



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE EDUCAÇÃO
Mestrado Profissional – Políticas Públicas e Gestão da Educação
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO

DJAILSON DANTAS DE MEDEIROS

**O PROGRAMA DINHEIRO DIRETO NA ESCOLA (PDDE): UM
ESTUDO DA SUA EXECUÇÃO COM A COEXISTÊNCIA DE
PROGRAMAS SIMILARES ESTADUAIS - O CASO DO ESTADO DO
MATO GROSSO DO SUL E DO DISTRITO FEDERAL**

Brasília – DF
2023

DJAILSON DANTAS DE MEDEIROS

O PROGRAMA DINHEIRO DIRETO NA ESCOLA (PDDE): UM ESTUDO DA SUA EXECUÇÃO COM A COEXISTÊNCIA DE PROGRAMAS SIMILARES ESTADUAIS - O CASO DO ESTADO DO MATO GROSSO DO SUL E DO DISTRITO FEDERAL

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação – modalidade profissional da Universidade de Brasília - UnB como requisito para obtenção do grau de Mestre em Educação na área de pesquisa de Políticas Públicas e Gestão da educação.

Orientador: Professor Doutor Remi Castioni

DJAILSON DANTAS DE MEDEIROS

O PROGRAMA DINHEIRO DIRETO NA ESCOLA (PDDE): UM ESTUDO DA SUA EXECUÇÃO COM A COEXISTÊNCIA DE PROGRAMAS SIMILARES ESTADUAIS - O CASO DO ESTADO DO MATO GROSSO DO SUL E DO DISTRITO FEDERAL

COMISSÃO JULGADORA

Prof. Dr. Remi Castioni - Presidente
Faculdade de Educação – UnB

Prof.^a Dra. Adriana Almeida Sales de Melo
Faculdade de Educação – UnB

Dra. Andreia Couto Ribeiro
Examinadora Externa da Faculdade de Educação – UnB

Prof. Dr. Bernardo Kipnis - Suplente
Faculdade de Educação – UnB

Ficha catalográfica elaborada automaticamente,
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

MM 488p Medeiros, Djailson Dantas de Medeiros
O Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE): um estudo da sua execução com a coexistência de programas similares estaduais - O caso do Estado do Mato Grosso do Sul e do Distrito Federal. / Djailson Dantas de Medeiros Medeiros; orientador Remi Castioni. -- Brasília, 2023.
129 p.

Dissertação (Mestrado em Educação) -- Universidade de Brasília, 2023.

1. PDDE. 2. PDAF. 3. Gestão Financeira Escolar. 4. Autogestão. 5. Gestão Democrática. I. Castioni, Remi, orient. II. Título.

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais – Francisca Dantas de Medeiros e Aduino de Medeiros, que agora estão ausentes, por toda dificuldade que tiveram e por sempre me apoiarem e me incentivarem para que eu estudasse e chegasse ao final de mais uma etapa da minha vida.

A Deus que me proporcionou a vida e a oportunidade de alcançar mais este objetivo, conduzindo-me e amparando-me nos momentos mais difíceis.

A minha esposa – Carmen Suely, pelo amor, dedicação e apoio incondicional, e as minhas filhas – Ludmila e Vanessa, para quem tenho sido herói, mesmo padecendo de muitos defeitos.

Ao meu guru, mestre e orientador, pesquisador Doutor Professor Remi Castioni, exemplo de educador e de profissional, pelos momentos de atenção dedicados à condução deste trabalho e ao meu aprendizado como estudante e profissional.

Aos Doutores Professores – Alcyone Vasconcelos, Fernanda Natasha Bravo Cruz, Eduardo Di Deus, Claudia Maffini Griboski, do Programa de Pós-Graduação em Educação, Mestrado Profissional – Políticas Públicas e Gestão da Educação, em especial ao Doutor Professor Bernardo Kipnis, pelos ensinamentos, incentivos, críticas, debates e contribuições para que a conclusão da Pós-Graduação fosse possível.

As minhas amigas de curso – Maria Angélica Gonsalves Correa, Silvia Assis Oliveira e Roberta Borges Camargo Lima Lago Pereira, exemplo de profissionais e de pessoas comprometidas com seus ideais, pela força e contribuição para que este estudo fosse alcançado.

As minhas amigas de trabalho pesquisadoras e Doutoradas – Andreia Couto Ribeiro e Michele Lessa de Oliveira, pelo apoio incondicional e nos ensinamentos para atingir este objetivo. Obrigado.

RESUMO

Esta dissertação objetiva compreender as consequências para a gestão financeira da escola pública de educação básica na utilização de recursos descentralizados aportados pelo Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) e pelo programa similar de descentralização financeira estadual, no caso o Programa de Descentralização Administrativa e Financeira (PDAF), do Distrito Federal. Para tanto, tem como objetivo geral avaliar a percepção dos gestores da educação sobre a gestão financeira dos recursos recebidos pela escola pública da educação básica em dois Estados - Mato Grosso do Sul e no Distrito Federal, descentralizados à conta do PDDE e por programa similar em nível local, de modo a abordar a relação da gestão financeira na escola pública de educação básica da rede estadual e distrital na temática da execução dos recursos do PDDE, em aderência ou não com programa similar, como forma de fomentar a autogestão, a autonomia, a participação social e a democratização escolar no exercício da cidadania no controle social. Como resultado dessa investigação, foi apresentada a proposta do produto técnico, objetivando orientar a gestão da política de descentralização de recursos do Órgão Central - Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) para os entes federados, de modo a mitigar a insegurança jurídica entre os gestores escolares nos gastos dos recursos financeiros descentralizados, e fortalecer, durante o ano, a assistência técnica aos profissionais da educação, disponibilizando ferramenta mais ágil e prática para assegurar à comunidade escolar participação sistêmica e efetiva nas decisões colegiadas, desde a seleção das necessidades educacionais prioritárias dos estabelecimentos de ensino a serem satisfeitas até o acompanhamento do resultado do emprego dos recursos do PDDE, com vistas ao fortalecimento da autogestão, autonomia, participação social e democratização na execução tempestiva dos recursos financeiros do PDDE, capaz de possibilitar uma participação efetiva da comunidade escolar no controle social dessa política pública.

PALAVRAS CHAVES: PDDE, PDAF, Gestão Financeira Escolar, Autogestão, Gestão Democrática.

ABSTRACT

This dissertation aims to understand the consequences for the financial management of the public basic education school in the use of decentralized resources contributed by the Direct Money at School Program (PDDE) and by the similar state financial decentralization program, in this case the Administrative and Financial Decentralization Program (PDAF), from the Federal District. Therefore, it has the general objective of evaluating the perception of education professionals about the financial management of resources received by the public school of basic education in two states - Mato Grosso do Sul and the Federal District, decentralized to the account of the PDDE and by a similar program in local level, in order to approach the relationship of financial management in the public school of basic education of the state and district network in the theme of the execution of the resources of the PDDE, in adherence or not with a similar program, as a way of promoting self-management, autonomy, social participation and school democratization in the exercise of citizenship in social control. As a result of this investigation, a technical product proposal was presented, aiming to guide the management of the policy of decentralization of resources from the Central Body - National Education Development Fund (FNDE) for the federated entities, in order to mitigate the legal uncertainty among the school managers in the expenditure of decentralized financial resources, and to strengthen, during the year, technical assistance to education professionals, providing a more agile and practical tool to ensure the school community systemic and effective participation in collegiate decisions, from the selection of priority educational needs of educational establishments to be satisfied until the monitoring of the result of the use of PDDE resources, with a view to strengthening self-management, autonomy, social participation and democratization in the timely execution of the financial resources of the PDDE, capable of enabling an effective participation of the school community in the social control of this public policy.

KEYWORDS: PDDE, PDAF, School Financial Management, Self-management, Democratic Management.

LISTA DE FIGURAS, GRÁFICOS e QUADROS

Figura 1 – Provimento de recursos financeiros para financiamento da Educação Básica no Brasil.

Figura 2 – Composição da arrecadação do Salário-Educação.

Figura 3 – Valores repassados do Programa Dinheiro Direto na Escola e Ações Integradas para a Região Centro-Oeste em 2022.

Figura 4 – Valores repassados do PDDE e Ações Integradas para as escolas de rede estadual do Distrito Federal, em 2022.

Figura 5 – Valores repassados do PDDE e Ações Integradas para as escolas da rede estadual do Mato Grosso do Sul, em 2022.

Figura 6 – Série histórica, entre 2014 e 2022, da evolução do IdeGES-PDDE e dos seus indicadores, nas escolas atendidas pelo PDDE e Ações Integradas na Região Centro-Oeste.

Figura 7 - Série histórica, entre 2014 e 2022, da evolução do IdeGES-PDDE e dos seus indicadores, nas escolas atendidas pelo PDDE e Ações Integradas no Distrito Federal.

Figura 8 - Séries históricas, entre 2014 e 2022, da evolução do IdeGES PDDE e dos seus indicadores, nas escolas estaduais atendidas pelo PDDE e Ações Integradas no Mato Grosso do Sul.

Figura 9 – Média de Índice de Adesão ou Atualização Cadastral, no período de 2014 e 2022.

Figura 10 – Média de Execução, no período de 2014 a 2022.

Figura 11 – Média de Índice de Prestação de Contas, no período de 2014 e 2022.

Figura 12 – Centros Colaboradores de Apoio ao Monitoramento e à Gestão de Programas.

Figura 13 – Média dos IdeGES-PDDE por UF no Centro Oeste, no período de 2014 e 2021.

Figura 14 – Média de IdeGES-PDDE por Região, período 2014 e 2022.

Figura 15 – Média de IdeGES-PDDE por Região e UF, em 2022.

Figura 16 - Planejamento do marco regulatório do PDDE e Ações Integradas.

Gráfico 1 – Gastos públicos em educação (% do PIB) Brasil – 2015-2020.

Gráfico 2 – Recursos repassados para o Programa de Descentralização Administrativa e Financeira - PDAF entre 2015 e 2022.

Gráfico 3 – Saldo (R\$) do PDDE acumulado nas contas das escolas públicas das redes estaduais de ensino da Região Centro-Oeste, em dezembro de 2021.

Gráfico 4 - Saldo (R\$) do PDDE acumulado nas contas das escolas públicas das redes estaduais de ensino da Região Centro-Oeste, em dezembro de 2022.

Gráfico 5 – Dispêndio do PDDE no âmbito do orçamento público federal da educação, no ano de 2022.

Gráfico 6 – Quantidade de escolas contempladas pelo PDDE de acordo com a existência de Unidade Executora Própria – Brasil – 2022.

Gráfico 7 – Saldos dos recursos do PDDE e Ações Integradas acumulados nas contas das UEx das escolas das redes estaduais de ensino – DF e MS - dezembro de 2022.

Gráfico 8 - Saldos per capita (por estudante) dos recursos do PDDE e Ações Integradas acumulados nas contas das UEx das escolas das redes estaduais de ensino – DF e MS - dezembro de 2022.

Gráfico 9 – Descentralização de recursos financeiros, pelas secretarias estaduais de educação.

Gráfico 10 – Necessidades da escola: articulação entre direção e comunidade.

Quadro 1 – LDB: dever do Estado brasileiro, qualidade e equidade educacional.

Quadro 2 – Recursos Educação Básica: alíquotas e vinculação.

Quadro 3 – Síntese da composição do PDAF e PDDE.

Quadro 4 – Quantidade e percentual de escolas com UEx constituídas – Centro-Oeste – 2022.

Quadro 5 – Saldo acumulado em contas inativas por ações integradas. Brasil – 2022.

Quadro 6 – Síntese das categorias de análise.

Tabela 1 - Saldos dos recursos do PDDE e ações integradas acumulados nas contas das UEx – Brasil - dezembro de 2022.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

BDTD – Biblioteca digital Brasileira de Teses e Dissertação

BI – *Business Intelligence*

BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento

BRB – Banco de Brasília S.A

CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior

CD – Conselho Deliberativo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

CECAMPES – Centro Colaborador de Apoio ao Monitoramento e à Gestão de Programas Educacionais

CNAS – Conselho Nacional de Assistência Social

CNE – Conselho Nacional de Educação

EC – Emenda Constitucional

EEx – Entidade Executora

EM – Entidade Mantenedora

FES – Funcionamento das Escolas no Finais de Semana

FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

FUNBEB – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação

FUNDEF - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério.

IAD – Indicador de Adesão ao Programa Dinheiro Direto na Escola

IEX – Indicador de Execução de Recursos do Programa Dinheiro Direto na Escola

IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica

IDEGES – Índice de Desenvolvimento da Gestão Descentralizada do Programa Dinheiro Direto na Escola

IFES – Instituições Federais de Ensino Superior

IRPC – Indicador de Regularidade com Prestação de Contas do Programa Dinheiro Direto na Escola

LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação

MDE – Manutenção e Desenvolvimento do Ensino

MEC – Ministério da Educação

PDAF - Programa de Descentralização Administrativa e Financeira do Distrito Federal

PDDE - Programa Dinheiro Direto na Escola

PDE – Plano de Desenvolvimento da Escola

PDE – Plano Distrital de Educação

PIB – Produto Interno Bruto

PMDE – Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental

PME – Projeto de Melhoria da Escola

PNE – Plano Nacional de Educação

PROAFE – Programa de Autonomia Financeira Escolar

REFA – Resumo de Execução Financeira Anual

RSES – Relatório Síntese de Execução Semestral

SEB – Secretaria de Educação Básica do Ministério da Educação

SEBRAE – Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas

SESDF – Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal

SCIELO – *Scientific Electronic Library Online*

SNE – Sistema Nacional de Educação

SEPLAD – Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Administração do Distrito Federal

UEL – Unidade Executora Local

UER – Unidade Executora Regional

UEX – Unidade Executora Própria

UNB – Universidade de Brasília

Sumário

INTRODUÇÃO.....	3
Formulação do Problema de Pesquisa.....	7
OBJETIVOS.....	8
Objetivo Geral.....	8
Objetivos Específicos.....	8
METODOLOGIA.....	9
Conceitos adotados neste estudo: autogestão e autonomia no emprego dos recursos do PDDE.....	11
Entrevista Semiestruturada.....	12
CAPÍTULO 1 – A AFIRMAÇÃO DA IMPORTÂNCIA DE ASSEGURAR RECURSOS PÚBLICOS PARA A EDUCAÇÃO BÁSICA.....	14
1.1 Descentralização de Recursos para as Escolas Públicas da Educação Básica.....	15
1.1. Panorama da vinculação de recursos.....	24
1.2. O Salário Educação.....	28
1.3. O Fundef e o Fundeb.....	29
1.4. O financiamento no Plano Nacional de Educação: o percentual do PIB e da exploração de petróleo e de gás natural.....	31
1.5. Considerações sobre o Capítulo.....	34
CAPÍTULO 2 – PROGRAMAS SUPLEMENTARES PARA FINANCIAR A EDUCAÇÃO BÁSICA: O CASO DO PDAF E DO PDDE.....	36
2.1. Programa de Descentralização Administrativa e Financeira (PDAF).....	39
2.2 Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE).....	43
2.2.1 O que mostra a literatura sobre o PDDE.....	49
2.2.2 Desempenho do PDDE na Região Centro-Oeste.....	51
2.2.3 Situação do PDDE no Distrito Federal e em Mato Grosso do Sul.....	58
2.3 Considerações sobre o Capítulo.....	65
CAPÍTULO 3 – GESTÃO FINANCEIRA DESCENTRALIZADA NA ESCOLA PÚBLICA DE EDUCAÇÃO BÁSICA.....	66
3.1 Desburocratização na Execução do PDDE e PDAF.....	70
3.1.1. Desburocratização na execução do PDDE.....	71
3.1.2. Desburocratização na execução do PDAF.....	80

3.2 Entrevistas: percepção dos gestores da educação sobre a execução financeira do PDDE e PDAF.....	82
3.3 Considerações sobre o Capítulo	90
4. Produto Técnico.....	92
CONSIDERAÇÕES FINAIS	97
REFERÊNCIAS	99
Anexo 1 - Resenha do estado da arte.....	106
Anexo 2 – Roteiro de Entrevista Semiestruturada.....	112
Anexo 3 – Termo de Livre Consentimento e Esclarecimento (TLCE).....	114

INTRODUÇÃO

O planejamento, a execução, a gestão administrativa e o monitoramento e controle dos recursos para a manutenção e realização de atividades nas escolas públicas são processos que norteiam a evolução do ensino, e que sofreram e sofrem os impactos das mudanças políticas ocorridas durante a história brasileira. É nesse contexto de novas influências políticas e administrativas, que se constitui a história do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), e a gestão democrática nas escolas públicas da rede estadual e distrital, objetos desse estudo.

Movimentos civis, notadamente a publicação do Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova lançado, em 1932, na V Conferência Nacional de Educação foi uma expressão de modificar o curso da história e definir um marco fundador da escola pública, onde se estabeleceu a vinculação de receitas advindas da arrecadação de tributos, fixando percentuais para cada ente federado.

O debate sobre a vinculação de recursos públicos para o financiamento da educação pública brasileira teve origem a partir da Constituição de 1934. Essa vinculação constitucional foi revogada pela Constituição do Estado Novo em 1937 (PINTO, 2000), não recepcionada em períodos autoritários nos anos de 1937 a 1946 e de 1967 ao início de 1980, quando houve o processo de abertura política e a salvaguarda da democracia.

A Constituição de 1934, em destaque determinou à época a indispensabilidade de ser elaborado o Plano Nacional de Educação (PNE), e atribuiu à União a competência de fixá-lo. As Constituições de 1937 e 1946, infelizmente não determinaram qualquer plano educacional, porém constou nas Constituições de 1967 e 1969, ao definir a competência da União no estabelecimento de planos, seguidamente mantida na Constituição de 1988.

Em 1964, o planejamento educacional brasileiro e as diretrizes e bases da educação nacional foram desarticulados pelo regime autoritário imposto pelo Golpe Civil-Militar (1964-1985). Este processo interrompeu um longo caminho iniciado pelo Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova (Manifesto, 1932), tendo à frente Anísio Teixeira e Fernando de Azevedo.

As tentativas levadas a cabo a partir de então desembocaram na longa tramitação, da primeira Lei de Diretrizes e Bases, que inicia sua tramitação, logo após a Constituição de 1946 e sua promulgação apenas em 1961. Com o período de centralização ocorrido durante o Regime Militar, sua reconfiguração somente ocorre com a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CF/1988), que suplantou o período militar. Em meio aos debates por políticas sociais e pela democratização do Brasil, a Carta Magna legaliza e concretiza

direitos sociais, entre eles o direito fundamental à educação pública e gratuita, previsto em seu artigo 6º (BRASIL, 1988), conforme recorte a seguir:

“[...] são direitos sociais a educação, a saúde, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados” (BRASIL, 1988).

No contexto da Carta Magna, foi conferido ao Estado o dever de oferecer gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais aos cidadãos, nos termos dos artigos 205 a 214 da CF/1988 (BRASIL, 1988). Inicialmente o dever do Estado estava restrito ao ensino fundamental, dos 7 aos 14 anos, a partir da Emenda Constitucional (EC) nº 59, de 2009, este dever foi ampliado dos 4 aos 17 anos de idade (BRASIL, 2009), passando a englobar a Educação Infantil e o Ensino Médio.

Com esse panorama de grande número de alunos beneficiários¹, distribuídos de forma desigual no grande território brasileiro, que torna complexa o atendimento com programas educacionais, as reformas educacionais verificadas na década de 1990 acompanharam a tendência de descentralização, assim como as orientações de organismos internacionais como, por exemplo, o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

Inovações na área administrativa foi outra mudança que impactou na implantação do PDDE. Em 1995 teve início no Brasil a Reforma da Gestão Pública ou reforma gerencial do Estado, com a publicação, naquele ano, do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (BRASIL, 1995), quando Luiz Carlos Bresser Pereira era Ministro da Administração e da Reforma do Estado do governo Fernando Henrique Cardoso.

De acordo com o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (BRASIL, 1995), a essência dessa redefinição foi descentralização, participação social, desestatização e publicização, traduzida do recorte textual:

“[...] a reforma do Estado deve ser entendida dentro do contexto da redefinição do papel do Estado, que deixa de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social pela via da produção de bens e serviços, para fortalecer-se na função de promotor e regulador desse desenvolvimento (BRASIL, 1995, p. 12).

Conceitos de eficiência, efetividade, eficácia foram redefinidos na elaboração dessas reformas. Adotou-se o propósito de imprimir características da gestão empresarial à educação, como assevera Barroso (1996) em seus escritos sobre escolas eficazes, em que estas deveriam ser libertadas da ação do Estado e geridas como empresas.

¹ Mais de 50 milhões de estudantes da educação Básica, segundo Censo Escolar 2009, do Inep.

Foi acompanhando desse contexto as reformas educacionais, sobretudo a descentralização, também em 1995, que foi instituído por meio da Resolução nº 12, de 10 de maio de 1995, do Conselho Deliberativo (CD) do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE)², o Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (PMDE), atualmente, denominado Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE).

O PDDE, política pública educacional implementada pelo FNDE, conforme definição prevista na Resolução do Conselho Deliberativo (CD) do FNDE nº 15, de 16 de setembro de 2021 (BRASIL, 2021), “consiste na destinação anual de recursos financeiros, em caráter suplementar, as escolas públicas estaduais, municipais e distritais de educação básica, as escolas de educação especial qualificadas como beneficentes de assistência social ou de atendimento direto e gratuito ao público, 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 infraestrutura física e pedagógica, bem como incentivar a autogestão escolar e o exercício da cidadania com a participação da comunidade no controle social.”

O Programa foi apresentado pelo Governo Federal como uma política pública educacional estruturante para a educação, com o relevante propósito de dar maior autonomia, autogestão, flexibilidade, participação social e democrática para a gestão dos recursos financeiros, transferidos diretamente para as escolas públicas da Educação Básica no apoio à manutenção dos estabelecimentos de ensino público, de forma descentralizada e direta pela União (BRASIL, 1995).

Ao longo do tempo, a cada ano, o PDDE vem se consolidando como política pública, sendo atualmente regulamentado pela Lei Federal nº 11.947, de 16 de junho de 2009 (BRASIL, 2009), fundamentada no parágrafo 1º do artigo 211 da Constituição Federal Brasileira de 1988, que estabelece que “A União [...] exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, [...] **mediante assistência técnica e financeira** aos Estados, ao Distrito Federal e aos municípios”.

Conforme disposto em sua Lei nº 11.497, de 2009, os recursos do PDDE são transferidos diretamente a entes federativos e a entidades representativas das unidades de ensino, sem a necessidade de convênio, acordo, contrato, ajuste ou instrumento congênere, mediante crédito

² Autarquia do Ministério da Educação com a missão de prestar assistência técnica e financeira e executar ações que contribuam para uma educação de qualidade a todos.

em contas bancárias abertas pelo FNDE especificamente para esse fim junto ao Banco do Brasil³.

As diretrizes e parâmetros para execução do PDDE são reguladas por normatização específica, baseada na Lei nº 11.497, de 2009. Atualmente seguindo a Resolução CD/FNDE nº 15, de 16 de setembro de 2021, que “dispõe sobre as orientações para o apoio técnico e financeiro, fiscalização e monitoramento na execução do Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE” (BRASIL, 2021), os repasses são efetuados, anualmente, aos seguintes participantes do PDDE:

I - à **Entidade Executora – EEx** - prefeituras municipais e secretarias estaduais e distrital de educação que representam unidades escolares públicas com até 50 (cinquenta) estudantes matriculados, e não possuem Unidade Executora Própria (UEX);

II - à **Unidade Executora Própria – UEx** - organização da sociedade civil com personalidade jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, constituída com a finalidade de representar uma unidade escolar pública ou um consórcio de unidades escolares públicas, integrada por membros da comunidade escolar e comumente denominadas de caixa escolar, conselho escolar, associação de pais e mestres, círculo de pais e mestres, dentre outras denominações; e

III - à **Entidade Mantenedora – EM** - organização da sociedade civil com personalidade jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, qualificada como beneficente de assistência social ou de atendimento direto e gratuito ao público, representativa das escolas privadas de educação especial.

As EEx, UEx e EM são responsáveis pelo recebimento, gestão e prestação de contas dos recursos destinados a beneficiar as escolas a elas vinculadas.

O PDDE objetiva concorrer para o funcionamento e a melhoria da infraestrutura física e pedagógica dos estabelecimentos de ensino e o reforço da autogestão escolar nos planos financeiro, administrativo e didático, bem como para a elevação dos indicadores de desempenho da educação básica. Entre outras finalidades, é possível empregar seus recursos para adquirir materiais de consumo e permanente, contratar serviços, realizar reparos no prédio escolar e desenvolver projetos pedagógicos.

³ O FNDE mantém acordo de cooperação com o Banco do Brasil para abertura de contas vinculadas ao PDDE, possibilitando facilidade da gestão e governança dos recursos públicos (BRASIL, 2018).

A destinação dos recursos do PDDE permite ampla utilização, podendo ser aplicados no financiamento de despesas com a manutenção e pequenos investimentos dos estabelecimentos de ensino e são utilizados em quaisquer das seguintes finalidades:

- Aquisição de material permanente, nos casos em que são destinados recursos de capital às escolas;
 - Manutenção, conservação e pequenos reparos da unidade escolar;
 - Aquisição de material de consumo necessário ao funcionamento da escola;
 - Avaliação de aprendizagem;
 - Implementação de projeto pedagógico; e
- Desenvolvimento de atividades educacionais diversas.

Os modelos que basearam o Governo Central para optar pela descentralização de recursos aos entes federados, que culminaram na metodologia de financiamento utilizada pelo PDDE, ainda se mantêm como temas controversos nas discussões entre defensores da educação, e sua investigação é imprescindível para compreender o formato e desafios atuais do Programa.

A educação é um dos principais pilares para o desenvolvimento de uma sociedade, pois é por meio dela que as pessoas adquirem conhecimentos e habilidades necessárias para o exercício da cidadania e para o desenvolvimento pessoal e profissional. No entanto, apesar da sua importância, a educação ainda enfrenta diversos desafios no Brasil, como a falta de investimento adequado e a baixa qualidade do ensino em muitas escolas.

Diante desse cenário, o financiamento da educação torna-se um tema crucial, pois é por meio dele que se viabiliza a implementação de políticas públicas educacionais e a melhoria das condições de ensino. Nesse contexto, o Plano Nacional de Educação (PNE) se apresenta como uma importante ferramenta para a promoção de avanços na área educacional, estabelecendo metas e estratégias para a melhoria da qualidade do ensino em todas as etapas e modalidades da educação básica e superior.

No entanto, o PNE só poderá ser efetivado se houver um financiamento adequado e suficiente para a sua implementação. Para tanto, é preciso que sejam criados e aprimorados programas suplementares de financiamento, como o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) que pode contribuir significativamente para a melhoria das condições de ensino nas escolas públicas de educação básica.

Formulação do Problema de Pesquisa

A reforma na educação brasileira efetivada ao longo das últimas duas décadas aponta para a descentralização e autonomia das escolas públicas da educação básica, na sua gestão

financeira com o propósito de obter bons resultados em especial na execução do PDDE. O que se espera agora é saber se funcionou ou está funcionando esse modelo de descentralização de recursos financeiros, norteado pela participação social e democrática, simplificação nos processos decisórios, sobretudo na autogestão e autonomia.

O Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) tem se mostrado uma ferramenta importante para a gestão financeira das escolas públicas de educação básica no Brasil. O foco do PDDE é descentralizar recursos financeiros, permitindo que as escolas possam utilizá-los de forma autônoma e eficiente. Com isso, o PDDE contribui para a efetivação da gestão democrática e participativa na educação, estimulando a participação da comunidade escolar na tomada de decisões relacionadas à utilização dos recursos.

Nessa contextualização leva a formulação do problema evidenciado que motiva a realização desta pesquisa, bem como a delinear seus objetivos. Deste modo, este estudo busca responder à seguinte pergunta: **Quais as consequências para a gestão financeira da escola pública de educação básica na utilização de recursos descentralizados pelo Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) e programa similar de descentralização financeira estadual?**

OBJETIVOS

Objetivo Geral

As diferenças entre a gestão democrática e suas contribuições para a gestão financeira da escola de educação básica pública, por meio da caracterização dos significados expressos pelos participantes do PDDE e de programa similar de descentralização financeiras estadual, como forma de revelar maior conhecimento sobre esse espaço de autogestão, autonomia, participação social e gestão democrática, compõem o objetivo geral dessa pesquisa em: **avaliar a percepção dos gestores da educação sobre a gestão financeira dos recursos recebidos pela escola pública da educação básica em dois estados, descentralizados à conta do PDDE e por programa similar em nível local.**

Objetivos Específicos

De modo a abordar a relação da gestão financeira na escola pública de educação básica na temática de descentralização dos recursos do PDDE, em aderência ou não com programas similares estadual e distrital de descentralização financeira, como forma de fomentar a autogestão, a autonomia, a participação social e a democratização escolar, este estudo tem os seguintes objetivos específicos:

- **Analisar a percepção dos gestores das escolas relacionada aos processos de autonomia, participação social e democratização escolar tanto no PDDE, como no PDAF;**
- **Detectar mecanismos de indução das secretarias de educação do Estado do Mato Grosso do Sul e do Distrito Federal para execução de recursos descentralizados às escolas de sua rede;**
- **Identificar se há interferência na execução do PDDE quando há concomitância com programa local de descentralização de recursos para as escolas;**
- **Propor possíveis estratégias para o fortalecimento da autonomia das escolas e da participação social no PDDE e no PDAF.**

METODOLOGIA

A análise documental na fase inicial para nortear o trabalho desta pesquisa permitiu reflexões na interpretação armazenada das informações de “passar de um documento primário (em bruto), para um documento secundário (representação do primeiro)” (BARDIN, 2011, p. 46), viabilizando a percepção das suas evidências no contexto deste estudo.

Os documentos formam-se uma fonte rica de onde podem ser obtidas provas que fundamentem afirmações e declarações do pesquisador. Representam ainda uma fonte “natural” de informação. Não são apenas uma fonte de informação contextualizada, mas surgem num determinado contexto e fornecem informações sobre esse mesmo contexto. (LUDKE; ANDRÉ, 1986, p. 39).

A despeito das pesquisas na área educacional, Gatti (2012) assegura que nos últimos trinta anos houve uma expansão em nível nacional e internacional quando se passou a oferecer cursos de mestrado e doutorado na área educacional. Considera-se que a pesquisa em educação pode contribuir para a formação de novos saberes e práticas docentes, bem como para a

elaboração de políticas públicas educacionais que visem o desenvolvimento de um sistema de ensino no Brasil.

Neste estudo, para guardar aderência aos objetivos específicos propostos nesta pesquisa esboçou-se a metodologia de pesquisa de natureza quantitativa que aborde a dimensão orçamentária do PDDE e de programa estadual similar, seus valores, quer seja no âmbito central macro, ou no âmbito micro estadual, das escolas públicas de educação básica estaduais no Estado do Mato Grosso do Sul e no Distrito Federal, para se chegar na de natureza qualitativa por meio de estudos de caso e entrevistas semiestruturadas com gestores escolares, com o propósito de retratar as características específicas dessas escolas públicas, nas visões, sentimentos, opiniões e impressões dos atores envolvidos que executam a política pública em seu cotidiano.

Na arquitetura deste estudo, procurou compreender as diferenças de gestão financeira na escola pública de educação básica com recursos do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) versus programa estadual similar de descentralização financeira nos referidos Estados. Bauer e Gaskell (2008), evidenciam-se quatro dimensões na investigação social: (i) quanto ao delineamento, (ii) quanto aos métodos de coleta de dados, (iii) quanto aos tratamentos dos dados coletados; e (iv) quanto aos interesses do conhecimento.

No contexto dessas evidências Goldenberg (2011, p. 34), afirma:

“O estudo de caso reúne o maior número de informações detalhadas, por meio de diferentes técnicas de pesquisa, com o objetivo de apreender a totalidade de uma situação e descrever a complexidade de um caso concreto. Através de um mergulho profundo e exaustivo em um objeto delimitado, o estudo de caso possibilita a penetração na realidade social, não conseguida pela análise estatística” (GOLDENBERG, 2011, p. 34).

Como foco desta pesquisa, o estudo de caso foi escolhido para “explorar situações da vida real cujos limites não estão claramente definidos” (GIL, 2012, p. 58), também se utilizará a técnica de análise de conteúdo. A técnica de análise utiliza-se de uma metodologia de interpretação dos dados. Os dados após a coleta são apenas dados brutos que ganham contorno a partir da informação obtida e interpretada. A análise das informações a partir de dados tem seus próprios procedimentos de interpretação.

Na visão de Flick (2009) essa técnica, além de realizar a interpretação dos dados, desenvolve-se por meio de informações refinadas que permitem ultrapassar incertezas e enriquece a leitura dos dados, proporcionando assim, uma análise crítica. Assim, a análise de conteúdo proporciona identificar o que está sendo dito a respeito de determinado tema.

Caregnato; Mutti (2006, p. 683), abordam que a análise de conteúdo é um conjunto de técnicas de análises das informações versus dados em que “não se trata de um instrumento, mas de um leque de apetrechos; ou, com mais rigor, será um único instrumento [...] adaptável a um campo de aplicação muito vasto: as comunicações”.

Dessa forma, a técnica de análise de conteúdo apresenta aderência na medida em que “as perspectivas qualitativas e quantitativas não se opõem então e podem até parecer complementares, cada uma ajudando o pesquisador a cumprir sua tarefa, que é extrair as significações essenciais da mensagem” (LAVILLE; DIONNE, 2007, p. 225).

Por fim, a escolha por essa técnica de análise de conteúdo se justifica pelo leque de possibilidades que são dadas ao pesquisador de ir além dos fatos brutos coletados, na etapa anterior do estudo, que possam agregar e revelar a resposta ao que está sendo investigado. Ao encontrar nos dados coletados as informações trazidas com mecanismo apropriados, as interpretações, análises e a busca dos significados têm que se ter o cuidado com a subjetividade do pesquisador, para que não haja o comprometimento da cientificidade do seu trabalho.

Conceitos adotados neste estudo: autogestão e autonomia no emprego dos recursos do PDDE

A rigor da Resolução CD/FNDE nº 15, de 16 de setembro de 2021, em seu artigo 6º, estabelece como atribuição das Unidades Executoras das escolas: exercer plenamente *autonomia de gestão* do PDDE e Ações Integradas, *assegurando à comunidade escolar 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 PDDE e Ações Integradas;*

Portanto, neste estudo será adotado o conceito estabelecido na referida Resolução CD/FNDE nº 15, de 2021, destacando-se *a relevância do fortalecimento da autonomia e da autogestão das escolas públicas e escolas de educação especial ou de atendimento direto e gratuito ao público qualificadas como beneficentes de assistência social, com vistas à consecução de seus fins sociais*. Contudo, registra-se que na literatura há vários conceitos de autogestão.

Entrevista Semiestruturada

As entrevistas foram realizadas no mês de maio de 2022, com 16 (dezesesseis) gestores (gestor do órgão central, diretores escolares, professores e conselheiros escolares), via aplicativo *Microsoft 365 – Teams*, por meio de perguntas elaboradas previamente divididas em cinco blocos: o primeiro tratou da apresentação do entrevistado e o seu histórico na gestão de recursos descentralizados diretamente para a escola; o segundo abordou sobre a autonomia na execução dos recursos descentralizados para a escola; o terceiro cuidou sobre a participação social e democrática na escola; o quarto dedicou a indução do órgão central no debate sobre os gastos do recursos descentralizados às escola da sua rede; e o quinto lidou com a concomitância entre os recursos do PDDE e PDAF.

