para nenhum órgão de controle do Governo Federal, uma vez que os recursos não era proveniente de fonte pública e a organização dos pais, na maioria das escolas era por meio da Associação de Pais e Mestres – AMP, que atuava/atua na representação desse segmento, numa relação mais de colaboração do que mesmo de fiscalização da escola.

O caso específico do Estado do Paraná, de regulamentar a cobranças de taxa dos familiares dos alunos e dos servidores da escola evidencia a desresponsabilização do poder público estadual pela manutenção das escolas de sua rede de ensino e transfere para o segmento privado. Esse movimento, coloca toda responsabilidade de custeio e manutenção do ensino público na gestão da escola e a APM. Sendo assim, alinhando-se com as orientações dos organismos internacionais como OCDE e BM, que “orientam” os governos a executarem reformas para diminuir o tamanho do Estado, a prestação dos serviços educacionais era transferindo para a iniciativa privada.

De outro modo, a implantação do programa vai exigir um conjunto de “novas” práticas da escola, desde a realização de um planejamento detalhado com objetivos e metas a serem cumpridos até a prestação de contas e, fundamentalmente, a melhoria do processo pedagógico com a consequente elevação dos indicadores de qualidade apontados pelas avaliações externas. A gestão administrativa das escolas, com a chegada do programa precisa atender os requisitos de organização, de modo que as ações da escola, tanto financeira, quanto pedagógica e administrativa/burocrática, estejam registradas e de fácil manuseio, uma vez que, sempre que requisitado, seja encontrado.

Quanto à participação da comunidade escolar na elaboração, implantação e execução do PDDE, verificou-se que os secretários escolares/coordenadores administrativo das escolas

investigadas na pesquisa são unânimes em afirmar que os professores, servidores, pais de alunos, alunos e equipe gestora têm contribuído para que o programa funcione.

Os gestores também são unânimes ao afirmarem que tais segmentos contribuíram para implantação e execução do programa. No entanto, os coordenadores pedagógicos/ensino se posicionam de maneira distinta. 50% deste segmento comungam das opiniões dos outros dois segmentos, enquanto que 33,33% relatam que somente os professores, equipe gestora e servidores e 16,66% informam que somente professores e equipe gestora contribuíram para implantação e execução do programa.

Peroni (2007, p. 61) nos diz que a sociedade é "convocada" a participar na manutenção da escola pública, e esse processo de "participação" é compreendido pelo governo brasileiro como um exercício de cidadania, uma vez que "mobiliza a comunidade e promove o seu envolvimento nas atividades escolares".

Por esse entendimento, a comunidade, via conselho escolar ou comitê executivo, passa a assumir a responsabilidade de garantir a manutenção das escolas, uma vez que o poder público transfere para as unidades de ensino, via Unidades Executoras, recursos e a assunção pela manutenção das condições satisfatórias de funcionamento.

No guia de orientações para aquisição de materiais do MEC/FNDE fica evidenciado que:

Inicialmente, a UEx ou EM beneficiária dos recursos do PDDE deverá realizar, com a participação de professores, pais, alunos, entre outros membros da comunidade escolar, o levantamento das necessidades prioritárias da escola que representa e a seleção dos materiais e bens e/ou serviços destinados a suprir essas necessidades. Todos os materiais e bens e/ou serviços escolhidos, bem como as razões que determinam as escolhas, deverão ser registrados em ata, com subsequente afixação de sua cópia legível em local de fácil acesso e visibilidade, na sede da escola beneficiária, para divulgação, em especial à comunidade escolar, das aquisições e/ou contratações que serão realizadas com os recursos do PDDE. Tal iniciativa tem por objetivo incentivar a participação e o controle sociais na gestão desses recursos, promover escolas mais democráticas e garantir maior transparência no uso do dinheiro público (BRASIL/MEC, 2011, p. 6).

Por essas informações pode-se dizer que os gestores e os secretários/coordenadores administrativos compreendem como importante participação de todos os segmentos no processo de elaboração, implantação e execução do PDDE. Também é plausível reconhecer que esses dois segmentos divergem dos coordenadores pedagógicos/ensino, possivelmente devido ao fato de que a responsabilidade desses coordenadores mesmo que em alguns casos haja uma sintonia bem grande entre estes e a direção da unidade de ensino, mas quem articula, busca informações sistematiza os dados, dialoga com os demais segmentos da escola

e cuida da elaboração do plano de ação, acompanha o cumprimento de metas e alcance dos objetivos, são, em sua maioria, os coordenadores pedagógicos/ensino.

Nesse cenário, o gestor sempre acompanha, colabora com tudo, mas o grande artífice do processo de planejamento, execução e acompanhamento próximo, é sempre o profissional que coordena o processo de aprendizagem da escola. Esse trabalho coletivo fortalece a autonomia da escola e coloca em ação todos os membros da comunidade escolar, pois:

Vivemos um momento de busca de progressiva autonomia, em todos os Conselho Escolar e o financiamento da educação no Brasil seus aspectos, a autonomia faz parte da agenda de discussão de professores, gestores, pesquisadores, governo, partidos políticos, entre outros. Dentre esses, boa parte entende que a autonomia não é um valor absoluto, isso significa dizer que somos autônomos em relação a alguns aspectos, mas podemos não ser em relação a outros. Para um melhor entendimento, vamos utilizar a escola como exemplo. Ao defendermos a autonomia da escola, estamos defendendo que a comunidade escolar tenha liberdade para, coletivamente, pensar, discutir, planejar, construir e executar o seu projeto político-pedagógico, entendendo que neste está contido o projeto de educação e de escola que a comunidade almeja. No entanto, mesmo tendo essa autonomia, a escola está vinculada às normas gerais do sistema de ensino e às leis que o regulam, não podendo, portanto, desconsiderá-las (BRASIL/MEC 2006, p. 83).

No tocante à realização das ações planejadas, foi indicado por 33,33% dos secretários/coordenadores administrativos que as dificuldades estão concentradas na burocracia; 50% apontam que as dificuldades são de ordem financeira e 16,66% dizem que a dificuldade é caráter pedagógico.

Por esse entendimento a burocracia gera dificuldades para realização das ações que a escola desenvolve a partir do plano de ação, possivelmente ao rigor e exigências com a documentação como notas fiscais, tomada de preços evidências para comprovação das ações e como são esses profissionais que cuidam dessa área, sabem muito bem que o agir dentro das normais é fundamental para que a escola esteja no caminho da legalidade.

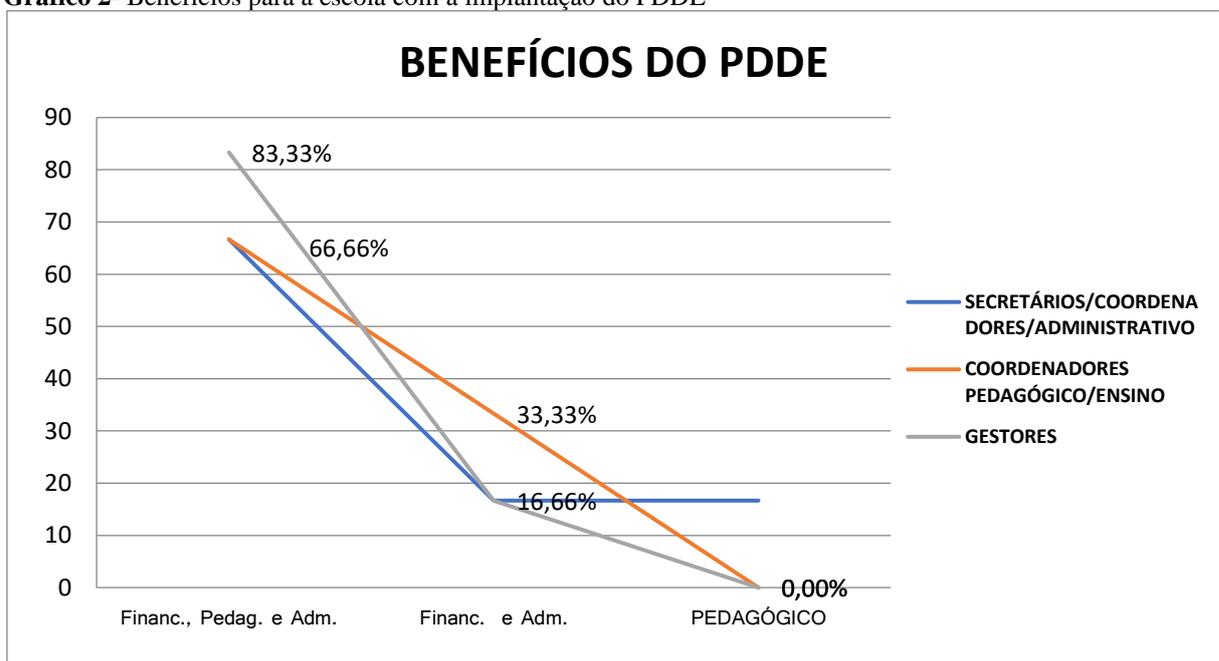
Para os coordenadores pedagógicos/ensino, as dificuldades estão centradas nos aspectos burocráticas e financeiras, sendo que 83,33% falam que são burocráticas enquanto que 16,33% dizem que são de natureza financeira. Na visão dos gestores, as dificuldades para a realização das ações planejadas, estão prioritariamente nos aspectos burocráticos/administrativos, com 66,66% do total; para 33,33% as dificuldades são de ordem pedagógica e 16,66% relatam que é a burocracia.

Por outro lado, a participação de todos da comunidade escolar na indicação, definição, execução e prestação de contas dos recursos da escola, dentro dos parâmetros burocráticos, não inviabiliza a autonomia escolar, pois esta deve ser compreendida como

necessária para que a organização das ações siga um rito dentro dos princípios da administração pública. Nesse sentido, as questões burocrática/administrativas, fazem parte de uma sequência de atos que devem ser observados por todos àqueles que lidam com recursos públicos.

Quando perguntado para secretários/coordenadores administrativos, coordenadores pedagógicos/ensino e gestores sobre os possíveis benefícios que a implantação do PDDE trouxe para a escola, 66,66% dos secretários/coordenadores/administrativos relatam que trouxe benefícios nos aspectos financeiro, pedagógico e administrativo; 16,66% dizem que foi no aspecto financeiro e pedagógico e 16,66% falam que foi somente no pedagógico. Já para os coordenadores pedagógico/ensino, 66,66% expõem que trouxe benefícios nos aspectos financeiro, pedagógico e administrativo e para 33,33% os benefícios são de natureza financeira e pedagógica. No caso dos gestores, 83,33% contam que os benefícios são financeiros, pedagógicos e administrativos, enquanto 16,66% afirmam que são benefícios financeiros e pedagógicos.