Apresenta-se os Anexos 2 e 3, respectivamente, o Roteiro de Entrevista e o Termo de Livre Consentimento e Esclarecimento (TLCE), sem perder o foco nos embates teóricos na execução dos recursos do PDDE com a coexistência em programa similar de descentralização de recursos financeiros estadual, se são concorrentes ou não na autogestão financeira da própria escola, como forma de fomentar sua autogestão, a autonomia, a participação social e a democratização escolar.

Dessa forma, para fins metodológicos como critério geral, foi aplicado o *Índice de Desenvolvimento da Educação Básica* (IDEB), considerando a diversidade das escolas, o tamanho da escola, a quantidade de alunos da rede estadual e a sua localização, urbana e rural.

O filtro por IDEB levou em consideração, com base no Censo Escolar de 2022, a média dos resultados do ensino fundamental I e II, notadamente para o Distrito Federal, e do ensino médio com melhor desempenho em relação às respectivas metas estabelecidas.

Após análise da aplicação geral do IDEB foi utilizado como critério específico o *Índice de Desempenho da Gestão Descentralizada do PDDE* (IdeGES-PDDE), com alto desempenho na gestão do PDDE e com baixo desempenho, em quatro escolas das redes estaduais: duas do Distrito Federal; e duas do Mato Grosso do Sul, sendo, em cada, alternou pela sua localização urbana e rural, tamanho com base no número de alunos matriculado no ensino médio e no ensino fundamental, especificamente para o Distrito Federal por sua competência estadual e municipal.

Os critérios adotados para a escolha das quatro escolas entrevistadas, inicialmente foram classificadas todas as escolas de Educação Básica com base no Censo Escolar de 2022, notadamente desses dois Estados participantes do PDDE por ordem decrescente do IDEB, seguida pela classificação em ordem decrescente do IdeGES, e, respectivamente em ordem

decrecente da quantidade de estudantes. A partir desta classificação, foi selecionada as escolas urbanas com maior classificação no Distrito Federal e as escolas urbanas com maior classificação em Mato Grosso do Sul. Depois foi selecionada as escolas rurais com menor classificação (isto é, menores IDEB e IdeGES) no Distrito Federal e as escolas rurais com menor classificação em Mato Grosso Sul.

Com base nessa metodologia, as escolas selecionadas foram:

1 – CEF 01 do Cruzeiro, localizada na zona urbana de Brasília/DF, com 643 alunos computados no Censo Escolar de 2021, nota IDEB de 5,8 e IdeGES-PDDE com índice 10.

2 – CED Casa Grande, localizada na zona rural do Gama/DF, com 487 alunos computados no Censo Escolar de 2021, nota IDEB de 3,8 e IdeGES-PDDE com índice 8,47.

3 – EE Prof^a Nair Palácio de Souza, localizada na zona Urbana do Município de Nova Andradina/MS, com 291 alunos computados no Censo Escolar de 2021, nota IDEB de 6,4 e IdeGES-PDDE com índice 6,5.

4 – EE Padroeira do Brasil, localizada na zona rural do Município de Nioaque/MS, com 111 alunos computados no Censo Escolar de 2021, nota IDEB de 3,4 e IdeGES-PDDE com índice 9,74.

CAPÍTULO 1 – A AFIRMAÇÃO DA IMPORTÂNCIA DE ASSEGURAR RECURSOS PÚBLICOS PARA A EDUCAÇÃO BÁSICA

São muitos os desafios atuais para assegurar os recursos públicos necessários para se prestar e manter um nível de ensino adequado, para todos que desejam estudar em nosso País, em especial as crianças, jovens e adultos que buscam a educação básica. São questões que envolvem a necessidade de compreender o planejamento e orçamento, a arrecadação e distribuição tributária, as legislações e regulamentações, a utilização e controle dos recursos, a gestão e governança, enfim tantos, que muitos caminhos estão abertos para se averiguar a importância de se ter recurso adequado para atender as necessidades da escola pública da educação básica.

O financiamento é um importante fator para garantir as estruturas e insumos para sustentação da escola, por isso a importância de se entender as problemáticas que o envolvem, para assegurar o acesso dos estudantes e garantir um bom desempenho escolar, desde como ocorre as arrecadações e as transferências diretas realizadas pelo governo, até se transformar em melhorias de condições, combinadas pelos princípios de autonomia e autogestão preconizadas pelo PDDE.

Nesse contexto, cabe destaque para as políticas de fundos públicos, as principais fontes, dentre elas o salário educação, a redistribuição dos tributos baseadas nas arrecadações, as limitações e as possibilidades pelas regulamentações como por exemplo a implantação do PDDE.

Castioni, Cerqueira e Cardoso (2021) apontam em seu estudo de financiamento referente ao novo Fundeb, que a previsão de recursos, alinhada ao volume adequado e combinada a uma boa gestão educacional são imprescindíveis para assegurar educação com equidade e qualidade. Investigar as medidas como indicadas para o Fundo, também podem ser caminhos possíveis para o PDDE.

A gestão escolar é um processo dinâmico e complexo, que envolve a busca constante pela melhoria da qualidade do ensino. A gestão financeira é um aspecto fundamental nesse processo, já que está diretamente relacionada com a administração dos recursos financeiros pela própria escola. Para garantir que os recursos públicos destinados à educação básica sejam utilizados de forma responsável e transparente, é necessário realizar uma gestão financeira eficiente, que garanta a qualidade do ensino e atenda às necessidades da comunidade escolar.

Nesse sentido, o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) tem se mostrado uma ferramenta importante para a gestão financeira das escolas públicas de educação básica no

Brasil. O foco do PDDE é descentralizar recursos financeiros, permitindo que as escolas possam utilizá-los de forma autônoma e eficiente. Com isso, o PDDE contribui para a efetivação da gestão democrática e participativa na educação, estimulando a participação da comunidade escolar na tomada de decisões relacionadas à utilização dos recursos.

Além disso, o PDDE também tem como objetivo promover a melhoria da qualidade do ensino, uma vez que a descentralização dos recursos permite que as escolas invistam em projetos pedagógicos que atendam às necessidades dos alunos. Dessa forma, o PDDE contribui para a valorização do ensino público, assegurando o acesso à educação de qualidade para toda a população. Por isso, é fundamental que a gestão financeira das escolas de educação básica seja realizada de forma eficiente, garantindo a aplicação adequada dos recursos públicos e o fortalecimento da gestão democrática e participativa na educação.

Dessa forma, com esse capítulo espera-se apresentar as reflexões de estudiosos, os conceitos levantados em suas teorias, os resultados e aspectos positivos e negativos da nossa atual política de financiamento da educação, considerando as questões que envolvem os desafios atuais e, que permitem afirmar a importância de assegurar recursos públicos para a educação básica em nosso País. Assim, este estudo tem como objetivo analisar a efetividade de programas suplementares de financiamento da educação, com o intuito de avaliar em que medida eles têm contribuído para a melhoria da qualidade do ensino no Brasil.

1.1 Descentralização de Recursos para as Escolas Públicas da Educação Básica

A despeito dos mecanismos gerenciais, Pereira (2001) sinalizou que o Estado Gerencial foi desenvolvido no Brasil a partir de 1995, no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, para substituir o modelo de Estado burocrático em crise. A solução, segundo o autor era “reformar e reconstruir o Estado para que este pudesse ser um agente efetivo e eficiente de regulação do mercado e de capacitação das empresas” (PEREIRA, 2001, p. 22).

Ainda sobre o autor, ao qualificar a Educação como direito fundamental, essa política social não pode ser submetida a regras de mercados privados e assim asseverou:

[...]Não há razão para que sejam controladas pelo Estado, e de se submeter aos controles inerentes à burocracia estatal, contrários à eficiência administrativa, que a Reforma Gerencial pode reduzir, mas não acabar. Logo, se não devem ser privados, nem estatais, a alternativa é adotar-se o regime da propriedade pública não-estatal, é utilizar organizações de direito privado, mas com finalidades públicas, sem fins lucrativos (PEREIRA, 2001, p. 25).

Abrucio (2005) aponta que “problemas e ações de coordenação federativa ocorridas” na gestão do presidente Fernando Henrique Cardoso implicou em “desafios de coordenação intergovernamentais colocados para o governo Lula” (2003-2011), sinalizando “que o federalismo brasileiro é atualmente um dos casos mais ricos e complexos entre os sistemas federais existentes (ABRUCIO, 2005).

Nessa linha, Arretche (2013) insta que “o argumento de que o federalismo no Brasil enfraquece a União” depreende-se pela desproporção adotada no Congresso Nacional pelo impedimento de “o veto da minoria sem que a maioria, por sua vez, tenha recursos para tiranizar a minoria.” A autora ressalta, ainda, que “a fórmula da desproporção na representação das unidades constituintes não implica constrangimentos à maioria. Na verdade, aproxima o Brasil das fórmulas que favorecem a autoridade do governo central.” (ARRETCHE, 2013).

De acordo com Abrucio e Segatto (2017) os desafios do federalismo brasileiro para garantir a expansão dos direitos sociais, inclusive a educação, refere-se à necessidade de superar as heterogeneidades e assimetrias institucionais entre os entes federados, como por exemplo: autonomia; gestão; infraestrutura, sistemas em redes; e sobretudo pessoal capacitado, por meio do desenvolvimento sistêmico político neoliberal imposto nas capacidades estatais. Isto ocorre devido à complexidade do modelo federativo brasileiro composto pela União, 26 (vinte e seis) estados, o Distrito Federal e atualmente 5.570 (cinco mil, quinhentos e setenta) municípios, totalmente desiguais entre si.

Akkari (2011) aponta uma tendência generalizada internacionalmente para a adoção de práticas de descentralização dos sistemas de ensino, seja em países desenvolvidos ou em países emergentes, como é o caso do Brasil.

Teixeira (2005), também, defende a descentralização e sobretudo a municipalização do ensino brasileiro, sinalizando que: “a experiência dos países mais bem sucedidos nesse empreendimento tem consistido em confiar os poderes locais a manutenção das escolas, auxiliando-os com subsídios oriundos de outras ordens governamentais” (TEIXEIRA, 2005, p. 235).

Nessa conjuntura, a reforma educacional no desenvolvimento da reforma do Estado, ocorreu a partir das políticas neoliberais, com ações desenvolvidas para viabilizar a descentralização administrativa e financeira dos sistemas de ensino no Brasil. A descentralização pretende, entre outros aspectos, transferir responsabilidades para o nível local, na perspectiva de melhorar os resultados na gestão da educação.

Contudo, a falta de um Sistema Nacional de Educação (SNE) até os dias atuais tem gerado desconfortos, lacunas e fragilidades para a educação brasileira, como a falta de parâmetros curriculares basilares na esfera federal de qualidade capazes de orientar a ação supletiva da União para a busca da equidade, a descontinuidade de ações, a fragmentação de programas, ações e a falta de articulação entre as esferas de governo. Apesar da concepção federativa ser descentralizada, cultiva ações fortemente hierarquizadas, induzindo à dependência. Sugere-se para romper essas fragilidades, as políticas no SNE deverão resguardar as capacidades já consolidadas nas redes e sistemas educacionais das esferas estaduais e municipais.

Nesse contexto, Martins (2009) assevera, por meio dos regramentos da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) – Lei nº 9.384, de 20 de dezembro de 1996, descritos no Quadro 1, o dever federativo de garantia do padrão mínimo de qualidade e equidade, pelo compartilhamento da atuação dos governantes, em regime de colaboração entre os entes federativos, nos moldes do modelo federalista cooperativo.

Quadro 1 – LDB: dever do Estado brasileiro, qualidade e equidade educacional

Dispositivo	Dimensão Federativa	Qualidade	Equidade
Art. 3º		garantia de padrão de qualidade (inciso IX).	igualdade de condições para acesso e permanência na escola (inciso I).
Art. 4º	Dever do Estado (todas as esferas federativas).	garantia de padrões mínimos de qualidade definidos como a variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo ensino aprendizagem (inciso IX).	oferta de educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade (inciso I); atendimento educacional especializado gratuito aos educandos com deficiência (inciso III); oferta de ensino noturno regular, adequado às condições do educando (inciso VI);

			oferta de educação escolar regular para jovens e adultos, adequadas às suas necessidades e disponibilidades, garantindo-se aos que forem trabalhadores as condições de acesso e permanência na escola (inciso VII).
Art. 8º	A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão, em regime de colaboração, os respectivos sistemas de ensino (§1º).		exercício das funções supletiva e redistributiva por parte da União em relação às demais instâncias educacionais (§1º).
Art. 9º	À União incumbe: elaborar o PNE, em colaboração com estados, DF e os municípios (inciso I); prestar assistência técnica e financeira aos estados, DF e municípios, exercendo sua função redistributiva e supletiva (inciso III).	À União incumbe assegurar processo nacional e avaliação do rendimento escolar em todos os níveis de ensino em colaboração com os sistemas de ensino, objetivando a definição de prioridades e a melhoria da qualidade do ensino (inciso VI).	à União incumbe prestar assistência técnica e financeira aos estados, DF e municípios, exercendo sua função redistributiva e supletiva (inciso III).
Art. 10	Os Estados devem: definir, com os Municípios, formas de colaboração na oferta do ensino fundamental, distribuição proporcional das responsabilidades e recursos disponíveis (inciso II); elaborar e executar políticas e planos educacionais, em		oferta do ensino fundamental, de acordo com a população a ser atendida e os recursos financeiros disponíveis em cada uma dessas esferas do Poder Público (inciso II).

	consonância com as diretrizes e planos nacionais de educação, integrando e coordenando as suas ações e as dos seus Municípios (inciso III).		
Art. 11	Os municípios integração, por meio de órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino, as políticas e planos educacionais da União e dos Estados (inciso I).		ação redistributiva dos municípios em relação às suas escolas (inciso II).
Art. 37	Os sistemas de ensino assegurarão gratuitamente aos jovens e aos adultos, que não puderam efetuar os estudos na idade regular (§ 1º).		a educação de jovens e adultos será destinada àqueles que não tiveram acesso ou continuidade de estudos no ensino fundamental e médio na idade própria (caput); oportunidades educacionais apropriadas, consideradas as características do alunado, seus interesses, condições de vida e de trabalho (§ 1º).
Art. 74	A União, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, estabelecerá padrão mínimo de oportunidades educacionais (caput).	O padrão mínimo de oportunidades educacionais deve ser capaz de assegurar ensino de qualidade.	o padrão mínimo de oportunidades para o ensino fundamental.
Art. 75	A ação supletiva e redistributiva da União e dos Estados.	A ação supletiva e redistributiva da União e dos Estados exercida de modo a garantir o	a ação supletiva e redistributiva da União e dos Estados exercida

		padrão mínimo de qualidade de ensino.	de modo a corrigir, progressivamente, as disparidades de acesso.
Art. 79	A União apoiará técnica e financeiramente os sistemas de ensino no provimento da educação intercultural às comunidades indígenas, desenvolvendo programas.		provimento da educação intercultural às comunidades indígenas, desenvolvendo programas.

Fonte: Martins (2009, p. 35- 39).

Nesse mesmo pensamento, o PDDE se idealiza como política pública do tipo descentralização de um Órgão Federal – FNDE, com estratégia de ação para repasse de recursos diretamente para as escolas públicas de educação básica, pretendendo estimular o uso eficiente dos recursos financeiros em benefício dos alunos matriculados nesses estabelecimentos, visto que os diretores, professores e a comunidade escolar em geral por se acharem mais próximos da realidade local, reúnem melhores condições para definir as necessidades das unidades escolares a que estejam vinculados e, por conseguinte, a racional utilização dos recursos a favor do bem estar social da escola.

Assim sendo, o PDDE concebido em 1995 e chancelado pelo Presidente do Conselho Deliberativo do FNDE, por meio da Resolução CD/FNDE nº 12, de 10 de maio de 1995, na época denominado Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (PMDE), teve como objetivo àquela época a transferência de R\$ 250 milhões às escolas públicas das redes estadual e municipal de ensino fundamental, acautelando maior autonomia administrativa a essas escolas e melhores condições de funcionamento, cuja aplicação e execução dos recursos ficaram a cargo da comunidade escolar de acordo com as reais necessidades das escolas.

A metodologia adotada à época para essa transferência baseou-se em critérios redistributivos da fonte dos recursos da contribuição social do Salário-Educação⁴, como forma

⁴ O Salário-Educação foi criado por meio da Lei nº 4.440/1964, tendo como objetivo a suplementação das despesas públicas com a educação elementar (ensino fundamental), adotando como base de cálculo 2% do Salário-Mínimo local, por empregado, mensalmente. Em seguida, em 1965, a alíquota dessa contribuição social passou a ser calculada à base de 1,4 % do salário de contribuição definido na legislação previdenciária e mais tarde, em 1975, por meio do Decreto-Lei nº 1.422/1975 e do Dec. 76.923/1975, novas alterações foram implantadas no contexto do Salário-Educação, passando sua alíquota a ser calculada à base de 2,5% do salário de contribuição das empresas, situação que perdura até os dias atuais (FNDE, 2022).

de prestar assistência financeira supletiva, mediante a celebração de convênios, ensejando o envolvimento das três esferas de governo na tarefa de propiciar o recebimento desses recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental, pelas escolas públicas estaduais e municipais.

Essa transferência foi concedida a cada estabelecimento de ensino público, elegível, diretamente à Unidade Executora Própria (UEX), representativa da comunidade escolar, já que na estruturação dos sistemas escolares brasileiros as escolas são juridicamente subordinadas às secretarias da educação. As UEX são instituições de direito privado, sem fins lucrativos, constituída com a finalidade de representar uma unidade escolar pública ou um consórcio de unidades escolares públicas. Na inexistência dessa UEX o repasse de recurso foi feito para a própria secretaria da educação quer seja estadual, municipal ou distrital.

Constata-se que PDDE se insere como uma política pública educacional baseada nos regramentos constitucionais, como regime de colaboração (artigo 211) entre os entes da federação para a manutenção dos sistemas de ensino, assim como na gestão democrática das escolas públicas (artigo 206), objeto desta pesquisa, reafirmados na Lei Federal que estabeleceu as Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394, de 1996), determinando para União, além do regime de colaboração, a função normativa, redistributiva e supletiva - artigo 8º, (BRASIL, 1988, 1996).

A proposta de descentralização financeira, atualmente em vigor pode ser considerada um avanço na forma como as escolas públicas se organizam tanto financeira, quanto administrativa e pedagogicamente, pois de acordo com Gadotti (2012), descentralização, autogestão, participação social e autonomia tendem para o mesmo ideal, o de melhoria das condições escolares.

Gadotti e Romão (2012) defendem que a descentralização administrativa encontra resistências por se constituir mais em desconcentração ou delegação de competências, o que acaba por fortalecer os mecanismos de controle dos órgãos centrais. Os autores destacam que as experiências de descentralização financeira nas escolas têm sido cada vez mais frequentes, entretanto, o mais comum é o repasse parcial de recursos, sendo mantida a gestão de pessoas e investimentos de capital a cargo dos órgãos centrais. Nesse contexto relatado pelos autores, se identifica programas idealizados por Estados, para contribuir e complementar ações para melhorias das condições escolares, similares ao PDDE, como é o caso do Programa de Descentralização Administrativa e Financeira (PDAF) do Distrito Federal, que também ilustra esta investigação.

Nesse contexto de políticas de descentralização, constata-se uma maior regulação e controle de metas educacionais por parte do Governo Federal. O Estado avaliador entra em cena, por meio de políticas de avaliação dos sistemas de ensino, como por exemplo, o Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) e o Exame Nacional do Ensino Médio - Enem, (ABRUCIO; SEGATTO, 2014).

O esforço para concretizar o processo de descentralização financeira para os estabelecimentos de ensino também passa pelo fortalecimento da gestão democrática tal como é explicitada pela CF/1988 e pela LDB, a política de fortalecimento dos Conselhos Escolares adotada pelo Ministério da Educação (MEC), a partir de 2004, apontou para um papel relevante.

A existência desses Conselhos nas escolas faz parte de reivindicações históricas dos movimentos de educadores em prol da gestão democrática (AGUIAR, 2008). A ampliação dos espaços para a participação da sociedade civil nas escolas foi convalidada por meio da Portaria do Ministério da Educação nº 2.896, de 16 de setembro de 2004 que instituiu o Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares⁵ (BRASIL, 2004).

A descentralização de recursos para as escolas públicas da educação básica é uma estratégia importante para garantir a autonomia e a eficiência na gestão escolar. Segundo Franck (2021), a descentralização implica na transferência de responsabilidades e recursos financeiros para as escolas, permitindo que elas decidam como utilizar esses recursos de acordo com suas necessidades e demandas locais. Nesse aspecto caracteriza uma maior flexibilidade, agilidade e eficiência na gestão de recursos, uma vez que as escolas conhecem melhor suas realidades e necessidades.

Ainda de acordo com a autora, a descentralização de recursos para as escolas públicas tem sido amplamente discutida e implementada em diversos países, incluindo o Brasil. No entanto, ela ressalta que essa estratégia deve estar acompanhada de mecanismos de *accountability* e transparência, para garantir que os recursos sejam utilizados de forma adequada e eficiente, evitando desperdícios e possíveis desvios.

No contexto brasileiro, a descentralização de recursos para as escolas públicas é realizada por meio de programas como o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) e o

⁵ O Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares teve como objetivos: i) ampliar a participação das comunidades escolar e local na gestão administrativa, financeira e pedagógica das escolas públicas; ii) apoiar a implantação e o fortalecimento de Conselhos Escolares; iii) instituir políticas de indução para implantação de Conselhos Escolares; iv) promover em parceria com os sistemas de ensino a capacitação de conselheiros escolares, utilizando inclusive metodologias de educação à distância; v) estimular a integração entre os Conselhos Escolares; vi) apoiar os Conselhos Escolares na construção coletiva de um projeto educacional no âmbito da escola, em consonância com o processo de democratização da sociedade; e vii) promover a cultura do monitoramento e avaliação no âmbito das escolas para a garantia da qualidade da educação.

Programa de Descentralização Administrativa e Financeira (PDAF), que visam garantir recursos para suprir as necessidades básicas das escolas, como a compra de materiais e equipamentos, manutenção predial, entre outras demandas. A efetividade desses programas, no entanto, depende de uma série de fatores, incluindo a qualidade da gestão escolar e a transparência na aplicação dos recursos.

No contexto dos princípios constitucionais, propõe-se neste estudo compreender as diferenças de gestão financeira na escola pública de educação básica na execução do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) em coexistência de programas estadual e distrital similares, englobando a autogestão, autonomia, participação social e democrática, a partir de políticas públicas educacionais de descentralização de recursos financeiros, viabilizadas no Estado do Mato Grosso do Sul e no Distrito Federal.

Nessa esteira, este estudo busca, avaliar a gestão financeira da escola pública de educação básica, a partir de recursos financeiros descentralizados pelo PDDE e outro programa estadual. Para tanto, a escolha do Estado do Mato Grosso Sul e do Distrito Federal se verifica pela constatação de que no primeiro, a única fonte de recursos descentralizados para as escolas públicas da rede estadual é os recursos oriundos do PDDE, cuja regulamentação da gestão financeira escolar se observa na legislação que regulamenta o Processo Eletivo de Dirigentes Escolares, Lei Estadual nº 5.466, de 18 de dezembro de 2019, (MATO GROSSO DO SUL, 2019), revelando claras determinações no papel do dirigente escolar na execução dos recursos para o cumprimento das metas estabelecidas pela escola, notadamente para o plano de gestão escolar.

O Distrito Federal, além do PDDE, o chefe do Executivo implantou uma ação similar, denominada PDAF. Instituído por meio do Decreto Distrital nº 28.513, de 6 de dezembro de 2007, o PDAF visa dar autonomia gerencial para a realização dos projetos pedagógico, administrativo e financeiro das Instituições Educacionais Públicas e das Diretorias Regionais de Ensino, por meio do recebimento de recursos financeiros do Governo do Distrito Federal (DISTRITO FEDERAL, 2007).

Já o PDDE ultrapassa os mecanismos federativos de repasse de orçamento público federal aos municípios, estados e Distrito Federal que objetiva prestar assistência financeira suplementar às escolas públicas de educação básica das redes estaduais, municipais e distrital, assim como às escolas privadas de educação especial mantidas por entidades sem fins lucrativos, registradas no Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) como beneficentes de assistência social, ou outras similares de atendimento direto e gratuito ao público.

Dessa forma, observa-se que tanto o PDDE quanto o PDAF reúnem aspectos semelhantes, sob o ponto de vista de descentralização, execução, autonomia, autogestão, participação social e democrática para a gestão dos recursos financeiros transferidos, obedecidos regramentos legais específicos impostos pela União para o PDDE e pelo Distrito Federal no caso do PDAF.

1.1. Panorama da vinculação de recursos

Historicamente a vinculação de recursos públicos para o financiamento da educação teve origem a partir da promulgação da Constituição do Brasil em 1934, não estando presente nas Cartas Magnas em períodos autoritários, notadamente nos anos de 1937 a 1946 e de 1967 ao início dos anos 1980, quando se verifica o processo político democrático. Pacheco Filho (1996) assevera que a Constituição do Brasil de 1934 determinava a obrigatoriedade das empresas, com mais de 50 empregados, garantirem o ensino primário gratuito aos trabalhadores e seus filhos.

Embora não presente a vinculação de recursos públicos para o financiamento da educação na Carta Magna de 1946, observa-se o aumento para 20% dos comprometimentos dos municípios e incorporação da expressão “manutenção do desenvolvimento do ensino”. Contudo, ocorreu nova revogação em 1967 pela ditadura militar.

Em 1969, a Emenda Constitucional nº 1, definiu a vinculação de recursos públicos para o financiamento da educação para os municípios brasileiros. Destaca-se o artigo 15, parágrafo 3º, que fixa a vinculação de 20% da receita tributária municipal ao ensino primário, mantidos os percentuais previstos na Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) nº 5.692, de 1971. Oliveira (2001) sintetiza historicamente os principais normativos que fixam as alíquotas de vinculação de impostos para o financiamento da educação brasileira. O Quadro 2 apresenta essa variação de alíquotas e os respectivos marcos legais.

Quadro 2 – Recursos Educação Básica: alíquotas e vinculação

Ano	Disposição Legal	Esfera da Vinculação		
		União	Estados	Municípios
1934	CF 34	10% (a)	20%	10%
1937	CF 37	Nenhum	Nenhum	Nenhum
1942	DL 4.958	Nenhum	15 a 20% (b)	10 a 25%
1946	CF 46	10%	20%	10%
1961	LDB 4.024	12%	20%	20%
1967	CF 67	Nenhum	Nenhum	Nenhum

1969	EC 1	Nenhum	Nenhum	20% (c)
1971	LDB 5.692	Nenhum	Nenhum	20%
1983	EC 24	13%	25%	25%
1988	CF 88 (d)	18%	25% (d)	25 % (d)

Fonte: R. Oliveira (2001, p. 98). Nota⁶: observações relativas às letras de (a) a (d).

A reflexão ao longo das décadas sobre o financiamento da educação pública brasileira caracteriza-se pelo regime de colaboração entre a União, Estados e Municípios, de forma a viabilizar educação de qualidade e equidade, visto que “absorve recursos que são arrecadados de forma impositiva junto ao cidadão” (CASTRO, 2011, p.29). Assim, a estrutura do financiamento da educação pública mostra-se mista, pois envolve a divisão de fontes de recursos dos entes federados, assim como a responsabilidade pelos gastos no âmbito do sistema educacional entre as esferas de governo, o que em alguns momentos pode gerar indefinições:

“A estrutura de financiamento da educação é mista e complexa, com a maior parte dos recursos provenientes de fontes do aparato fiscal, que é o caso típico dos recursos da vinculação de impostos. A vinculação de recursos de impostos para educação – reserva de determinado percentual do valor arrecadado – é uma das medidas políticas mais importantes para garantir a disponibilidade de recursos para o cumprimento do vasto rol de responsabilidades do poder público nesta área”. (CASTRO, 2011, p. 32).

Ainda sobre Castro (2011, p.31), em sua perspectiva o “arcabouço jurídico assegura a todos os brasileiros as condições formais para o exercício do direito básico à educação”, notadamente ao direito à Educação Básica, “além de fixar a atual estrutura de responsabilidades e competências para a oferta de educação no Brasil” (CASTRO, 2011, p.31).

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1998 (CF/1998) garante o direito social à educação para todos. Diversas políticas educacionais foram implantadas visando à materialização desse direito. Acompanhando o contexto internacional de afirmação do neoliberalismo, no Brasil, as políticas que direcionaram a educação brasileira, segundo Farenzena (2001), caracterizam-se pela descentralização, colaboração entre os entes da União, responsabilização dos órgãos educacionais, controle público da gestão financeira, estabilidade do volume de recursos e parâmetros de custos para a alocação de recursos.

Teixeira (2005) defende a descentralização e a municipalização do ensino, “a experiência dos países mais bem-sucedidos nesse empreendimento tem consistido em confiar

⁶ (a) 20% desse montante deveria ser aplicado na educação rural. (b) estes valores – 15% para os estados e 10% para os municípios cresceriam 1% ao ano a partir de 1942 até atingir, respectivamente, 20% e 15%. (c) Na /Emenda Constitucional de 1969 e na Lei 5.692, de 1971, mencionam-se receita tributária e não de impostos. (d) EC 14/96, subvinculou 60% desses percentuais para o ensino fundamental. Observa-se que os dispositivos suprimidos pelas ditaduras (1937 e 1967) foram estabelecidos durante os períodos democráticos.

os poderes locais a manutenção das escolas, auxiliando-os com subsídios oriundos de outras ordens governamentais”. (TEIXEIRA, 2005, p. 235).

Dentro dessa ordem constitucional e partindo desses importantes pressupostos, a base do financiamento educacional é amparada pela vinculação de recursos de impostos e transferências para manutenção e desenvolvimento do ensino nos Municípios, Estados e Distrito Federal. O Art. 212 da CF/1988 demarca essa a garantia (BRASIL, 1988).

“A União aplicará, anualmente, nunca menos de 18%, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios 25%, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino”. (BRASIL, 1988).

Esse pressuposto constitucional vem orientando as iniciativas e propostas que dão base a nossa política de financiamento educacional, destacando a Lei do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb - Lei nº 11.494, de 2007 (BRASIL, 2007), o Salário Educação pela Lei nº 4.440, de 1964 (BRASIL, 1964), a vinculação ao Produto Interno Bruto (PIB) e da exploração de petróleo e de gás natural, previstos no Plano Nacional de Educação (PNE - 2014/2024 - Lei nº 13.005, de 2014 (BRASIL, 2014), e os Programas federais de transferências de recursos, como o caso do PDDE.

Ainda para compreender os resultados desse financiamento, notadamente às políticas públicas de educação, estas estão relacionadas aos mecanismos gerenciais, sobretudo ao comprometimento da União com os repasses da sua complementação aos fundos nos estados que não conseguiram atingir o valor mínimo por aluno determinado pelo MEC, em especial na concepção do O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF). Porém, tanto na vigência do FUNDEF quanto do Novo FUNDEB, essa complementação é vista como único instrumento utilizado para garantir a equidade entre os estados como instrumento redutor de desigualdades regionais (MARTINS, 2011).

Com esse entendimento, e partindo do direcionamento da participação da União ao exercer sua função supletiva, Pinto (2000) é um dos estudiosos que salientam a importância de assegurar recursos públicos para a educação básica:

“O que se conclui, com relação ao financiamento da educação no Brasil, é que, muito embora os recursos aplicados não estejam muito distantes dos mínimos fixados pela Constituição Federal, eles são claramente insuficientes, apresentam distorções de gasto entre diferentes dependências administrativas e níveis de ensino, e a União aparece como o contribuinte mais avaro para sua manutenção [...], não cumprindo

assim sua função supletiva definida na Constituição Federal e na LDB.” (PINTO, 2000, p. 115).

Entretanto é longo o caminho para defender esse direito constitucional, para se chegar até os dias atuais, recursos destinados à educação foram submetidos à prova de um longo período de aprovações e de revogações de distintas vinculações. Foram muitas oscilações desde a primeira conquista constitucional em 1934, mas foi nos anos 1980 que houve um marco regulatório.

Nessa história, a Emenda Calmon - EC é um marco regulamentário dessa conquista, foi em 1985 que se estabeleceu a aplicação da receita resultante de impostos para o ensino de no mínimo 25% para Estados, Municípios e Distrito Federal e 13% para União, que se consolidou na CF/1988. Jesus (2007) registra que a “despesa sagrada” elevou o financiamento da educação a algo prioritário, e que não pode ser esquecido ou maculado, a não ser pela necessidade da sociedade, confirmando a importância dessa EC.

São essas vinculações de recursos que significaram a forma atual de concepção do planejamento do orçamento brasileiro, que passou a constituir-se em três instrumentos regulamentados pelo artigo 165 da CF/1988 prevendo, por meio de iniciativa do Poder Executivo, a elaboração de leis que estabelecem a elaboração do plano plurianual, das diretrizes orçamentárias e dos orçamentos anuais.

A prática de vinculação de recursos é amplamente utilizada por organizações, em que consiste direcionar recursos financeiros a projetos específicos a fim de garantir sua implementação e manutenção. Esse método pode ser aplicado por organizações sem fins lucrativos, governamentais e empresas privadas que desejam investir em projetos sociais ou ambientais.

Ao dedicar recursos específicos para um projeto, a organização pode assegurar que ele receba a atenção e os recursos necessários para ser implementado e mantido, tornando a vinculação de recursos uma estratégia eficaz para garantir a sustentabilidade de projetos de longo prazo. Além disso, a vinculação de recursos pode ajudar a aumentar a transparência e a responsabilização da organização, uma vez que os recursos são destinados a projetos específicos e podem ser facilmente rastreados e monitorados.

No entanto, é importante ter em mente que a vinculação de recursos também apresenta alguns desafios. A alocação de recursos pode ser afetada por fatores externos, como mudanças na economia ou na política, o que pode tornar difícil prever o orçamento necessário para um projeto específico. Além disso, a vinculação de recursos pode limitar a flexibilidade da

organização, uma vez que os recursos estão vinculados a projetos específicos e podem ser difíceis de realocar.

Assim, é fundamental que a organização avalie cuidadosamente os prós e contras da vinculação de recursos antes de tomar uma decisão. Embora essa estratégia possa ser eficaz para garantir a sustentabilidade e a transparência dos projetos, ela também pode apresentar alguns desafios em relação à alocação e realocação dos recursos.

1.2. O Salário Educação

Criado pela Lei nº 4.440, de 1964, o Salário Educação é uma contribuição social no valor de 2,5% sobre o total da remuneração paga aos segurados empregados, recolhida pelas empresas e distribuída em quotas entre a União e as redes estaduais e municipais de ensino. Essa contribuição que é utilizada pela União como fonte de recursos para operacionalização do PDDE.

O Salário-Educação tem sido uma fonte importante para apoiar no equilíbrio das diferenças regionais de financiamento para o ensino, e vem contribuindo para a expansão do acesso à educação básica desde os anos 70.

A legislação brasileira permite que as empresas deduzam essa contribuição do imposto de renda devido. No entanto, a distribuição dos recursos ainda é um desafio, pois há falta de transparência, o que pode levar a desigualdades no financiamento da educação entre os estados e municípios.

A informalidade do mercado de trabalho também é um fator que pode afetar a arrecadação do Salário Educação. É preciso garantir a coleta efetiva da contribuição das empresas para que o Salário Educação cumpra seu papel na promoção da educação básica no país.