Gráfico 2- Benefícios para a escola com a implantação do PDDE



Fonte: elaborado pelo autor

Olhando os dados referentes à questão percebe-se que na totalização dos entrevistados dos três grupos, mantém a compreensão que a implantação do PDDE trouxe para a escola benefícios financeiros, pedagógicos e administrativos, ficando evidente que a maioria absoluta aponta ser positiva a implantação do programa, devido sua contribuição nas três grandes áreas do trabalho escolar, ou seja, a financeira, que possibilita fazer aquisição de

materiais e insumos necessários à manutenção do trabalho escolar, a área pedagógica, que é o centro do trabalho educativo focando na aprendizagem do alunado e a área administrativa, que lida com a organização da burocracia e vida documental da escola.

Uma questão que fica evidenciada pela investigação é que para 83,33% dos secretários escolares/coordenadores administrativos, a implantação do PDDE não trouxe nenhum problema para a escola enquanto 16,66% relatam que trouxe problemas administrativos. Para 66,66% dos coordenadores pedagógicos /ensino não trouxe problema algum para as escolas, 33,33% afirmam que trouxe problemas, porém, são identificados como “outros”, não sendo financeiro, pedagógico ou administrativo.

Para 66,66% dos gestores que não houve problema algum com a chegada do programa, enquanto para 16,66%, a escola teve problemas de natureza administrativa e o mesmo percentual relata que houve problemas de natureza burocrática.

Gráfico 3- Problemas apresentados nas escolas com a implantação do PDDE



Fonte: elaborado pelo autor.

Por esses dados é possível dizer que a maioria dos segmentos entende que a implantação do programa não causou nenhum problema, enquanto que para uma parcela menor, houve problemas administrativos e burocráticos. Ainda têm uma indicação que qualifica como “outros” problemas advindos da chegada do Programa na escola.

Uma das possibilidades, a referir-se como “outros” problemas advindos da implantação do PDDE, são às cobranças de cumprimento de ritos legais, tais como:

planejamentos de todas as ações da escola, cumprimento de prazos, prestação de contas, tomadas de preços (licitações), dentre outras.

Nesse particular é pertinente destacar que os secretários escolares/coordenadores administrativos são os responsáveis por parte do trabalho de prestação de contas e organização de documentação/arquivamento, organização de planilhas de tomadas de preços, contratação de serviços para manutenção da escola e, isso resultano aumento do volume de trabalho, visto que antes do programa não existe nenhum tipo de recursos públicos enviado diretamente para as escolas.

A respeito destas implicações geradas pelo aumento do trabalho, Peroni(2007, p. 60) ressalta quea “execução das atividades a serem realizadas pela escola por meio do Programa, como, por exemplo, a contratação de serviços que garantam a manutenção da escola, já foi descentralizada e assumida pelas UExs na medida em que elas aderiram ao Programa.”

Para os limites do exposto, cabe destacar que durante a formação inicial, os professores não recebem orientações curriculares de como lidar com essa diversidade de atos que envolvem o Programa, pois aos gestores e equipes de gestão cabe, adquirir conhecimentos de licitações, compras por meio de planilhas e tomadas de preços, realizarem prestação de contas, além de uma vasta cobrança quanto à movimentação financeira bancaria.

A pesquisa evidencia ainda que para os secretários escolares/coordenadores de ensino a implantação do PDDE, trouxe mais autonomia para a escola. Para 50% desses profissionais entendem que a autonomia foi no aspecto financeiro, para 33,33% foi no aspecto financeiro, pedagógico e administrativo e para 16,66% foi no tocante ao financeiro e administrativo. Os diretores afirmam também que houve mais autonomia para as escolas, 33,33% reconhecem que foi nos aspectos financeiros e pedagógicos e 66,66% destacam questões de natureza financeira, pedagógica e administrativa.

Em todos os cenários de respostas percebe-se que o aspecto financeiro é apontado por todos os segmentos da gestão e isso demonstra que é fator preponderante para que as ações das escolas sejam desenvolvidas. Nesse sentido, o viés pedagógico e administrativo é afetado, pois uma vez que a escola tem condições de planejar e executar um conjunto de atividades, como adquirir insumos e bens para manutenção e melhoria do trabalho, todos os setores estão intrinsecamente imbricados. O trabalho sendo coletivo as três dimensões da gestão, financeira, pedagógica e administrativa, estará articulado para que as ações sejam planejadas e executadas em consonância com as orientações e respaldo normativo inerentes ao respectivo sistema de ensino.

Quando perguntados se a implantação do PDDE fortaleceu a gestão democrática da escola, 100% dos segmentos investigados responderam afirmativamente. Pelo exposto, os secretários, coordenadores pedagógicos/ensino e os gestores compreendem que o PDDE trouxe um fortalecimento da gestão democrática.

Pelos dados da pesquisa é possível inferir então que a chegada do programa nas escolas, de algum modo, fez com que os segmentos da comunidade escolar tivessem um acompanhamento das ações da instituição, pois, como já foi mostrado que a questão de recebimento de recursos financeiros e visto, pelos entrevistados, como um dos maiores benefícios para as escolas.

Por outro lado, a obrigatoriedade de cada escola ter uma Unidade Executora (conselho Escolar ou comitê Executivo), composta por todos os segmentos da comunidade implica, em certa medida, uma responsabilidade dos seus membros, pois são eles que aprovam o planejamento, sua execução e a prestação de conta. Nesse sentido, é fundamental observar a resolução nº 10 de 2004 do FNDE/CD, art.7º, inciso II, alínea “a” e “c” e inciso IV, alínea “c” quando fala das parcerias dessa autarquia para operacionalizar o programa:

Apoiar o FNDE na divulgação das normas relativas aos processos de adesão e habilitação e aos critérios de distribuição, alocação e prestação de contas dos recursos do PDDE, junto às escolas beneficiárias, assegurando a estas e à comunidade escolar *participação sistemática e efetiva* desde a seleção das necessidades educacionais prioritárias a serem satisfeitas até o acompanhamento do resultado do emprego dos recursos de programa; fazer gestões permanentes no sentido de garantir que a comunidade escolar tenha *participação sistemática e efetiva nas decisões colegiadas*, desde a seleção das necessidades educacionais prioritárias a serem satisfeitas até o acompanhamento do resultado do emprego dos recursos do programa; fazer gestões permanentes no sentido de garantir que a comunidade escolar tenha *participação sistemática e efetiva*, desde a seleção das necessidades educacionais prioritárias a serem satisfeitas até o acompanhamento do resultados do emprego dos recursos do programa (grifo do autor).

Dessa forma, a participação da comunidade é fator fundamental e indispensável na implantação do PDDE, visto que sua participação é necessária para a realização de um conjunto de ações que vão desde a seleção das necessidades até a prestação de contas. Segundo Peroni(2007), esse processo que envolve, mobiliza e convoca a comunidade escolar para manutenção da escola pública, é vista pelo governo brasileiro como um exercício de cidadania.

Ser cidadão, nesse desenho, não pressupõe os direitos de ter educação pública assegurados, mantidos e regulamentados pelo Estado a partir dos interesses e reivindicações da população, mas o compromisso de contribuir para que esse serviço seja ofertado, ou seja, responsabilizar-se por parte de sua manutenção (PERONI, 2007, p. 61).

Pelas afirmações da autora, a participação da comunidade escolar somente assegura que a escolar oferte educação sem, contudo, ter a garantia de ser beneficiada por esses serviços, o que implica que as reivindicações, as necessidades, os interesses da população não são considerados pelo governo, na aplicação dessa política pública. Apenas coloca sobre uma carga de trabalho e responsabilidade para que a comunidade assuma, desresponsabilizando o governo dessas obrigações. Nesse caso, ficara a comunidade partícipe das ações da escola, apenas trabalho e responsabilização pelo planejado e executado com os recursos do PDDE.

Essa questão da participação da comunidade escolar em todas as etapas das ações da escola com os recursos do PDDE vem aproximar-se de uma pergunta feita aos entrevistados sobre quem participou/participa na definição das ações a serem desenvolvidas pela escola. Para 50% dos secretários/coordenadores administrativos todos os segmentos participam, ou seja, professores, servidores, pais de alunos e alunos; enquanto que 33,33% afirmam que somente professores e servidores e 16,66% relatam que somente os servidores participam dessas definições.

Mafassoli (2016) diz que a participação da comunidade escolar está atrelada à atuação das UEXs, pois estas são organizadas para gerenciamento de recursos, e há um esvaziamento da dimensão política do Conselho Escolar, uma vez que este foca mais na questão financeira. Percebe-se, que conforme já observado nos dados da pesquisa, o aspecto financeiro é apontado como um dos maiores benefícios que a escola teve/tem com a implantação do PDDE.

Perguntado aos secretários/coordenadores administrativos sobre as dificuldades de fazer compras ou contratar serviços com recursos do PDDE, 50% responderam que não sabem informar; 33,33% afirmam que as dificuldades são na tomada de preços, preenchimento das planilhas, verificação da qualidade dos serviços/produtos, locomoção dos servidores da escola até o comércio, enquanto 16,66% relatam que as dificuldades são no tocante a verificação da qualidade dos serviços/produtos e locomoção dos servidores da escola até o comércio.

Pelos dados, observa-se que existe uma compreensão distinta quanto a esse aspecto por parte desses profissionais. Considerando que esses profissionais participam ou deveriam participar desde a elaboração do plano até a prestação de contas dos recursos, quando indicam não saberem informar sobre as dificuldades no ato de contratação de serviços ou realização de compras, demonstra que o acompanhamento dessa ação, compras e serviços, não foi devidamente acompanhada pelos membros desse segmento.

Potencialmente, pode também indicar que o gestor escolar centraliza essas ações fazendo com que os secretários/coordenadores não estejam cientes do que acontece no programa. Ainda indica que esses profissionais aceitam tal situação imposta pelo gestor e dessa forma passa a não saber o que de fato acontece com umas das ações mais importantes do programa, que é a concretização do planejado.

A aplicação dos recursos do PDDE implica conhecer um vasto campo de entraves para as escolas, visto que a equipe gestora tem formação pedagógica e o programa exige um conjunto de conhecimentos administrativos/contábeis, que na formação inicial dos professores não são oferecidos.