Por isso, é fundamental que haja uma avaliação constante do Salário Educação como fonte de financiamento da educação básica. A transparência na distribuição dos recursos é essencial para garantir que todos os estados e municípios tenham acesso aos recursos de forma justa e equitativa.

Além disso, como no PDDE, é um recurso que depende da repartição de responsabilidades sociais e a autonomia prevista no regime federativo do País, para garantir uma gestão do uso de recursos da forma mais adequada para a comunidade escolar. Essa linha de atuação do Salário-Educação pode contribuir para entender melhor as possibilidades para

essas questões que também envolvem o PDDE, por isso a relevância de incluir o tema nesse estudo.

1.3. O Fundef e o Fundeb

Além do aporte de recursos do salário-educação, que cumpre a função suplementar, foi instituído o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) por meio da Emenda Constitucional n.º 14, de setembro de 1996, e regulamentado pela Lei n.º 9.424, de 24 de dezembro do mesmo ano, e pelo Decreto n.º 2.264, de junho de 1997. O FUNDEF foi implantado, nacionalmente, em 1º de janeiro de 1998, quando vigorou, até 31 de dezembro de 2006, a nova sistemática de redistribuição dos recursos no Brasil destinados ao ensino fundamental (1ª a 8ª séries do antigo 1º grau).

Apontava-se como inovação do FUNDEF a mudança da estrutura de financiamento do ensino fundamental, ao vincular a esse nível de ensino uma parcela dos recursos constitucionalmente destinados à Educação. A CF/1988 vincula 25% das receitas dos estados e municípios à Educação. Com a Emenda Constitucional n.º 14/96, 60% desses recursos (o que representa 15% da arrecadação global de estados e municípios) ficavam reservados ao ensino fundamental. Além disso, introduziu novos critérios de distribuição e utilização de 15% dos principais impostos de estados e municípios, promovendo a sua partilha de recursos entre o Governo Estadual, estados e seus municípios, de acordo com o número de alunos atendidos em cada rede de ensino, estadual e municipal.

Esse mecanismo sofreu uma relevante alteração, baseada na Emenda Constitucional - EC n.º 14/96, dando sequência ao Fundeb. Castioni, Cardoso e Cerqueira (2021) destacam que o atual Fundeb trouxe aportes adicionais aos municípios mais pobres, colaborando para mitigar as desigualdades no financiamento que existe entre Estados e Municípios brasileiros.

O Fundeb é financiado com recursos provenientes de impostos estaduais e municipais, além de uma complementação da União, e a distribuição desses recursos é feita de acordo com o número de alunos matriculados nas escolas públicas de cada rede de ensino. É importante destacar que os recursos do Fundeb são restritos à educação básica e os estados e municípios devem prestar contas da sua utilização.

Franck (2021) em seu estudo destaca que o Fundeb é considerado uma importante política pública para a garantia do direito à educação no Brasil. Porém, é necessário avaliar

constantemente sua eficácia na distribuição equitativa dos recursos e na promoção da qualidade da educação em todas as regiões do país.

A provisão de recursos educacionais, foi ampliada pelo Novo Fundeb, destacando-se como caráter permanente e principal fonte de financiamento para a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) na educação básica pública do Brasil, a instituição pela Emenda Constitucional (EC) nº 108, de 2020 (BRASIL, 2020), do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb)⁷.

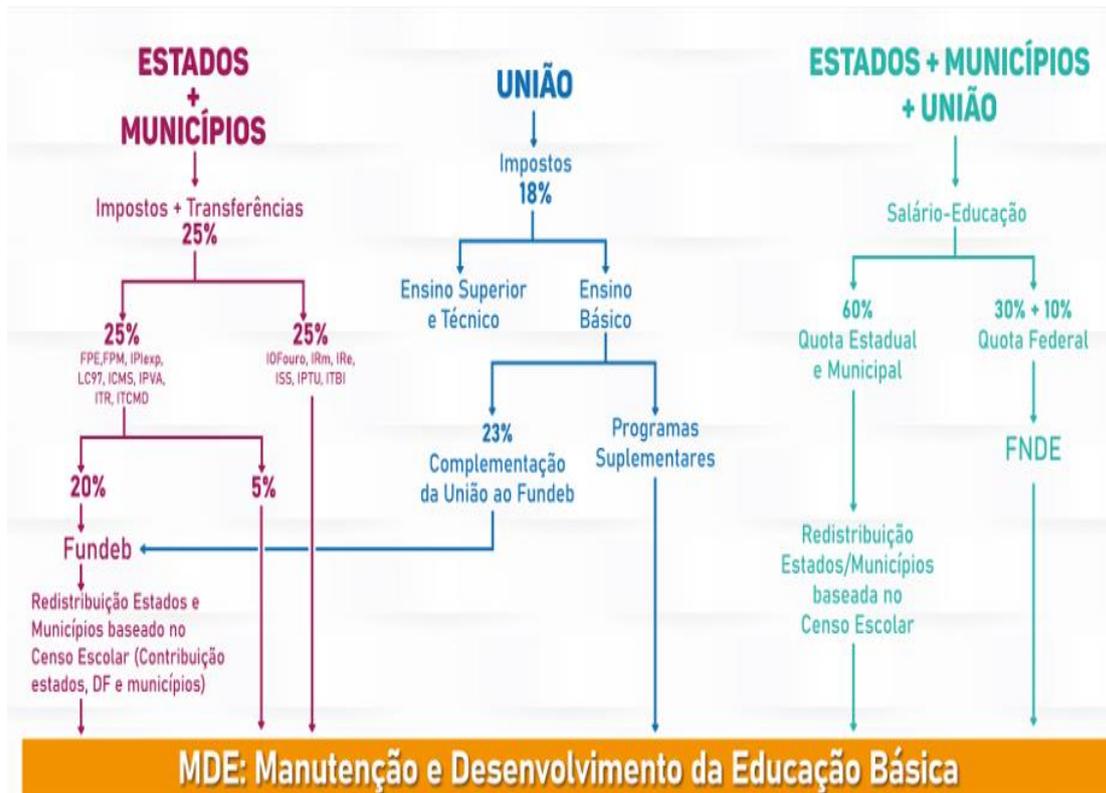
De acordo com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, em seu art. 70, estabelece quais as ações são consideradas como de MDE, com destaque para a remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e dos profissionais da educação e outros aspectos fundamentais para a qualidade e a universalização da educação básica.

A aprovação dessa EC nº 59/2009, garantiu avanços para a educação no Brasil, assegurando a obrigatoriedade e gratuidade aos cidadãos dos 4 (quatro) aos 17 (dezesete) anos de idade, determinando o atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde (BRASIL, 2009). Nessas circunstâncias que o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), teve a concepção e diretrizes idealizada pela União, objeto deste trabalho.

Ainda, outro fator em destaque da EC nº 59/2009, importante para a provisão de recursos, foi o fim da Desvinculação das Receitas da União (DRU), disposto no artigo 5º, encerrando a redução que atingia o percentual de 18% dos impostos da União para o financiamento das políticas educacionais. Essa alteração constitui-se em ampliação dos recursos da União para a educação. Além disso, a Emenda reforça o compromisso com o regime de colaboração entre os entes federativos. A Figura 1 a seguir sintetiza essa provisão de recursos.

⁷ O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) é um Fundo especial, de natureza contábil e de âmbito estadual (um total de vinte e sete Fundos), composto por recursos provenientes de impostos e das transferências dos Estados, Distrito Federal e Municípios vinculados à educação, conforme disposto nos arts. 212 e 212-A da Constituição da República Federativa do Brasil. O Fundeb foi instituído como instrumento permanente de financiamento da educação pública, regulamentado pela Lei Federal nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020.

Figura 1 – Proveniência de recursos financeiros para financiamento da Educação Básica no Brasil



Fonte: Diretoria de Gestão de Fundos e Benefícios – DIGEF/FNDE

Arelaro, Jacomini e Klein (2011) sinalizaram que a aprovação da EC/59 foi defendida por entidades associativas e científicas por proporcionar mais recursos financeiros com o fim progressivo da DRU. Porém, os autores destacam que a aprovação da ampliação da escolaridade obrigatória aconteceu sem o devido debate com o Conselho Nacional de Educação (CNE) ou outros segmentos da sociedade civil.

Contudo, não é possível desconsiderar as mudanças positivas que a legislação conseguiu contemplar quando se reporta à realidade da educação básica no Brasil, que anteriormente não tinha a obrigação do Estado com a sua oferta. Essa ampliação da educação básica, reflete na execução do PDDE, por isso a relevância dessa reflexão para esse estudo.

1.4. O financiamento no Plano Nacional de Educação: o percentual do PIB e da exploração de petróleo e de gás natural

Outro destaque para provisão do financiamento educacional foi a instituição do Plano Nacional de Educação (PNE), também pelo advento da Emenda Constitucional (EC) nº 59 (BRASIL, 2009), de duração decenal, com o objetivo de articular o Sistema Nacional de Educação (SNE). Essa mudança da CF/1988, viabilizou a construção do PNE vigente

atualmente para o período de 2014 a 2024, aprovado pela Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014 (BRASIL, 2014).

De acordo com Trindade (2015), o Plano Nacional de Educação (PNE) é um importante instrumento para garantir recursos financeiros para a educação básica no Brasil. Nesse sentido, um dos principais mecanismos para assegurar o financiamento da educação é a definição de um percentual do Produto Interno Bruto (PIB) para ser investido na área.

Ainda segundo a autora, o PNE estabeleceu que o percentual do PIB a ser destinado à educação deveria ser ampliado progressivamente ao longo dos dez anos de vigência do plano. Em 2014, ano de sua aprovação, o percentual era de 5%, e deveria chegar a 10% até o final de 2024.

Outro ponto destacado por Trindade (2015) é a destinação de recursos provenientes da exploração de petróleo e de gás natural para a educação. A autora cita a Lei nº 12.858, de 2013, que estabeleceu que 75% dos royalties provenientes da exploração desses recursos fossem destinados à educação, sendo 50% para a educação básica e 25% para a educação superior. Além disso, a Lei do Pré-Sal (Lei nº 12.351/2010) determinou que 50% dos recursos do Fundo Social do Pré-Sal deveriam ser destinados à educação.

Dessa forma, é possível afirmar que o PNE e as leis que regulamentam a destinação de recursos provenientes da exploração de petróleo e de gás natural representam importantes avanços na garantia do financiamento da educação no Brasil.

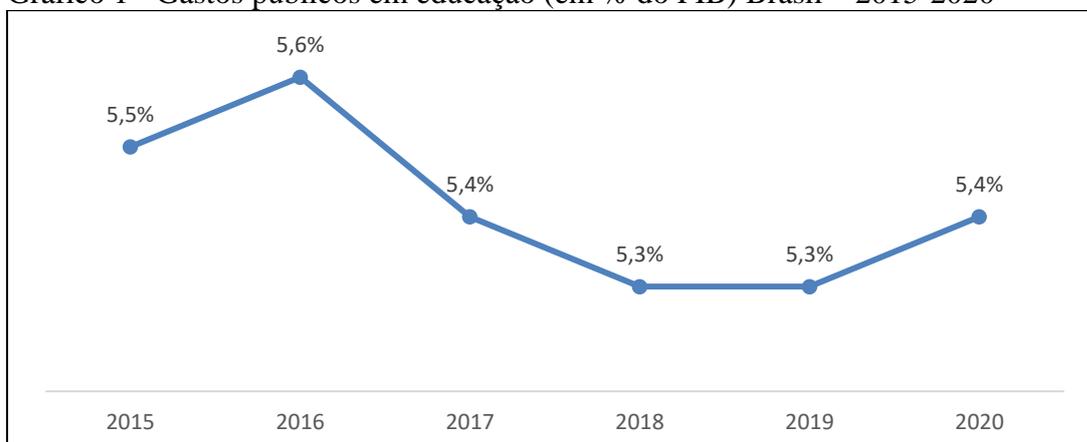
Regulamentação que também direciona o atendimento pelo PDDE, o novo PNE (2014 a 2024), estabeleceu 20 (vinte) metas com 10 (dez) diretrizes subdivididas em cinco categorias. Marco fundamental em política pública educacional, provendo direitos humanos e garantindo a formação para o trabalho autônomo da cidadania, determinando como meta de aplicação de recursos públicos a proporção do Produto Interno Bruto (PIB) que assegure metas de expansão do ensino público com padrão de qualidade e equidade.

Conforme destaca Franck (2021), a destinação dos recursos do Fundo Social do Pré-Sal para a educação é uma importante fonte de financiamento para a concretização das metas estabelecidas pelo PNE. Portanto, é crucial que os recursos sejam utilizados de forma adequada e transparente, a fim de garantir a melhoria da qualidade da educação no país.

De acordo com o PNE (2014/2024), a meta com gastos em educação em relação ao Produto Interno Bruto (PIB) para 2019 era de 7% e para 2024 é de 10% (BRASIL, 2014). Entretanto de acordo com o monitoramento realizado em 2020 pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) da Meta 20, voltada para o

financiamento no PNE, os indicadores de gasto público em educação continuam estagnados em 5,5% do PIB e bem distantes das metas estabelecidas no Plano. O Gráfico 1 demonstra o desempenho do gasto público em educação em proporção ao PIB, no período de 2015 a 2020.

Gráfico 1 - Gastos públicos em educação (em % do PIB) Brasil – 2015-2020



Fonte: Relatório do 4º ciclo de monitoramento das metas do PNE – 2022 - INEP

A análise das informações mostra pequena oscilação em torno de 5%, e que houve retração a partir de 2016, que podem ser explicadas pela redução nos gastos com educação e pelo baixo crescimento do PIB no período.

Uma novidade na meta de financiamento da educação prevista no PNE, muito esperada pela comunidade educacional, se trata de a vinculação dos recursos da exploração de petróleo e de gás natural. A estratégia se encontra escrita na Lei nº 13.005, de 2014 com os seguintes dizeres:

20.3) destinar à manutenção e desenvolvimento do ensino, em acréscimo aos recursos vinculados nos termos do art. 212 da Constituição Federal, na forma da lei específica, a parcela da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural e outros recursos, com a finalidade de cumprimento da meta prevista no inciso VI do caput do art. 214 da Constituição Federal (BRASIL, 2014).

Apesar da grande expectativa de que os recursos dos royalties do petróleo e do pré-sal seriam uma relevante fonte de financiamento educacional, Duarte et al (2017) concluíram em seus estudos que esses novos recursos não chegaram aos municípios conforme o esperado. Teve ação de inconstitucionalidade impetrada por estados produtores, suspendendo a destinação para os estados não produtores; os valores apurados também ficaram abaixo do esperado, e pôr fim a crise de corrupção que envolveu a Petrobrás, acabaram por frustrar as expectativas dos movimentos escolares.

Mesmo com os avanços dos Fundos e aumento dos recursos nos últimos anos, é necessário ampliar progressivamente o investimento público em educação para alcançar a meta

estipulada no PNE, destaca Ribeiro (2019). Em seu estudo sobre o panorama da desigualdade no financiamento da educação, a autora concluiu que apesar da importância do Fundeb, ao realizar uma análise comparativa entre municípios apoiados e não apoiados com complemento da União, foi possível confirmar que há uma grande desigualdade na redistribuição de recursos entre os entes federados.

1.5. Considerações sobre o Capítulo

A partir dessas regulamentações apresentadas, pode-se considerar uma tripla vinculação de recursos à educação no Brasil, ou seja, percentual das receitas de impostos e transferências, salário-educação e a proporcionalidade do PIB fixado no PNE.

Com essa referência da tripla vinculação de recursos financeiros, associada a outras determinações Constitucionais, como o regime de colaboração (artigo 211) entre os entes da federação para a manutenção dos sistemas de ensino, e a gestão democrática das escolas públicas (art. 206), estes reafirmados pela Lei Federal nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabeleceu as diretrizes e bases da educação nacional (LDB), apresenta-se a conjunção geral do financiamento da educação no Brasil (BRASIL, 1996).

Castro (2010) salienta que apesar dos Fundos e das vinculações de recursos para a educação, parte razoável das necessidades educacionais da população brasileira ainda não foi atendida, exigindo a ampliação do acesso a serviços e bens educacionais existentes e criação de novos, o que exige privilegiar a política econômica de fato para a educação.

O capítulo apresentou a importância de assegurar recursos públicos para a educação básica e a relevância da gestão financeira escolar para garantir a efetivação desse processo. Além disso, foi destacado o papel do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) como uma importante ferramenta para a gestão financeira das escolas públicas de educação básica no Brasil, garantindo a descentralização de recursos financeiros e a autonomia para a gestão deles.

Na avaliação de Trindade (2015) as importantes reflexões sobre o financiamento no PNE, destacando o percentual do PIB e da exploração de petróleo e gás natural como fontes de recursos para a educação. Além disso, apresenta-se a necessidade de se discutir e aprimorar os mecanismos de gestão financeira escolar, garantindo a transparência e a responsabilidade no uso dos recursos públicos destinados à educação.

Com base nesse debate é possível afirmar que a discussão sobre a importância do financiamento da educação básica deve ser ampliada, com a implementação de políticas públicas que garantam recursos adequados e eficientes para a promoção de uma educação de

qualidade e equidade. É fundamental que a gestão financeira escolar seja realizada de forma responsável e transparente, garantindo a eficiência e a efetividade dos recursos destinados à educação. Nesse sentido, a reflexão sobre o tema deve ser contínua e aprimorada, visando sempre a melhoria da educação brasileira.

CAPÍTULO 2 – PROGRAMAS SUPLEMENTARES PARA FINANCIAR A EDUCAÇÃO BÁSICA: O CASO DO PDAF E DO PDDE

Movimentos civis, notadamente a publicação do Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova lançado, em 1932, na V Conferência Nacional de Educação foi uma expressão de modificar o curso da história e definir um marco fundador da escola pública, onde se estabeleceu a vinculação de receitas advindas da arrecadação de tributos, fixando percentuais para cada ente federado.

O debate sobre a vinculação de recursos públicos para o financiamento da educação pública brasileira teve origem a partir da Constituição de 1934. Essa vinculação constitucional foi revogada pela Constituição do Estado Novo em 1937 (PINTO, 2000), não recepcionada em períodos autoritários nos anos de 1937 a 1946 e de 1967 ao início de 1980, quando houve o processo de abertura política e a salvaguarda da democracia.

A Constituição de 1934, em destaque determinou à época a indispensabilidade de ser elaborado o Plano Nacional de Educação (PNE), e atribuiu à União a competência de fixá-lo. As Constituições de 1937 e 1946, infelizmente não determinaram qualquer plano educacional, porém constou nas Constituições de 1967 e 1969, ao definir a competência da União no estabelecimento de planos, seguidamente mantida na Constituição de 1988.

Em 1964, o planejamento educacional brasileiro e as diretrizes e bases da educação nacional foram desarticulados pelo regime autoritário imposto pelo Golpe Civil-Militar (1964-1985). Este processo interrompeu um longo caminho iniciado pelo Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova (Manifesto, 1932), tendo à frente Anísio Teixeira e Fernando de Azevedo. As tentativas levadas a cabo a partir de então desembocaram na longa tramitação, da primeira Lei de Diretrizes e Bases, que inicia sua tramitação, logo após a Constituição de 1946 e sua promulgação apenas em 1961. Com o período de centralização ocorrido durante o Regime Militar, sua reconfiguração somente ocorre com a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CF/1988), que suplantou o período militar. Em meio aos debates por políticas sociais e pela democratização do Brasil, a Carta Magna legaliza e concretiza direitos sociais, entre eles o direito fundamental à educação pública e gratuita, previsto em seu artigo 6º (BRASIL, 1988), conforme recorte a seguir:

“[...] são direitos sociais a educação, a saúde, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados” (BRASIL, 1988).

No contexto da Carta Magna, foi conferido ao Estado o dever de oferecer gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais aos cidadãos, nos termos dos artigos 205 a 214 da CF/1988 (BRASIL, 1988). Inicialmente o dever do Estado estava restrito ao ensino fundamental, dos 7 aos 14 anos, a partir da Emenda Constitucional (EC) nº 59, de 2009, este dever foi ampliado dos 4 aos 17 anos de idade (BRASIL, 2009), passando a englobar a Educação Infantil e o Ensino Médio.

Com esse panorama de grande número de alunos beneficiários, distribuídos de forma desigual no grande território brasileiro, que torna complexa o atendimento com programas educacionais, as reformas educacionais verificadas na década de 1990 acompanharam a tendência de descentralização, assim como as orientações de organismos internacionais como, por exemplo, o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

Em 1995, teve início no Brasil a Reforma da Gestão Pública ou reforma gerencial do Estado, com a publicação, naquele ano, do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (BRASIL, 1995), quando Luiz Carlos Bresser Pereira era Ministro da Administração e da Reforma do Estado do governo Fernando Henrique Cardoso.

De acordo com o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (BRASIL, 1995), a essência dessa redefinição foi descentralização, participação social, desestatização e publicização, traduzida do recorte textual:

“[...] a reforma do Estado deve ser entendida dentro do contexto da redefinição do papel do Estado, que deixa de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social pela via da produção de bens e serviços, para fortalecer-se na função de promotor e regulador desse desenvolvimento (BRASIL, 1995, p. 12)”. (BRASIL, 1988).

Conceitos de eficiência, efetividade, eficácia foram redefinidos na elaboração dessas reformas. Adotou-se o propósito de imprimir características da gestão empresarial à educação, como assevera Barroso (1996) em seus escritos sobre escolas eficazes, em que estas deveriam ser libertadas da ação do Estado e geridas como empresas.

Ainda sobre a Constituição da República Federativa do Brasil de 1998 (CF/1998) o artigo 205 determina que:

“Art. 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.” (BRASIL, 1988)

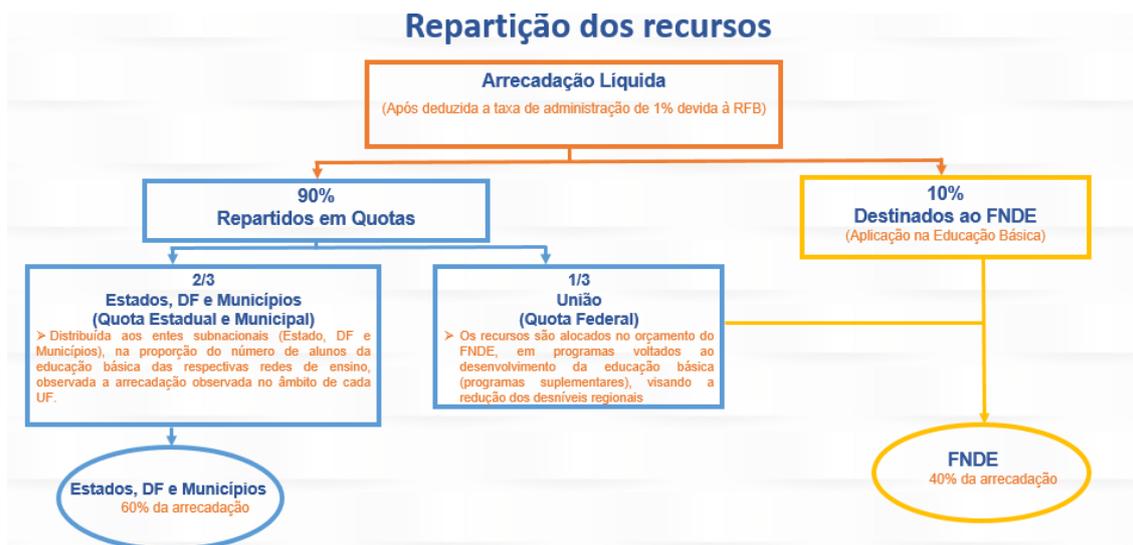
No parágrafo 1º do artigo 211 da CF/1998, a Carta Magna estabeleceu para a União, em matéria educacional, que:

“§ 1º A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios; [...]”. (BRASIL, 1988)

Aprovisionar recursos financeiros, em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, para apoiar os estabelecimentos de ensino público da educação básica, aliada a uma gestão eficiente, com participação social por meio do controle social democrático, são definidas pela CF de 1988 (art. 212, § 5º) outras fontes de recursos para programas suplementares à educação básica, como os impostos e os provenientes de contribuições sociais (BRASIL, 1988). Dentre essas contribuições, destaca-se o salário-educação, recolhida das folhas de pagamentos das empresas no percentual de 2,5 % (dois inteiros e cinco décimo por cento), destinada ao financiamento de programas, projetos e ações voltados para a educação básica pública, notadamente uma importante fonte de apoio à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE).

Os recursos do Salário-Educação são repartidos em cotas, sendo os destinatários a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, da seguinte forma: i) **10% da arrecadação** líquida ficam com o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), Autarquia vinculada ao Ministério da Educação, que os aplica no financiamento de projetos, programas e ações da educação básica; e ii) **90% da arrecadação** líquida são desdobrados e automaticamente disponibilizados aos entes federados, sob a forma de quotas, sendo: a) **quota federal** – correspondente a 1/3 dos recursos gerados em todas as Unidades Federadas, o qual é mantido no FNDE, que o aplica no financiamento de programas e projetos voltados para a educação básica, de forma a propiciar a redução dos desníveis sócio educacionais entre os municípios, estados e regiões brasileiras; e b) **quota estadual e municipal** – correspondente a 2/3 dos recursos gerados, por Unidade Federada (Estado), o qual é creditado, 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/1988). A Figura 2 representa essa composição da arrecadação do Salário-Educação.

Figura 2 – Composição da arrecadação do Salário-Educação



Fonte: Diretoria de Gestão de Fundos e Benefícios e Benefícios – DIGEF/FNDE

2.1. Programa de Descentralização Administrativa e Financeira (PDAF)

Concebido pelo Governo do Distrito Federal, o Programa de Descentralização Administrativa e Financeira - PDAF foi instituído pelo Decreto nº 29.200, de 25 de junho de 2008 (DISTRITO FEDERAL, 2021), veio a substituir o Programa de Descentralização de Recursos Financeiros (PDAF). O Programa tem por objetivo promover autonomia para as escolas públicas administrarem através de suas equipes gestoras, recursos que são repassados anualmente pelo Governo do Distrito Federal.

O PDAF é um programa que transfere recursos financeiros diretamente às escolas públicas, com o objetivo de que a gestão desses recursos seja realizada pelas próprias escolas, de forma democrática e participativa, por meio do Conselho Escolar. Os recursos são repassados para a Unidade Executora Local ou Regional, as quais são responsáveis pelos procedimentos de recebimento, execução e prestação de contas relacionados aos recursos do PDAF. (DISTRITO FEDERAL, 2021)

Segundo Trindade (2015), o PDAF tem como principais objetivos: a melhoria da qualidade do ensino, a promoção da igualdade de oportunidades educacionais e a participação da comunidade na gestão escolar. A autora destaca ainda que o PDAF é importante por permitir que as escolas tenham maior autonomia na gestão dos recursos, o que pode resultar em uma gestão mais eficiente e em uma melhoria na qualidade do ensino.

A rigor do Decreto nº 33.867, de 22 de agosto de 2012, em seu artigo 5º, parágrafo 1º, determina: “Os recursos do PDAF se destinam, supletivamente, à manutenção e ao regular funcionamento das Instituições Educacionais e das Diretorias Regionais de Ensino, mantidas pela Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal” (DISTRITO FEDERAL, 2012). Em

seu regramento estão previstas as possibilidades de gastos dos recursos com a aquisição de materiais de consumo (despesas de custeio), aquisição de materiais permanentes (despesas de capital), realização de pequenos reparos nas instalações da escola e contratação de mão de obra para essas atividades.

Ainda nessa esteira legal destaca-se a promulgação pelo Governo do Distrito Federal da Lei nº 4.751, de 07 de fevereiro de 2012, que “dispõe sobre o Sistema de Ensino e Gestão Democrática do Sistema de Ensino Público do Distrito Federal, notadamente ao que estabelece os artigos 5º e 6º, da seguinte forma:

[...]

Art. 5º - A autonomia administrativa das instituições educacionais, observada a legislação vigente, será garantida por: I - formulação, aprovação e implementação do plano de gestão da unidade escolar; II - gerenciamento dos recursos oriundos da descentralização financeira; III - reorganização do seu calendário escolar nos casos de reposição de aulas.

Art. 6º - A autonomia da gestão financeira das unidades escolares de ensino público do Distrito Federal será assegurada pela administração dos recursos pela respectiva unidade executora, nos termos de seu projeto político-pedagógico, do plano de gestão e da disponibilidade financeira nela alocada, conforme legislação vigente. (DISTRITO FEDERAL, 2012).

O Art. 25 da Lei nº 4.751, de 2012 estabelece que compete ao Conselho Escolar, além de outras atribuições a serem definidas pelo Conselho de Educação do Distrito Federal:

- Analisar, modificar e aprovar o plano administrativo anual elaborado pela direção da Unidade Escolar (UE) sobre a programação e a aplicação dos recursos necessários à manutenção e conservação da escola;
- Divulgar, periódica e sistematicamente, informações referentes ao uso dos recursos financeiros, à qualidade dos serviços prestados e aos resultados obtidos;
- Fiscalizar a gestão da Unidade Executora.

Para que as unidades escolares ou as regionais de ensino recebam os recursos é necessário:

- a) realizar o credenciamento da Unidade Executora (UEX) local ou regional, por meio da celebração de termo de cooperação (termo de colaboração), conforme Lei Federal nº 13.019, de 31 de julho de 2014;
- b) manter adimplência das Prestações de Contas;
- c) apresentar os documentos conforme indicado em portaria de liberação de recurso vigente.

De acordo com o Manual de Procedimentos do Programa, o PDAF é repassado tanto para custeio quanto para capital, em duas parcelas por ano (sendo que os recursos provenientes de

emendas parlamentares não possuem periodicidade pré-definida). Após os repasses dos recursos, a equipe gestora da unidade escolar e o Conselho Escolar (ou, na sua ausência, a Assembleia Geral Escolar) aprovam o plano de aplicação desses recursos, estar em consonância com o projeto pedagógico das unidades escolares e em conformidade com o plano de gestão da regional de ensino, no caso das Coordenações Regionais de Ensino.

Os recursos do PDAF podem ser utilizados em:

- a) na aquisição de materiais de consumo em geral para garantir a implementação e execução dos projetos pedagógicos e das ações administrativas;
- b) contratação de serviços;
- c) aquisição de bens permanentes;
- d) manutenção dos equipamentos;
- e) pequenos reparos nos prédios próprios para garantir a rotina e funcionalidade.

As escolas podem receber até R\$ 100 mil por ano para a contratação de serviços e aquisição de materiais para a realização de intervenções nas instalações e estruturas físicas e até R\$ 50 mil por ano para a contratação de outros serviços e aquisição de materiais de consumo, equipamentos e material permanente. As restrições para uso do apoio financeiro do PDAF são: aquisição de bens; materiais ou serviços já previstos em contrato existente na Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal (SEEDF). O Gráfico 2 representa nos últimos cinco anos o total de aporte (emenda parlamentar e ordinário) de recursos descentralizados do PDAF, entre 2018 e 2022, totalizando 1.033,55 bilhões de reais.

Gráfico 2 – Recursos repassados pelo Programa de Descentralização Administrativa e Financeira – PDAF entre 2018 e 2022



Fonte: sítio da Secretaria de Educação do DF – link: <https://www.educacao.df.gov.br/pdaf-repasses/>. consulta em 12/Jun/2023.

Em 2015, o Plano Distrital de Educação - PDE (Lei nº 5.499, de 2015) indicou, em seu art.11, a criação de um projeto de lei que firmaria o PDAF como parte de suas ações. E em 2017 o Programa ganhou nova força enquanto política pública a partir da publicação da Lei nº 6.023, de 18 de dezembro de 2017, que orienta a Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal, os gestores das unidades escolares e as regionais de ensino na execução do Programa. (DISTRITO FEDERAL, 2021).

A referida Lei 6.023, de 2017, foi regulamentada pelo Decreto Distrital nº 42.403, de 18 de agosto de 2021, com o propósito de criar o Cartão PDAF e dispor sobre a sua aplicação e execução nas Unidades Escolares e nas Coordenações Regionais de Ensino da rede pública de ensino do Distrito Federal. Para isso, foram editadas portarias Distrital correlatas para regular o uso desse Cartão PDAF como mecanismo de descentralização financeira, de caráter complementar e suplementar, destinado a prover recursos às unidades escolares e regionais de ensino da rede pública, com vistas a promover sua autonomia para o desenvolvimento de iniciativas destinadas a contribuir com a melhoria da qualidade de ensino e o fortalecimento da gestão democrática na rede pública do Distrito Federal.

Esses regulamentos definem e reforçam como Agentes Executores do Programa de Descentralização Administrativa e Financeira – PDAF, a saber:

I - Unidade Executora Local - UEL: sociedade civil com personalidade jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, que deve ser instituída por iniciativa da escola, da comunidade escolar ou de ambas, sob a forma de Associação de Pais e Mestres - APM, Associação de Pais, Alunos e Mestres - APAM, Caixas Escolares - CE ou outras denominações, com a finalidade de apoiar e promover iniciativas com vistas à melhoria da qualidade do processo educativo, sendo responsável pelo cumprimento dos procedimentos necessários para se habilitar ao recebimento do repasse, pela execução e prestação de contas;

II - Unidade Executora Regional - UER: sociedade civil com personalidade jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, que deve ser instituída por iniciativa da regional de ensino, da comunidade escolar ou de ambas, sob a forma de Associação de Apoio à Educação, no âmbito da respectiva regional de ensino, com a finalidade de apoiar e promover iniciativas com vistas à melhoria da qualidade do processo educativo.

Ressalta-se que, assim como o PDDE, o PDAF tem apresentado desafios e problemas na sua implementação e gestão, como a falta de capacitação dos gestores escolares, a falta de transparência na gestão dos recursos, e a necessidade de uma fiscalização mais efetiva por parte

dos órgãos de controle. No entanto, o PDAF tem sido considerado uma importante política pública para a melhoria da gestão escolar e do ensino público. (TRINDADE, 2015),

Observa-se, portanto, a confirmação das normas citadas aos objetivos elencados na legislação que regula o PDAF. Segundo Suda e Ramos (2015), este deve ser visto não apenas como possibilidade de gasto, mas como fonte de investimento para a concretização da proposta pedagógica da instituição, reforçando a ideia de que o programa contribui para a efetiva autonomia financeira da escola, sendo responsabilidade dos gestores escolares bem administrarem seus recursos.

2.2 Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE)

Com a denominação de Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (PMDE), por meio da Resolução nº 12, de 10 maio de 1995, do Conselho Deliberativo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação e ao longo do tempo, a cada ano, denominado atualmente de o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), vêm se consolidando como política pública, sendo atualmente regulamentado pela Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, fundamentada no § 1º do art. 211 da Constituição Federal Brasileira de 1988, que estabelece que “A União [...] exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, [...] **mediante assistência técnica e financeira** aos Estados, ao Distrito Federal e aos municípios”.

O PDDE, política pública educacional implementada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), conforme definição prevista na Resolução do Conselho Deliberativo (CD) do FNDE nº 15, de 16 de setembro de 2021 (BRASIL, 2021) determina:

“Art. 2º O Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE consiste na destinação anual, pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, de recursos financeiros, em caráter suplementar, as escolas públicas estaduais, municipais e distritais de educação básica, as escolas de educação especial qualificadas como beneficentes de assistência social ou de atendimento direto e gratuito ao público, 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 infraestrutura física e pedagógica, bem como incentivar a autogestão escolar e o exercício da cidadania com a participação da comunidade no controle social.” (BRASIL, 2021).

O Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) é um dos principais programas suplementares para o financiamento da educação básica no Brasil. Ele foi criado em 1995 e tem como objetivo descentralizar recursos financeiros para que as escolas possam utilizar de forma autônoma e eficiente. Trindade (2015) sinaliza que o PDDE tem como principais características

a transferência direta de recursos financeiros do governo federal para as escolas públicas de educação básica, a autonomia na gestão dos recursos financeiros e a participação da comunidade escolar na definição das prioridades de investimento no âmbito escolar.

Entre as principais finalidades do PDDE, destacam-se o fortalecimento da participação da comunidade escolar na gestão da escola, a melhoria da infraestrutura física e pedagógica das escolas, a aquisição de equipamentos e materiais didáticos, a capacitação dos profissionais da educação e a promoção de ações voltadas para a educação integral e para a inclusão escolar.

O PDDE é considerado uma importante ferramenta para a gestão financeira das escolas públicas de educação básica no Brasil, uma vez que permite a descentralização de recursos financeiros e a autonomia na gestão deles, contribuindo para o fortalecimento da gestão democrática e participativa na educação nos estabelecimentos de ensino pública da educação básica. Além disso, o PDDE tem como objetivo estimular a participação da comunidade escolar na gestão financeira e na tomada de decisões relacionadas à utilização dos recursos, garantindo uma gestão mais eficiente e transparente.

O PDDE se insere como uma política pública educacional estruturante para a educação com o relevante propósito de dar maior autonomia e flexibilidade para a gestão dos recursos transferidos no apoio à manutenção dos estabelecimentos de ensino, de forma descentralizada e direta pelo Governo Federal. A Lei nº 11.497, de 16 de junho de 2009, é um marco na legalização do Programa, conforme o objetivo do programa descrito a seguir:

“[...] Art. 22. O Programa Dinheiro Direto na Escola - PDDE, com o objetivo de prestar assistência financeira, em caráter suplementar, às escolas públicas da educação básica das redes estaduais, municipais e do Distrito Federal, às escolas de educação especial qualificadas como beneficentes de assistência social ou de atendimento direto e gratuito ao público, às escolas mantidas por entidades de tais gêneros e aos polos presenciais do sistema Universidade Aberta do Brasil - UAB que ofertem programas de formação inicial ou continuada a profissionais da educação básica, observado o disposto no art. 25, passa a ser regido pelo disposto nesta Lei.” (BRASIL, 2009)

O Programa objetiva concorrer para o funcionamento e a melhoria da infraestrutura física e pedagógica dos estabelecimentos de ensino e o reforço da autogestão escolar nos planos financeiro, administrativo e didático, bem como para a elevação dos indicadores de desempenho da educação básica. Entre outras finalidades, é possível empregar seus recursos para adquirir materiais de consumo e permanente, contratar serviços, realizar reparos no prédio escolar e desenvolver projetos pedagógicos.

Para o cumprimento desses dispositivos constitucionais, dentre outros, o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), autarquia vinculada ao Ministério da Educação (MEC), transfere recursos financeiros direto às escolas, por intermédio de suas

Unidades Executoras Próprias (UEX), entidades sem fins lucrativos, representativas das escolas públicas das redes estaduais, municipais e distrital de educação pública, cabendo-lhes planejar, executar e prestar contas dos recursos recebidos. O foco é dinamizar solução de problemas diários de melhoria e manutenção escolar ao agilizar o processo de transferência. Assim, o PDDE reforça a autonomia gerencial das escolas, incentiva a participação da sociedade na gestão dos recursos e contribui para a melhoria da qualidade da educação, implementando, assim, um modelo inovador de gestão pública.

Para as unidades que não tenham constituído sua UEX, em especial as escolas com menos de 50 (cinquenta) alunos, os recursos são transferidos diretamente para as prefeituras municipais e as secretarias estaduais e distrital de educação, que representam suas escolas, conceituadas no PDDE como Entidade Executora (EEEX).

O PDDE permite que as escolas tenham acesso a recursos para a aquisição de materiais permanentes e de consumo, contratação de serviços para manutenção e reforma de prédios, bem como a realização de pequenas obras e melhorias. Além disso, o programa também oferece recursos para ações pedagógicas, como a formação continuada de professores e a aquisição de materiais didáticos.

A gestão do PDDE é descentralizada, com a participação de escolas, estados e municípios na definição das ações a serem financiadas. É importante destacar que o PDDE não substitui o financiamento regular do governo federal para a educação básica, mas sim complementa esse financiamento, permitindo que as escolas atendam a necessidades emergenciais e promovam melhorias em sua infraestrutura e desempenho educacional.

A destinação dos recursos do PDDE permite ampla utilização, podendo ser aplicados no financiamento de despesas com a manutenção e pequenos investimentos dos estabelecimentos de ensino e são utilizados em quaisquer das seguintes finalidades:

- Aquisição de material permanente, nos casos em que são destinados recursos de capital às escolas;
- Manutenção, conservação e pequenos reparos da unidade escolar;
- Aquisição de material de consumo necessário ao funcionamento da escola;
- Avaliação de aprendizagem;
- Implementação de projeto pedagógico; e
- Desenvolvimento de atividades educacionais diversas.

Conforme disposto em sua Lei nº 11.497, de 2009, os recursos são transferidos diretamente a entes federativos e a entidades representativas das unidades de ensino, sem a necessidade de convênio, acordo, contrato, ajuste ou instrumento congênere, mediante crédito em contas bancárias abertas pelo FNDE especificamente para esse fim.

Na Resolução CD/FNDE nº 15, de 16 de setembro de 2021, que “dispõe sobre as orientações para o apoio técnico e financeiro, fiscalização e monitoramento na execução do Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE” (BRASIL, 2021), os repasses são efetuados, anualmente, aos seguintes participantes do PDDE:

I - à **Entidade Executora – EEx** - prefeituras municipais e secretarias estaduais e distrital de educação que representam unidades escolares públicas com até 50 (cinquenta) estudantes matriculados, e não possuem Unidade Executora Própria (UEx);

II - à **Unidade Executora Própria – UEx** - organização da sociedade civil com personalidade jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, constituída com a finalidade de representar uma unidade escolar pública ou um consórcio de unidades escolares públicas, integrada por membros da comunidade escolar e comumente denominadas de caixa escolar, conselho escolar, associação de pais e mestres, círculo de pais e mestres, dentre outras denominações; e

III - à **Entidade Mantenedora – EM** - organização da sociedade civil com personalidade jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, qualificada como beneficente de assistência social ou de atendimento direto e gratuito ao público, representativa das escolas privadas de educação especial.

As EEx, UEx e EM são responsáveis pelo recebimento, gestão e prestação de contas dos recursos destinados a beneficiar as escolas a elas vinculadas.

Desde 2008, diversos programas e projetos de iniciativa do Ministério da Educação (MEC) passaram a utilizar o modelo operacional e regulamentar do PDDE para destinar recursos às escolas públicas do País. Essas transferências financeiras que, no âmbito do PDDE, passaram a ser designadas de ações agregadas e, atualmente, denominadas de Ações Integradas contribuem para a implementação de políticas do MEC com objetivos específicos, englobando desde investimentos para adequações de prédios escolares (a fim de garantir, por exemplo, abastecimento de água potável, esgotamento sanitário e acessibilidade) a incentivos financeiros para melhoria do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) das escolas.

O PDDE engloba essas Ações Integradas e objetiva a melhoria da infraestrutura física e pedagógica das escolas e o reforço da autogestão escolar nos planos financeiro, administrativo e didático, contribuindo para elevar os índices de desempenho da educação básica.

Conforme os critérios dispostos no Artigo 4º, da Resolução CD/FNDE nº 15, de 2021, “os recursos do PDDE e Ações Integradas destinam-se à cobertura de despesas de custeio, manutenção e pequenos investimentos que concorram para a garantia do funcionamento e

melhoria da infraestrutura física e pedagógica dos estabelecimentos de ensino beneficiários, devendo ser empregados”:

- a) na implementação de projetos pedagógicos;
- b) no desenvolvimento de atividades educacionais;
- c) na avaliação de aprendizagem;
- d) na manutenção, conservação e pequenos reparos da infraestrutura física da escola;
- e) na aquisição de material de consumo;
- f) na aquisição de material permanente, recursos de capital; e
- g) no pagamento de despesas cartorárias (alterações de estatutos da UEx ou recomposição dos membros).

A configuração desse programa no âmbito da política educacional perpassa pela regulação do Governo Federal, o que evidencia a necessidade de envolvimento e negociação dos diversos atores federativos no seu processo de implementação. O que se observa, no entanto, é que o ambiente político é mutável e marcado pela carência de negociações dos implementadores nos três níveis de governo (federal, estadual e municipal), sobretudo nas relações estabelecidas entre esferas e níveis locais, ou seja, “na prática real da administração pública, a implementação de políticas ocorre em um ambiente caracterizado por contínua mutação, mutação esta que é inteiramente alheia à vontade dos implementadores”. (ARRETCHE, 2001, p. 51).

Tanto o PDAF quanto o PDDE vêm se consolidando como políticas públicas educacionais mediante a transferência de recursos diretamente às escolas públicas de educação básica com o objetivo de que a gestão desses recursos seja realizada pela própria unidade escolar, de forma democrática e participativa por meio do conselho escolar. O Quadro 3 apresenta em síntese as composições de cada Programa.

Quadro 3 – Síntese da composição do PDAF e PDDE.

Programa	Objetivo	Emprego dos recursos	Composição
PDAF	Promover a autonomia das escolas, contribuindo com a melhoria da qualidade de ensino e o fortalecimento da gestão democrática.	Aquisição de matérias de consumo em geral, bens permanentes, contratação de serviços, manutenção dos equipamentos e pequenos reparos nos prédios	Foco na gestão financeira escolar – autogestão. Repasse ordinário em parcelas semestrais, por meio de normativo de descentralização orçamentária.

		próprios para garantir a rotina e funcionalidade da escola.	Repasse, também, oriundo de emenda parlamentar. Não possuem periodicidade pré-definida. Exigências como celebrar “termo de cooperação”, apresentação de documentações previstos em normativos e adimplência das prestações de contas. Restrição na aquisição de bens, materiais ou serviços já previstos em contratos existentes na SEEDF.
PDDE	Manutenção e melhoria da infraestrutura física e pedagógica das escolas, com a consequente elevação do desempenho escolar.	Implementação de projetos pedagógicos, desenvolvimento de atividades educacionais, na avaliação de aprendizagem, na aquisição de material de consumo necessário ao funcionamento da escola, na aquisição de material permanente, conservação e pequenos reparos da infraestrutura da escola, na adaptação física do prédio escolar e para custear despesas cartorárias	Foco na gestão financeira escolar – autogestão. Repasse em duas parcelas – PDDE Básico. Ações Integradas em uma única parcela. Exigência de unidade executora constituída (atualização cadastral via <i>PDDEWeb</i> com mais de 50 alunos (facultado o consórcio entre unidades escola) e adimplência das prestações de contas. Restrição em pagamento de pessoal, aquisição de gêneros alimentícios, livros

		(alterações de estatuto das UEx ou recomposição de membros).	didáticos e de literatura, fornecimento de água, energia elétrica, gás, telefone, passagens e diárias, combustíveis, materiais para manutenção de veículos e transporte para atividades administrativas.
--	--	--	--

Fonte: Elaboração do autor com base nos respectivos normativos.

A análise dos normativos dos PDAF e PDDE evidenciou que os Programas não são concorrentes, apresentam características semelhantes com burocracia excessiva nas respectivas prestações de contas e na constituição de unidade executora, como forma de implementar a gestão democrática e autonomia da gestão financeira das unidades escolares.

A falta de capacitação dos gestores escolares, a flexibilização na prestação de contas, a transparência e a regularidade na descentralização dos recursos impedem, de certa forma, a autogestão escolar nos planos financeiro, administrativo e didático.

2.2.1 O que mostra a literatura sobre o PDDE

A resenha do estado da arte em relação à temática específica deste estudo foi balizada em pesquisas na Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD), Portal de Periódicos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) (acessado por meio de cadastro prévio na Comunidade Acadêmica Federada – CAFÉ) e Scientific Electronic Library Online (SciELO), tendo como filtro os indutores: “PDDE”; “autogestão”; “autonomia financeira escolar”; e “financiamento educacional”.

No escopo para o debate teórico e aprofundamento sobre o estudo do PDDE na concorrência ou não com programas similares estaduais de descentralização financeira na gestão democrática escolar, ressaltam-se os seguintes estudos:

1. Silva, Teresa Lúcia (2015), que discorre sobre o PDDE e uma escola pública do Município de Maceió - AL;
2. Marques, Lilian Danyi (2009), aborda programa e método no atendimento as escolas representativas da rede estadual no Município de Carapicuíba - SP;

3. Falcão, Mary Syvia Miguel (2012), enfoca o programa relacionado ao atendimento dos alunos da rede municipal da Prefeitura Municipal de Dourados - MS;
4. Viana, Mariana Peleje (2016), descreve sobre a Verba de Adiantamento e o Programa de Transferência de Recursos Financeiros (PTRF) da Prefeitura Municipal de São Paulo – SP;
5. Viana, Mariana Peleje (2020), tese de doutorado sobre O Programa Dinheiro Direto na Escola e a Gestão Financeira Escolar em âmbito Nacional.
6. Adrião, Theresa e Peroni, Vera (2007), apresenta consequências do PDDE, especialmente aquelas relativas às conexões entre a constituição e gestão da esfera pública e da esfera privada.

Todas essas pesquisas corroboram favoravelmente para a descentralização de recursos financeiros no financiamento educacional e convergem-se para a importância e relevância da autonomia, democratização e da autogestão na execução de recursos financeiros sob a governança da própria unidade escolar.

Quanto ao filtro na pesquisa sob a ótica da sistemática da execução do PDDE em relação à programa estadual de descentralização financeira na gestão financeira da escola pública de educação básica, para fins de colaborar na resposta deste estudo, destaca-se as pesquisas de Siqueira Junior (2002); Trindade, Rosângela Rodrigues (2015), que discorrem sobre o PDAF - Programa de Descentralização Administrativa e Financeira do Distrito Federal, porém sem entrar no mérito do PDDE. Não foram encontradas pesquisas no Estado do Mato Grosso do Sul que tratasse de programas similares ao PDDE de descentralização financeira no financiamento educacional.

Perseguindo pesquisas sobre a temática específica do PDDE, com foco na gestão democrática financeira escolar, revelou que a gestão democrática na implementação de políticas públicas educacionais deve-se sobrepor aos interesses políticos locais do individual ao coletivo. As reflexões sobre o financiamento da educação brasileira além de ser um compromisso das classes sociais, os governantes do executivo, legislativo e judiciário devem ter um olhar democrático como forma de transformação social participativa na execução de políticas públicas educacionais.

Corroborando com esse debate são encontrados artigos em uma coletânea organizada por CARMARGO, Rubens Barbosa; SANCHES, Ydelis Coelho de Souza; e VIANA, Mariana Peleje (2021), sinalizando, em comum, questionamentos sobre a relação entre a descentralização dos recursos financeiros e gestão democrática do ensino público, registrando

que os recursos oriundos do PDDE ainda é a única fonte de financiamento direta às unidades escolares, “discorrendo sobre a indispensabilidade deste programa para as escolas de todo país”.

Trabalhos sobre o federalismo abordam a necessidade de encarar os desafios atuais, bem como aumentar a complementação da União como uma forma de haver maior justiça federativa, pois o arranjo federativo brasileiro é incoerente com a demanda da realidade nacional (ARAÚJO, 2013).

Trindade (2015) apresenta em seu estudo algumas considerações sobre o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) a partir da literatura existente sobre o assunto. De acordo com a autora, o PDDE tem sido avaliado positivamente em diversos aspectos. Segundo ela, o programa permite a participação da comunidade escolar na gestão dos recursos, o que aumenta a transparência e a *accountability*. Além disso, a flexibilidade na aplicação dos recursos permite que as escolas atendam às suas necessidades específicas.

Outro ponto destacado pela autora é a importância do PDDE para a redução das desigualdades educacionais no Brasil. Segundo ela, o programa tem como objetivo central o fortalecimento da escola pública, especialmente daquelas localizadas em áreas de maior vulnerabilidade social. Nesse sentido, o PDDE é uma importante ferramenta para a promoção da equidade educacional, já que permite o direcionamento de recursos para as escolas que mais precisam.

No entanto, a autora também aponta alguns desafios e limitações do programa. Entre eles, destaca-se a dependência dos recursos do PDDE para a realização de melhorias estruturais nas escolas, o que pode gerar problemas quando há atrasos ou contingenciamentos nos repasses. Além disso, a autora destaca que o PDDE não é capaz de solucionar todos os problemas educacionais do país, sendo necessário investir em outras áreas e programas para uma melhoria mais abrangente da educação brasileira.

A descentralização no debate da política pública educacional do PDDE, destacam as pesquisas de: Reis (2019); Titoto (2019), Silva Filho (2019), G. Silva (2015), Barros (2020), Valente (2011), Branco (2006), Portela (2006) e Santos (2001), que convergem no sentido de que os processos burocráticos dificultam os gastos dos recursos financeiros descentralizados e há a centralização das decisões, na sua maioria pela direção da escola. O Anexo 1 apresenta a resenha do estado da arte, não de forma exaustiva, mas como forma de dialogar com a temática deste estudo.

2.2.2 Desempenho do PDDE na Região Centro-Oeste

De acordo com Franck (2021), em termos gerais, o PDDE tem apresentado resultados positivos no que se refere à melhoria da infraestrutura e desempenho escolar. Entre 1995 e 2006, foram investidos mais de R\$ 14 bilhões em todos o país no Programa, sendo que cerca de 66% dos recursos foram destinados à aquisição de materiais permanentes e de consumo, 20% à realização de pequenas obras e melhorias, e 14% à formação continuada de professores.

Além disso, a autora destaca que o PDDE tem sido importante para garantir a participação da comunidade escolar na gestão dos recursos e na definição das ações a serem financiadas. A autora ressalta ainda que o PDDE tem contribuído para reduzir desigualdades entre escolas públicas, promovendo maior equidade no acesso a recursos e oportunidades educacionais.

Apesar dos avanços, a autora alerta para a necessidade de aprimorar a gestão e monitoramento do programa, a fim de garantir a efetividade dos investimentos e evitar problemas como a má utilização dos recursos ou a falta de transparência na prestação de contas.

No Centro-Oeste, em 2022, foram contemplados 2.717.753 crianças e jovens (Censo Escolar 2021) com recursos na ordem R\$ 142,01 milhões referentes ao PDDE e às suas Ações Integradas, de forma a atender 13.273 escolas públicas de educação básica, conforme ilustra a Figura 3 a seguir.

Figura 3 – Valores repassados do Programa Dinheiro Direto na Escola e Ações Integradas para a Região Centro-Oeste em 2022.



Fonte: COMAG/CGDME/DIRAE/FNDE

Ainda na Região Centro-Oeste, em 2022, proporcionalmente, o percentual de escolas com Unidades Executoras Próprias (UEX) do Centro-Oeste é menor do que o percentual médio do País. No total, 86% das escolas do Centro-Oeste possuem UEX (6.604 escolas) e 14% não possuem (1.099 escolas). As escolas sem UEX têm seus recursos transferidos para as Entidades Executoras (prefeituras municipais ou secretarias estaduais de educação) habilitadas. O Quadro 4 apresenta essa proporcionalidade.

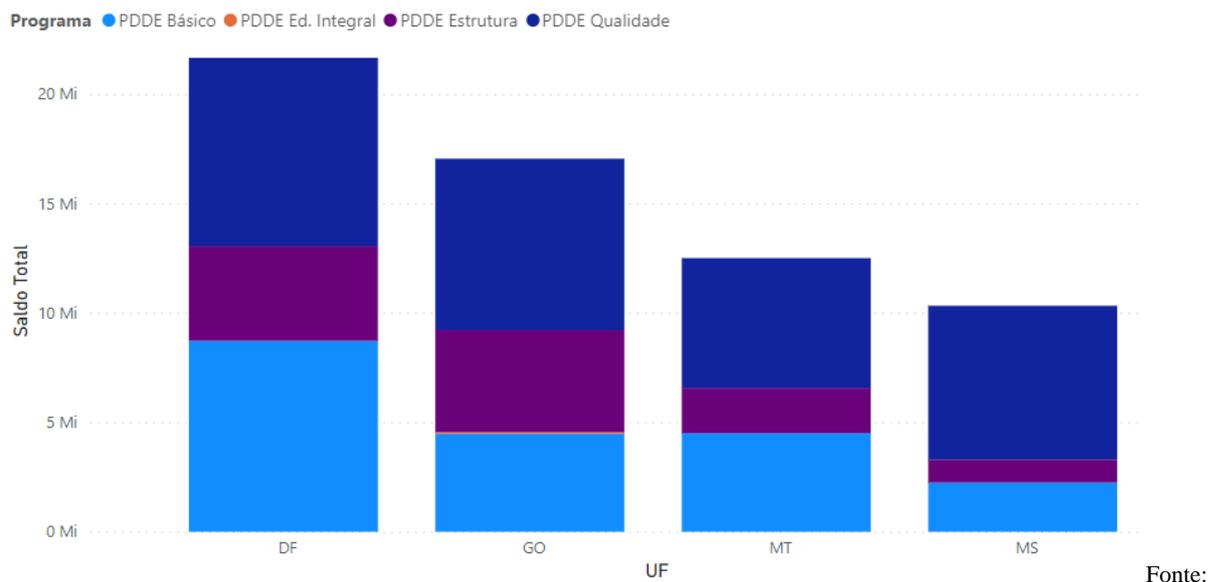
Quadro 4 – Quantidade e percentual de escolas com UEX constituídas – Centro-Oeste – 2022.

UF	Escolas sem UEX	% de Escolas sem UEX	Escolas com UEX	% de Escolas com UEX	Total Geral
DF	42	6%	618	94%	660
GO	458	13%	2.974	87%	3.432
MS	212	15%	1.173	85%	1.385
MT	387	17%	1.839	83%	2.226
Total	1.099	14%	6.604	86%	7.703

Fonte: Construção do autor com base nos dados do SAE/PDDE/FNDE

No âmbito da Região Centro-Oeste, a opção da escolha de analisar o fenômeno no Distrito Federal (DF) e no Mato Grosso do Sul (MS) por serem, respectivamente, o que possui maior e menor saldo do PDDE acumulado nas contas das escolas públicas das suas redes de ensino, em dezembro de 2021, conforme apresentado no Gráfico 3 a seguir.

Gráfico 3 – Saldo (R\$) do PDDE acumulado nas contas das escolas públicas das redes estaduais de ensino da Região Centro-Oeste, em dezembro de 2021.

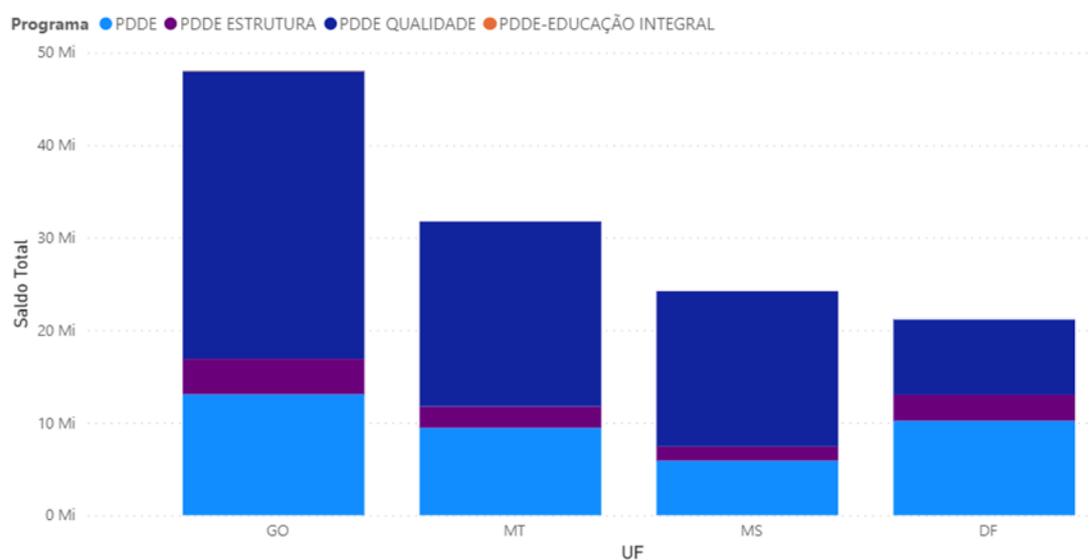


SIGEF/FNDE

Contudo, ao analisar os dados de saldo acumulado no mês de dezembro de 2022, revelou que, comparando-se ao ano de 2021, houve um aumento expressivo no saldo de todas as UF's do Centro-Oeste, além da inversão de posicionamento entre Mato Grosso do Sul e o Distrito Federal. No entanto, quando se divide o saldo acumulado pela quantidade de estudantes, verifica-se que o DF estava, proporcionalmente, com o maior saldo acumulado de saldo (PDDE básico) em dezembro 2022. O Gráfico 4 apresenta esse acúmulo.

Gráfico 4 - Saldo (R\$) do PDDE acumulado nas contas das escolas públicas das redes estaduais de ensino da Região Centro-Oeste, em dezembro de 2022.

Saldo Total por UF e Programa



Fonte: SIGEF/FNDE

Além disso, a escolha se baseia nas diferenças operacionais e relevantes desses dois entes federados na condução da execução dos recursos do PDDE em relação às suas peculiaridades. De um lado o Estado do MS detém, apenas, recursos do PDDE descentralizados

em suas unidades escolares, do outro o DF, que além dos recursos do PDDE, tem recursos financeiros próprios que são descentralizados às suas escolas com o propósito de se fomentar sua gestão democrática, apontando para as respostas dos objetivos (geral e específicos) propostos nesta pesquisa.

A relevância acadêmica na escolha do tema desta pesquisa se permeia pela política pública educacional e social que irá contribuir para o debate sobre o fortalecimento da autonomia e da autogestão das escolas públicas de educação, notadamente aos seus fins sociais, ao exercício da cidadania e à participação da comunidade escolar no controle social e na gestão financeira das unidades escolares que o representam.

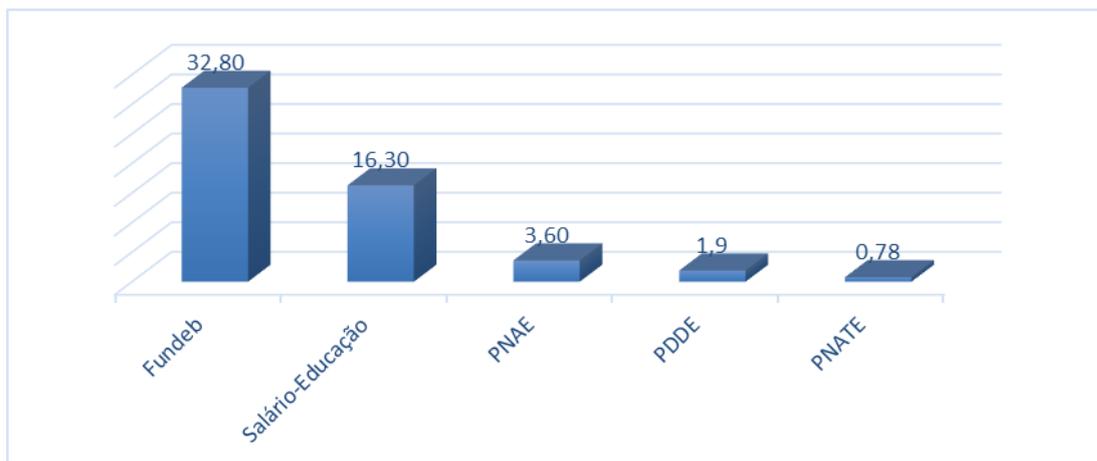
No estudo de Trindade (2015) destaca-se que o PDDE tem uma grande importância no cenário educacional brasileiro, pois é uma forma de incentivar as escolas públicas a promoverem melhorias no seu ambiente escolar e conseqüentemente na qualidade do ensino oferecido aos alunos.

A autora destaca, ainda, que o desempenho do programa na região Centro-Oeste foi satisfatório, pois as escolas conseguiram utilizar o recurso financeiro de forma adequada e com transparência. Além disso, os recursos do PDDE foram fundamentais para a realização de pequenas obras e melhorias na estrutura física das escolas, compra de equipamentos e materiais didáticos, e para a promoção de atividades extracurriculares.

No entanto, a importância de que os recursos do PDDE sejam aplicados de forma transparente e com responsabilidade, para que possam alcançar os objetivos propostos e contribuir para a melhoria da qualidade da educação. A autora ressalta que o sucesso do PDDE depende da colaboração e do envolvimento de todos os atores envolvidos no processo educacional, desde os gestores escolares até a comunidade local.

Nessas circunstâncias, o PDDE se insere como um programa estruturante para a educação com o relevante propósito de dar maior autonomia e flexibilidade para a gestão dos recursos transferidos no apoio à manutenção dos estabelecimentos de ensino público da educação básica, de forma descentralizada e com repasse de recursos direto realizado pelo Governo Federal. O Gráfico 5 demonstra o dispêndio, em 2022, do PDDE no âmbito do orçamento público federal da educação.

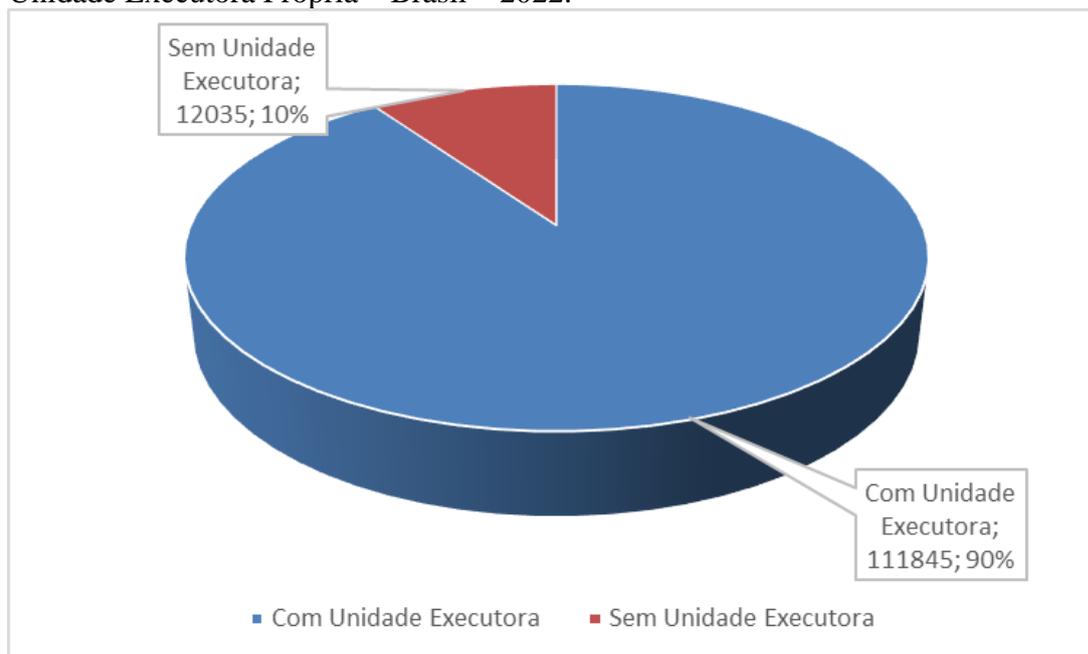
Gráfico 5 - Dispêndio do PDDE no âmbito do orçamento público federal da educação, no ano de 2022.



Fonte: Elaborado pelo autor com base nas informações do Relatório de Gestão do FNDE 2022.

Em 2022, mais de 123,5 mil escolas públicas de Educação Básica (Censo Escolar 2021) foram atendidas com recursos, na ordem R\$ 1,9 bilhões de reais, do PDDE e de suas Ações Integradas, sendo 89,8% do total (121.763 Unidades Executoras Próprias) repassados diretamente às unidades escolares e, em 10% do total das escolas (12.035 escolas), os recursos foram transferidos para as Entidades Executoras (prefeituras municipais ou secretarias estaduais de educação) habilitadas, pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), órgão do Ministério da Educação responsável pela sua governança (BRASIL, 2021). O Gráfico 6 demonstra essa distribuição.

Gráfico 6 – Quantidade de escolas contempladas pelo PDDE de acordo com a existência de Unidade Executora Própria – Brasil – 2022.



Fonte: SIGEF/FNDE

Entretanto, observa-se um descompasso na execução desses recursos ao apurar os saldos das contas do PDDE e das ações integradas em dezembro de 2022. Apesar de ser um momento, ainda sob o efeito de uma emergência em saúde global, em que se fez necessário com que as escolas utilizassem todos os recursos repassados pelo Governo Federal, é possível que haja como consequência uma baixa execução pelas unidades escolares, a qual pode estar relacionada à: a) dificuldade para a realização das assembleias para a definição das prioridades de gastos dos recursos; b) isolamento e a limitação para aquisições de bens e serviços presencialmente; c) dúvidas sobre a possibilidade de uso dos recursos para as atividades online; e d) redução de custos em função da suspensão das atividades presenciais.

Apesar dessa conjuntura atual, observou-se, ainda, saldos acumulados no valor total de R\$ 2,38 bilhões existentes nas contas das escolas. A Tabela 1 apresenta a dimensão desses saldos.

Tabela 1 – Saldos dos recursos do PDDE e ações integradas acumulados nas contas das Uex – Brasil – dezembro de 2022.

Programa	Saldo Conta	Saldo Fundos	Saldo Poupança	Saldo RDB	Saldo Total
PDDE	\$3.701.503	701.950.572,98	9.617.361,51	50.000,00	715.319.437,20
PDDE ESTRUTURA	\$6.447.508	271.403.591,92	10.320.509,41	0,00	288.171.609,82
PDDE QUALIDADE	\$39.138.008	1.207.469.666,48	31.383.105,88	2.000,00	1.277.992.780,58
PDDE/FEFS	\$1.826	303.554,14	185.367,53	0,00	490.747,96
PDDE/PDE-ESCOLA	\$134.682	4.511.720,57	1.902.734,31	0,00	6.549.136,81
PDDE/PME	\$20.988	263.558,25	40.547,81	0,00	325.094,49
PDDEE	\$165	153.063,64	241,04	0,00	153.469,26
PDDE-EDUCAÇÃO ESPECIAL	\$1.002.167	11.187.795,37	1.384.236,40	0,00	13.574.198,48
PDDE-EDUCAÇÃO INTEGRAL	\$1.852.858	64.076.626,55	11.082.639,03	0,00	77.012.123,16
PDDEF/PAPE	\$0	16.908,25	15.249,59	0,00	32.157,84
Total	\$52.299.705	2.261.337.058,15	65.931.992,51	52.000,00	2.379.620.755,60

Fonte:

SIGEF/FNDE – Painel *Microsoft Power BI* saldos PDDE: Elaboração COMAG/CGDME/DIRAE/FNDE

Uma parte pequena desses recursos estão relacionadas a ações integradas inativas (que deixaram de ser apoiadas financeiramente pelo Governo Federal), como por exemplo, Programa Escola Aberta – Funcionamento das Escolas nos Finais de Semana (FEFS), Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE-Escola) e Projeto de Melhoria da Escola (PME) do PDDE, descontinuadas pelo Ministério da Educação a mais de cinco anos que poderiam ser gastos, por exemplo, em projetos pedagógicos o que certamente poderia elevar o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) da unidade escolar (Brasil 2021).