Batista (2018, p. 26), se referindo a situações condicionantes da aplicação dos recursos nas escolas do Estado do Pará diz que:

Para isso, fez necessário apresentar os aspectos que impactam diretamente o formato de recebimento e aplicação de recursos financeiros destinados a garantir a manutenção e o desenvolvimento das práticas educativas no país. Conhecer tais condicionantes tornou-se fundamental, pois somente a partir deles consegui compreender os entraves enfrentados pelas escolas públicas paraenses, que estão diretamente relacionados com o complexo formato do financiamento da educação pública brasileira.

O acompanhamento de todas as etapas do uso dos recursos por todos os segmentos da comunidade escolar, principalmente pela unidade executora, demonstra comprometimento e assunção por uma escola de melhor qualidade, além de ser uma das tarefas dos membros do conselho escolar ou similar.

Os dados demonstram que o programa trouxe mais autonomia para as escolas, havendo uma pequena divergência quanto a compreensão dos aspectos que isso ocorreu. Pode-se compreender que para esses dois segmentos da escola, o fato da escola receber recursos, planejar como usar esses recursos, promove certo grau de autonomia. O que não se pode perder de vista é que o investimento desses recursos é disciplinado por resoluções do FNDE, não permitindo que a escola use fora das determinações percentuais, o que é para custeio e para capital.

Outro aspecto relevante é a restrição sobre o que é capital e custeio, tendo a escola que comprar apenas o que está na rubrica, ou seja, o que está discriminado diante do valor que a instituição recebeu. Essa ação prejudica o processo de escolha dos componentes da unidade escolar, configurando-se em uma autonomia relativa, visto que não se pode comprar efetivamente o que a escola necessita, uma vez que há restrições na compra de alguns dos materiais (SILVA, 2015, p. 80).

De acordo com o Programa de Apoio aos Dirigentes Municipais de Educação, elaborado pelo MEC/PRADIME:

A partir da década de 90, uma das idéias-força que marcaram a educação brasileira foi a do incentivo à autonomia da escola e dos sistemas educacionais. Não é possível, nos limites dessa publicação, analisar com maior profundidade o alcance dessa questão. Por isso, destacamos apenas alguns elementos que podem nos ajudar a refletir sobre a relação entre a autonomia e o desenvolvimento de uma política educacional que tenha como uma de suas diretrizes a qualidade social da educação. Não resta dúvidas de que cada instituição de ensino deve gozar de liberdade para refletir, elaborar, questionar e fundamentar o seu trabalho. O mesmo vale para a política educacional de forma geral; é de grande importância que a escola possa se ocupar de tratar da relação entre o geral e o específico (BRASIL/PRADIME, 2006, p. 63).

As escolas precisam de liberdade e autonomia para realizarem ações, sejam elas: financeiras, pedagógicas e administrativas. Com a finalidade de garantir as condições satisfatórias de trabalho e o alcance dos objetivos perseguidos, aspecto que não deve ser confundido com o afastamento e/ou transferência de responsabilidades inerentes ao Estado em matéria de educação pública a partir do envio de recursos para as escolas via PDDE.

Ainda com base nas orientações contidas no BRASIL/PRADIME:

a autonomia da escola não pode minimizar as responsabilidades do estado, ainda menos quando falamos em qualidade. Tomando-se a questão da qualidade, não minimizar significa ir além do aporte de condições materiais e técnicas. No caso das redes municipais, trata-se de estruturar, no âmbito dos órgãos municipais da educação, mecanismos de gestão que permitam a interação sistemática com as escolas (BRASIL/PRADIME 2006, P. 64).

Nos resultados da pesquisa percebe-se que a questão financeira e pedagógica é mais visualizada pelos entrevistados, uma vez que o primeiro garante o desenvolvimento do segundo. Não compreendemos desvinculação entre as três áreas de ação da escola, a financeira, pedagógica e administrativa, por estarem em estreita relação de interdependência.

Inquiridos acerca do fato de que a implantação do PDDE trouxe para as escolas maior regulação/fiscalização por parte do governo, os participantes foram unânimes em afirmarem que sim. Isso nos leva a inferir que os instrumentos regulatórios e fiscalizadores do governo cumprem na escola a função para a qual se destinam. Ilustra essa questão o processo de monitoramento quanto às prestações de contas e resultados das avaliações externas. O setor de prestação de contas age muito rápido e ao identificar falhas, notifica o sistema/escola de ensino para que apresente correção dos eventuais erros.

A prestação de contas não considera somente a apresentação dos gastos dos recursos recebidos pela escola, mas um conjunto de ações desenvolvidas pela instituição, de modo que os sistemas de ensino possam acompanhar, a partir de padrões definidos pelas políticas globais e como desdobramento dessas as políticas nacionais.

Assim, deve-se conceber a prestação de contas a partir do que diz Akkari (2011):

A prestação de contas visa ajudar os atores do sistema de ensino educacional a se ajustarem de maneira contínua a um ambiente em constante evolução, instigar a tomada de decisões, poder prestar contas a sociedade civil sobre a gestão da escola e assumir a responsabilidade do cargo recebido. A obrigação de resultados exige a prestação de contas daquilo que “resulta” do uso dos recursos alocados. O que podemos chamar de efeito da educação sobre a educabilidade dos alunos (p. 86).

Na perspectiva da análise do autor a prestação de contas que direciona para a regulação e controle das escolas e por consequência dos sistemas de ensino. A regulação se apresenta de diversas formas no sistema educativo e nas escolas, sendo a regras e normas definidas a nível macro o primeiro mecanismo dessa ação.

Nesse sentido Akkari (2011) escreve sobre prestação de contas construtiva dizendo que:

A prestação de contas construtivas, ou *constructiveaccountability*, destaca a necessidade de medir não só a aquisição dos alunos em relação às normas e padrões, e somente uns em relação aos outros, mas também medir o desempenho das escolas em relação às suas condições de funcionamento, e em relação às outras escolas. O objetivo é propor uma contribuição contínua às escolas em relação aos objetivos gerais e específicos de escolarização (p. 86, 87).

Do exposto depreende-se que a regulação por meio da prestação de contas foca muito mais que meramente os gastos dos recursos, envolve todas as ações da escola indo desde o uso financeiro dos recursos, passando pelo processo de aprendizagens dos alunos aferidos por instrumento avaliativos externos a escola, até a comparação dos resultados de uma escola com outras. Esse movimento de prestação de contas ampla é o que Akkari (2011) chama de prestação de contas construtiva ou *constructiveaccountability*.

Dessa forma, a regulação das ações das escolas é comparada com os objetivos macros, visando atender as determinações globais e nacionais. Esse movimento de regulação via prestação de contas é sentido pelos gestores e secretários/coordenadores pedagógicos/ensino das escolas pesquisadas quando afirmam de forma unânimes que a implantação do PDDE trouxe regulação/fiscalização para as escolas.

A questão da prestação de contas está tão avançada que a melhor forma de demonstrar é por meio de uma tabela elaborada por Akkari (2011):

Quadro 14 - Modalidades de concretização da prestação de contas no setor educacional

Modelos de prestação de contas	Quem é responsável	Para quem eles prestam contas?	Do que eles são responsáveis?	Quais as consequências se os objetivos não são atingidos?
Prestação de contas burocrática	Escola; autoridade local; professores.	Estado.	Respeito às regras.	Sanções como a perda de acreditação, demissões dos diretores e/ou professores.
Prestação de contas profissional	Professores.	Pares, organizações ou ordens profissionais.	Seguimento de práticas profissionais reconhecidas.	Sanções profissionais; perdas de certificação.
Prestação de contas baseada na performance (ou testes)	Escola; autoridades locais.	Estado; Governo Federal.	Melhoria do desempenho dos alunos, medido por testes padronizados.	Sanções graduadas (por exemplo, transferência de alunos entre escolas, cargas suplementares); cortes de orçamento.
Prestação de contas do mercado	Escola.	Pais de alunos.	Padrões acadêmicos, normas filosóficas e /ou religiosas, disciplina dos alunos, e outros.	Perda de alunos, levando à perda de rentabilidade, fracasso econômico.

Fonte: Akkari (2011, p. 87).

Fica evidenciada a complexidade e importância que a prestação de contas assumiu fundamentalmente como instrumento de regulação e aferição de cumprimento dos objetivos definidos pelo sistema macro de ensino a nível nacional. Por essa demonstração da tabela, evidencia-se que o não alcance dos objetivos implicará em sanções que as escolas podem sofrer diante dos resultados demonstrados e alcançados, pois implica na responsabilização dos gestores das escolas.

A prestação de contas ou a *accountability* no formato apresentado por Akkari (2011), articula-se com outro conceito bastante difundido nas práticas neoliberais, presente na reforma do Estado dos anos de 1990. A chamada boa governança, descreve as orientações e estratégias das políticas públicas vividas na atualidade. Por seu conceito demonstrando-se os muitos atores, públicos e privados, que estão envolvidos na prestação de serviços públicos e qual o papel que cada um tem nesse formato.

Desse modo, define-se o que é de responsabilidade do Governo Federal e o que fica sobre a responsabilização dos governos locais. Esses atores, governo central e local, se comunicam e mantêm relações entre si, de maneira que estão articulados para que cada um cumpra seu papel, cabendo naturalmente ao governo central a elaboração e monitoramento do

cumprimento das prestações de contas, aplicando quando for o caso, de sanções aos governos locais.

Perguntado aos coordenadores pedagógicos/ensino se a partir da implantação do PDDE houve melhoria no processo pedagógico, aprendizagem dos alunos, estes afirmam categoricamente que sim. Tal condição faz considerar-se que os recursos recebidos pelas escolas serviram para canalizar condições de trabalho aos professores e a escola como um todo, possibilitando ações e investimentos na melhoria da aprendizagem a partir da injeção de recursos financeiros para otimizar o trabalho.

Mafassioli(2016) discutindo a questão da exclusão escolar e direito a educação diz que:

Além desses desafios na garantia do acesso, temos a luta permanente pela valorização da carreira dos trabalhadores em educação –, salários dignos, condições de trabalho, formação adequada –, e por melhorias na infraestrutura e nas condições que influenciam a qualidade do ensino e da aprendizagem ofertados nas escolas públicas. Tão importante quanto infraestrutura escolar adequada é a garantia de materiais pedagógicos, alimentação, transporte e outros fatores que contribuem para assegurar o acesso, a permanência e o sucesso de estudantes, em especial daqueles que mais precisam do apoio de iniciativas governamentais, ou seja, o provimento de insumos em quantidade e qualidade suficientes para viabilizar os processos de ensino e de aprendizagem (MAFASSIOLI, 2016, p. 98 e 99).

A autora nos fala dos benefícios que as condições de infraestrutura adequada ao trabalho dos professores e demais profissionais da instituição e insumos pode gerar melhorias no processo de aprendizagem dos alunos. Percebe-se que os recursos creditados nas contas das UExs mesmo que não sejam quantitativamente os desejados, ainda assim, a partir da investigação, vem contribuindo para que as escolas tenham uma condição de trabalho que representa a melhoria do processo de aprendizagem dos alunos.

Não se pode perder de vista também que o controle e a regulação exercida pelo Governo Federal, por meio de prestação de contas e processo de avaliação externa das escolas, podem gerar concorrência entre as escolas. E tais, ao observarem seus dados de aprendizagem divulgados, comparam com outras escolas e a partir disso se esmeram para garantir melhores condições materiais ao trabalho docente.

É possível que as escolas realizem atividades de arrecadação (feiras, quermesse, rifas, bingos, pedir aos pais contribuições, etc.) de recursos para completar o montante necessário para a aquisição de materiais e insumos destinados às atividades dos professores e manutenção da infraestrutura escolar. Dessa forma, os recursos financeiros garantem o suporte do processo pedagógico de modo que alunos e professores possam desenvolver as

atividades de aprendizagem com materiais pedagógicos adequados e de apoio estrutural em condições de satisfação.

Recorro ao estudo de Mafassoli (2016, p. 296) para demonstrar que a implantação do PDDE vem contribuindo para a melhoria das condições de trabalho das escolas e a gestão escolar.

Em relação às implicações do PDDE para a gestão escolar e financeira das escolas públicas de educação básica, o estudo realizado constatou que o Programa é bem avaliado pelas escolas e pelos sistemas de ensino. Durante décadas, os gestores das escolas públicas brasileiras não dispunham de recursos e, para tê-los, organizavam rifas, festas e contribuições espontâneas para gerir a escola. Os recursos do PDDE modificaram essa realidade; mesmo intensificando as funções do gestor escolar. Muitas escolas públicas tiveram uma “autonomia” relativa para adquirir material de consumo, recursos didáticos, realizar reparos, melhorar a estrutura física e promover ações para qualificar os processos de ensino e de aprendizagem e o desenvolvimento de atividades educacionais do projeto pedagógico.

Silva (2015, p. 80) nos diz que a decisões que envolvem as dimensões financeiras e pedagógicas devem ser tomadas no coletivo da escola, pois:

As decisões pedagógicas/financeiras devem ser tomadas por todos os envolvidos no sistema escolar, assim pais e demais participantes devem estar presentes nas reuniões, nas discussões e nos momentos de decisão para mostrar a sua contribuição na instância escolar e possibilitar a democracia no âmbito da escola pública. É através de mecanismos democráticos que as escolas desenvolverão práticas significativas para a melhoria da educação, bem como conseguirão apresentar resultados satisfatórios em nível de aprendizagem à sociedade.

Para o autor as decisões coletivas garantem o fortalecimento da democracia escolar e a vivência de práticas que melhoram a educação com resultados satisfatórios de aprendizagem. No processo democrático, a tomada de decisão além de coletiva, é transparente, o que implica uma aprendizagem de todos os envolvidos no processo de trabalho da escola.

Os resultados apresentados à sociedade são as mensurações de notas dos alunos, nos processos externos de avaliação aplicados pelo MEC e usado numa relação de ranques onde são expostos os dados aferidos a partir do que os alunos respondem. As demais dimensões, como: infraestrutura, materiais pedagógicos, formação dos professores e salários dos profissionais do magistério, não são considerados nas avaliações externas da educação básica aplicadas pelo Governo Federal. O que é considerado, para efeito de resultados, são os acertos ou erros dos alunos.

Quando os coordenadores pedagógicos/ensino foram indagados se a partir da implantação do Programa houve mais empenho dos professores no planejamento e execução das aulas, houve concordância absoluta para o “sim”. Essa compreensão dos coordenadores responsáveis pela orientação dos planejamentos e acompanhamento das atividades docentes, faz inferir que, ao mesmo tempo em que os recursos do PDDE recebidos pelas escolas contribuíram para melhoria da aprendizagem, também foi mais acompanhado pelos sistemas de ensino os resultados obtidos pelas escolas. O controle e a regulação se apresentam em forma de cobrança feitas para a melhoria dos resultados de aprendizagem.

De tal forma, que os professores são mais cobrados (controle e regulação do trabalho) quanto ao planejamento e execução das aulas, visto a escola dispor de condições e materiais para o suporte pedagógico.

A responsabilização pelo resultado dos escores educacionais passa a interferir na avaliação da educação básica, estabelecendo conexões entre avaliação, financiamento e gestão, até então inéditas no país. Como um dos exemplos desta relação, podemos citar o PDDE, que foi mantido dentro das ações do PDE. O PDE atrelou, a título de incentivo, um acréscimo de 50% (cinquenta por cento) de recursos financeiros às escolas que cumprirem as metas do IDEB (MARINHEIRO, 2016, p. 66).

As exigências por bons resultados podem despertar nos gestores duas questões fundamentais no contexto da prestação de contas e regulação dos desempenhos educacionais. Uma voltada para o ambiente concorrencial, onde as escolas são apresentadas como “boas” ou “ruins”, considerando apenas os escores das avaliações externas, visto terem alcançado as metas estabelecidas pelo Ministério da Educação e a outra de natureza financeira, onde a gestão vislumbra um aporte de 50% de recursos extras por terem conseguido alcançar as metas definidas no IDEB.

As escolas que se apresentam à sociedade como bons indicadores de avaliações externas podem usar como instrumento de propaganda para atrair mais alunos e isso significa mais recursos do PDDE, tendo em vista que o critério para o repasse dos recursos é número de matrículas na escola.

Padinha (2018) investigando sobre o PDE Escola, diz que a regulação por resultado foca de modo rígido a eficiência e eficácia dos resultados, flexibiliza o processo onde as ações são realizadas de modo a buscar os resultados. Digam-se resultados positivos, pois o que impera nessa lógica é a busca de bons resultados.

Segundo a autora:

A qualidade do ensino estaria relacionada ao resultado de uma avaliação do rendimento escolar do aluno, indo além da perspectiva do acesso e permanência do educando na Escola. A qualidade tem como indicador os resultados das avaliações sistêmicas, ou seja, as que estabelecem metas de desempenho para os estabelecimentos de ensino inseridos no plano (PADINHA, 2018, p. 53).

Pode-se dizer que isso que ocorre por meio das avaliações, onde se busca cegamente resultados mensuráveis nas avaliações externas, é um processo de descontração de tarefas que o governo Federal impõe aos sistemas de ensino, desobrigando-se do fazer educativo, se colocando no campo do controle das políticas e ações educativas.

Padinha(2018, p. 131) nos diz ainda que:

Na lógica do capital, um estado descentralizado significa um território propício para o desenvolvimento das ações mercadológicas, pois o que se está fazendo não é assegurar direitos, mas distribuir responsabilidades que se dão principalmente por meio de cobranças e responsabilizações sem que todos partilhem os resultados positivos de seu trabalho. Entende-se que do ponto de vista mais progressista “[...] a descentralização é pensada como um processo complexo de redefinição territorial, política e administrativa do Estado, como base para o aprofundamento da democracia nas relações com a sociedade civil.

Das considerações feitas pela autora retira-se a compreensão de que a responsabilização e a descentralização caminham junto com a mercadorização da educação no contexto da reforma do estado. As cobranças direcionadas aos profissionais das escolas se apresentam como busca de bons resultados, ou seja, como diz Akkari (2011), boa governança. Assim, as práticas de governança vêm carregadas de responsabilização para a gestão escolar e por consequência para todos os profissionais da educação.

Outra questão que foi investigada junto aos sujeitos selecionados nas escolas foi sobre a compreensão do que é PDDE. Foi perguntado aos três segmentos da escola como eles definem o PDDE, as definições do que é o programa aponta para uma compreensão de que este é importante e significativo para as escolas. As primeiras definições de cada escola foram apresentadas pelos gestores que participaram da implantação inicial do programa e a segunda são dos gestores atuais.

Para os gestores da escola “A” o PDDE é: “Um programa de desenvolvimento que ajudou muito na escola na área pedagógica e financeira. É uma forma de descentralizar a administração de recursos públicos voltados para a educação”. Trouxe mais autonomia para as

escolas do que as práticas adotadas anteriormente. Porém, o excesso de burocracia ainda dificulta o trabalho.

Para os gestores da escola “B”, assim foi definido PDDE: “É um processo que auxilia a escola a traçar metas para alcançar objetivos desejados pela equipe, seja ela no âmbito pedagógico ou financeiro”. “Um Programa muito bem-vindo que trouxe mais autonomia para as escolas”. Porque como o Programa do Dinheiro Direto na Escola, as unidades de ensino tiveram (têm) mais liberdade em todos os âmbitos e mais expectativas de crescimentos pedagógico, financeiro...”.

Os gestores da escola “C” relatam que é: “Um Programa que trouxe recursos financeiros e pedagógicos para as escolas que proporciona melhores condições no processo ensino aprendizagem e ao mesmo tempo traz certo grau de autonomia financeira para a escola”. “Como um Programa que mantém a escola funcionando de forma autônoma, com condições financeiras e pedagógicas”.

Pelas definições dadas pelos gestores, pode-se observar algumas questões que se considera bastante interessante para compreensão da importância do PDDE. Sendo a primeira observação, com relação à fala dos gestores que dirigiam as escolas na época da implantação do programa nas escolas. Os gestores indicam que é um programa importante e que ajudou/auxiliou às escolas nos aspectos pedagógicos e financeiros e que isso contribuiu para alcançar objetivos devidos melhores condições nas atividades no processo de aprendizagem.

Percebe-se que para os gestores que dirigiam as escolas com pouco recurso, a implantação do PDDE trouxe melhores condições no trabalho escolar e isso fica explícito quando eles apontam as contribuições pedagógicas e financeiras do programa. Isso implica dizer que os recursos financeiros se constituem como mecanismo que permite as demais áreas do trabalho escolar, ter condições de realizar atividades voltadas para melhoria do processo de aprendizagem. Fica evidente que os novos recursos financeiros proporcionam certa autonomia para a escola, conforme aponta uma das três gestoras.