No Brasil, em 2022, das 123.549 unidades escolares que receberam recursos do PDDE, 53.401 (43,2%) ainda possuem saldo em conta relacionada às ações integradas inativas, totalizando R\$ 84,2 milhões em 76.696 contas bancárias. O Quadro 5 detalha esse saldo por ação integrada inativa.

Quadro 5 – Saldo acumulado em contas inativas por ações integradas. Brasil – 2022.

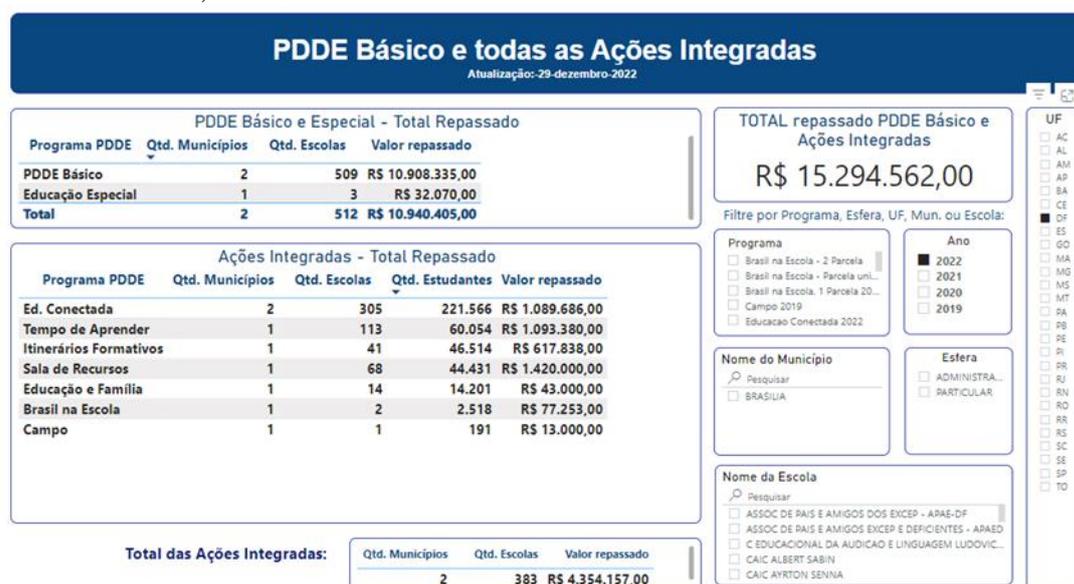
Ação Integrada Inativa	Quantidade de contas	Soma
PAED	373	R\$ 1.940.593,47
PDDE/FEFS	1.426	R\$ 372.227,34
PDDE/PDE-ESCOLA	14.886	R\$ 6.445.865,28
PDDE/PME	2.883	R\$ 237.807,37
PDDEE	346	R\$ 153.097,26
PDDE-EDUCAÇÃO INTEGRAL	56.553	R\$ 75.073.212,81
PDDEF/PAPE	229	R\$ 32.566,96
Total Geral	76.696	R\$ 84.255.370,49

Fonte: SIGEF/FNDE

2.2.3 Situação do PDDE no Distrito Federal e em Mato Grosso do Sul

Em 2022, 514 escolas da rede estadual do Distrito Federal receberam, ao todo, R\$ 15,3 milhões referentes ao PDDE Básico e às Ações Integradas, relativos aos eixos: PDDE Educação Conectada; Sala de Recursos; Novo Ensino Médio; Tempo de Aprender; Acessibilidade; Educação e Família; e PDDE Campo. A Figura 4 ilustra esses recursos repassados.

Figura 4 – Valores repassados do PDDE e Ações Integradas para as escolas da rede estadual do Distrito Federal, em 2022.

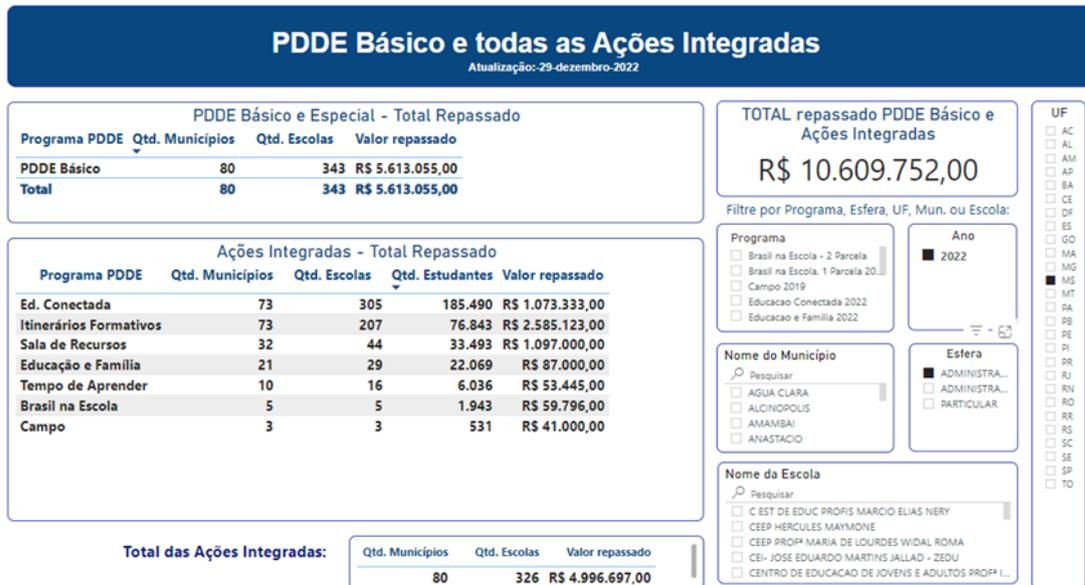


Fonte: COMAG/CGDME/DIRAE/FNDE.

Também em 2022, dados obtidos no endereço eletrônico (acesso em junho de 2022) da SEEDF, relativos ao PDAF (emendas parlamentares e recursos ordinários) apontam para um montante de R\$ 400,47 milhões, transferidos às unidades escolares do Distrito Federal, que representam a mais R\$ 385,17 milhões em comparação aos recursos repassados, no mesmo ano, do PDDE Básico e às Ações Integradas.

No Mato Grosso do Sul, em 2022, 1.316 escolas da sua rede estadual receberam R\$ 15,6 milhões referentes ao PDDE Básico e às Ações Integradas, referentes aos eixos: PDDE Educação Conectada; Itinerários Formativos; Sala de Recursos; Tempo de Aprender; Educação e Família; Brasil na Escola; e PDDE Campo. A Figura 5 demonstra esses valores repassados.

Figura 5 – Valores repassados do PDDE e Ações Integradas para as escolas da rede estadual do Mato Grosso do Sul, em 2022.

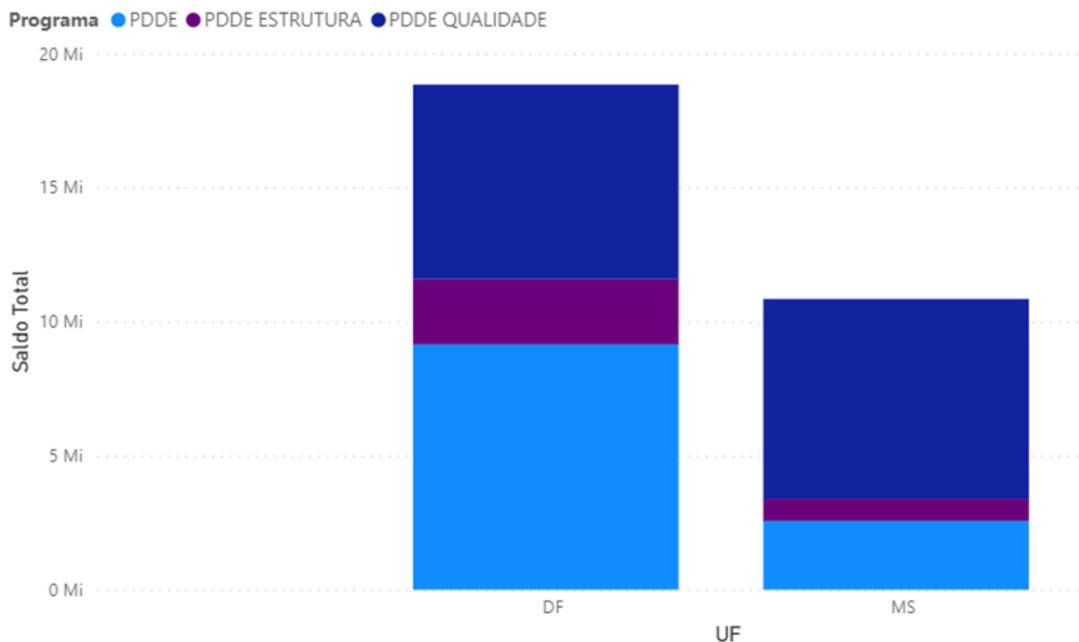


Fonte: COMAG/CGDME/DIRAE/FNDE.

Com base nesses repasses, ao analisar situação do saldo do PDDE e Ações Integradas, em 2022, nas escolas das redes estaduais de ensino, verifica-se que o DF acumula R\$ 18,8 milhões e o MS apresenta R\$ 10,8 milhões. O Gráfico 7 apresenta esses saldos.

Gráfico 7 – Saldos dos recursos do PDDE e Ações Integradas acumulados nas contas das Uex das escolas das redes estaduais de ensino – DF e MS – dezembro de 2022.

Saldo Total por UF e Programa

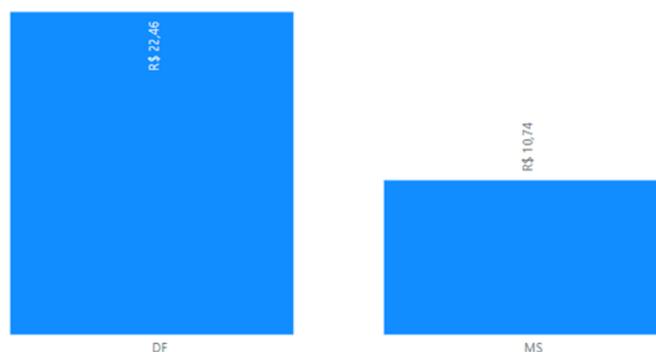


Fonte: SIGEF/FNDE. Elaboração: COMAG/CGDME/FNDE – Painel de saldos do PDDE – Microsoft Power BI

Ao dividir o saldo acumulado pela quantidade de estudantes atendidos pelo PDDE e Ações Integradas, verifica-se que o DF possui, proporcionalmente, o dobro do saldo do MS. O Gráfico 8 representa essa proporcionalidade.

Gráfico 8 – Saldos per capita (por estudante) dos recursos do PDDE e Ações Integradas acumulados nas contas das Uex das escolas das redes estaduais de ensino – DF e MS – dezembro de 2022.

Saldo por Aluno por UF

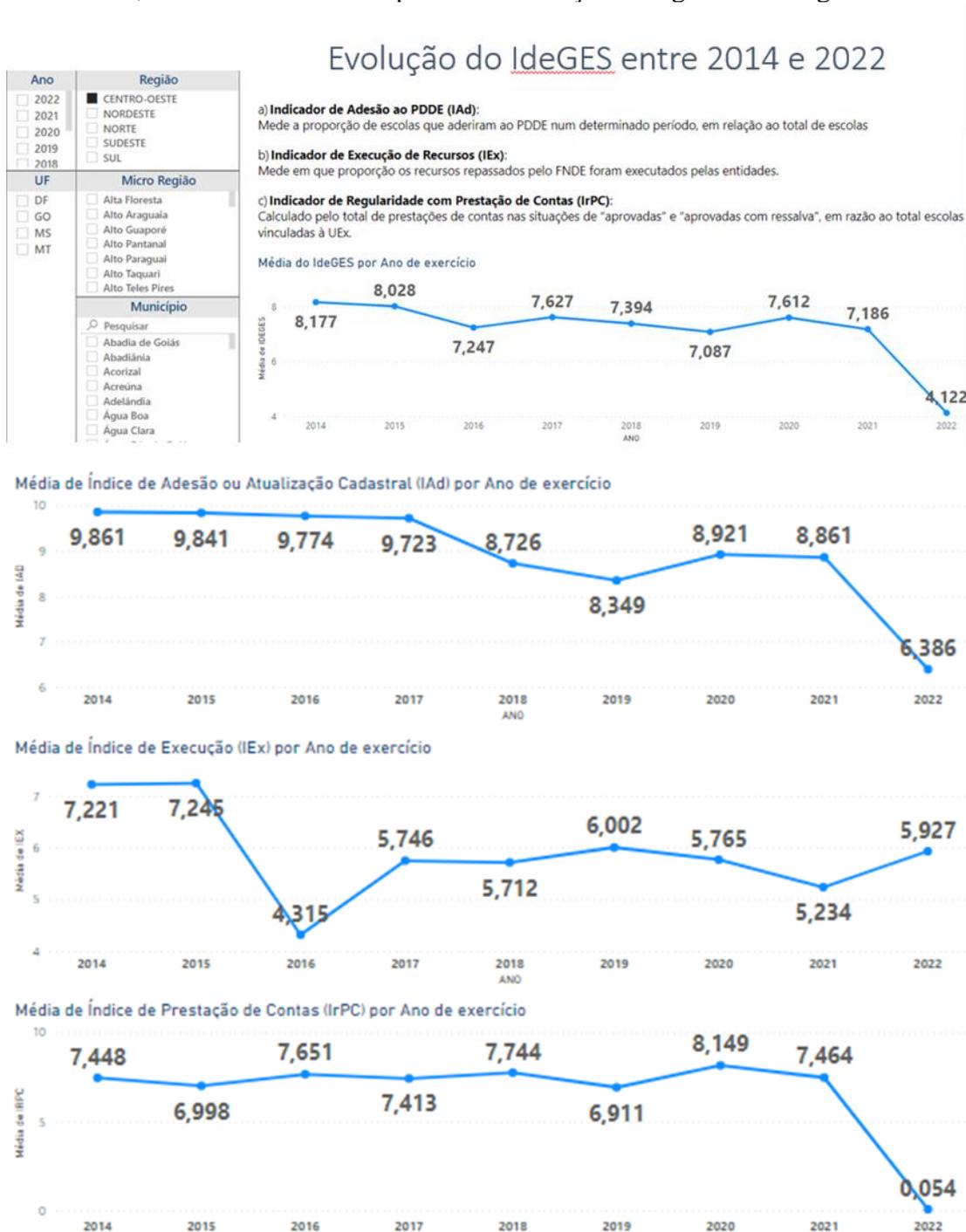


Fonte: SIGEF/FNDE. Elaboração: COMAG/CGDME/FNDE. Painel de saldos do PDDE – Microsoft Power BI

Além dessa análise de saldo outra fonte interessante é avaliar a evolução do Índice de Gestão Descentralizada (IdeGES-PDDE). Este Índice permite acompanhar em nível Brasil, por Região, por estado ou até por escola, como está a execução do PDDE e Ações Integradas, tanto em relação à adesão/atualização das informações, como pela execução dos recursos e adimplência com a prestação de contas.

Em especial na Região Centro-Oeste, a Figura 6 apresenta essa série histórica com a evolução do IdeGES-PDDE e dos indicadores que compõem esse Índice entre os anos de 2014 e 2022 nas escolas atendidas pelo PDDE e Ações Integradas.

Figura 6 – Série histórica, entre 2014 e 2022, da evolução do IdeGES-PDDE e dos seus indicadores, nas escolas atendidas pelo PDDE e Ações Integradas na Região Centro-Oeste.

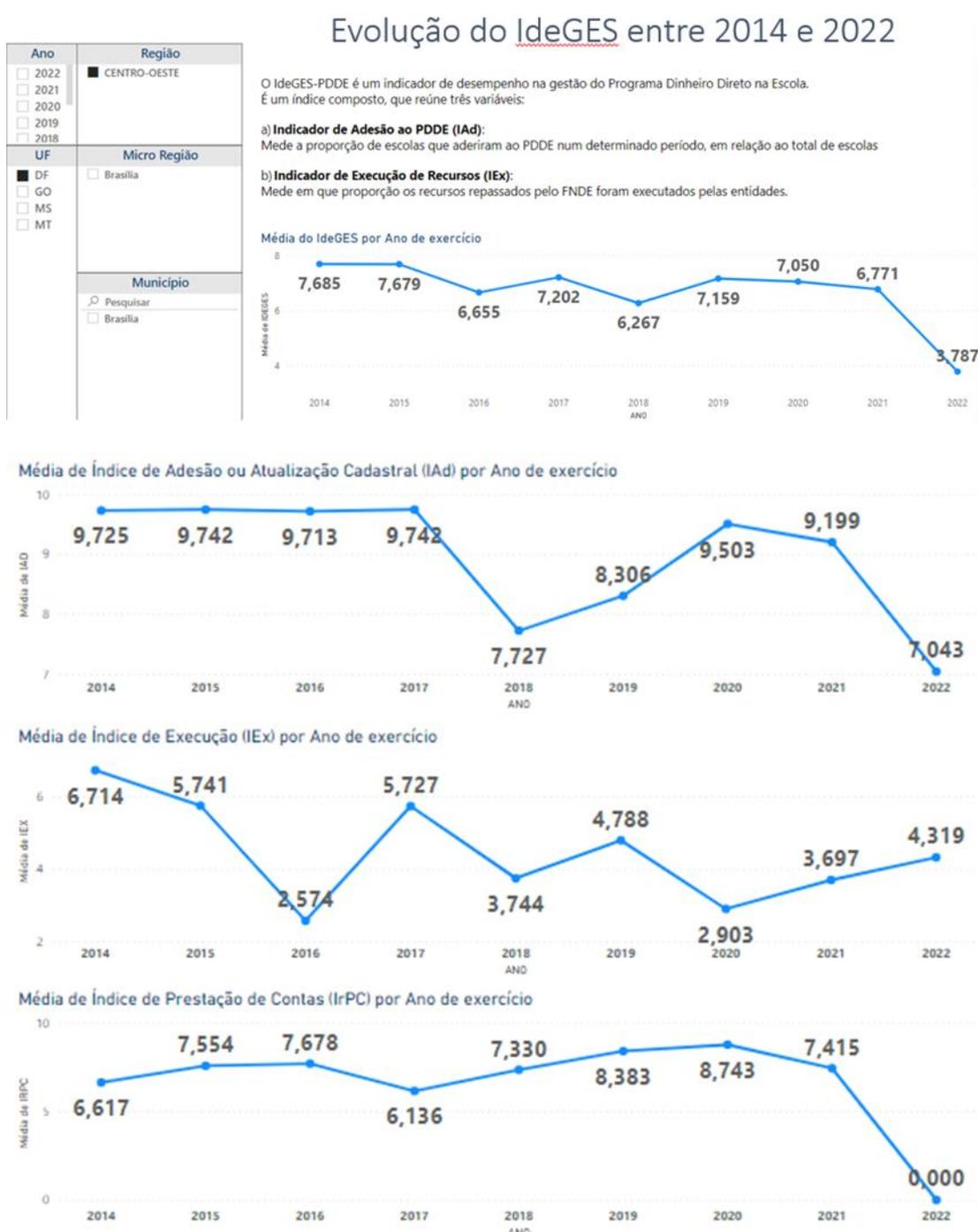


Fonte: COMAG/CGDME/DIRAE/FNDE. Painel BI do IdeGES: Microsoft Power BI (Obs: o IdeGES calculado em 2022 está incompleto em função do prazo ampliado para a prestação de contas em 2023)

Ao analisar a evolução do IdeGES-PDDE nas escolas públicas da educação básica da rede de ensino estadual do Distrito Federal, percebe-se que, em média, ao longo dos anos o IdeGES-PDDE do DF fica abaixo da média da Região do Centro-Oeste. A discrepância é verificada, também, quando se olha a média do Índice de Execução e do Índice de Prestação de

Contas dessas escolas, que chegou, respectivamente, ao patamar de 4,3 e 0,0, em 2022. A Figura 7 reflete essa baixa execução dos recursos do PDDE e Ações Integradas em comparação aos mesmos índices da Região Centro-Oeste.

Figura 7 – Séries históricas, entre 2014 e 2022, da evolução do IdeGES PDDE e dos seus indicadores, nas escolas atendidas pelo PDDE e Ações Integradas no Distrito Federal.

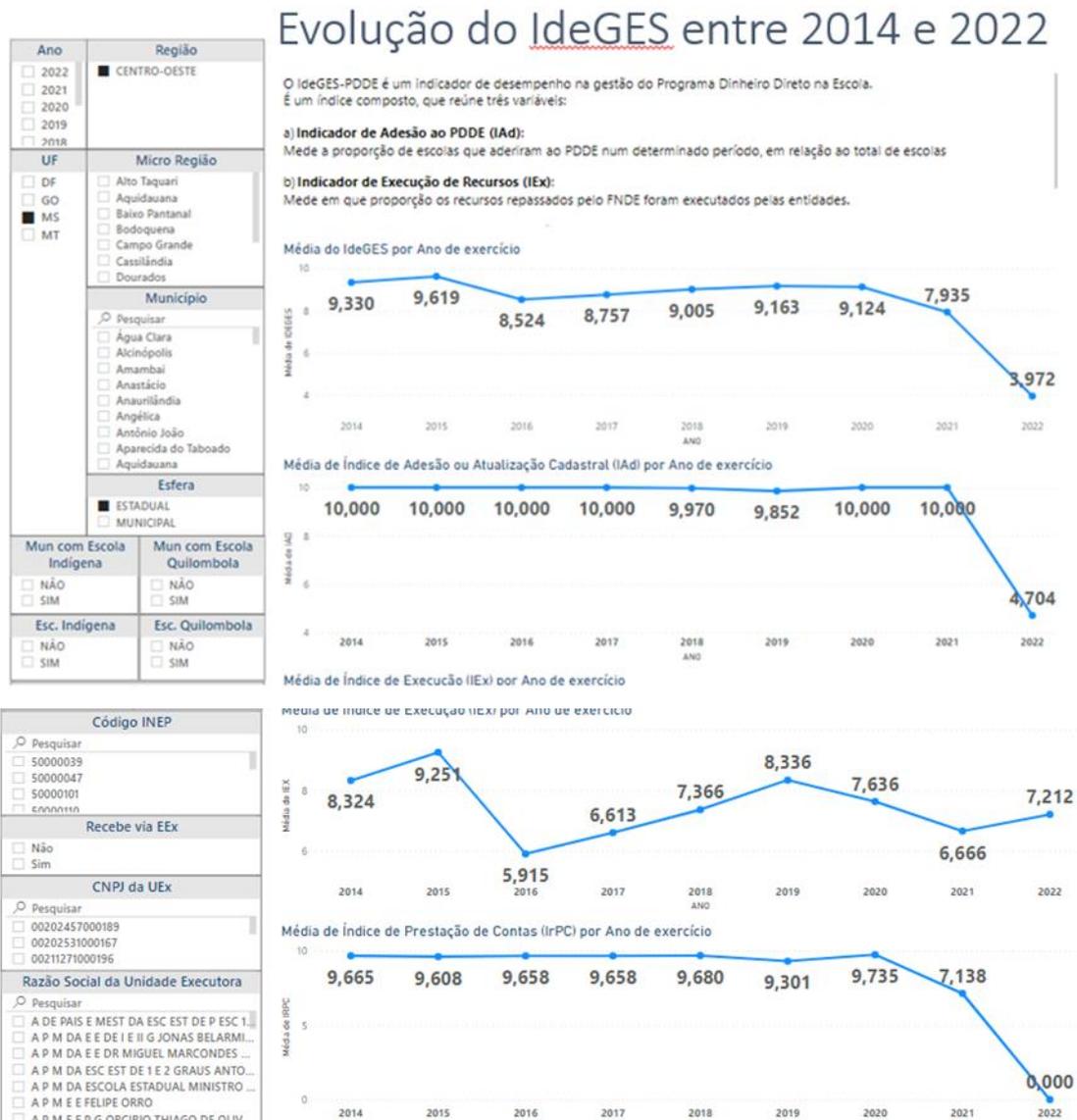


Fonte: COMAG/CGDME/DIRAE/FNDE. Painel BI do IdeGES: Microsoft Power BI (Obs: o IdeGES calculado em 2022 está incompleto em função do prazo ampliado para a prestação de contas em 2023).

Do mesmo modo ao analisar as escolas públicas da rede de ensino estadual do Mato Grosso do Sul, percebe-se que em especial ao longo do ano de 2022, o Índice de Execução registrou 7,2 acima das médias verificadas no Centro-Oeste (5,9) e no Distrito Federal (4,3).

A Figura 8 reflete os Índices de desempenho das escolas da rede estadual do Mato Grosso do Sul.

Figura 8 – Séries históricas, entre 2014 e 2022, da evolução do IdeGES PDDE e dos seus indicadores, nas escolas estaduais atendidas pelo PDDE e Ações Integradas no Mato Grosso do Sul.



Fonte: COMAG/CGDME/DIRAE/FNDE (Obs: o IdeGES calculado em 2022 está incompleto em função do prazo ampliado para a prestação de contas em 2023).

Corroborando com esses achados, o Centro Colaboradores de Apoio ao Monitoramento e à Gestão de Programas Educacionais - Cecampe-Centro-Oeste⁸, sob o comando da Universidade de Brasília (UNB), parceira do FNDE que realiza atividades de assistência técnica e monitoramento a fim de apoiar estados, municípios e escolas a aprimorarem a execução e o desempenho do PDDE e suas Ações Integradas, tem apresentado relatório que sinaliza os

⁸ Dados disponíveis em <http://www.cecampe.unb.br/>

problemas identificados previamente nos *surveys* realizados, indicando que o uso da legislação do PDAF-DF para tratar a execução dos recursos federais do PDDE é uma das explicações da baixa execução dos recursos do PDDE.

Já no Estado do Mato Grosso do Sul, a secretaria de educação mantém um espaço no seu portal exclusivo sobre informações da execução do PDDE, que pode ser consultado em: <https://www.sed.ms.gov.br/pdde/>. Nele as escolas têm informações sobre o fluxo das tramitações bem como o detalhamento das principais dúvidas que surgem durante a execução dos gastos dos recursos do PDDE, demonstrando a alta execução desses recursos nos estabelecimentos de ensino de sua jurisdição.

De acordo com Trindade (2015), a situação do PDDE no Distrito Federal (DF) é crítica, uma vez que as escolas têm apresentado dificuldades para realizar a prestação de contas dos recursos recebidos. Em relação aos recursos do PDAF, em 2022, transferidos às unidades escolares do DF evidenciou a mais um montante de R\$ 385,7 milhões em comparação aos recursos repassados, no mesmo ano, do PDDE Básico e às Ações Integradas. Não há registro no endereço eletrônico da SEEDF de saldos acumulados relativos ao PDAF.

A situação em Mato Grosso do Sul (MS) é mais positiva em relação ao Distrito Federal, uma vez que o Estado apresentou um índice de 95% de suas escolas conseguiram prestar contas dos recursos recebidos. Trindade (2015) destaca que esse resultado pode ser explicado pelas ações do governo estadual, que têm buscado orientar e capacitar os gestores das escolas para a correta utilização dos recursos descentralizados diretamente para as unidades escolares.

Portanto, pode-se concluir que a efetividade dos gastos dos recursos descentralizados diretamente às unidades escolares está diretamente relacionada à capacidade das escolas em realizar uma gestão eficiente dos recursos recebidos, bem como à ação dos governos estaduais em orientar e capacitar os gestores das escolas para esse fim.

A falta de capacitação dos gestores escolares, a flexibilização na prestação de contas, a transparência e a regularidade na descentralização dos recursos impedem, de certa forma, a autogestão escolar nos planos financeiro, administrativo e didático.

2.3 Considerações sobre o Capítulo

A partir dessa problemática apresentada que envolve os programas, entende-se a necessidade e a importância dessa reflexão para melhoria das condições escolares que os programas de descentralização se propõem, justificando o estudo.

A construção do referencial teórico partiu primeiramente na exploração das informações em leis, regulamentos, documentos, manuais e relatórios sobre a concepção e execução dos recursos financeiros do PDDE, bem como de programa similares estaduais de descentralização de recursos no Estado do Mato Grosso do Sul e no Distrito Federal, objeto deste estudo.

CAPÍTULO 3 – GESTÃO FINANCEIRA DESCENTRALIZADA NA ESCOLA PÚBLICA DE EDUCAÇÃO BÁSICA

A partir das ideias ou teorias construídas, assim como de elementos conceituais ou subjetivos, não baseados em evidências empíricas, é basilar para o processo de democratização da escola, consubstanciada no regime de colaboração por meio do pacto federativo, a autonomia, a transparência, a descentralização do poder e sobretudo a participação efetiva da comunidade escolar nas decisões pedagógicas, administrativas e financeiras da escola.

Segundo Campelo (2011), as lutas pela democratização da educação inserem-se no conjunto das lutas sociais pela redemocratização do País no final dos anos 70 e 80. As produções acadêmicas na área revelam não apenas as características dos movimentos sociais e das políticas públicas, como também o esforço em sistematizar o entendimento sobre a democracia no âmbito dos sistemas educativos e dos estabelecimentos escolares públicos.

Os profissionais da educação, em regra geral, ao questionar e estabelecer o termo que irá utilizar em sua prática e discurso educacional, já admite aspectos que indicam a consolidação pessoal de um novo modelo para a administração escolar. Modelo este, que pressupõe mudanças profundas nas normas, regras e princípios da administração escolar. Tais mudanças, inseridas em um contexto histórico-social e voltadas para a os óculos corretos ou incorretos que permitem a capacidade de observar o mundo moderno nitidamente, reivindicam uma administração sustentada pelos pilares da democracia e da participação (Campelo, 2011).

Na perspectiva da política de descentralização que sugere uma corresponsabilidade dos envolvidos na execução da gestão financeira, nota-se que as pessoas da comunidade escolar sinalizam uma condição de não pertencimento à atividade em questão, pois não se incluem como responsáveis diretos pela ação.

Estudos sobre gestão democrática abordam a participação como temática principal, mas ao contrário do que se pensa em relação à convivência entre os membros da comunidade escolar, os mecanismos adotados pelos sistemas de ensino para a efetivação do projeto de democracia na escola se caracterizam por manterem diretores, vice-diretores, professores e funcionários monopolizando a participação social. Assim, “a escola ainda é vista pelos usuários como propriedade do governo ou do pessoal que nela trabalha” (MENDONÇA, 2001, p. 87).

Segundo o autor, tal monopolização está relacionada com a cultura patrimonialista da sociedade brasileira, na qual os dirigentes confundem o público com seus interesses particulares:

“[...]parece existir um consenso sobre a necessidade de descentralização no campo da educação pública. [...] Apesar da descentralização não ser intrinsecamente democratizante, é corrente a confusão conceitual sobre o tema, estabelecendo ligação direta entre a centralização e o autoritarismo, entre a descentralização e a democracia”. (MENDONÇA, 2001, p. 92).

O autor conclui, segundo suas reflexões, que a gestão democrática faz parte da doutrina das políticas educacionais dos dias atuais, ainda que existem resistências à sua plena efetivação, como por exemplo, a inflexibilidade da rotina administrativa escolar, o autoritarismo enraizado nas relações dos sistemas de ensino nas unidades escolares, a resistência do corpo docente, a própria comunidade escolar beneficiária da gestão democrática o que traduz em atitudes de acomodação e falta de conscientização da comunidade interna e externa à escola, ou seja, a ausência do sentido de pertença ao dia a dia da escola, mesmo em relação àqueles que trabalham na própria escola.

Assim como Mendonça (2001) traz a herança patrimonialista como possibilidade de entendimento acerca das dificuldades de implantação da democracia na escola, na concepção de Chauí (2012) existe uma tradição brasileira em valorizar a competência técnico-científica, ou seja, cabe ao detentor dessa competência as tarefas de mando e direção. Tal concepção acaba por influenciar diretamente no grau de participação dos integrantes da comunidade escolar nas discussões e decisões relativas ao seu cotidiano.

Nessa perspectiva de construção coletiva, o desafio é trazer os pais e responsáveis para os debates, discussões e reflexões dentro do ambiente escolar em que seus filhos fazem parte, e como despertá-los para entenderem que fazem parte nos anseios das ações e projetos educacionais, nos debates e nas tomadas de decisão acerca do dia a dia da escola. Mesmo em um contexto em que se pode afirmar que as políticas públicas de descentralização contribuem para a desresponsabilização do Estado no sucesso ou no fracasso dos estabelecimentos escolares, tem-se como urgente intensificar a participação dos pais e responsáveis dos alunos.

O diretor e o vice-diretor da escola pública precisam ir além das questões políticas pedagógicas que envolvem o seu dia a dia no “chão da escola” pública. Para tanto, a gestão democrática em educação precisa ser alicerçada dentro da possibilidade de uma ação administrativa na perspectiva de construção coletiva, criando mecanismos que viabilizem a participação de toda a comunidade escolar nas decisões dos processos administrativo, financeiro e educativo.

O diretor e o vice-diretor da escola não podem e nem deve imbuir-se de ser um líder autoritário, inflexível, atores que exerçam uma soberania nas complexas relações que permeiam tanto a organização da escolar, ou seja as decisões unilaterais nos processos administrativo, financeiro e pedagógico quanto as inter-relações entre os diversos atores da comunidade escolar. Certamente, eles não desejam essa soberania ou atitudes que levem a decisões unilaterais, mas as circunstâncias em volta do cargo podem levar a essas condições.

Silva (2016), em estudo abrangente sobre o papel do diretor nas escolas públicas do Distrito Federal, elaborou um percurso histórico do tratamento dispensado a esse servidor ao longo do tempo e descobriu que a Secretaria de Educação, independentemente do projeto de educação vigente, tende a implantar um modelo de gestão cuja centralidade das atribuições recaía, em última instância, sob a responsabilidade do diretor.

Para a autora, a partir da política de descentralização financeira iniciada nos anos 1990 e, principalmente, no início da alocação direta de recursos na escola, o diretor passou a assumir mais essa atribuição com a exclusividade no uso de suas funções e, dessa forma, *“foi se transformando cada vez mais em um profissional polivalente, do tipo faz tudo na escola”* (SILVA, 2016, p. 66). Com o advento do PDDE, em 1995, e, posteriormente, do PDAF, em 2007, instituído pelo Decreto Distrital nº 28.513, a gestão financeira de fato passou a fazer parte do conjunto de obrigações dos estabelecimentos escolares com ênfase no diretor.

Silva (2019), em seu estudo aponta que a centralidade do diretor em muitas atribuições na escola e, em particular, na gestão financeira dos recursos oficiais pode representar uma eminente imposição da lógica racional formal direcionada às organizações que constituem o Estado moderno em que a figura de uma autoridade, de um chefe ou de um mandatário se faz necessária. Combater o imperativo burocrático contido nesse sistema institucional que coloca o diretor como gerente de produções no mundo do capital não é tarefa fácil, mas há de ser um ato eivado de consciência política daqueles que defendem a educação como meio transformador da realidade e veem a escola como espaço de resistência.

Assevera o autor, que a gestão financeira se realizada à guisa de preceitos legais da política de descentralização financeira e consubstanciada pelo que versa o projeto político pedagógico, deveria ser uma atividade fundamentada absolutamente em bases democráticas e com a participação ativa da comunidade escolar em todas as fases do processo. No entanto, percebe-se que à medida que os objetivos propostos pela descentralização financeira vão se materializando, ou seja, quando os recursos financeiros são operacionalizados de forma palpável diretamente pela escola, surge uma relação antagônica entre a autonomia propalada pela gestão financeira e os meios administrativo burocráticos utilizados para o seu controle, o que seria uma das inconsistências encontradas no macrossistema.