Para os gestores atuais a questão da autonomia é central no trabalho escolar. Os três atuais falam da autonomia advinda pelo PDDE. O que se nota nas falas dos gestores atuais é que a chegada do PDDE proporcionou uma autonomia para as escolas e que essa autonomia chega junto com os recursos financeiros advindos pelo Programa. Fica evidenciado a relação direta entre recursos financeiros e trabalho pedagógico, visto que certas condições pedagógicas dependem de recursos para aquisição de materiais e insumos para realização de atividades.

Silva (2015, p. 31) nos diz que a “descentralização do poder é um mecanismo que propicia participação dos diferentes segmentos e essa, por sua vez, gera autonomia, mesmo que relativa, para a concretização de uma educação democrática, inclusiva com espaço para todos.”

É fato que a autonomia pode manifestar uma sensação de liberdade para as escolas. Por dedução pode-se supor que a liberdade citada pelo investigado se refere a ações de tomadas de decisões no que comprar e que quantidade para as escolas. Fica evidente essa afirmação na fala de uma gestora atual quando diz que o programa “Trouxe mais autonomia para as escolas do que as práticas adotadas anteriormente. Porém, o excesso de burocracia ainda dificulta o trabalho” (gestora atual da escola A).

Ressalta-se, todavia, que antes do PDDE as escolas não gozavam de autonomia, ou seja, existia uma dependência total dos sistemas de ensino, quanto ao recebimento de insumos, materiais e condições de trabalho nas unidades de ensino. Pode-se afirmar também que a chamada liberdade presente na fala da gestora, está relacionada a condições materiais para que as escolas possam desenvolver suas ações.

É fundamental observar o que diz o Artigo 15 da LDB sobre a autonomia das unidades de ensino:

Os sistemas de ensino assegurarão às unidades escolares públicas de educação básica que os integram progressivos graus de autonomia pedagógica e administrativa e de gestão financeira, observadas as normas gerais de direito financeiro público (BRASIL, Lei 9.394/96).

Compreende-se que a gestão democrática guarda estreita relação com a autonomia das escolas, pois é a gestão democrática que garante espaços de debates, propícios para construção e fortalecimento da autonomia. A autonomia pedagógica, administrativa e financeira das escolas se ancora na legislação educacional, cabendo aos sistemas de ensino seu cumprimento.

No tocante a autonomia financeira, o Governo Federal, através do FNDE tem viabilizado recursos para as unidades escolares por meio das diversas vertentes do PDDE. Cabe aos sistemas estaduais e municipais também agirem para que os recursos desses sistemas cheguem às escolas para que possam desenvolver as atividades e cumprimento do planejamento escolar e assim possam alcançar os objetivos de aprendizagem, viabilizados por ações de gestão, tida como boa governança.

Para os coordenadores pedagógicos o PDDE é: “um programa que ajudou em todos os aspectos educativos, desenvolvendo a melhoria na qualidade do ensino aprendido, no

tocante as questões pedagógicas, administrativas e financeiras nas escolas”,segundo a coordenadora que participou da implantação do PDDE na escola A.

Para a coordenadora pedagógico da escola “B”, é “O programa PDDE é de grande importância na instituição de ensino para melhor traçar metas e ações em benefício ao bom desenvolvimento do ensino de nossos alunos. Como também recursos para a realização das metas traçadas” segundo a coordenadora de ensino/pedagógica que participou da implantação do PDDE na escola B.

“O PDDE é um programa de grande utilidade e importância na escola, pois além dos recursos financeiros nos ajuda a traçar metas e ações para o bom desenvolvimento do ensino dos alunos e o envolvimento da comunidade no processo ensino-aprendizagem e financeiro” de acordo com a coordenadora de ensino/pedagógico que participou da implantação do PDDE na escola C.

Para os coordenadores pedagógicos que participaram do processo de implantação do PDDE nas escolas, o programa contribuiu nos aspectos da qualidade do ensino, do planejamento ao possibilitar traçar e realizar as metas, ou seja, teve contribuição de natureza nos três eixos da gestão escolar.

Os coordenadores pedagógicos da atualidade percebem o PDDE de forma diferenciada, pois dizem que o programa é: “Entendemos que o PDDE é um programa que viabiliza a melhoria da infraestrutura das escolas públicas de educação básica, tanto no aspecto físico, quanto com o intuito de fortalecer autogestão e conseqüentemente a elevação dos índices de desempenho dos estudantes”,segundo a coordenadora pedagógica atual da escola A.

“Um programa que trouxe bastantes benefícios e organização para as escolas, melhorando a sua infraestrutura, parte administrativa, pedagógica, trazendo uma nova visão a todas as escolas envolvidas, dando mais autonomia à gestão escolar” explicou a coordenadora pedagógica atual da escola B.

“Mediante a observação de cunho pedagógico pode-se dizer que a implantação do PDDE trouxe vários benefícios para o avanço e desenvolvimento da escola como um todo” ressaltou a coordenadora pedagógica da escola C.

Pelos posicionamentos acima descritos, percebe-se que enquanto os coordenadores à época da implantação do PDDE focaram sua percepção principais aspectos da gestão escolar, enquanto que para os atuais coordenadores pedagógicos ressaltaram a importância da infraestrutura física, autogestão e autonomia das escolas.

Para os coordenadores de ensino e pedagógico que participam da implantação do PDDE compreendem que o programa ajudou a escola nos aspectos pedagógico, administrativo e financeiro. Evidencia-se na fala desses profissionais uma preocupação com o processo ensino aprendido do alunado e estabelecimento de metas, o que implica a equipe escolar planejar bem as ações que serão realizadas diante das condições disponíveis. Na resposta da coordenadora que viveu a implantação do programa na escola C é exposto a questão do envolvimento da comunidade no processo pedagógico e financeiro. Fica demonstrado que a comunidade é fundamental para que o trabalho desenvolvido na escola seja coletivo e obtenha êxito.

Reitera-se, nesse particular, o que preceitua o artigo 2º da Resolução nº 10 do FNDE de 13 de maio de 2010:

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, as 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.

Mesmo que a referência da Resolução seja de recursos suplementar, os coordenadores reconhecem como fundamental para o desenvolvimento das ações planejadas, o que significar a imposição de realização de planejamento escolar como vistas à utilização dos recursos. Nesse sentido, percebe-se que o reconhecimento do programa para o trabalho escolar, sobretudo com foco no processo ensino aprendizagem, faz do PDDE um aporte seguro de recursos para as instituições de ensino que são atendidas por esse programa.

Nas respostas dos coordenadores de ensino/pedagógicos atuais se identifica uma compreensão dos benefícios que o programa trouxe para às escolascomotambém uma preocupação constante com a melhoria da infraestrutura física das escolas. De tais falas, infere-se que as escolas careciam de melhorias físicas e espaços que favorecessem um ambiente de trabalho mais adequado ao desenvolvimento do trabalho pedagógico com vistas ao alcance dos objetivos de aprendizagem.Outro elemento que pode ser extraído do corpo da supra citada resolução e que se manifesta na fala de uma coordenadora é a questão da autogestão.

Para os secretários/coordenadores administrativos, o PDDE é definido da seguinte forma: “É um programa que foi implantado nas escolas públicas proporcionando autonomia aos gestores escolares no planejamento e execução das ações voltadas para o desenvolvimento da aprendizagem dos alunos” de acordo com a coordenadora que participou da implantação do PDDE na escola A.

“De suma importância para o desenvolvimento escola, pois dar condições de melhoria de trabalho, que vai desde a infraestrutura física como a pedagógica, elevando os índices de desempenho de todos os segmentos inseridos no âmbito escolar. Dar autonomia a gestão escolar, para utilizar os recursos em ações fundamentais que venha contribuir no processo educacional de forma transparente e democrática” segundo a secretária/coordenadora administrativa que participou da implantação do PDDE na escola B.

“Recurso destinado a melhoria da infraestrutura física e pedagógica da escola” relatou a secretária/coordenadora administrativa que participou da implantação do PDDE na escola C.

Para esses profissionais que participaram do processo de implantação e do PDDE, a questão da autonomia da escola aparece bem latente, o que pode demonstrar que se vivia uma falta dela. Aparece também a questão pedagógica quando apontam a melhoria do aprendizado dos alunos, o que vai se aproximar das compreensões das coordenadoras pedagógicas.

Para as secretárias/coordenadoras administrativas atuais das escolas, percebem de maneira diferente do que participaram da implantação do programa nas escolas, assim definindo: “É um programa que foi implantado para garantir a melhor utilização dos recursos públicos proporcionando uma maior autonomia dos gestores escolares no planejamento e execução das ações voltadas para o desenvolvimento da aprendizagem” segundo a secretária/coordenadora administrativa atual da escola A.

“É uma ferramenta útil com o propósito de auxiliar a escola a realizar melhor o seu trabalho” relatou a secretária/coordenadora administrativa atual da escola B.

“Um ótimo programa que ajuda as escolas financeiramente. Só que a burocracia é muito chata” segundo a secretária/coordenadora administrativa atual da escola C.

As secretárias/coordenadoras administrativas das escolas definem o PDDE como um instrumento que dá autonomia para planejar e executar ações voltadas para o processo pedagógico de modo democrático e melhoria na estrutura física das escolas. Percebe-se que é visualizado por esse segmento profissional que existe uma relação de interdependência entre o aspecto da estrutura física da escola com o processo pedagógico, a partir da implantação, ou seja, as condições físicas impactam no processo de ensino aprendizagem.

Diante das análises e posicionamentos dos investigados, cabe fazer algumas inferências, pois fica evidente que a autonomia que a escola ganha a implantação e implementação do PDDE, diverge um pouco de outras pesquisas quando fica demonstrado que a chamada e sonhada autonomia escolar, se apresenta de maneira tutelada, controlada, uma vez que a escola somente poder decidir seus rumos a partir dos limites das normas, sejam de gestão ou mesmo de financiamento (PDDE).

É possível inferir que devido ao fato das escolas nunca terem vivenciado administrar recursos, até porque antes do PDDE nunca tiveram recursos oficiais, tenha sentido uma sensação de autonomia para decidir dentro daquilo que já vem pronto dos sistemas de ensino e nesse caso do MEC/FNDE.