Na prática, Silvia (2019) sinaliza que a unidade escolar deve seguir rigorosamente as orientações dos órgãos centrais, sob pena de receber sanções administrativas e até a paralização das transferências dos recursos financeiros, por falta de prestação de contas. Por consequência, o gerenciamento dos recursos dentro da escola, à medida que se consolida como procedimento formal, vai se afunilando ao ponto de ser centralizado a uma única figura, o diretor ou a autoridade do órgão central local, sob a jurisdição do estabelecimento escolar.

Considerando que a participação de toda a comunidade escolar é fundamental, Brito (2011) destaca a gestão democrática, estabelecendo comparação com o que ele denomina de *gestão participativa*. No seu entendimento, existem diferenças entre gestão democrática e gestão participativa, a saber:

“[...] na medida em que a primeira trata de processos de decisão, mesmo em consonância com a comunidade, e, a segunda, trata da participação direta da comunidade na tomada de decisões. Assim sendo, a gestão democrática é sempre participativa, porém, nem toda gestão participativa é democrática. Essa visão de gestão em uma escola envolve professores, funcionários, pais, alunos e comunidade, bem como as partes interessadas na melhoria do processo pedagógico”. (BRITO, 2011, p. 25).

De acordo com o autor, o processo administrativo pedagógico da escola deve ser composto por mecanismos que garantam a participação e a cooperação e, para que isso ocorra, é urgente a conscientização de todos os atores envolvidos na comunidade escolar. A escola deve estar sempre preparada para receber os pais quando estes a procuram e acessível aos seus anseios e sugestões. Algumas medidas contribuem no sentido de facilitar e incentivar a participação de todos nos debates e decisões, ou seja, para que a democracia na escola seja alcançada é necessário o diálogo e o debate aberto sobre questões importantes e a escola deve estar preparada para aceitar o posicionamento das famílias no processo educacional e na construção de seus projetos pedagógicos (BRITO, 2011, p. 35).

A unidade escolar que se pretende caracterizar-se como democrática e alicerçada pelas relações sistêmicas e horizontalizadas não pode guiar-se pela racionalidade e conveniência burocrática. Dimensionar os impactos da gestão financeira na estrutura da escolar torna-se algo imperativo e relevante.

A relevância concreta dos recursos financeiros aportados à escola não deve se constituir como um problema; muito pelo contrário, há um reconhecimento por parte dos profissionais da educação na utilização desses recursos financeiros na infraestrutura da escola e sobretudo no desenvolvimento das questões pedagógicas para a melhoria da educação pública. Assim, o cerne da questão é primordial na gestão financeira do PDDE e do PDAF, que pode ser gerida sem incorrer em prejuízos na gestão democrática com a participação da comunidade escolar nas decisões de caráter pedagógico, administrativa e financeira com amplo processo e ações de informações internas no estabelecimento escolar, de modo a atribuir ao colegiado da unidade escolar a possibilidade de decidir sobre a destinação dos recursos financeiros, sem comprometer as decisões do diretor da escola.

Segundo Schlesener (2006), a gestão democrática é um processo contínuo, gerador de uma nova experiência de gestão participativa da sociedade civil, que nasce da consciência crítica elaborada na ação e no debate, não mais enraizada no individualismo nem nos objetivos do mercado e do consumo, torna-se visível a necessidade de analisarmos se a política de descentralização do financiamento da educação, desdobrada em programas de dinheiro direto na escola, como por exemplo o PDDE e o PDAF objeto deste estudo, tendo o Conselho Escolar como Unidade Executora, está comprometida realmente com a democratização e autonomia da escola no sentido empírico da gestão financeira e no cotidiano escolar que analisaremos na sequência.

3.1 Desburocratização na Execução do PDDE e PDAF

Abrúcio (2010), defende que é preciso compreender a dinâmica federativa, tanto a mais geral como a que atua especificamente no setor educação, para entender o atual modelo educacional e buscar seu aperfeiçoamento.

No federalismo as políticas públicas devem ser organizadas de modo a garantir a coordenação entre todos os atores territoriais, significando:

[...] em grande medida, uma complexificação tanto do processo decisório como de sua legitimação, uma vez que cresce o número de atores e de arenas capazes de definir os rumos da ação coletiva. Tal conformação institucional contém potencialidades democráticas, como a aproximação dos governos de suas comunidades (pela via da descentralização), o respeito às peculiaridades regionais

dentro de uma nação e a adoção do princípio da barganha e da negociação como balizadores do processo político (Abrúcio, 2010).

Para Moraes (2010), no federalismo o princípio da autonomia federativa é intrínseco, pois “os três entes são autônomos, ou seja, dotados de auto-organização e normatização própria, autogoverno e autoadministração”. Depreende-se de que a gestão se faz por meio da participação dos entes subnacionais, não podendo se constituir em ações de governança que prevaleçam aos interesses e aspirações autoritárias, sobretudo em relação ao que está normatizado pelo Estado.

3.1.1. Desburocratização na execução do PDDE

Estudo realizado, em dezembro de 2022, pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, em todo o território nacional, com o objetivo de viabilizar iniciativas de assistência técnica, monitoramento e avaliação, orientar a ação governamental para melhoria do desempenho e favorecer o exercício do controle social evidência como fator predominante, quando no estado há programa similar comparável ao PDDE, iniciativas exitosas de gestão descentralizada de recursos financeiros.

Nas discussões sobre o impacto da autonomia financeira das escolas para a construção de seus projetos pedagógicos como fator predominante nos gastos dos recursos, ainda prevalece nos sistemas de ensino a monopolização do órgão central e conseqüentemente dos diretores nos debates em foro de participação escolar.

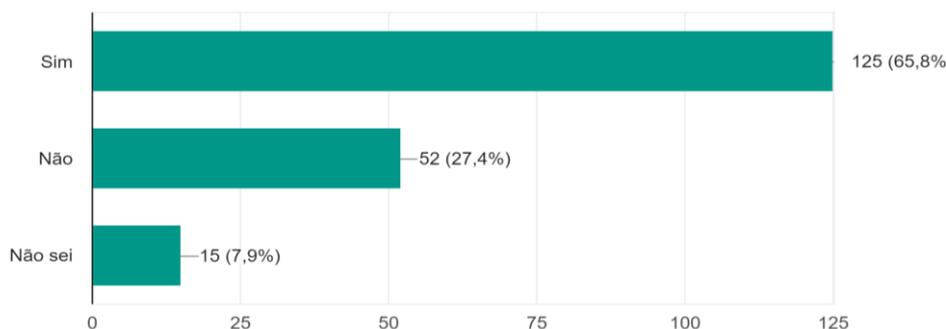
A partir de respostas obtidas pelas secretarias estaduais de educação, o Distrito Federal não se manifestou, o estudo apontou que há recursos descentralizados diretamente para as escolas públicas de Educação Básica da rede estadual, que não são recursos do PDDE.

Do questionário enviado por meio do Comunicado PDDE nº 096/COMAG/CGDME/DIRAE/FNDE⁹, revelou que 65,8% dos gestores estaduais que responderam ao formulário afirmaram que há programa similar ao do PDDE, apontando pelas mesmas diretrizes do PDDE, ou seja, na busca da autogestão, autonomia, com a participação da comunidade escolar, na execução dos recursos descentralizados diretamente ao estabelecimento escolar.

⁹ Comunicado disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/pdde/media-pdde/comunicados/2022/ComunicadoPDDEn096.2022PesquisaparaidentificaodeprogramaseiniciativasdedescentralizaofinanciraparaascolaspblicasdaRededeEducaoBsicadistintosdoPDDE.pdf>. Acesso em 15/Mai/2023.

Apenas 27,4% dos gestores estaduais registraram que não há repasse descentralizado diretamente para os estabelecimentos escolares da sua rede estadual. O Gráfico 9 representam esses dados a partir das respostas dos gestores estaduais.

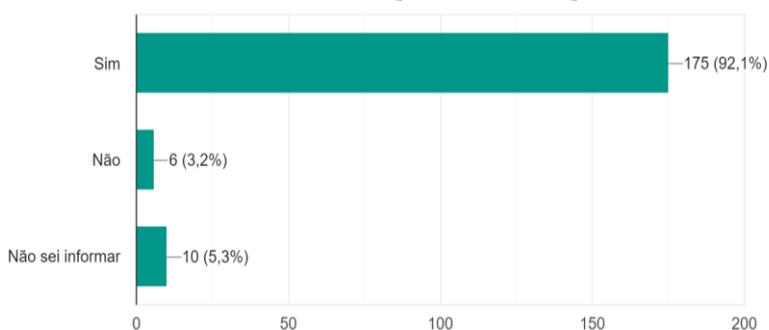
Gráfico 9 – Descentralização de recursos financeiros, pelas secretarias estaduais de educação.



Fonte: Prodoc/FNDE 914BRZ1149 – Produto 3º - Consultora Denise Bueno

Ainda, sobre essa articulação com a comunidade escolar 92% dos respondentes (gestores estaduais) afirmaram que a escola é orientada a identificar suas necessidades de forma conjunta com a comunidade escolar. Porém, 46% afirmam que as necessidades das escolas são definidas pela direção, levando em consideração as demandas apresentadas pela comunidade escolar. O Gráfico 10 apresentam esses dados.

Gráfico 10 – Necessidades da escola: articulação entre direção e comunidade escolar.



Fonte: Prodoc/FNDE 914BRZ1149 – Produto 3º - Consultora Denise Bueno

Nesses estudos realizados em dezembro de 2022 pelo FNDE, destacou-se o programa estadual denominado Programa de Autonomia Financeira Escolar (PROAFE), executados pelos Estados do Ceará, Espírito Santo, Goiás e Minas Gerais possuem as mesmas características, diretrizes e formato do PDDE, inclusive com a divulgação de um Guia de Execução no mesmo molde do Guia do PDDE¹⁰.

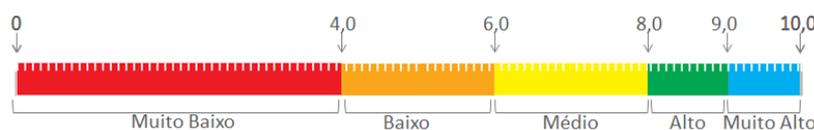
¹⁰ Guia de Execução dos recursos do PDDE, disponível em <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/pdde/emprego-dos-recursos>

A fim de monitorar a gestão financeira democrática na execução do PDDE foi instituído o Índice de Desempenho da Gestão Descentralizada do PDDE (IdeGES-PDDE), que serve para mensurar o desempenho da gestão descentralizada dos recursos do PDDE, com o objetivo de viabilizar iniciativas de monitoramento e avaliação, orientar a ação governamental para melhoria do desempenho do Programa. Este Índice foi construído com três variáveis, compostos pelos indicadores:

- **Indicador de Adesão ao PDDE (IAd)** – mensura a proporção de escolas que aderem ao PDDE em um determinado período, em relação ao total de escolas;
- **Indicador de Execução de Recursos (Iex)** – mensura em que proporção os recursos repassados pelo FNDE foram executados pelas entidades; e
- **Indicador de Regularidade com Prestação de Contas (IrPC)** – mensurado pelo total de prestação de contas nas situações de “aprovadas” e “aprovadas com ressalva”, na proporção do total das escolas vinculadas à Unidade Executora (Uex).

A proposta do IdeGES-PDDE parte do pressuposto que o bom desempenho do PDDE não é alcançado apenas quando, por exemplo, as entidades recebem os recursos. Entende-se que o desempenho do Programa em determinado ente federado apenas pode ser considerado satisfatório se alcança o máximo de seu público-alvo (adesão), se os recursos são utilizados (execução) e empregados nas finalidades do programa (prestação de contas).

O IdeGES varia de 0 a 10 e possuem periodicidade anual. Assim, pode-se aferir o desempenho da gestão do PDDE em vários níveis de segmentação, como por rede de ensino (estadual ou municipal), localização geográfica (regiões, unidades da federação, meso e microrregiões e municípios), porte de municípios (metrópoles, grandes, médias e pequenas cidades), entre outras tipologias. As faixas de classificação do IdeGES-PDDE, são:



O cálculo é definido pela média simples, onde o valor de cada um dos índices (Iad, Iex, IrPC) é somado, multiplicado por 10 e dividido por 3 (número de índices), obedecida a seguinte fórmula:

$$\text{IdeGES PDDE} = \left(\frac{(\text{IAd} + \text{IEx} + \text{IrPC}) * 10}{3} \right)$$

O Índice abrange todo o território nacional, focado na gestão dos recursos destinados às redes públicas de ensino, e seus dados se encontram disponíveis no espaço do PDDE no sítio do FNDE, não havendo dificuldade de sua obtenção.

O IdeGES-PDDE pode ser acompanhado em tempo real através de um painel virtual, dinâmico que foi elaborado utilizando-se da estratégia *Business Intelligence* (BI) e é de acesso público por meio da página *Monitore o PDDE*¹¹. O painel do IdeGES exibe informações sobre o desempenho da gestão descentralizada do PDDE em todo território nacional. Nele, podem ser listados a evolução da unidade escolar, consulta de cálculo de Uex que receberam recursos, bem como verificar quais foram as Uex que receberam a parcela desempenho, com base nos critérios de priorização definidos em normativo específico do FNDE.

As Figuras 9, 10 e 11 apresentam a média Brasil por Indicador **Iad**, **Iex** e **IrPC**, por ano de exercício entre 2014 e 2022.

Figura 9 – Média de Índice de Adesão ou Atualização Cadastral, no período de 2014 e 2022.



Fonte: COMAG/CGDME/DIRAE/FNDE. Painel BI do IdeGES: Microsoft Power BI.

Figura 10 – Média de Execução, no período de 2014 e 2022



Fonte: COMAG/CGDME/DIRAE/FNDE. Painel BI do IdeGES: Microsoft Power BI.

Figura 11 – Média de Índice de Prestação de Contas, no período de 2014 e 2022

¹¹ Monitore o PDDE, disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/pdde/monitore-o-pdde>



Fonte: COMAG/CGDME/DIRAE/FNDE. Painel BI do IdeGES: Microsoft Power BI (Obs: o Índice de Prestação de Contas calculado em 2022 está incompleto em função do prazo ampliado para a prestação de contas em 2023).

Ainda nessa esteira de desenvolver mecanismo para desburocratizar a execução dos recursos do PDDE, o FNDE firmou parceria com Centros Colaboradores de Apoio ao Monitoramento e à Gestão de Programas Educacionais (CECAMPES)¹². Os Cecampes realizam ações como: (i) formação de gestores, conselheiros e demais agentes envolvidos com a gestão descentralizada do PDDE, capacitando-os quanto aos aspectos conceituais, normativos e operacionais necessários à execução e ao acompanhamento dessas políticas; (ii) assessoria técnica a entes federados e entidades envolvidas com a gestão descentralizada do Programa, especialmente quanto aos processos de adesão, execução e prestação de contas, contribuindo para solução de problemas e superação de obstáculos que possam comprometer os resultados da política; (iii) realização de levantamentos de dados, pesquisas, estudos e demais análises para monitoramento e avaliação, a fim de subsidiar a tomada de decisão para melhoria no desempenho do PDDE; (iv) desenvolvimento e aplicação de modelos, métodos, técnicas, produção de material instrucional (cartilhas, manuais, folders etc.) e tecnologias que contribuam para o aperfeiçoamento da gestão do PDDE, favorecendo para elevar a eficácia, eficiência, efetividade e sustentabilidade dessa política pública; e (v) elaboração e implementação de projetos de intervenção para melhoria do PDDE, solução de problemas e superação de obstáculos que possam comprometer os resultados do Programa.

A seleção dos Cecampes ocorreu por meio de um processo público de habilitação das Instituições Federais de Ensino Superior (Ifes), estão divididos nas cinco Regiões do Brasil. A Figura 12 apresenta as cinco Universidades habilitadas.

Figura 12 - Centros Colaboradores de Apoio ao Monitoramento e à Gestão de Programas Educacionais.

¹² Os Cecampes são universidades parceiras do FNDE que realizam atividades de assistência técnica e monitoramento a fim de apoiar estados, municípios e escolas a aprimorarem a execução e o desempenho do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) e suas Ações Integradas, do Programa Caminho da Escola e do Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (Pnate). Maiores informações podem ser obtidas no sítio: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/pdde/cecampes-centros-colaboradores-de-apoio-ao-monitoramento-e-a-gestao-de-programas-educacionais>

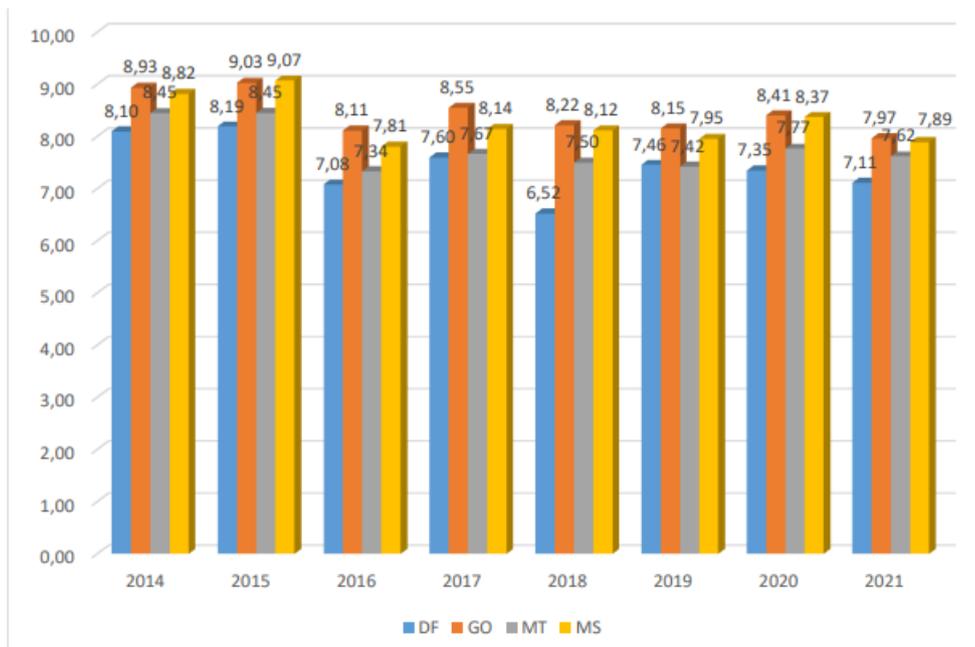
Região	Universidade	E-mail/site
Norte	Universidade Federal do Pará	Site: https://cecampenorte.ufpa.br/index.php/pt-br/ Instagram: https://www.instagram.com/cecampe_norte Facebook: Cecampe Norte E-mail: cecampenorte@ufpa.br
Nordeste	Universidade Federal da Paraíba	Site: https://www.cecampe.ufpb.br/ Instagram: https://www.instagram.com/cecampenordeste/ E-mail: cecampenordeste@gmail.com
Centro-Oeste	Universidade de Brasília	Site: http://www.cecampe.unb.br/ Instagram: https://www.instagram.com/cecampe.co/ Facebook: https://www.facebook.com/cecampe.co/ E-mail: cecampe.co@unb.br
Sudeste	Universidade Federal de Uberlândia	Site: http://www.proexc.ufu.br/cecampesudeste Instagram: https://www.instagram.com/cecampesudeste/ Facebook: https://www.facebook.com/cecampe.sudeste E-mail: contatocecampeufu@gmail.com
Sul	Universidade Federal do Rio Grande do Sul	Site: https://www.ufrgs.br/cecampe-sul/ Instagram: https://www.instagram.com/cecampesul/ Facebook: https://www.facebook.com/cecampesul E-mail: cecampe-sul@ufrgs.br

Fonte: COMAG/CGAME/DIRAE/FNDE. Portal FNDE.

Em especial o Cecampe Centro-Oeste, teve como objeto estudo no Estado de Mato Grosso do Sul e no Distrito Federal, em seu “Relatório de Análise do IdeGES na região Centro-Oeste dos últimos cinco anos a contar do início do projeto”¹³, apresentado em dezembro de 2022, ao FNDE, o qual apontou que a média encontrada do IdeGES-PDDE, no período de 2014 a 2021, sofre queda em 2018 para os quatro estados da Região, e em seguida leve aumento, se mantendo estável nos anos de 2019 a 2021. O Estado de Mato Grosso do Sul, quando comparado à média do Distrito Federal, mostra-se acima em todo o período. A Figura 13 apresenta essas médias.

Figura 13 - Média dos IdeGES-PDDE por UF no Centro-Oeste, no período de 2014 a 2021.

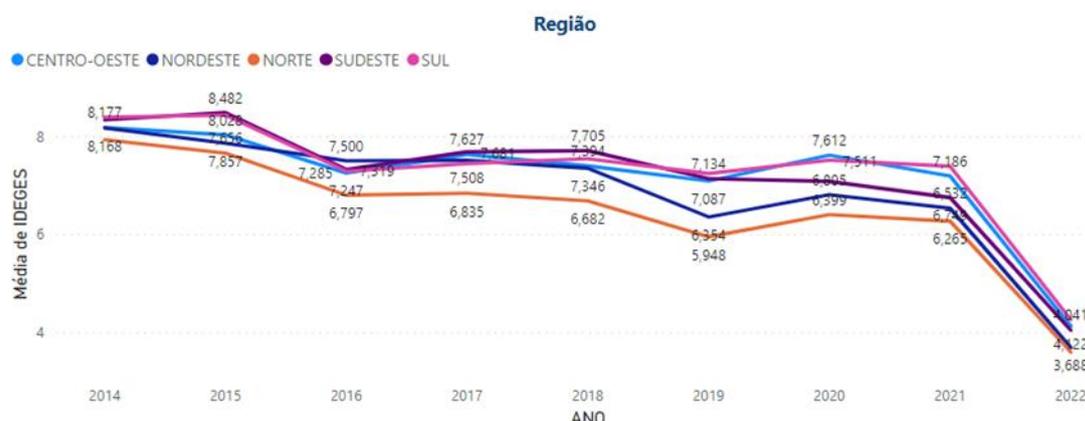
¹³ O Cecampe da Região Centro-Oeste é coordenado pela Universidade de Brasília (UnB) e seu “Relatório de Análise do IdeGES na região Centro-Oeste dos últimos cinco anos a contar do início do projeto”. Disponível no site: <http://www.cecampe.unb.br/>



Fonte: Cecampe Centro-Oeste, Relatório de Análise do IdeGES na região Centro-Oeste dos últimos cinco anos a contar do início do projeto.

Nas informações nacionais obtidas no “Monitore o PDDE”, em *Business Intelligence* (BI), com dados do IdeGES-PPDE – período de 2014 a 2022, a Região Centro-Oeste apresenta o segundo maior índice com a média 4,1 obtida no ano de 2022, em comparação as demais Regiões do país. Notadamente no Estado do Mato Grosso do Sul, em comparação as 27 (vinte e sete) Unidades da Federação, tem o nono maior IdeGES-PPDE com a média de 4,0. Já o Distrito Federal ocupa a décima quinta posição com a média de 3,78. As Figuras 14 e 15 apresentam essas médias por Região e Unidade da Federação.

Figura 14 – Média de IdeGES-PPDE por Região, período 2014 a 2022.

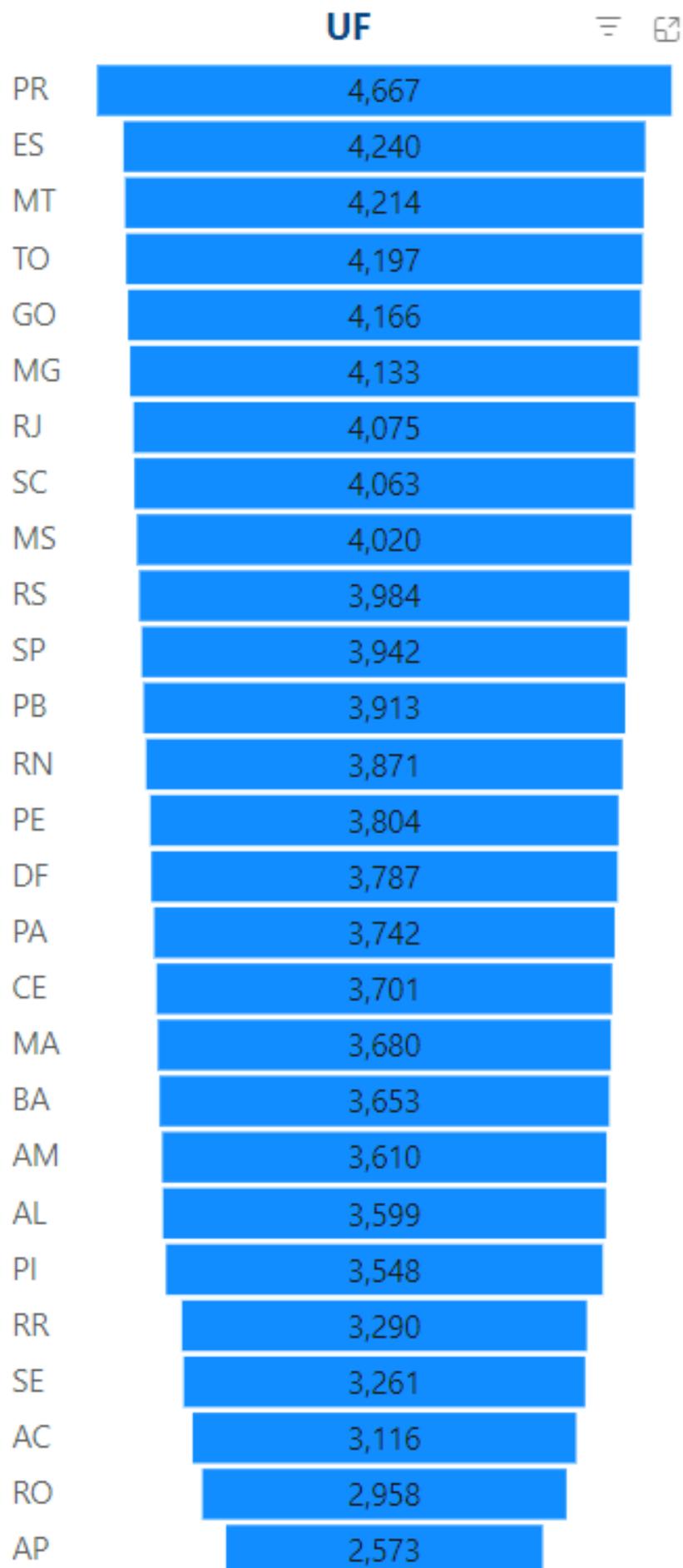


Fonte: COMAG/CGDME/DIRAE/FNDE (Obs: o IdeGES calculado em 2022 está incompleto em função do prazo ampliado para a prestação de contas em 2023)

Figura 15 – Média de IdeGES-PPDE por Região e UF, em 2022.

Região

SUL	4,259
CENTRO-O...	4,122
SUDESTE	4,041
NORDESTE	3,688
NORTE	3,592



Fonte: COMAG/CGDME/DIRAE/FNDE. Painel BI do IdeGES: Microsoft Power BI (o IdeGES calculado em 2022 está incompleto em função do prazo ampliado para a prestação de contas em 2023)

3.1.2. Desburocratização na execução do PDAF

Ao longo dos últimos anos a Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal (SEEDF) implementou algumas medidas no sentido de agilizar a execução e dar transparência à prestação de contas do Programa de Descentralização Financeira e Orçamentária – PDAF, como, por exemplo, a criação do Cartão PDAF, o credenciamento de fornecedores e a simplificação na prestação de contas do Programa.

O Cartão PDAF foi criado a partir do Decreto Distrital nº 42.403, de 18 de agosto de 2021, que viabiliza a utilização de recursos do PDAF para aquisição de produtos e serviços junto aos fornecedores credenciados pela SEEDF e pela Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Administração (SEPLAD), em parceria com Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE), Unidade do Distrito Federal, Banco de Brasília S.A. (BRB) e outras entidades. O cartão pré-pago concedido pelo BRB substituiu o uso de cheques na movimentação dos recursos do PDAF transferidos às unidades escolares e das regionais de ensino da Rede Pública de Ensino do Distrito Federal, e tem por objetivo permitir maior eficiência, transparência e celeridade na prestação de contas.

Além do cartão bancário, há um aplicativo com o catálogo das empresas cadastradas e selecionadas pela Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Administração (SEPLAD), o qual permite às unidades escolares para que solicitem as demandas de aquisição e serviços das escolas. O aplicativo apresenta os fornecedores que disponibilizam o serviço solicitado pela unidade executora e que estão mais próximos dessa escola. O aplicativo qualifica o fornecedor de forma cronológica no credenciamento (por data de entrada no sistema) e pelo tipo de serviço. Quando o primeiro fornecedor da lista é contemplado, o sistema seleciona o seguinte e assim por diante.

O credenciamento de empresas, incluindo as microempresas, é feito por meio de editais publicados na página do PDAF, no site da Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal. O processo de credenciamento de fornecedores está permanentemente aberto e a inscrição pode ser realizada a qualquer momento, respeitando as orientações dos editais. Para se inscrever, os empresários precisam apresentar documentos que comprovem habilitação e qualificação técnica e econômica, conforme a atividade exercida. Esse mecanismo garante a

regularidade fiscal dos fornecedores e prestadores de serviço. Atualmente, há a possibilidade de inscrição de mais de cem fornecedores.

Os valores dos serviços estão descritos nos editais, são tabelados e atualizados a cada ano e revisto a cada três meses pela Secretaria de Compras Governamentais, Unidade orgânica da SEPLAD. Já produtos e materiais são remunerados conforme um banco de preços. Com o pré-cadastro das empresas fornecedoras, os(as) diretores(as) das escolas não precisam realizar a pesquisa de três orçamentos, já que, uma vez credenciados, os fornecedores aceitam o valor previsto no banco de preços.

Em parceria com a SEEDF, o Sebrae-DF promove capacitação técnica para facilitar o credenciamento de prestadores de serviços de instituições públicas de ensino, com o objetivo de apoiar o empreendedor que queira se credenciar ao Cartão PDAF.

A prestação de contas do uso dos recursos do Programa é feita semestralmente em assembleia geral com aprovação do conselho escolar. Ela foi facilitada com a existência de um painel digital (dashboard) do aplicativo BRB, no qual todos os gastos realizados podem ser acompanhados pelos gestores escolares de uma forma pública, transparente, auditável e integrada.

Nessa trajetória, sob o aspecto de promover iniciativas com vistas à melhoria da qualidade do processo educativo como o foco na desburocratização na execução do Programa de Descentralização Administrativa e Financeira (PDAF), a SEEDF regulamentou procedimentos¹⁴ relacionados às transferências do PDAF e uso do Cartão PDAF, dentre os quais destacamos:

- **Termo de Colaboração:** instrumento de formalização de parcerias propostas pela SEEDF, que tem como objetivo principal a operacionalização do PDAF, com transferência de recursos financeiros para a execução do plano de trabalho pactuado;
- **Plano de Trabalho:** documento derivado do Termo de Colaboração, a ser elaborado de acordo com o roteiro proposto pela administração pública distrital, que será apresentado em consonância com a Proposta Pedagógica ou Projeto Político Pedagógico e o Plano de Gestão da Unidade Escolar, e que conterá as

¹⁴ Portaria nº 614, de 18 de novembro de 2021, da Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal, estabeleceu os procedimentos relacionados ao Decreto nº 42.403, de 18 de agosto de 2021, que regulamentou a Lei nº 6.023, de 18 de dezembro de 2017. Disponível em: https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/6ae4fc2095de4457972badd83d5b9a35/Portaria_614_18_11_2021.html

prioridades administrativo-operacionais para um conjunto de despesas a serem executadas durante a vigência do Termo de Colaboração;

- **Plano de Ação:** instrumento que detalha as ações, exceto aquelas de caráter pedagógico, que serão executadas pela Unidade Executora, a ser elaborado após a publicação da portaria de descentralização dos recursos do PDAF, incluindo os de emenda parlamentar, quando for o caso, em conformidade com o Plano de Trabalho, para alcance dos objetivos pactuados no Termo de Colaboração;
- **Relatório Síntese de Execução Semestral – RSES:** documento a ser elaborado pela Unidade Executora, semestralmente, a partir das informações cadastradas no aplicativo do Cartão PDAF, contendo todos os pagamentos efetuados por credor, as datas, o número do documento de comprovação contábil, comprovante de recebimento dos materiais e/ou serviços e entre outras informações necessárias à prestação de contas parcial; e
- **Resumo de Execução Financeira Anual – REFA:** documento que resume a atividade financeira anual da Unidade Executora, a partir das informações cadastradas no aplicativo do Cartão PDAF, contabiliza as receitas e despesas, bem como os subitens de despesa executados, entre outras informações necessárias à prestação de contas anual.

Essas iniciativas da SEEDF, somadas as ações e decisões das Unidades Executoras, relacionadas à operacionalização dos recursos do PDAF para a implementação do plano administrativo anual, que engloba o projeto político-pedagógico e o plano de gestão, em consonância com as políticas educacionais vigentes e as normas e diretrizes da Rede Pública de ensino do Distrito Federal, nos parece razoável afirmar que se apresenta como objetivo principal a busca na implementação da gestão democrática e autonomia da gestão financeira das unidades escolares no âmbito do PDAF.

3.2 Entrevistas: percepção dos gestores da educação sobre a execução financeira do PDDE e PDAF

Os indutores das entrevistas foram focados nas categorias autonomia, participação social e democrática na escola, consubstanciados na racionalização da gestão financeira dos Programas PDDE e PDAF em quatro unidades escolares das redes públicas da educação básica dos estados: duas no Distrito Federal; e duas no Estado do Mato Grosso do Sul, escolhidas para este estudo.

Os critérios adotados para a escolha das quatro escolas entrevistadas, inicialmente foram classificadas todas as escolas de Educação Básica com base no Censo Escolar de 2022, notadamente dos referidos dois Estados participantes do PDDE por ordem decrescente do IDEB, seguida pela classificação em ordem decrescente do IdeGES, e, respectivamente em ordem decrescente da quantidade de estudantes. A partir desta classificação, foi selecionada as escolas urbanas com maior classificação no Distrito Federal e as escolas urbanas com maior classificação em Mato Grosso do Sul. Depois foi selecionada as escolas rurais com menor classificação (isto é, menores IDEB e IdeGES) no Distrito Federal e a escola rural com menor classificação em Mato Grosso Sul.

Com base nessa metodologia, as escolas selecionadas foram:

1 – CEF 01 do Cruzeiro, localizada na zona urbana de Brasília/DF, com 643 alunos computados no Censo Escolar de 2021, nota IDEB de 5,8 e IdeGES-PDDE com índice 10.

2 – CED Casa Grande, localizada na zona rural do Gama/DF, com 487 alunos computados no Censo Escolar de 2021, nota IDEB de 3,8 e IdeGES-PDDE com índice 8,47.

3 – EE Prof^a Nair Palácio de Souza, localizada na zona Urbana do Município de Nova Andradina/MS, com 291 alunos computados no Censo Escolar de 2021, nota IDEB de 6,4 e IdeGES-PDDE com índice 6,5.

4 – EE Padroeira do Brasil, localizada na zona rural do Município de Nioaque/MS, com 111 alunos computados no Censo Escolar de 2021, nota IDEB de 3,4 e IdeGES-PDDE com índice 9,74.