Os recursos destinados às escolas, conforme indicado nos questionários, possibilitou realizar melhorias físicas e pedagógica das escolas, sem contudo atender os reais desejos da escola e sua comunidade. Fica evidenciado que os recursos são importantes, porém estão aquém do necessário para garantir satisfatoriamente o processo de ensino.

A implantação do programa tem possibilitado uma sensação de participação da comunidade escolar, mas diante dos dados coletados, se verifica que a participação da comunidade escolar está mais no nível da participação como presença do que mesmo a participação como ação para realizar as transformações que a escolar necessita.

Outro compreensão que se apresenta nos dados e quanto à participação da comunidade na composição do Conselho escolar e ou unidade Executora da escola, vez que tem sido difícil encontrar quem queira participar. A participação nesses órgãos é de natureza voluntária e percebe-se nas entrelinhas dos posicionamentos do colaboradores que mesmos os professores e servidores não querem fazer parte. Os colaboradores apontam que o programa foi bem vindo às escolas, mas trouxe também uma série de alterações no formato que as escolas viviam.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo que ora se conclui, transita por questões diretamente relacionadas ao financiamento da educação básica em um momento bastante significativo da educação pública brasileira em que se constitucionaliza, em definitivo, o Fundeb como política de fundo permanente.

No caso específico dessa análise, o estudo elegeu como questão nuclear da investigação analisar a implantação do Programa Dinheiro Direto na Escola em Escolas Públicas Estaduais do Município de Cruzeiro do Sul-AC e quais suas repercussões na gestão da escola. No caso específico, o estudo se estruturou ainda a partir de outras três questões que em linhas gerais indagavam sobre a ação do PDDE nas escolas públicas de Cruzeiro do Sul-ACe em que medida isso alterou a lógica de organização da gestão escolar nas escolas investigadas, procurava identificar a compreensão que os membros das equipes gestores têm sobre a implantação do Programa em suas unidades de ensino e quais os efeitos e evidências desse programa sobre a gestão escolar na visão das equipes gestoras se guiou pelo objetivo geral que se encarregou de analisar a implantação do Programa Dinheiro Direto na Escola em Escolas Públicas Estaduais de Cruzeiro do Sul-AC e suas repercussões na gestão da escola.

A pesquisa foi desenvolvida em três escolas da rede pública estadual de educação básica do Acre, no município de Cruzeiro do Sul. Das escolas investigadas uma, oferta o primeiro segmento do ensino fundamental, outra oferta o segundo segmento do ensino fundamental e a terceira escola oferta o ensino médio.

Para analisar o conteúdo das informações colhidas através da aplicação de um questionário às equipes gestoras das escolas selecionadas para a investigação recorreu-se às contribuições da análise de conteúdo em Bardin (1977) a partir da qual foram construídas categorias que possibilitaram agrupar as respostas e analisá-las.

A primeira das categorias tratou do processo de implantação do PDDE nas escolas investigadas, verificando como foi a participação da comunidade escolar nesse processo; a segunda categoria aborda a questão dos benefícios administrativos, pedagógicos e financeiros e a autonomia escolar, introduzidos na escola a partir da implantação do PDDE; a terceira categoria busca identificar as modificações ocorridas nas escolas e; a quarta categoria trata de analisar a compreensão que os investigados têm sobre o PDDE.

A pesquisa demonstrou que o conhecimento do programa pelas equipes gestoras se deu através de ações empreendidas pela Secretaria de Estado de Educação e Desporto/SEE-

AC, o que tornou possível identificar junto às escolas pesquisadas que relativamente à transferência de recursos para as escolas estaduais em Cruzeiro do Sul-Acre, por meio do FNDE, via PDDE, não houve resistência por parte de nenhum dos segmentos da comunidade escolar visto que os dados da investigação corroboram a constatação de que parecia haver por parte das instituições o desejo de passarem a receber e gerenciar esses recursos.

Isso posto, se ressalta ainda que dentre as motivações mais prementes para que as escolas aderissem ao programa, a questão financeira apareceu como um dos principais motivos. O que corrobora com o posicionamento de Mafassioli (2015, p. 13) quando diz que “os valores do PDDE repassados às escolas, mesmo com a sua ampliação nos últimos anos, ainda são parcos e não atendem as reais necessidades político-pedagógicas”.

Referente ainda ao processo de implantação do PDDE nas escolas estaduais investigadas no Município de Cruzeiro do Sul-Acre, os dados indicam ainda que houve contribuição da comunidade escolar à medida que se verifica não ter se apresentado nenhuma resistência que viesse a se constituir em problema à execução do programa nas instituições participantes dessa investigação, mesmo que se reconheça que a motivação financeira tenha se sobreposto às demais dimensões da organização do trabalho escolar .

A investigação revela que no processo de implantação do PDDE as equipes gestoras foram unânimes em reconhecer que receberam formação para planejar e executar o programa, o que também sinaliza favoravelmente ao entendimento de que desde o governo de FHC diversas ações de formação continuada foram ofertadas para professores e gestores escolares, as quais estavam, em maior ou menor grau, direcionadas para que estes profissionais fossem capacitados para as diversas atividades no interior da escola como, por exemplo, os cursos ofertados pelo PROGESTÃO (desenvolvidos pelos Estados) e a Escola de Gestores da Educação Básica, (desenvolvido pela União).

Nessa mesma direção se destaca ainda que a implantação do PDDE nas escolas públicas estaduais no município de Cruzeiro do Sul-Acre, se deu de forma tranquila, havendo um bom nível de aceitação em relação às normativas do programa, assim como do processo de formação/capacitação dos membros das equipes gestoras das escolas envolvidas. Ressalte-se que a comunidade escolar prestou uma colaboração e participou do processo e mesmo que as motivações para adesão ao programa tenham sido prioritariamente de caráter pedagógico e financeiro, a maioria dos investigados apontam a questão financeira como fator principal.

Com base nos dados da investigação, ficou plausível o reconhecimento de que a implantação do PDDE causou alterações nas lógicas de organização do trabalho da escola, principalmente no tocante as questões burocrática, prestação de contas, cumprimento de

prazos do planejamento e da legislação que norteia o programa e na questão da observância ao cumprimento das metas constantes do plano por parte da equipe gestora, principal responsável por dar materialidade às metas constantes no plano de ação.

Essas modificações no trabalho da escola causado pela implantação do Programa, causaram dificuldades administrativas e burocráticas na aplicação dos recursos. Verificou-se que a partir das formações recebidas pelas membros das equipes gestoras das escolas, houve um aumento da capacidade técnica dos gestores, elevando o grau de responsabilidade coletiva e a Unidade Executora (conselho escola ou equivalente) no centro do processo escolar. Também é apontado na pesquisa que houve uma autonomia relativa, vez que ao cumprirem todas as determinações do programa, a escola ficou sem poder de decisão e mesmo assim impactou no padrão da gestão escolar reforçando a centralização das decisões sobre gastos públicos e o rigoroso controle por parte do Governo Federal.

Observou-se ainda que houve uma melhoria no processo pedagógico das escolas, conceituando-se como qualidade, o processo que atende às expectativas e necessidades dos beneficiários dos serviços educacionais. A autora indica que sua investigação detectou a falta de espaço para a participação da comunidade na gestão dos recursos.

Dentro dos limites dessa investigação cabe ressaltar ainda, que houve a participação da comunidade em todas as ações do PDDE segundo relato das equipes gestoras, aspecto que desta de outras pesquisas consultadas durante a realização dessa investigação as quais apontam baixa participação da comunidade escolar nas ações desenvolvidas pela escola. Nessa questão, deve-se considerar o trabalho que possa ter sido feito pelas equipes gestoras das escolas para mobilizar a comunidade escolar, enfatizando sua importância e as diversas estratégias para que estes acompanhassem todas as etapas do programa.

No tocante à modificação no trabalho da gestão escolar, vale considerar que os profissionais da educação em sua formação inicial, pois não constam nos currículos conhecimentos e orientações quanto às questões relacionadas ao trabalho de licitação/tomada de preço, prestação de contas e movimentação bancária de conta jurídica entre outros elementos cobrados na implantação e execução do PDDE.

Dessa forma, os gestores se depararam com recursos públicos para gerirem, ação que nunca tinham vivenciado e agora tinha/tem que lidar com todas as exigências do programa, mesmo que para isso tenham recebido formação em serviço, pode ter causado uma situação de instabilidade e medo no tocante ao cumprimento de todas as regras, prazos, metas e, além disso, lidar com a uma Unidade Executora (conselho escolar ou Comitê executivo)

deslocando o centro das decisões do diretor para o Conselho Escolar. Esse movimento pode ter gerado uma insegurança e ao mesmo tempo um desafio para superação, mas também a realização de uma conquista histórica que é a escola pública gozar de algum grau de autonomia financeira, mesmo que tutela pelas regras FNDE e do sistema financeiro nacional.

Dessa forma, pode-se dizer que houve sim uma alteração na lógica de organização do trabalho e da gestão da escola. Essa alteração se materializa necessariamente na necessidade de trabalho coletivo, seguimento de regras como o planejamento, execução do planejado, alcance de objetivos e metas, cumprimento de prazos e prestação de contas. A criação de um Conselho Escolar e ou Unidade Executora na escola, desloca o centro das decisões que antes estavam centradas na direção da escola e agora passa para uma ação colegiada onde os quatro segmentos da comunidade escolar debatem, aprovam acompanham a execução, fiscalizam e aprovam prestação de contas.

No Conselho Escolar ou Unidade Executora, professores, servidores, pais e alunos sentam a mesma mesa para discutirem os rumos da escola e do processo pedagógico administrativo e financeiro da escola. Direção da escola e demais segmentos da escola tem o mesmo peso de votos nas votações da Unidade Executora ou Conselho Escolar. É um novo aprendizado, novos caminhos, é a prender a debater e cumprir as decisões da maioria, mesmo que em contrário à vontade da direção escolar e de professores.

O PDDE modifica a lógica do trabalho escolar, visto que seu objetivo principal é a melhoria da aprendizagem e que todas as ações do programa e voltam-se para este fim. A direção da escola e professores acostumados a lidar com questões administrativas e pedagógicas passam a lidar com recursos financeiros público, regras e prazos de um programa federal.

Nesse sentido, compreende-se que a terceira questão de estudo e o segundo objetivo da investigação são atendidas, uma vez que foi explanado a participação da comunidade na implantação do programa, bem como as alterações e modificações na no trabalho escolar. Afirma-se que houve modificações no trabalho da escola a partir da implantação do PDDE.

A compreensão que a equipes gestoras das escolas investigadas tem sobre a implantação do programa PDDE nas escolas, demonstra que teve muita contribuição para o ensino e para a gestão escolar, visto as afirmações colhidas nos questionários. Contudo, ressalta-se que algumas questões pode ser, no futuro, estudadas de forma mais profunda e entre essas questões apontamos a participação da comunidade em todas as etapas de implantação do PDDE.

Merece destacar que o trabalho docente e da gestão escolar tem sido reconfigurado a partir das políticas educacionais dos anos de 1990 e principalmente no processo de descentralização financeira. Os olhares dos colaboradores apontam para a importância do programa e suas contribuições para a escola, mas se observa que as mudanças que estão em curso na educação ainda carecem de serem melhor discutidas e analisadas por todos que de alguma forma tem envolvimento com a educação pública de qualidade.

Conclui-se o trabalho afirmando que a questão de estudo e os objetivos estabelecidos para este, foram alcançados de maneira satisfatória, pois se verificou que a implantação do PDDE nas escolas públicas estaduais de Cruzeiro do Sul-Acre, mesmo em uma realidade amazônica, distante dos grandes centros, seguiu as mesmas orientações e prazos de implantação, conforme demonstrado no decorrer desta investigação, o que reforça igualmente que os programas nacionais são formulados sem levar em consideração o conhecimento das diferentes realidades educacionais e sociais existentes no Brasil, como um país de dimensões continentais.

Acredita-se que essa questão merece um estudo mais prolongado, onde se possa acompanhar por um período inteiro, ou melhor, desde o momento de elaboração do plano de trabalho (PDE), sua execução e prestação de contas, principalmente se for levado em consideração que estamos vivenciando a aprovação de um novo ordenamento para a política de financiamento da educação básica, com o processo de constitucionalização do Fundeb e sua transformação em um fundo permanente .

REFERÊNCIAS

ACRE. Assembleia Legislativa. **Lei estadual 1.201 de 23 de julho de 1996.**

ACRE. Assembleia Legislativa. **Lei estadual nº 1.513 de 11 de novembro de 2003.**

ACRE. Secretaria de Estado de Educação. **Instrução Normativa de maio de 2004.**

ACRE. Assembleia Legislativa. **Lei estadual nº. 1.569 de 23 de julho de 2004.**

ACRE. Secretaria de Estado de Educação. **Instrução Normativa de fevereiro de 2007.**

ACRE. Assembleia Legislativa. **Lei Estadual nº 3.141 de 22 de julho de 2016.**

AKKARI, A. A agenda internacional para educação 2030: consenso “frágil” ou instrumento de mobilização dos atores da educação no século XXI? **Revista Diálogo Educ.**, Curitiba, v. 17, n. 53, 2017.

AKKARI, A. **Internacionalização das Políticas Educacionais: transformações e desafios.** Petrópolis: Vozes, 2011.

APPLE, M. **Escolas Democráticas.** 2ª. ed. São Paulo: Cortez, 2001.

AMAZONAS ATUAL. Disponível em: <https://amazonasatual.com.br/>. Acesso em: 02 jul. 2020.

BARDIN, L. **Análise de Conteúdo.** Lisboa: Edições 70 Lda, 1977.

BARROSO, J. O Estado, A Educação e A Regulação das políticas Públicas. **Educação e Sociedade.** Campinas, vol. 26, nº 92. 2005.

BATISTA, Pablo Aguiar Castro. **Descentralização Financeira para as Escolas da de Educação Básica Pública: uma análise do PDDE na escola estadual cidade modelo no período de 2012 a 2015.** 2018. Dissertação.(Mestrado), Belém, Pará, 2018.

BRASIL. **Decreto nº 55.551, de 12 de janeiro de 1965.** Regulamento a Lei nº 4.440, de 27 de outubro de 1964.

BRASIL. **Lei nº 4.440, de 27 de outubro de 1964.** Institui o Salário-Educação, e dá outras providências. 1964.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 24.** 1983.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, 1988.

BRASIL. **Resolução FNDE nº 12 de 10 de maio de 1995.** Brasília, 1995.

BRASIL. **Lei Nº 9.394 de 24 de dezembro 1996**. Estabelece Diretriz e Bases da Educação Nacional. Brasília, 1996.

BRASIL. **Lei nº. 9.424 de 24 de dezembro de 1996**. Regulamenta o Fundef. Diário Oficial da União, Brasília. 1996.

BRASIL. **Resolução FNDE/CD nº 03 de 04 de março de 1997**. 1997.

BRASIL. **Resolução FNDE**. Dinheiro na Escola: Diretrizes Operacionais. Brasília, 1997.

BRASIL. **Resolução FNDE/CD nº 10 de 22 de março de 2004**. 2004.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Conselho Escolar e o financiamento da educação no Brasil**. Brasília, 2006.

BRASIL. Secretaria de Educação Básica. **Pradime**: Programa de Apoio aos Dirigentes Municipais de Educação Brasília: Ministério da Educação, 2006.

BRASIL. **Lei 11.497 de 16 de julho de 2009**. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica. 2009.

BRASIL. MEC/FNDE. **Manual de orientação para constituição de Unidade Executora**. 2009.

BRASIL. **Resolução FNDE/CD nº 10 de 13 de maio de 2010**. 2010.

BRASIL. MEC/FNDE. **Guia de orientação para aquisição de materiais e bens e contratação de serviços com recursos do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE)**. 2011.

BRASIL. Ministério da Educação. **Manual do PDDE Interativo**. Brasília, 2014.

BRASIL. **Resolução FNDE/CD nº 10 de 18 de abril de 2013**. Brasília, 2013.

BRASIL. **Resolução FNDE nº 4 de 25 de outubro de 2016**. Brasília, 2016.

BRASIL. **Resolução FNDE/CD nº 20 de 19 de outubro de 2018**. Brasília, 2018.

BRASIL. FNDE. **Salário Educação**. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/financiamento/salario-educacao/sobre-o-plano-ou-programa/entendendo-o-salario-educacao>. Acesso em: 27 nov. 2019.

BRASIL. INEP. **Relatório do 2º ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação – 2018**. 2ª ed. Brasília, 2019.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Manual do PDDE**. Disponível em: http://www.gestaoescolar.diaadia.pr.gov.br/arquivos/File/pde_escola/manual_pdde.pdf. Acesso em: 10 abr. 2019.

BRASIL. **Programa Dinheiro Direto na Escola**. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br>
Acesso em: 10 abr. 2019.

BRASIL.UNDIME. Disponível em: www.undime.org.br. Acesso em: 30 ago. 2019.

BRASIL. Senado Federal. **Atividades**. Disponível em:
<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/135978>. acesso em: 23 jun.
2020.

BRASIL. **Portal do FNDE**. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/>. Acesso em: 22 jun.
2020.

BRASIL. Emenda Constitucional 108 de 2010.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS. **Fundeb**: publicadas novas ponderações da creche e pré-escola parciais para 2019. Disponível em: <https://www.cnm.org.br/comunicacao/noticias/fundeb-publicadas-novas-ponderacoes-da-creche-e-pre-escola-parciais-para-2019>). Acesso em: 02 jul. 2020.

CUNHA, Luiz Antônio. Educação, Estado e Democracia no Brasil. São Paulo: Cortez, 1991.

CURY, C. R. J.; REIS, M.; ZANARDI, T. A. C. **Base Nacional Comum Nacional**. São Paulo: Cortez, 2018.

DAVIES. N. FUNDEB: a redenção da educação básica?. **Educação e Sociedade**. v. 27, nº 96. Campinas, 2006.

DOURADO, L. F. e PARO, V. **Políticas Públicas e Educação Básica**. São Paulo: Xamã, 2001.

DOURADO, L. F. Política e Gestão da Educação Básica no Brasil; limites e perspectivas. **Educação e Sociedade**. vol. 28, nº 100. Campinas, 2007.

DOURADO, L. F. Programa de Capacitação a Distância para Gestores Escolares - **PROGESTÃO. Como promover, articular e envolver a ação das pessoas no processo de gestão escolar?** Brasília: CONSED, 2001.

EDU. **Cruzeiro do Sul: Ideb 2017**. Disponível em: <https://www.qedu.org.br/cidade/205-cruzeiro-do-sul/ideb>. Acesso em: 02 jul. 2020.

FINEDUCA. **Carta de São Paulo**. Disponível em: <http://www.fineduca.org.br/index/2016/08/carta-de-sao-paulo-iv-encontro-fineduca/>. Acesso em: 24 ju. 2020.

FREIRE, P. **Pedagogia da Autonomia: saberes necessários à prática educativa**. São Paulo: Paz e Terra, 1996.

- FREITAS, C. L. A. M. de. **A Influência da Política de Financiamento da Educação: os programas federais na gestão escola.** Limoeiro do Norete, 2016.
- FUNDACRED. Quanto e como é o gasto do Brasil com educação. Disponível em: <https://www.fundacred.org.br/site/2019/04/16/quanto-e-como-e-o-gasto-do-brasil-com-educacao/>. Acesso em: 23 jun. 2020.
- GIL, A.C. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social.** 6ª ed. São Paulo: Editora Atlas, 2008.
- GOMES, A.M.; ANDRADE, E.F. de. Autonomia da escola: dimensões e contradições no sistema municipal de Recife. **Inter-Ação: Rev. Fac. Educ.** vol. 33, 2008.
- GONÇALVES, F. O.; FRANÇA, M. T. A. Eficiência na provisão de educação pública municipal: uma análise em três estágios dos municípios brasileiros. **Estud. Econ.** vol.43 n°2. São Paulo. 2013.
- GOVERNO DO BRASIL. **Educação e Pesquisa.** Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/noticias/educacao-e-pesquisa/2020>. Acesso em: 02 jul. 2020.
- GRACIÁN, B.; M. **A Arte da Prudência. Organização e apresentação de Demétrio De Massi.** Rio de Janeiro: Sextante, 2003.
- GRAMSCI, A. **Os Intelectuais e a Organização da Cultura.** 8ª Ed. Rio de Janeiro, 1991.
- INSTITUTO DE EDUCAÇÃO E INOVAÇÃO (IEDI). **Mudar para competir** – A nova relação entre competitividade e educação. IEDI, 1992.
- IBGE. **Panorama Cruzeiro do Sul.** Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ac/cruzeiro-do-sul/panorama>. Acesso em: 02 jul. 2020.
- JÚNIOR, P. G. **O que é Pedagogia.** 3ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1996.
- LESSA, R. Marketing social melhora a imagem e aumenta o lucro. *In: O FUTURO da Comunicação. Relatório da Gazeta Mercantil.* São Paulo, 2002.
- LIBÂNEO, J. C.; OLIVEIRA, J. F. E TOSCHI, M. S. **Educação Escolar: políticas, estrutura e organização.** São Paulo: Cortez, 2003.
- LIBÂNEO, J. C. **Democratização da Escola Pública: a pedagogia crítico-social dos conteúdos.** 14ª ed. São Paulo, 1996.
- LÜCK, H. **Dimensões da Gestão Escolar e suas Competências.** Curitiba: Positivo, 2009.
- LÜCK, H. **Gestão Participativa na Escola.** 8ª. ed. Petrópolis: vozes, 2010.
- LÜCK, H. **Concepções e Processos Democráticos de Gestão Educacional.** 9ª ed. Petrópolis: vozes, 2013.
- LÜCK, H. **Gestão Educacional: uma questão paradigmática.** 12ª. ed. Petrópolis: vozes, 2015.