Conforme relatado na metodologia utilizada nesta pesquisa, a análise de conteúdo foi preponderantemente qualitativa por apresentar aderência na medida em que “as perspectivas qualitativas e quantitativas não se opõem então e podem até parecer complementares, cada uma ajudando o pesquisador a cumprir sua tarefa, que é extrair as significações essenciais da mensagem” (LAVILLE; DIONNE, 2007, p. 225).

No desenvolvimento dessa análise técnica qualitativa de conteúdo, a pesquisa exploratória valeu-se da construção iterativa dividida em questões subjetivas explicativas por ser adequada a este estudo, assim como nas definições das categorias na elaboração do Roteiro de Entrevista (Anexo 2), consoante ao problema desta pesquisa em harmonia aos seus quatro objetivos específicos.

As entrevistas foram divididas nos gestores de educação, a saber:

- Gestor do órgão central – secretaria estadual da educação;
- Diretores escolares;

- Professores; e
- Conselheiros escolares.

A análise dos conteúdos das entrevistas nesses segmentos exigiu nomeá-los com o intuito de manter o sigilo em relação aos entrevistados. Assim, para efeito desta pesquisa o gestor do órgão central é identificado como (G), o diretor da escola como (DE), o professor como (P) e o conselheiro escolar como (CE).

As análises das entrevistas com os referidos gestores de educação permitiram sintetizar no Quadro 6 - Síntese das categorias de análise, a partir das falas dos atores divididas pelas categorias autonomia, participação social e democrática na escola.

Essa síntese sugere que a gestão democrática da escola pública como exercício de participação de todos os atores da comunidade escolar, implica no envolvimento de todos os profissionais da educação quer seja concordando, discordando, propondo soluções que não seja restrita às ideologias desse ou daquele profissional.

A efetividade da gestão democrática se realiza na ação e no debate de todos os atores e não deve chocar-se em desinteresse dos membros do conselho escolar, contrariando ao interesse coletivo.

Quadro 6 – Síntese das categorias de análise.

Categorias	Gestores da Educação	Análise das Categorias
Autonomia	Gestor do órgão Central	Assistida e inflexível pelos normativos dos programas.
	Diretores escolares	É possível, mas ainda, é controlada pelo órgão central.
	Professores	Indiferentes ao processo. Pouco interesse.
	Conselheiros escolares	Não tem conhecimento da importância do seu papel na política pública.
Participação Social	Gestor do órgão Central	Entende que a escola não é madura o suficiente para esse processo.
	Diretores escolares	As decisões são impostas nas reuniões do conselho. As prioridades ou vem definidas pela regional ou definidas com o apoio do contador.

	Professores	Decisões impostas pelo diretor da escola. Não há exercício para motivar a participação dos pares nas prioridades da escola.
	Conselheiros escolares	Pouco interesse dos conselheiros impede uma maior participação. Alheio ao conhecimento do ambiente escolar.
Democratização Escolar	Gestor do órgão Central	Falta de um processo contínuo na comunicação e a falta de assistência técnica impede uma mobilização para a participação ativa da comunidade escolar.
	Diretores escolares	Insegurança jurídica nos gastos dos recursos descentralizados. Carência de um instrumento ou ferramenta mais ágil e prática para o controle do uso dos recursos descentralizados que viabilize a gestão democrática da execução dos recursos descentralizados.
	Professores	Decisões impostas pela direção da escola inviabiliza a gestão democrática.
	Conselheiros escolares	Alheio às necessidades da escola, com pouca ou nenhuma participação nos gastos dos recursos e nas suas prioridades.

Fonte: Elaboração do autor.

Esta síntese é fruto das entrevistas realizadas no mês de maio de 2022, com 16 (dezesseis) gestores, via aplicativo *Microsoft 365 – Teams*, por meio de perguntas elaboradas previamente divididas em cinco blocos: o primeiro tratou da apresentação do entrevistado e o seu histórico na gestão de recursos descentralizados diretamente para a escola; o segundo abordou sobre a autonomia na execução dos recursos descentralizados para a escola; o terceiro cuidou sobre a participação social e democrática na escola; o quatro dedicou a indução do órgão

central no debate sobre os gastos do recursos descentralizados à escola da sua rede; e o quinto lidou com a concomitância entre os recursos do PDDE e PDAF.

As considerações resultantes dessas entrevistas feitas com os gestores de educação encaminharam para elucidar os objetivos específicos deste estudo. Diante dessas considerações e evidências, a seguir apresenta-se os achados colhidos nas falas dos atores para cada objetivo específico do presente estudo.

➤ **Analisar a percepção dos gestores das escolas relacionada aos processos de autonomia, participação social e democratização escolar tanto no PDDE, como no PDAF.**

Nas falas unânimes dos atores chamou a atenção de que o processo de autonomia na escola, infelizmente, ainda é assistido e controlado quer seja nos regramentos impostos na política de descentralização, quer nas decisões impostas pelo órgão central e pelo diretor da escola em comum acordo com seu contador. Assim, fica prejudicada a participação social e a democratização no ambiente escolar para o desenvolvimento dos projetos pedagógicos, administrativos e financeiros no alcance da autonomia da gestão escolar.

Corroborando com esse entendimento destacam-se as seguintes falas:

“[...] É a necessidade maior de se fazer investimento naquele local, naquela escola. Então não passa pela mão do diretor, não é o tesoureiro de uma APM ou presidente que define, mas sim um colegiado amplo, né? [...], mas a escola não está preparada, ela não é madura o suficiente para esse planejamento.” (G).

“[...] *pra mim*...Se quiser nos realizar qualquer atividade diferenciada numa unidade escolar, ou seja, o verdadeiro papel social da política pública, vai ser pelo PDDE.” [...] (DE).

“[...] convivemos com promessas das regionais e da secretaria de educação de que os recursos chegaram, a escola se endivida e não há segurança de que esses recursos vão chegar” [...] (DE).

“[...] Alguns poucos membros interessam pela destinação da verba, sempre já é decidido pelo diretor,” [...] (P).

“[...] ainda por parte dos professores, imagina dos conselheiros, não tem conhecimento prévio dos recursos descentralizados e muito menos em que gastar” [...] (P).

“[...] os diretores vêm os conselheiros como meros participantes, não há oportunidade de uma discussão mais participativa, as coisas já vêm definidas só para votarmos” [...] (CE)

As respostas dos atores evidenciam a necessidade dos órgãos centrais em fomentar, mais ainda, a comunicação e a assistência técnica aos agentes executores para prevenir ou corrigir desvios, ajustar práticas tendentes a comprometer o alcance dos objetivos do PDDE ou PDAF,

em especial, aos conselheiros responsáveis pela fiscalização e anuência da prestação de contas relativos aos gastos efetuados durante o ano, como forma de mitigar falhas e dificuldades na execução dos recursos descentralizados.

➤ **Detectar mecanismos de indução das secretarias de educação do Estado do Mato Grosso do Sul e do Distrito Federal para execução de recursos descentralizados às escolas de sua rede.**

No aspecto de indução percebe-se que tanto no Mato Grosso do Sul como no Distrito Federal há um envolvimento dos setores das respectivas secretarias preponderantemente em normatizar e capacitar, por meio de palestras, os gestores das unidades escolares em relação aos gastos dos recursos descentralizados, notadamente na prestação de contas.

No Mato Grosso do Sul nota-se uma comunicação efetiva com as escolas da sua rede, adotando-se um processo administrativo e fluxo de deliberações do uso dos recursos pelos diretores na prevenção de falhas por meio de contrato de gestão e processos digitais entre a escola e a secretaria estadual de educação, focada em resultados para com os alunos, com base no Plano Decenal de Educação Estadual.

Já no Distrito Federal percebe-se um arcabouço legal bem estruturado e robusto, notadamente com parcerias firmadas com o Banco de Brasília S.A e o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE-DF). Contudo, carece, ainda, de uma comunicação mais efetiva, em especial diretamente com os diretores das escolas.

Na prática, resta o medo e insegurança dos diretores na execução dos recursos descentralizados via PDAF e PDDE. Assim como falta um instrumento ou ferramenta mais ágil e prática para o controle do uso dos recursos descentralizados, visto haver divisão no processo de gestão tanto pelas secretarias envolvidas, quanto nas Regionais de Ensino do Governo do Distrito Federal.

Nessa mesma linha de pensamento, ressalta-se as seguintes falas:

“Podemos dizer que hoje, sim. Ela sofre uma interferência, porque a gente quer acompanhar quanto secretaria, a parte de gasto do recurso, ele está sendo investido diretamente para o aluno, né? É então, hoje, todas as reformulações que acontecem dentro de algum saldo específico, a secretaria de educação acompanha pelas áreas técnicas. Então se é pelo PDDE Conectividade a área técnica da conectividade vai dar o parecer dela dizendo: olha. isso aqui realmente é interessante. Se ele é de Acessibilidade, vai passar pela infraestrutura para ver se aquela rampa, se aquele projeto tá ajustável, se aquilo está dentro da norma, se é um pedagógico específico, vai realmente determinar. Olha, isso aqui é para o ensino médio. Essa ação que você está fazendo realmente é eficaz? Então a gente tem hoje uma prerrogativa dentro desse escopo, do PDDE para não ter a revelia, se não acaba sempre comprando a mesma coisa. Investindo onde não se deve e ação pedagógica do PDDE sempre deixa a desejar e já aí no caso.” (G).

“tanto as verbas do governo federal PDDE quanto as verbas do DF chamada PDAF são passíveis de controle pelos órgãos da secretaria de Educação do Distrito Federal, portanto nem sempre ocorre a aceitação das decisões da comunidade escolar para utilização das verbas pois é necessário haver uma consulta de viabilidade e evitar duplicidade de gastos.” (DE)

Conclui-se, portanto, que são primários os mecanismos de indução por parte das secretarias estaduais de educação nas ações relativas aos gastos dos recursos descentralizados, visto haver priorização do órgão central em normatizar e burocratizar os papéis da prestação de contas, e na prática se verifica somente a indução de capacitações sem o devido acompanhamento eficaz para medir os resultados satisfatórios na execução dos recursos por parte dos atores escolares.

➤ **Identificar se há interferência na execução do PDDE quando há concomitância com programa local de descentralização de recursos para as escolas.**

De um lado o Estado do Mato Grosso do Sul detém apenas recursos descentralizados do PDDE em suas unidades escolares, do outro, o Distrito Federal que além dos recursos descentralizados do PDDE, tem recursos próprios descentralizados do PDAF às suas escolas. Do ponto de vista da gestão desses recursos por parte do Distrito Federal não se verifica concorrência entre a execução dos recursos do PDAF com os recursos do PDDE. Porém, no Distrito Federal há por parte dos diretores uma tendência em priorizar a execução dos recursos do PDAF em detrimento aos do PDDE, por orientação da secretaria estadual de educação, assim como a obrigatoriedade de se gastar todo o recurso dentro do ano.

Nos dias atuais, ainda, se observa a crítica ao montante de recursos do PDDE básico e Ações Integradas transferidos pelo FNDE ao DF, na ordem de R\$ 15,29 milhões de reais, e para ao MS no valor de 29,60 milhões, ambos no ano de 2022, comparados ao PDAF (emendas parlamentares e ordinário) na ordem de R\$ 400,46 milhões de reais transferidos pela SEEDF, também no ano de 2022, repassados para as suas unidades escolares, respectivamente, de que não são suficientes, embora reconheçam que é uma política necessária e relevante para a escola, tendo em vista que esses recursos incrementam e suprem as necessidades escolares durante o ano letivo.

Observa-se, ainda, em ambos os programas, que a liberdade do diretor em priorizar as necessidades das escolas sempre ou na maioria das vezes é controlada pela secretaria de educação, as decisões estão sob o controle do órgão central, não viabilizando o processo democrático de escolha dentro da unidade escolar, preconizada nas normas editadas.

➤ **Propor possíveis estratégias para o fortalecimento da autonomia das escolas e da participação social no PDDE e no PDAF.**

Todos os segmentos entrevistados têm clareza de que a gestão democrática não se faz apenas mantendo processos eleitorais para diretores e conselheiros, mas, principalmente com o envolvimento de toda a comunidade escolar nos processos decisórios e de execução dos recursos descentralizados. Todavia, no segmento dos professores as falas apontam para uma participação ínfima com desinteresse no debate das prioridades das escolas em relação aos recursos descentralizados.

Depreende-se que as reuniões não são devidamente publicizadas e percebe-se precárias as estratégias utilizadas pelos conselheiros para conhecerem as demandas das escolas, até porque as decisões já estão definidas pelo diretor da escola em conjunto com o seu contador. Não bastam dispositivos legais afirmando a democracia na escola se os profissionais de educação não a tornam realidade.

Nesse contexto, são propostos como estratégias de fortalecimento da autonomia e da participação social nas escolas no fomento à assistência técnica os seguintes instrumentos:

- ✓ *Slides de Apresentação*: desenvolvidos pelas equipes técnicas, são inerentes às capacitações *in loco* e *webconferências*, apresentadas em telões com proficiência de um profissional de educação designado e apto para ministrar o curso.
- ✓ *Folders e cartilhas Informativas*: consiste em material que informa as mudanças, nuances, propriedades, ritos e demais orientações que devem ser observadas pelos gestores para planejamento, execução, guarda e prestação de contas dos valores, objetos adquiridos e da documentação acerca da utilização dos recursos do PDDE e PDAF.
- ✓ *Tutoriais*: conteúdo sequencialmente organizado, que auxilia no processo de aprendizagem, mediante exibição, passo a passo, do funcionamento de sistemas e rotinas. Sua utilização é recomendável, por exemplo, para explicar como operacionalizar os sistemas de prestação de contas.
- ✓ *Documentos de Perguntas e respostas*: responde a indagações pontuais ou de maior registro nos atendimentos institucionais. Tal instrumento pode incentivar os entes e agentes a enviarem suas questões, para que as mais pertinentes sejam respondidas. O recurso de perguntas e respostas pode ser facilmente utilizado como instrumento para assistência técnica, visto que os gestores nos entes federados, recorrentemente, enviam dúvidas para os órgãos centrais.

- ✓ *Questionários de Avaliação de Aprendizagem*: forma imersiva e de participação de cursistas que auxilia no processo de aprendizagem, mediante avaliação individual. O recurso pode ser usado não somente no sentido de mensuração de desempenho de cursistas – de forma a condicionar a certificação de proficiência dos participantes – como, principalmente, para promover oportunidade de revisão, discussão e assimilação dos conteúdos abordados, não implicando em ônus para os cursistas, no caso de baixo desempenho.
- ✓ *Reuniões técnicas*: realização de encontros com os diretores de escolas e com os conselhos escolares para orientação social e estímulo à participação social.
- ✓ *Canal de atendimento*: disponibilização de e-mail institucional e telefones para respostas às dúvidas dos gestores escolares.

3.3 Considerações sobre o Capítulo

A autonomia da escola, ainda que assistida pelo órgão central, é considerada pelos profissionais da educação como algo presente no dia a dia da escola e o PDDE e PDAF contribuem de certa maneira para que a autonomia ocorra, mas a gestão democrática fica comprometida em decorrência da baixa participação dos professores e dos interesses dos conselheiros no debate das necessidades escolares.

Depreende-se das falas dos profissionais da educação de que a autonomia da escola é viável e os recursos descentralizados do PDDE e PDAF de certa forma contribuem para essa realidade, notadamente na melhoria da infraestrutura física e pedagógica das escolas.

A despeito da gestão democrática na escola, a autonomia é fundamental e viável. Para que haja uma participação social mais ativa dos atores envolvidos na execução dos recursos descentralizados é necessária a apropriação das demandas da escola antes do início do ano letivo, como forma de poder debater entre os pares em tempo hábil antes das reuniões para as decisões das prioridades mais latentes da escola.

Na prática, a comunidade escolar precisa se envolver e conhecer a sua escola, de modo a viabilizar uma gestão democrática de fato, pois não há dúvida que é um processo contínuo e de difícil envolvimento dos pares. Relatos dos conselheiros apontam não terem certeza do que é o seu papel no conselho escolar, em especial ao controle social, fiscalização e a devida anuência na prestação de contas dos recursos financeiros descentralizados.

Nesse mesmo entendimento destaca-se a seguinte fala:

“no âmbito das unidades escolares não existe um projeto de capacitação da comunidade escolar no intuito de promover uma gestão participativa. Existem

algumas ações voltadas a formação e orientação do Conselho escolar no sentido de capacitá-los, porém é muito rara, deveriam ocorrer com maior periodicidade.”
(DE)

Por fim, os gestores da educação defendem a descentralização dos recursos diretamente para as unidades escolares e esse olhar fica mais evidente quando há a Unidade Executora Própria (UEX) constituída, caracterizada como democrática e alicerçada pelas relações sistêmica e horizontalizadas pela direção da escola. Dimensionar os impactos da gestão financeira na estrutura escolar é algo imperativo e relevante para a comunidade escolar.

4. Produto Técnico

Nos termos do regulamento do Programa de pós-graduação em Educação da modalidade profissional da Universidade de Brasília - UNB, Faculdade de Educação, prever que o produto técnico é uma ferramenta de avaliação como pré-requisito de conclusão de curso. Em seu caráter pedagógico, o produto técnico visa integrar teoria e prática, possibilitando a aproximação entre a produção científica e o espaço de construção da pesquisa e seus objetivos.

Propor estratégias de melhoria de execução do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), de transferência direta de recursos para as escolas públicas de educação básica, requer estudos prospectivos sobre recursos adequados para contribuir no aperfeiçoamento dessa política educacional e, como consequência, buscar apoiar na diminuição da desigualdade educacional e, conseqüentemente, contribuir em conjunto com os demais programas e projetos educacionais para alcançar melhores condições de acesso e permanência e índices de acesso e aprendizagem dos estudantes matriculados nas escolas públicas de educação básica.

Para tanto, a proposta desse Produto Técnico permeou pela disseminação de boas práticas identificadas nas Unidades Federadas estudadas, para disseminar as demais Unidades Federadas e Unidade Executora Própria (UEX), especialmente identificadas com problemas de inexecução de recursos do PDDE por parte dos atores envolvidos, de modo a fomentar o regime de colaboração entre os entes federados, principalmente para fortalecer a autogestão, a autonomia, a participação social e a democratização escolar.

Diante da necessidade desta política de descentralização de recursos, o poder público federal promove, em todo o território nacional, as condições básicas de manutenção, pequenos reparos e investimentos no âmbito da escola, como também viabiliza investimentos voltados ao financiamento de políticas educacionais de interesse das secretarias do Ministério da Educação (MEC), o que deu origem no ano de 2013, às denominadas Ações Integradas ao PDDE, reunidas nos seguintes agrupamentos:

- ✚ **Educação Integral** – por meio da qual a Secretaria de Educação Básica (SEB/MEC) implementa do Programa Mais Educação;
- ✚ **Grupo Estrutura** – que as Ações Integradas ao PDDE, cujas iniciativas são voltadas mais ao campo da infraestrutura, quais sejam: i) *Água e Esgotamento Sanitário*; ii) *Escola Acessível*; c) *Escola do Campo*; e iii) *Acessibilidade – Sala de Recursos*.
- ✚ **Grupo Qualidade** – que integra o conjunto de Ações Integradas ao PDDE, de viés pedagógico, executadas pela Secretaria de Educação Básica (SEB/MEC),

constituído por: i) *Novo Ensino Médio*; ii) *Educação Inovação Conectada*; e iii) *PDDE Emergencial*.

Como resultado da pesquisa, será proposto um novo marco regulatório do PDDE e Ações Integradas para além da recomposição orçamentária, com vistas a sua manutenção ou ampliação do poder de compra do PDDE, na expectativa de convergir para uma gestão financeira escolar com efetividade, mas sobretudo na flexibilização da prestação de contas.

A estrutura desse novo marco regulatório do PDDE apresenta-se da seguinte forma:

Objetivo Geral

Dispor sobre as orientações para o apoio técnico e financeiro, fiscalização e monitoramento na execução do Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE e Ações Integradas em cumprimento ao disposto na Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009.

Objetivos Específicos

- ✓ Instrumentalizar os gestores da UEx para executar tempestivamente os recursos financeiros do PDDE e Ações Integradas;
- ✓ Aprimorar conhecimentos relacionados à governança na utilização dos recursos descentralizados; e
- ✓ Reforçar a autogestão escolar nos planos financeiros, administrativo e didático.

Estrutura do normativo

- Capítulo I – Do Objeto
- Capítulo II - Da Definição do PDDE e Seus Beneficiários
- Capítulo III - Da Destinação dos Recursos
- Capítulo IV - Dos Participantes do PDDE
- Capítulo V - Das Atribuições dos Participantes
- Capítulo VI - Da Constituição de Unidade Executora Própria (UEx) e Formação de Consórcio
- Capítulo VII - Das Obrigações Fiscais e Sociais das Unidades EXECUTORAS (UEx) e Entidades Mantenedoras (EM)
- Capítulo VIII - Da Transferência dos Recursos
- Capítulo IX - Dos Cálculos dos Valores Devidos
- Capítulo X - Das Condições Necessárias ao Recebimento dos Recursos
- Capítulo XI - Da Movimentação dos Recursos
- Capítulo XII - Das Formas e Prazos da Execução dos Recursos
- Capítulo XIII - Dos Comprovantes das Despesas e do Prazo para sua Manutenção em Arquivo
- Capítulo XIV - Das Prestações de Contas
- Capítulo XV - Da Suspensão e Restabelecimento de Repasses
- Capítulo XVI - Da Devolução, Estorno ou Bloqueio dos Recursos
- Capítulo XVII - Da Fiscalização e do Monitoramento

- Capítulo XVIII - Das Denúncias
- Capítulo XIX - Dos Bens Patrimoniais
- Capítulo XX - Das Disposições Finais

Justificativa

Um dos pilares que sustenta uma nação é a educação e o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), por meio do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), presta assistência financeira às escolas, em caráter suplementar, procurando contribuir para a manutenção e melhoria de sua infraestrutura física e pedagógica, elevando o desempenho escolar de seus estudantes.

Criado em 1995, o PDDE tem a finalidade de prestar assistência financeira, em caráter suplementar, às escolas públicas municipais, estaduais e distritais da educação básica, às escolas privadas atendidas no âmbito do PDDE são qualificadas como beneficentes de assistência social ou de atendimento direto e gratuito ao público e às escolas mantidas por entidades de tais gêneros, conforme previstas na Lei Federal nº 11.947, de 16 de junho de 2009, com o objetivo de apoiar o funcionamento e a melhoria da infraestrutura física e pedagógica dos estabelecimentos de ensino e o reforço da autogestão escolar nos planos financeiros, administrativo e didático, bem como para a elevação dos indicadores de desempenho da educação básica.

Com esta política de descentralização de recursos, o poder público federal promove, em todo o território nacional, as condições básicas de manutenção, pequenos reparos e investimentos no âmbito da escola, como também viabiliza investimentos voltados ao financiamento de políticas educacionais de interesse das secretarias do Ministério da Educação (MEC), dando origem às denominadas Ações Integradas ao PDDE.

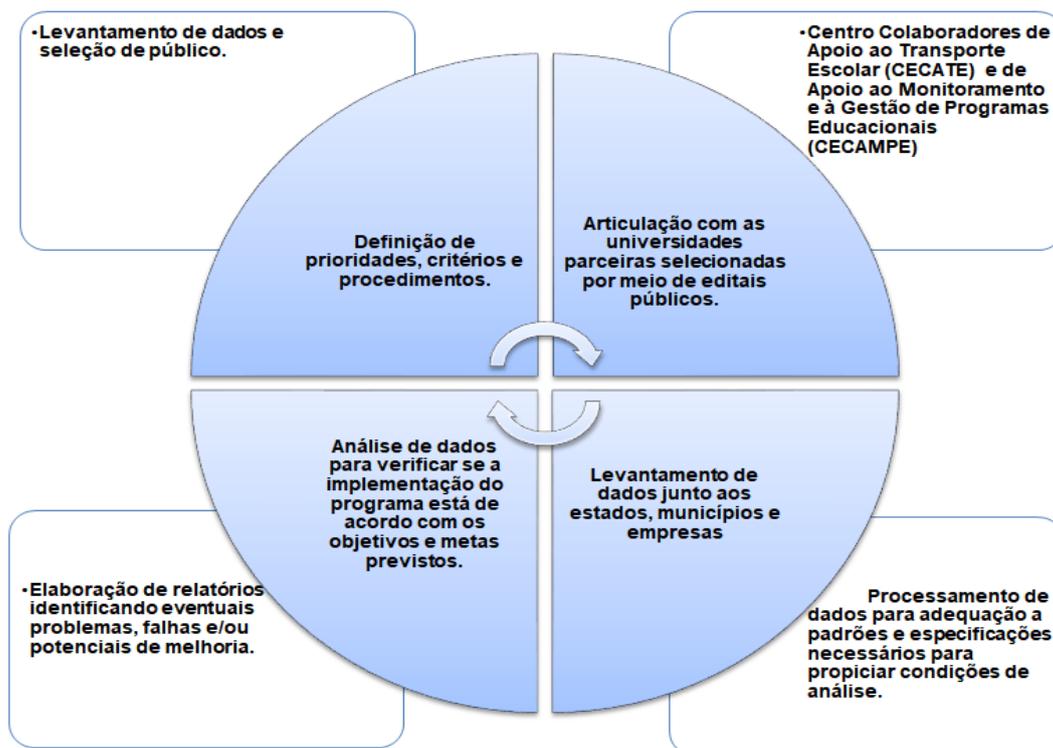
Dessa forma, se justifica a proposta de um novo marco regulatório do PDDE, como estratégia para o fortalecimento da autogestão, autonomia, participação social e democratização na execução tempestiva dos recursos financeiros do Programa.

Essa proposta de um novo marco regulatório do PDDE e Ações Integradas deverá ser retroalimentada com base em quatro eixos, de modo a mitigar a insegurança jurídica entre os gestores escolares, fortalecer, durante o ano, a assistência técnica e o monitoramento aos profissionais da educação e disponibilizar ferramentas mais ágil e prática para o controle do uso dos recursos do PDDE.

Os quatro eixos desse planejamento são: i) definição de prioridades, critérios e procedimentos; ii) articulação com universidades parceiras selecionadas por meio de editais

públicos; iii) levantamento de dados junto aos estados, municípios e empresas; e iv) análise de dados para verificar se a implementação do Programa está de acordo com os seus objetivos e metas previstos. A Figura 16 sintetiza esse planejamento.

Figura 16 - Planejamento do marco regulatório do PDDE e Ações Integradas



Fonte: Elaboração do autor com base nos editais dos centros colaboradores, publicados pelo FNDE

O autor desse Produto Técnico é servidor de carreira do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), na qualidade de coordenador-geral, lotado na Diretoria de Ações Educacionais Unidade responsável pela governança das ações voltadas ao PDDE, à disposição da Diretoria para contribuir com a implementação desse novo marco regulatório do PDDE.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Um dos principais desafios à gestão de políticas públicas descentralizadas no Brasil consiste em assegurar que a execução dos recursos descentralizados em nível local traduza a efetividade das diretrizes proposta na política pública educacional, sobretudo na autonomia, participação social e democrática na escola.

A descentralização de recursos financeiros tem a vantagem de responder às necessidades específicas de cada unidade escolar, de forma mais ágil e menos burocrática, por outro lado, a contrapartida e o aumento necessário para acompanhar e controlar, órgãos centrais, a execução desses recursos.

A pesquisa, objeto deste estudo, revelou como resultado que a autonomia da escola, ainda que assistida pelo órgão central, é considerada pelos gestores da educação como algo presente no dia a dia da escola e o PDDE e o PDAF contribuem, de certa maneira, para que a autonomia ocorra. No entanto, a gestão democrática fica comprometida em decorrência da baixa participação dos professores e dos interesses dos conselheiros no debate das necessidades escolares.

Nesse sentido, a comunidade escolar precisa se envolver e conhecer a sua escola, de modo a viabilizar uma gestão democrática de fato, pois não há dúvida que é um processo contínuo e de difícil envolvimento dos pares. Relatos dos conselheiros apontam não terem certeza do que é o seu papel no conselho escolar, em especial ao controle social, fiscalização e a devida anuência na prestação de contas dos recursos financeiros descentralizados.

A pesquisa evidenciou na categoria gestão democrática na escola, a autonomia é fundamental e viável. Contudo, para que haja uma participação social mais ativa dos atores envolvidos na execução dos recursos descentralizados é necessária a apropriação das demandas da escola e a certeza da disponibilidade dos recursos descentralizados antes do início do ano letivo.

Ainda sobre os resultados obtidos na pesquisa, também ficou evidente a necessidade de se flexibilizar o processo de prestação de contas pelos órgãos centrais que é imperativo e necessário para que possa impactar de forma positiva em toda a comunidade escolar, de modo a desburocratizar os processos e permitir maior autonomia local. Além disso, faz-se necessário difundir conhecimentos sobre resultados e impactos do PDDE e PDAF para que haja um contínuo ajustamento, aperfeiçoamento dos Programas, melhor gerenciamento dos recursos

disponíveis, correção de desvios, solução de problemas, reformulação de práticas, redefinição de estratégias de atuação, entre outros.

Os gestores da educação defendem a descentralização dos recursos diretamente para as unidades escolares e esse olhar fica mais evidente quando há a Unidade Executora Própria (UEX) constituída, caracterizada como democrática e alicerçada pelas relações sistêmicas e horizontalizadas pela direção da escola. Dimensionar os impactos da gestão financeira na estrutura escolar é algo imperativo e relevante para a comunidade escolar.

Por isso, a escola precisa da participação e envolvimento de todos os seus atores para que a gestão democrática na escola possa ser um processo de formação contínua, com a finalidade de apoiar a gestão e contribuir para melhoria no desempenho dos gastos dos recursos do PDDE e PDAF.

Iniciativas promovidas pelos Centros Colaboradores de Apoio ao Monitoramento e à Gestão de Programas Educacionais (CECAMPES), em conjunto com o FNDE, notadamente à assistência técnica na formação dos atores envolvidos com a gestão descentralizada do PDDE, capacitando-os quanto aos aspectos conceituais, normativos e operacionais necessários à execução e ao acompanhamento do Programa contribuirá para solução de problemas e superação de obstáculos que possam comprometer os resultados dos objetivos e diretrizes do PDDE

Dessa forma, devem ser intensificadas a assistência técnica, de modo a mitigar a insegurança ou medo nos gastos dos recursos, oportunizando os gestores da educação sem pacotes fechados e uma prestação de contas desburocratizada, na busca de responsabilizar menos e libertar mais, poderá evidenciar em menos saldos em contas específicas, menos inadimplências e mais participação social na execução dos recursos descentralizados.

Por fim, fomentar por parte do órgão central, mais ainda, a comunicação entre os gestores educacionais, com vistas a fortalecer a gestão dos recursos descentralizados com foco na autogestão, autonomia, participação social e democratização na execução tempestiva dos recursos financeiros do PDDE, com a flexibilização no processo da prestação de contas e com a participação efetiva da comunidade escolar certamente proverá melhores resultados para a política pública educacional.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando L.; SEGATTO, Catarina I. **O Manifesto dos Pioneiros e o Federalismo Brasileiro: Percalços e Avanços Rumo a um Sistema Nacional de Educação**. In: CUNHA, Célio da; GADOTTI, Moacir; BORDIGNON, Genuíno; NOGUEIRA, Flávia. (Orgs.). **O Sistema Nacional de Educação: Diversos Olhares 80 Anos Após o Manifesto**. Ministério da Educação. Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino. Brasília: MEC/SASE, 2014. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0023/002309/230901POR.pdf>>. Acesso em: 28 maio 2022.

ABRUCIO, Fernando Luiz. **A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula**. Revista Sociologia política. Jun, nº 24, p. 41-67, 2005. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/rsocp/n24/a05n24.pdf>>. Acesso em 25 maio 2022.

ABRUCIO, Fernando Luiz. **A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento**. In: OLIVEIRA, R.P.; SANTANA, W. (Orgs). Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília, DF: UNESCO, 2010. P.39-70.

ABRUCIO, F. L.; SEGATTO, C.I. **A construção do Sistema Nacional de Educação: avanços e limites de um projeto inacabado**. In: LIMA, L.L.; RODRIGUES, M.I.A. (org.). Campo de públicas em ação: coletânea em teoria e gestão de políticas públicas. Porto Alegre: Ed. da UFRGS/CEGOV, 2017. p. 214-229.

ADRIÃO, Theresa; PERONI, Vera. **Implicações do Programa Dinheiro Direto na Escola para a Gestão da Escola Pública**. Educ. Soc., Campinas, vol. 28, n. 98, p. 253-267, jan./abr. 2007. Disponível em <<https://www.scielo.br/j/es/a/VDVf7j7jZbdj8X4cz7Pyy4R/?lang=pt>>. Acesso em 28 maio 2022.

AGUIAR, Maria Ângela da S. **Gestão da Educação Básica e o Fortalecimento dos Conselhos Escolares**. In: Educa, Curitiba, n. 31, p. 129-144, 2008. Editora UFPR. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/er/n31/n31a09>>. Acesso em: 20 maio 2022.

AKKARI, Abdeljalli. **Internacionalização das políticas educacionais**. Transformações e Desafios. Petrópolis: Vozes, 2011.

ARAÚJO, Gilda Cardoso de. **Políticas educacionais e Estado federativo: conceitos e debates sobre a relação entre município, Federação e educação no Brasil**. Curitiba: Appris, 2013.

ARELARO, Lisete Regina Gomes; JACOMINI, Maria Aparecida; KLEIN, Sylvie Bonifácio. **O Ensino Fundamental de Nove Anos e o Direito à Educação**. In: Educação e Pesquisa, São Paulo, v. 37, n. 1, p. 35-51, jan./abr. 2011.

ARRETCHE, Marta. **Uma Contribuição para Fazermos Avaliações Menos Ingênuas**. In: BARREIRA, Maria Cecília Roxo Nobre & CARVALHO, Maria do Carmo Brant (org.). **Tendências e Perspectivas na Avaliação de Políticas e Programas Sociais**. São Paulo: IEE/PUC, 2001.

ARRETCHE, Marta Tereza da Silva. **Quando Instituições Federativas Fortalecem o Governo Central?** *Novos Estudos*. São Paulo: CEBRAP. N. 95, p. 39-57, mar/2013. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/nec/n95/03.pdf>>. Acesso em 25 maio 2022.

BALL, Stephen J.; MAINARDES, Jefferson. (Orgs). **Políticas Educacionais: Questões e Dilemas**. São Paulo: Cortez, 2011.

BAUER, Martin W.; GASKELL, George. (Eds.). **Pesquisa Qualitativa com Texto, Imagem e Som: Um Manual Prático**. 7. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2008.

BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. São Paulo: Edições 70. 2011

BARROSO, João. O Estudo da Autonomia da Escola: Da Autonomia Decretada à Autonomia Construída. In: _____. **O Estudo da Escola**. Porto: Porto Editora, 1996.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil (1988)**. Brasília: SenadoFederal, 2012.

BRASIL. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado**. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995.

BRASIL. **Medida Provisória nº 1.784, de 14 de dezembro de 1998**. Dispõe sobre o repasse de recursos financeiros do Programa Nacional de Alimentação Escolar, institui o Programa Dinheiro Direto na Escola. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/antigas/1784.htm#:~:text=MEDIDA%20PROVIS%C3%93RIA%20N%C2%BA%201.784%2C%20DE,Escola%2C%20e%20d%C3%A1%20o%20outras%20provid%C3%A2ncias.&text=O%20PRESIDENTE%20DA%20REP%C3%9ABLICA%2C%20no,que%20lhe%20confere%20o%20art>. Acesso em: 31 maio 2022.

BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília:1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm>. Acesso em: 01 junho 2022.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc59.htm>. Acesso em: 01 junho 2022.

BRASIL. **Lei Estadual nº 5.466, de 18 de dezembro de 2019**. Dispõe sobre a Gestão Democrática do Ensino e Aprendizagem, sobre o processo de seleção dos dirigentes escolares e dos membros do Colegiado Escolar, no âmbito da Rede Estadual de Ensino de Mato Grosso do Sul, e dá outras providências. Disponível em: <https://leisestaduais.com.br/ms/lei-ordinaria-n-5466-2019-mato-grosso-do-sul-dispoe-sobre-a-gestao-democratica-do-ensino-e-aprendizagem-sobre-o-processo-de-selecao-dos-dirigentes-escolares-e-dos-membros-do-colegiado-escolar-no-ambito-da-rede-estadual-de-ensino-de-mato-grosso-do-sul-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 15 set 2022.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 108, de 26 de agosto de 2020**. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc108.htm>. Acesso em: 01 junho 2022.

BRASIL. **Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014.** Aprova o Plano Nacional de Educação. Disponível: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-014/2014/lei/113005.htm>. Acesso em: 01 junho 2022.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Resolução CD/FNDE nº 15, de 16 de setembro de 2021.** Disponível em: <<https://www.fnde.gov.br/index.php/acao-a-informacao/institucional/legislacao/item/14211-resolu%C3%A7%C3%A3o-n%C2%BA-15,-de-16-de-setembro-de-2021>>. Acesso em: 26 abril 2022.

BRASIL. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Sinopse da Educação Básica, Censo Escolar – 2020.** Disponível em: <<https://www.gov.br/inep/pt-br/acao-a-informacao/dados-abertos/sinopses-estatisticas/educacao-basica>>. Acesso em: 26 abril 2022.

BRASIL. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Relatório do 4º ciclo de monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação – 2022.** – Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2022.

BRASIL. **Portaria Ministerial nº 2.896, de 16 de setembro de 2004.** Diário Oficial da União - nº 180, sexta-feira, 17 de setembro de 2004, seção 2, página 7. Disponível em: <www.unasp.edu.br/portal/secretariageral/Documentos/BDE/2004-2/624-21-09-04>. Acesso em: 27 maio 2022.

BRITO, Renato de Oliveira. **A Relevância da Participação da Comunidade Escolar em um modelo de Gestão Compartilhada.** 2011. 87 f. Dissertação (Mestrado em Educação). Universidade Católica de Brasília, Brasília, 2011.

CAMARCO, Rubens Barbosa; Sanches, Ydeliz Coelho de Souza; Viana, Mariana Pele. (Orgs). **Gestão democrática de recursos financeiros descentralizados para a escola pública – uma política necessária.** FEUSP: São Paulo, 2021.

CAMPELO, João Inácio. **Dinheiro direto na escola, gestão democrática e público não-estatal: uma avaliação do Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino de Fortaleza.** Dissertação (Mestrado) – Curso Profissional em Avaliação de Políticas Públicas. Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2011.

CAREGNATO, Rita Catalina; MUTTI, Regina. **Pesquisa Qualitativa: análise de discurso versus análise de conteúdo.** In: Texto, Contexto Enfermagem, Florianópolis, p. 679-684, out./dez. 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/tce/v15n4/v15n4a17>>. Acesso em: 10 junho 2022.

CASTIONI, Remi; CARDOSO, Monica Aparecida Serafim; CERQUEIRA, Leandro de Borja Reis. **Novo Fundeb: aperfeiçoado e permanente para contribuir com os entes federados na oferta educacional.** 2021. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/40241> Acesso em: 09 set. 2022.

CASTRO, Jorge Abrahão. **Financiamento da educação pública no Brasil: evolução dos gastos**. In: OLIVEIRA, R. P.; SANTANA W. Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade, Brasília, 2010, p. 169-190.

CASTRO, J. A. de.; CARVALHO, C. H. A. de. **Necessidades e possibilidades para o financiamento da educação brasileira**. 2011. Disponível em: http://www.anpae.org.br/iberoamericano2012/Trabalhos/JorgeAbrahamDeCastro_int_GT6.pdf. Acesso em: 10 jan. 2023.

CHAUÍ, Marilena. **Democracia e Sociedade Autoritária**. In: Comunicação e Informação, v. 15, n. 2, p. 149-161, jul./dez. 2012.

DISTRITO FEDERAL. **Decreto nº 28.513, de 6 de dezembro de 2007**. Regulamenta o Programa de Descentralização Administrativa e Financeira (PDAF). Disponível em: <www.se.df.gov.br>. Acesso em: 20 maio 2022.

DISTRITO FEDERAL. **Decreto nº 33.867, de 22 de agosto de 2018**. Regulamenta o Programa de Descentralização Administrativa e Financeira (PDAF). Disponível em: <http://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/72206/exec_dec_33867_2012.html#capIV_art18>. Acesso em: 20 maio 2022.

DISTRITO FEDERAL. **Manual de Procedimento Programa de Descentralização Administrativa e Financeira**. Disponível em: <www.se.df.gov.br>. Acesso em: 01 janeiro 2023.

DUARTE, Natalia de Souza, CARDOSO NETO, Odorico Ferreira; CASTIONI, Remi; KUNZ, Sidelmar Alves da Silva. **Novas fontes de financiamento para a educação: o caso dos royalties do petróleo e a expectativa nos municípios brasileiros**. In: JESUS, Wellington Ferreira de (org.). O financiamento da educação básica no Brasil em tempos do golpe parlamentar e da EC 95/2016: antigos desafios e novas possibilidades. Uberlândia: CulturaTrix, 2017. p. 91-108.

FALCÃO, Mary Sylvia Miguel. **A gestão democrática dos recursos financeiros nas escolas do município de Dourados (MS) 2005-2008**. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

FARENZENA, Nalú. **Diretrizes da Política de Financiamento da Educação Básica Brasileira: Continuidades e Inflexões no Ordenamento Constitucional-legal (1987-1996)**. Tese de Doutorado - Porto Alegre: UFRGS, 392 p, 2001

FLICK, Uwe. **Introdução à pesquisa qualitativa**. 3. ed. Porto Alegre: Artmed, 2009.

GADOTTI, Moacir; ROMÃO, José Eustáquio (Orgs.). **Autonomia da Escola: Princípios e Propostas** 7. ed. São Paulo: Cortez, 2012.

GATTI, Bernadete Angelina. **A Construção da Pesquisa em Educação no Brasil**. Brasília: Liber Livro, 2012.

_____, Bernadete Angelina. **Grupo focal na pesquisa em Ciências Sociais e Humanas**. Brasília: Liber Livro, 2005.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. 6. ed. São Paulo: Ed. Atlas, 2012.

GOLDENBERG, Miriam. **A Arte de Pesquisar: Como Fazer Pesquisa Qualitativa em Ciências Sociais**. 12. ed. Rio de Janeiro: Ed. Record, 2011.

JESUS, Wellington. O “problema nacional”: a história de uma emenda que transformou o financiamento da educação no Brasil. **R. bras. Est. pedag.**, Brasília, v. 88, n. 220, p. 477-495, set./dez. 2007.

LANDIM, Fátima. L. P. et al. Uma reflexão sobre as abordagens em pesquisa com ênfase na integração qualitativo-quantitativa. **Revista Brasileira em Promoção da Saúde**. UNIFOR. Fortaleza, v. 19, n. 1, p. 53-58, 2006.

LAVILLE, Christian; DIONE, Jean. **A Construção do Saber: Manual de Metodologia da Pesquisa em Ciências Humanas**. Porto Alegre: Artmed; Belo Horizonte: Ed. UFMG, 1999. Reimpressão, 2007.

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

MARQUES, Lilian Danyi. **Gestão democrática dos recursos descentralizados na escola pública (estado de São Paulo)**. Dissertação (Mestrado em Educação) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2009.

MARTINS, P. de S. **O financiamento da Educação Básica por meio de fundos contábeis: estratégia política para a equidade, a economia e o regime de colaboração entre os entes federados**. 2009. 338p. Tese (Doutorado em Educação) - Faculdade de Educação, Universidade de Brasília, Brasília, 2009.

MARTINS, Paulo de Sena. **FUNDEB, Federalismo e Regime de Colaboração**. Campinas, SP: Autores Associados, 2011.

MENDONÇA, Erasto Fortes. O Estado patrimonial e gestão democrática do ensino público no Brasil. In: Educação e Sociedade [online]. 2001, v. 22, n. 75, p. 84-108. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-73302001000200007&script=sci_abstract&tlng=pt>. Acesso em: 01 jan. 2023.

MORAES, Alexandre. **Direito Constitucional**. 25 ed. São Paulo: Atlas, 2010.

OLIVEIRA, R. P. de. O financiamento da educação. In: OLIVEIRA, R. P. de; ADRIÃO, T. (org.). **Gestão, financiamento e direito à educação: análise da LDB e da Constituição Federal**. São Paulo: Xamã, 2001. p.89-118.

PACHECO FILHO, A. Recursos federais para Educação: FNDE e FAE. In: AFFONSO, R. de B. Á.; SILVA, P. L. B. (org.). **Descentralização e políticas sociais**. São Paulo: Fundap, 1996. p. 223-268.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Do Estado Patrimonial ao Gerencial**. In: PINHEIRO, Wilhelm e Sachs (Orgs.). **Brasil: Um Século de Transformações**. São Paulo: Cia. das Letras, 2001. p. 222-259.

PINTO, José Marcelino de R. **Os Recursos para Educação no Brasil no Contexto das Finanças Públicas**. Brasília: Plano, 2000.

RIBEIRO, A. C. **Financiamento da Educação Básica: panorama da desigualdade federativa**. 2019. 96 f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Católica de Brasília, Brasília-DF, 2019. Disponível em: <<https://bdtd.ucb.br:8443/jspui/handle/tede/2665>>. Acesso em 10/09/2022.

SEVERINO, Antônio Joaquim. **Metodologia do Trabalho Científico**. 24ª ed. rev. e atual. São Paulo: Cortez, p. 105-135, 2016.

SILVA, Alexandra Pereira da. **A prestação de contas na gestão do PDAF-DF: de diretor de escola a gestor financeiro**. 2016. 165 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de Brasília, Brasília: 2016.

SILVA, Geral Pereira Filho. **A gestão financeira na escola pública do Distrito Federal: avanços ou contradições?** 2019. 122 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de Brasília, Brasília: 2019.

SILVA, Givanildo da. **O Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) como mecanismo da descentralização financeira, participação e autonomia na gestão escolar**. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal de Alagoas, Maceió, 2015.

SIQUEIRA JR., Antônio Alves de. **Autonomia financeira nas escolas públicas do Distrito Federal: explicações e implicações nos documentos e nas falas dos gestores**. Linhas Críticas, Brasília, v. 10, n. 18, p. 101-116, jan./jun. 2004. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/linhascriticas/issue/view/199>. Acesso em 01 maio 2022.

SUDA, Janete Mafra; RAMOS, Michelle Campelo C. **Gestão Administrativa, Financeira e de Pessoas**. In: **Gestão Escolar Democrática: das políticas públicas ao projeto político pedagógico da escola**. Livro Digital, Brasília, 2015.

TEIXEIRA, Anísio Spínola. **A Educação e a Crise Brasileira**. Rio de Janeiro: UFRJ, 2005.
TRINDADE, Rosângela Rodrigues. **A gestão do Programa de Descentralização Administrativa e Financeira (PDAF) e seu resultado na autonomia e na democratização: um estudo em escola do Distrito Federal**. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Católica de Brasília, Distrito Federal, 2015.

VIANA, Mariana Peleje. **Recursos financeiros transferidos diretamente às escolas públicas: quais as opiniões dos diretores de escola sobre isto? Estudo de caso em cinco escolas municipais de São Paulo**. Anais do IV Encontro da FINDEUCA, FEUSP, 2016, p. 581-600. Disponível em: <https://fineduca.org.br/2016/12/13/anais-do-iv-encontro-da-associacao-nacional-depesquisa-em-financiamento-da-educacao/https://fineduca.org.br/2016/12/13/anais-do-ivencontro-da-associacao-nacional-depesquisa-em-financiamento-da-educacao/>. Acesso em 01 maio 2022.

VIANA, Mariana Peleje. **O Programa Dinheiro Direto na Escola e a gestão financeira escolar em âmbito nacional.** Tese de Doutorado – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2020.

Anexo 1 - Resenha do estado da arte

#	Ano	Referência Bibliográfica	Tipo	Principais achados
1	2018	BATISTA, Pablo Aguiar Castro. Descentralização financeira para as escolas da educação básica pública: uma análise do PDDE na escola estadual cidade modelo no período de 2012 A 2015. Dissertação (Mestrado em Currículo e Gestão da Escola Básica) – Universidade Federal do Pará. Belém, p. 186. 2018	Mestrado	<p>Gestão financeira escolar: Aumento da autonomia de gasto. Pequena participação da comunidade na operação dos recursos repassados.</p> <p>Financiamento educacional: transparência na distribuição dos recursos do salário-educação, tendo em vista critérios previamente divulgados. Os recursos repassados representavam importantes aportes no orçamento escolar.</p>
2	2019	FILHO, Geraldo Pereira Da Silva. A gestão financeira na escola pública do Distrito Federal: avanços ou contradições? Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade de Brasília. Brasília, p. 122. 2019	Mestrado	<p>Gestão financeira escolar: Em nível macro, o governo federal promove a descentralização financeira, contraditoriamente, exerce a centralização e a concentração do poder na escola. Foi detectado pela pesquisa que o diretor também ocupa a centralidade da gestão financeira, com retirada parcial ou total do diretor da escola das atividades de natureza pedagógica.</p> <p>Financiamento educacional: verificou-se que a comunidade escolar avalia positivamente a alocação desses recursos pois os recursos permitem a cada escola suprir suas carências materiais de maneira a atender as necessidades mais específicas, realidade antes impensável</p> <p>Autonomia: o dinheiro na conta, salvo algumas amarras burocráticas regulatórias, permite um certo grau de autonomia às escolas para que esse aporte financeiro dê sustentação ao desenvolvimento das atividades pedagógicas.</p>
3	2020	BARROS, Natalia Martins. A implementação do programa dinheiro direto na escola: Uma análise a partir da percepção dos agentes locais sob a perspectiva da gestão escolar. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal de Ouro Preto. Mariana, p. 158. 2020	Mestrado	<p>Gestão financeira escolar: Devido ao receio da burocracia nos processos, o recurso passa a ser centralizado, muitas vezes, no diretor da escola, que decidirá exclusivamente com que será gasto o dinheiro do PDDE. Desse modo, não há a gestão democrática quando se vislumbra a participação de todos da escola nesse processo.</p> <p>Financiamento educacional: O PDDE no município de Mariana (MG) contribui para elevar o orçamento destinado às escolas e a alocação das verbas destinadas produz efeitos positivos, mas o Programa tem sido percebido apenas com relação ao recebimento de recursos financeiros</p> <p>Autonomia: autonomia não se faz uma realidade no contexto da distribuição dos recursos do PDDE nas escolas, tendo em vista que, para a utilização dos recursos, é necessário atentar às normas para a compra dos materiais, devendo-se obedecer a essas regras para não sofrer sanções civis e penais caso sejam descumpridas.</p>
4	2013	YANAGUITA, Adriana Inácio. Financiamento da Educação no Brasil (1990-2010): impactos no padrão de gestão do ensino	Doutorado	<p>Gestão financeira escolar: o PDDE reforçou uma gestão pouco ou nada autônoma, centralizada e centralizadora e que desintegra a administração dos recursos descentralizados de suas próprias atividades e da ação político-pedagógica da escola</p>

#	Ano	Referência Bibliográfica	Tipo	Principais achados
		fundamental. Tese – Faculdade de Filosofia e Ciências da Universidade Estadual Paulista. Marília, p. 142. 2013		
5	2016	FREITAS, Carmen Laenia Almeida Maia de. A influência da Política de Financiamento da Educação: os Programas Federais na Gestão Escolar. Dissertação – Universidade Estadual do Ceará. Limoeiro do Norte, p. 131. 2016	Mestrado	<p>Gestão financeira escolar: não é possível fazer o que quer com o recurso de um programa, pois esses obedecem às resoluções próprias e devem ser implantados de acordo com seus guias de operacionalização. Essas regras que amarram os programas federais e assim engessam as ações na escola causando mais dependência do que autonomia. Burocracia na hora da prestação de contas desses recursos. Os sujeitos envolvidos reconhecem o seu papel e percebem a necessidade de aumentar o grau de participação da comunidade nas decisões da escola.</p> <p>Financiamento educacional: o valor repassado é baixo</p>
6	2017	MAFASSIOLI, Andreia Da Silva. Programa Dinheiro Direto na Escola (Re)formulações e implicações na gestão escolar e financeira da educação básica (1995 – 2015). Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, p. 328. 2017	Doutorado	<p>Gestão financeira escolar: 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.</p> <p>Financiamento educacional: o valor repassado é baixo. Os dados coletados evidenciaram que entre os anos de 2005 a 2013 a dotação orçamentária do PDDE evoluiu consideravelmente, investindo-se, assim, mais de R\$ 16 bilhões na educação. Os recursos repassados ainda são insuficientes para garantir todos os insumos necessários para uma educação com qualidade social.</p>
7	2015	SILVA, Givanildo da. O programa dinheiro direto na escola (PDDE) como mecanismo da descentralização financeira, participação e autonomia na gestão escolar. Dissertação – Universidade Federal de Alagoas. Maceió, p. 136. 2015	Mestrado	<p>Gestão financeira escolar: a) a responsabilização dos participantes da escola para consolidação de recursos financeiros a fim de desenvolver atividades extras no âmbito escolar, especialmente nas datas comemorativas; b) a escola constrói diversas estratégias para angariar recursos, tendo os profissionais e os pais como agentes que contribuem para essa ação; c) a descentralização, a participação e a autonomia defendidas nas normatizações configuram-se em princípios do gerencialismo; d) os gestores têm a responsabilidade de atrair a comunidade local e escolar para serem parceiros da instituição pública como sujeitos que devem se responsabilizar pela oferta de uma educação de boa qualidade; e) o Estado desconcentra suas responsabilidades para a escola pública, confirmando o Estado mínimo, defendido no contexto da reforma na década de 1990.</p>

#	Ano	Referência Bibliográfica	Tipo	Principais achados
8	2019	TITOTO, Sheule Anne Labre. Desafios e Conquistas da Utilização do Programa Dinheiro Direto na Escola pelas Instituições de Ensino Municipais e Estaduais do Sudoeste Goiano. Dissertação – Universidade Federal de Goiás. Jataí, p. 115. 2019	Mestrado	<p>Gestão financeira escolar: Percebeu-se na pesquisa que essa democratização da gestão, assim como a autonomia, embora estejam presentes em alguns discursos de sujeitos e no que se espera da escola pública, não são totalmente encontradas na realidade averiguada. Apenas a criação de UEx para o PDDE não garante uma gestão democrática, pois se entende que em um Estado regulador e assistencialista, essa democracia é uma “falsa democracia”, visto que exclui os direitos e a liberdade de expressão do proletariado e favorece a minoria.</p> <p>Financiamento educacional: o recurso enviado pelo PDDE não supre as necessidades básicas em nenhuma das instituições pesquisadas. O PDDE consegue alcançar o objetivo de dar suporte financeiro às escolas em caráter suplementar. O programa é de extrema importância para a escola, contribuindo para o seu desenvolvimento, devido à disponibilização da verba para atender algumas das expectativas dos professores e funcionários, e podendo ser utilizada de forma ágil para atender as necessidades emergenciais, entretanto existem diversos desafios a serem enfrentados pela realidade escolar, como o atraso no recebimento da verba, a burocracia para sua utilização, a quantidade insuficiente, a limitação na sua distribuição, entre outros.</p> <p>Autonomia: a autonomia do PDDE na realidade das escolas é uma autonomia relativa, pois já possui direcionamento pré-estabelecido para utilização dos recursos.</p>
9	2020	VIANA, Mariana Peleje. O Programa Dinheiro Direto na Escola e a Gestão Financeira Escolar em Âmbito Nacional. Tese – Universidade Federal do Paraná. Curitiba, p. 454. 2020	Doutorado	<p>Gestão financeira escolar: o PDDE, caso seja incrementado e aperfeiçoado conforme os apontamentos dos próprios sujeitos que lidam com ele na ponta do sistema escolar, pode corresponder a um mecanismo de abrangência e operacionalidade relevante para a promoção das condições de acesso e de gestão escolar com qualidade. O PDDE se constituiu mais como um indutor da gestão democrática e da descentralização financeira, do que como indutor do direito privado sob a escola pública, de “desconcentração” ou de “desresponsabilização” do compromisso do Estado perante sua obrigação com a educação básica. A gestão financeira escolar depende em grande nível dos recursos do PDDE. Alto nível de dependência das escolas pelo PDDE e indispensabilidade deste Programa para as escolas públicas. O PDDE não contribui para a auto-gestão escolar no plano financeiro, pois o uso de seus recursos ainda obedece a regras arbitrárias quanto à possibilidade de gasto. Mais de 75,0% das escolas do país pode estar realizando uma gestão financeira do PDDE coletivamente, sem envolver apenas a coordenação ou a direção escolar. O PDDE pode agir como um dos mecanismos para se implementar o CAQi.</p>

#	Ano	Referência Bibliográfica	Tipo	Principais achados
				<p>Financiamento educacional: O valor dos repasses é insuficiente mesmo para as demandas suplementares da escola. Além disso, sugere-se que o valor fixo utilizado no cálculo dos repasses do PDDE seja estipulado de forma mais justa, baseado nos custos mínimos calculados pelo CAQi nacional e nos dados específicos sobre as condições de qualidade das escolas (conforme ICQ e, especialmente ICME), por exemplo, com o intuito de que a escola possua condições infraestruturais e pedagógicas de atender seus estudantes com qualidade de acesso e com qualidade de gestão (financeira, administrativa e pedagógica), de maneira que os valores dos repasses do PDDE estejam mais coerentes com as demandas da gestão escolar, e não apenas com o número de matrículas e com a localização (rural ou urbana). O PDDE correspondeu a um valor muito baixo dentro do total da execução do MEC e relativamente baixo em comparação ao total dos programas do FNDE.</p>
10	2009	SILVA, Teresa Lúcia. A descentralização de recursos financeiros como indutor da gestão democrática: estudo sobre as escolas municipais de São Carlos, SP. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2009.	Mestrado	<p>Gestão financeira escolar: as escolas públicas municipais de São Carlos/SP, a regularidade na disponibilização de recursos financeiros para os gestores escolares foi uma forma de descentralização adotada pela Administração Municipal de São Carlos, no período 2001-2004 para garantir as condições materiais de funcionamento das escolas, com a participação popular.</p> <p>Financiamento educacional: o estudo sugeriu o aprimoramento dos critérios utilizados para a descentralização de recursos financeiros para as escolas municipais e o fomento às ações que possam contribuir para que haja a ruptura com práticas tutelantes.</p> <p>Autonomia: a estudo reafirmou o tecido social da cidade e mostrou que a organização interna, na maioria das escolas públicas, não tem favorecido a participação popular.</p>
11	2009	MARQUES, Lilian Danyi. Gestão democrática dos recursos descentralizados na escola pública (estado de São Paulo). Dissertação (Mestrado em Educação - Currículo) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2009.	Mestrado	<p>Gestão financeira escolar: o estudo verificou na rede estadual no Município de Carapicuíba - SP, que é a centralização e o autoritarismo predominam nos processos de tomada de decisão, inclusive no interior da escola.</p> <p>Financiamento educacional: a necessidade de se considerar a administração dos recursos descentralizados uma ação pedagógica, e não técnica.</p> <p>Autonomia: a necessidade de a escola estadual criar espaços de participação da comunidade escolar e local na gestão dos programas.</p>
12	2012	FALCÃO, Mary Sylvia Miguel. A gestão democrática dos recursos financeiros nas escolas do município de Dourados	Doutorado	<p>Gestão financeira escolar: o estudo analisou no bojo das disputas sociais como instrumento importante na alteração da correlação de forças que visa à radicalização da democracia na escola.</p>

#	Ano	Referência Bibliográfica	Tipo	Principais achados
		(MS) 2005-2008. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.		<p>Financiamento educacional: o estudo compreendeu que a tendência de universalização das políticas de assistência financeira automática indica a insuficiência de recursos financeiros para alcançar resultados redistributivos que surtam efeitos de equalização de oportunidades educacionais nas escolas.</p> <p>Autonomia: o estudo repercutiu positivamente entre os sujeitos das escolas, sem, contudo, contribuir para alterar as práticas de gestão patrimonialista que visam excluir os pais e alunos das decisões tomadas pela escola.</p>
13	2015	VIANA, Mariana Peleje. Recursos financeiros descentralizados para a escola pública: uma política necessária. Dissertação em educação. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.	Mestrado	<p>Gestão financeira escolar: investigado os os procedimentos legais, administrativos e participativos que envolvem a gestão do PDDE e do programa municipal de São Paulo - Transferência de Recursos Financeiros, PTRF, e Verba de Adiantamento.</p> <p>Financiamento educacional: objetivou demonstrar o quanto estes programas representam em termos percentuais para o planejamento orçamentário municipal, comparando os montantes dos recursos financeiros descentralizados transferidos anualmente às escolas municipais de São Paulo.</p> <p>Autonomia: o estudo apresentou questões importantes sobre financiamento e gestão financeira escolar, tendo o intuito de contribuir para o debate sobre políticas públicas de gestão financeira escolar e fornecer subsídios que possam compor estudos cujo objetivo seja uma abordagem sobre a realidade financeira das escolas públicas e a gestão democrática de seus recursos financeiros, com vistas à melhoria da qualidade de ensino.</p>
14	2002	SIQUEIRA JR, Antonio Alves de. A autonomia financeira em escolas públicas do Distrito Federal: explicações e implicações nas falas dos gestores. Dissertação em Educação, Universidade De Brasília, Brasília, 2002.	Artigo	<p>Gestão financeira escolar: o texto revelou que a maioria dos gestores e os documentos propõem a implementação dos princípios da burocracia, entre os quais a hierarquia, a estabilidade das regras, a objetividade e a previsibilidade.</p> <p>Autonomia: A participação da comunidade escolar é entendida pelos gestores apenas como meio de fiscalização e não realiza a capacidade de os sujeitos instituírem regras para as organizações.</p>
15	2015	TRINDADE, Rosângela Trindade. A gestão do Programa de Descentralização Administrativa e Financeira (PDAF) e seu resultado na autonomia e na democratização: um estudo em escola do Distrito Federal. Dissertação em Educação, Universidade Católica de Brasília. Brasília, 163f., 2015.	Mestrado	<p>Gestão financeira escolar: os envolvidos no processo tem que se propiciar dos seus direitos, do que está estabelecido em lei. A escola precisa do envolvimento de todos, por isso considera-se que a gestão democrática ainda faz parte de um processo em formação.</p> <p>Financiamento educacional: a pesquisa revelou alguns fatores como a vinculação de recursos, os atrasos nos repasses, a falta de publicidade dos valores por escola ainda no exercício anterior, a insuficiência desses recursos para o atendimento a todas as necessidades e a burocracia na prestação de contas.</p>

#	Ano	Referência Bibliográfica	Tipo	Principais achados
				Autonomia: a pesquisa demonstrou que a autonomia da escola é possível e o PDAF contribui para que ela se realize nos aspectos administrativos e financeiros o que acaba por refletir no pedagógico.
16	2019	SILVA FILHO, Geraldo Pereira da. A gestão financeira na escola pública do Distrito Federal: avanços ou contradições? Dissertação em educação. Universidade de Brasília, Brasília, 2019.	Mestrado	<p>Gestão financeira escolar: a pesquisa revelou que a gestão financeira nas escolas públicas do Distrito Federal compromete a organização do trabalho pedagógico e que o diretor é o agente público que mais se envolve nesse processo.</p> <p>Financiamento educacional: o estudo revelou que para a comunidade escolar foi avaliada positivamente a alocação dos recursos do PDAF e do PDDE, feita de forma direta para a escola. Os recursos permitem a cada escola suprir suas carências materiais de maneira a atender as necessidades mais específicas.</p> <p>Autonomia: O dinheiro na conta, salvo algumas amarras burocráticas regulatórias, permite um certo grau de autonomia às escolas para que esse aporte financeiro dê sustentação ao desenvolvimento das atividades pedagógicas.</p>

Anexo 2 – Roteiro de Entrevista Semiestruturada

Pesquisa: O Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE): Um Estudo da sua Execução com a coexistência de Programa Similar Estadual – O caso do Estado do Mato Grosso do Sul e do Distrito Federal

Tema: autonomia, a participação social e a democratização escolar.

Entrevistados: Diretores, professores e conselheiros escolares.

Introdução: Agradecimentos pela participação, breve explicação da pesquisa ao candidato e apresentação do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido.

Perguntas

Bloco A – Apresentação do entrevistado e de seu histórico na Educação e com a gestão de recursos financeiros descentralizados diretamente para a escola.

1. Primeiro gostaríamos que você nos falasse um pouco da sua trajetória nas áreas de educação, em especial a gestão de recursos financeiros descentralizados diretamente para a escola.
2. Em seguida, pedimos que nos informe qual o tempo que está na execução do PDDE ou do PDAF.

Bloco B – Sobre a autonomia na execução dos recursos descentralizados para a escola.

3. Para você, o que seria autonomia escolar no uso dos recursos?
4. A escola tem implementado ações efetivas na busca de sua autonomia?
5. Na sua opinião, o Programa Dinheiro Direto na Escola contribui para aumentar a autonomia escolar na gestão financeira da escola?
6. (no caso de escolas do DF) Na sua opinião, o PDAF contribui para aumentar a autonomia escolar na gestão financeira da escola?

Bloco C- Percepção sobre a participação social e democrática na escola.

- 1) Como são levantadas as necessidades da escola? As prioridades sobre o uso dos recursos descentralizados para a escola ocorrem majoritariamente no âmbito da direção da escola? (no caso de escolas do DF) Isso acontece tanto no PDDE quanto no PDAF?
- 2) A comunidade escolar é convidada a participar sobre as decisões quanto aos gastos dos recursos descentralizados para a escola? Se sim, como é feita a participação? Por consulta aos estudantes (questionário, caixa de sugestões), Assembleia? (no caso de escolas do DF) Isso acontece tanto no PDDE quanto no PDAF?
- 3) Quem são os convidados? Os estudantes participam? Os pais de estudantes também? Caso os estudantes participem da seleção de prioridades para o uso dos recursos, qual(is)

o(s) nível(is) de ensino que mais participa? (no caso de escolas do DF) Isso acontece tanto no PDDE quanto no PDAF? Há diferenças?

- 4) Quando a comunidade escolar é convidada para a identificação das necessidades da escola e para a definição de prioridade de gastos, como você avalia a participação e o interesse dela (ótima, boa, regular, ruim...)? A representatividade está adequada ou precisa ser reforçada? Há alguma diferença na participação quando a discussão é sobre o PDDE ou sobre o PDAF?
- 5) As prioridades sobre o uso dos recursos descentralizados para a escola ocorrem majoritariamente no âmbito da direção da escola?
- 6) Na escola, quem é(são) o(s) responsável(is) pela pesquisa de preço dos materiais e serviços definidos para a utilização dos recursos (direção, secretaria, professor(a), coordenador(a) pedagógico...)?
- 7) Na sua opinião qual a maior dificuldade para se ampliar a participação da comunidade escolar nas decisões dos gastos dos recursos descentralizados para a escola?

Bloco D- Mecanismos de indução da Secretaria de Educação

- 1) As discussões e decisões sobre os gastos dos recursos descentralizados do PDDE para a escola sofrem interferência do órgão central - secretaria de educação e/ou regional?
- 2) A autonomia escolar no uso dos recursos é garantida e estimulada pela administração central?
- 3) A administração central aceita as decisões da escola sobre o uso dos recursos do PDDE?
- 4) (no caso de escolas do DF) E ela também aceita as decisões da escola quando os recursos são do PDAF?
- 5) A Secretaria de Educação realiza capacitações para promover a gestão participativa e a autonomia da escola na utilização dos recursos?
- 6) (no caso das escolas do DF) A Secretaria realiza mais capacitações e apoio institucional para a execução do PDAF ou do PDDE?

Bloco E- Apenas para as escolas do DF – concomitância entre o PDDE e o PDAF

- 1) O fato de existirem dois programas (o PDAF e o PDDE) facilita ou complica a utilização dos recursos do PDDE?
- 2) Quando a escola tem recursos tanto do PDAF quanto do PDDE, há uma preferência para utilizar algum desses dois programas? Se sim, qual?
- 3) Na sua opinião, qual dos dois programas promove maior autonomia e participação social?
- 4) Também na sua opinião, qual dos dois programas é mais fácil de executar e prestar contas?

Agradecimentos e encerramento da entrevista.

Anexo 3 – Termo de Livre Consentimento e Esclarecimento (TLCE)

Prezado(a) Entrevistado(a),

Você está sendo convidado para participar da pesquisa sobre o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE): um estudo da sua execução com a coexistência de programas similares estaduais – o caso do Estado do Mato Grosso do Sul e do Distrito Federal.

A entrevista semiestruturada será conduzida pelo pesquisador Djailson Dantas de Medeiros.

O objetivo principal é analisar como os recursos financeiros descentralizados para a escola fomentam a autogestão, a autonomia, a participação social e a democratização escolar

A pesquisa se justifica pela necessidade de se compreender e aprimorar os mecanismos de promoção do regime de colaboração federativa em educação no Brasil, bem como de efetivação da gestão democrática em educação, para além do ambiente escolar, abrangendo as relações entre os sistemas públicos de ensino.

Ao final, espera-se contribuir para a compreensão dos avanços, limites e desafios do PDDE enquanto política pública da educação com o foco de repassar recursos financeiros diretamente para as escolas públicas de educação básica, como forma colaborativa na gestão desses recursos pela comunidade escolar, bem como para o debate mais amplo acerca da gestão democrática.

Você receberá todos os esclarecimentos necessários à maior clareza dos trabalhos, antes e no decorrer da pesquisa.

Você não é obrigado a responder as questões, principalmente, caso se sinta constrangido (a), pode, inclusive, solicitar o encerramento da entrevista a qualquer momento ou o seu cancelamento.

Os resultados da pesquisa poderão ser publicados em revista científica da área de Educação. A eventual citação de trechos de suas falas em trabalhos acadêmicos só será feita com a sua autorização após concluída a entrevista.

Em relação aos possíveis riscos aos participantes desta pesquisa, cabe ressaltar:

- (1) Não haverá danos à dimensão física, psíquica, moral, intelectual, social, cultural ou espiritual do ser humano durante a entrevista.
- (2) A resposta às perguntas dos entrevistadores é facultativa. Caso você não se sinta à vontade para responder qualquer pergunta, sua opção será respeitada.
- (3) Os entrevistados só serão identificados nominalmente na pesquisa caso autorizem previamente sua identificação.

(4) A entrevista será imediatamente suspensa em caso da ocorrência de qualquer risco acima previsto, ou qualquer outro, relacionado direta ou indiretamente com as atividades da presente pesquisa.

É de responsabilidade do pesquisador a assistência integral, caso ocorra danos que estejam diretamente ou indiretamente relacionados à pesquisa.

Desde já agradecemos a participação.

Brasília, xx/xx/2023

Djailson Dantas de Medeiros
Pesquisador