LÜDKE, M.; ANDRÉ, M. E. D. **Pesquisa em Educação**: abordagens qualitativas. São Paulo: EPU, 1986.

MAFASSIOLI, A. S. 20 anos do Programa Dinheiro Direto na Escola: um olhar crítico sobre as interferências na gestão escolar e financeira pública. **Revista de Financiamento da Educação**. Porto Alegre, v. 5, n. 12, 2015. Disponível em: <http://seer.ufrgs.br/fineduca>. acesso em: 24 ago. 2020.

MAFASSIOLI, A. da S. **Programa Dinheiro Direto na Escola(Re)formulações e implicações na gestão escolar e financeira da educação básica (1995 – 2015)**. 2016. Tese (Doutorado). Porto Alegre: 2016.

MARCONI, M. A LAKATOS, E. M. **Técnicas de pesquisa: planejamento e execução de pesquisas, amostragens e técnicas de pesquisa, elaboração, análise e interpretação de dados**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

MARINHEIRO, E. de L. **O Programa Dinheiro Direto na Escola e a Democratização da Gestão Escolar no município de Londrina – PR**. 2016. Dissertação de mestrado. Londrina, 2016.

MASCHIO, V. E. Um Olhar Crítico Sobre a Autonomia Escolar. **Revista Educação no (com) texto**: do curso de pedagogia. v.5, nº 5, 2013.

MELO, Maria Teresa leitão. Gestão Educacional: os desafios do cotidiano escolar. *In*: FERREIRA, N.S. C.; AGUIAR, M. A. S. **Gestão da Educação**: impasses, perspectivas e compromissos (orgs). 4ª ed. São Paulo: Cortez, 2004.

MICHEL, M. H. **Metodologia e Pesquisa Científica em Ciências Sociais**: um guia prático para acompanhamento da disciplina e elaboração de trabalhos monográficos. 3ª ed. São Paulo, 2015.

MINAYO, M. C. S. *et al.* **Pesquisa social**: teoria, método e criatividade. 34 ed. Petrópolis: Vozes, 2015.

OLIVEIRA, C.; SILVA, G. O Novo Regime Fiscal: tramitação e impactos para a educação. **RBP**. v. 34, n. 1, 2018.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. A gestão democrática da educação no contexto da reforma do estado. *IN*: FERREIRA, Naura Syria Carapeto **Gestão da educação**: impasses, perspectivas e compromissos. São Paulo: Cortez, 2006.

FERREIRA, N.S.C.; AGUIAR, M. A. S. **Gestão da Educação**: impasses, perspectivas e compromissos. 4ª ed. São Paulo: Cortez, 2004.

OLIVEIRA, R. P. O Financiamento da Educação. *In* OLIVEIRA, R. P.; ADRIÃO, T. (Org.) **Gestão Financiamento e Direito à Educação**: Análise da LDB e da Constituição Federal. São Paulo: Xamã, 2002.

PADINHA, I. C. da S. **Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE-Escola):** uma análise da descentralização de recursos financeiros para as escolas urbanas que integram a rede municipal de Cametá-PA. 2018. Dissertação de mestrado. Cametá, 2018.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **A Reforma do estado dos anos 90:** lógica e mecanismos de controle . Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997. 58 p. (Cadernos MARE da reforma do estado; v. 1)

PARO, V. H. O princípio da Gestão Escolar Democrática no Contexto da LDB. *In* OLIVEIRA, R. P. e ADRIÃO, T. (org.). **Gestão, financiamento, e direito à Educação:** Análise da LDB e da Constituição. 2.ed. São Paulo: Xamã, 2001.

PARO, V. H. **Políticas Educacionais:** Considerações Sobre o discurso Genérico e a Abstração da Realidade. São Paulo: ANPED, 1999.

PERONI, V. M. V. e ADRIÃO, T. **Programa Dinheiro Direto na Escola:** Uma proposta de redefinição do papel do Estado na educação? Brasília: Editora INEP/MEC, 2007.

PERONI, V. M. V. **Política Educacional e Papel do Estado:** no Brasil dos anos 1990. São Paulo: Xamã, 1990.

PERONI, V. M. V. **O Programa Dinheiro Direto na Escola no Contexto de Mudança na Configuração do Estado.** Curitiba: Ed. da UFPR, 2006.

PINHEIRO, I. F. **O Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE):** implicações na gestão, no financiamento e na qualidade do desempenho da Educação Básica: Estudo de Caso – modalidade Tempo Integral. 2012. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão e Avaliação da Educação Pública) - Faculdade De Educação, UFJF, Juiz de Fora, 2012. Disponível em: <http://www.mestrado.caedufjf.net/wp-content/uploads/2014/02/dissertacao-2010-iara-ferreira-pinheiro.pdf>. Acesso em: 11 set. 2019.

PINTO, J. M. R. A Política Recente de Fundos para o Financiamento da Educação e Seus Efeitos no Pacto Federativo. **Revista Educ. Soc. [online]**, vol.28, n.100, 2007.

PORTAL AGÊNCIA BRASIL. **Educação.** Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/educacao/noticia/2019>. Acesso em 08 jul. 2020

PORTAL INEP. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/>. Acesso em: 02 jul. 2020

PORTAL RIZOMAS. **Autonomia Escolar.** Disponível em: <http://www.rizomas.net/filosofia/principios-filosoficos/260-autonomia-escolar-na-rede-publica-alguns-principios.html>. Acesso em 02 jul. 2020.

PNE. **Metas.** Disponível em: <https://www.observatoriodopne.org.br/indicadores/metas>. Acesso em: 02 jul. 2020.

PRODANOV, C. C. E FREITAS, E. C. **Metodologia do trabalho científico:** métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico. 2ª ed. Novo Hamburgo: Feevale, 2013.

RODRIGUES, N. **Lições do Príncipe e outras Lições.** 16ªed. São Paulo: Cortez. 1995.

SALES, L. C; SILVA, M. J. G. de S. **Educação & Realidade**. v.38, nº4. Porto Alegre out./dez. 2013.

SALES, L. C. e SILVA, M. J. G. de. A Movimentação das Matrículas no Ensino Fundamental no Estado do Piauí. **Educação & Realidade**, Porto Alegre, v. 38, n. 4, 2013. Disponível em: http://www.ufrgs.br/edu_realidade. Acesso em: 25 jun. 2020.

SAVIANI, D. **Educação: do senso comum à consciência filosófica**. 11ª ed. São Paulo: Autores Associados, 1993.

SAVIANI, D. **Escola e Democracia: teorias da educação, curvatura da vara, onze teses sobre educação e política**. 25ª ed. São Paulo: Autores Associados, 1991.

SENA, P. O Financiamento da Educação de Qualidade. **Revista Educação e Políticas em Debate**, v. 3, nº 2, dez. 2014.

SILVA, da G. **O Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) Como Mecanismo da Descentralização Financeira, Participação e Autonomia na Gestão Escolar**. 2015. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Federal de Alagoas. Centro de Educação. Programa de Pós-Graduação em Educação. Maceió, 2015.

SILVA, M. V.; SOUZA, S. A. Educação e responsabilidade empresarial: "novas" modalidades de atuação da esfera privada na oferta educacional. **Educ. Soc.** v.30 nº 108. Campinas, out. 2009.

SILVA, I. F. A política de fundos e os contornos federativos do estado brasileiro. **Educ. Soc.** vol.33 nº.121 Campinas, 2012.

SOUZA, Â. R. de; PIRES, P.A.G. As Leis de Gestão Democrática da Educação nos Estados Brasileiros. **Educar em Revista**. Curitiba, v. 34, nº 68, abr. 2018.

SOUZA, Â. R. O financiamento da educação na escola: análise dos recursos disponíveis em 13 escolas públicas no estado do Paraná. *In*: GOUVEIA, A. B; TAVARES, T. M. **Conversas sobre o financiamento da educação no Brasil**. Curitiba: Ed. da UFPR, 2006.

TAVARES, T. M. (orgs). **Conversas Sobre Financiamento da Educação no Brasil**. Curitiba: Ed. da UFPR, 2006.

SOUZA, Â. R. Perfil da gestão da escola pública no Brasil: um estudo sobre os diretores escolares e sobre aspectos da gestão democrática. **Revista Iberoamericana de Educación**, v. 49, nº 2, 2009.

SOUZA, Â. R. **Reformas educacionais: descentralização, gestão e autonomia escolar**. Educar, Curitiba, nº 22, 2003. Editora UFPR.

TOMMASI, L. de. Financiamento do Banco Mundial no Setor Educacional Brasileiro: os projetos em fase de implementação. *In*: TOMMASI, L. de W.; M. J. e ADDAD, S. (org). **O Banco Mundial e as Políticas Educacionais**. 4ª Ed. São Paulo: Cortez, 2003.

VIEIRA, S. L.; FREITAS, I. M. S. **Política Educacional no Brasil**: introdução histórica. Brasília: Plano, 2003.

VIEIRA, S. L. **Política educacional, gestão e aprendizagem** – por uma escola de qualidade para todos. 2007. Disponível em:
http://www.anpae.org.br/congressos_antigos/simposio2007/420.pdf. Acesso em: 14nov. 2019.

YANAGUITA, A. I. **Financiamento da educação no Brasil (1990-2010)**: impactos no padrão de gestão do ensino fundamental. 2013.Tese (Doutorado). Marília-SP, 2013.

