

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO**

ANDRÉIA DA SILVA MAFASSIOLI

**PROGRAMA DINHEIRO DIRETO NA ESCOLA
(Re)formulações e implicações na gestão escolar e financeira
da educação básica (1995 – 2015)**

Porto Alegre

2017

ANDRÉIA DA SILVA MAFASSIOLI

**PROGRAMA DINHEIRO DIRETO NA ESCOLA
(Re)formulações e implicações na gestão escolar e financeira
da educação básica (1995 – 2015)**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação, da Faculdade de Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito para obtenção do título de Doutora em Educação.

Orientadora: Prof^a Dr^a Nalú Farenzena

Linha de Pesquisa: Políticas e Gestão de Processos Educacionais

Porto Alegre
2017

CIP - Catalogação na Publicação

Mafassioli, Andréia da Silva
PROGRAMA DINHEIRO DIRETO NA ESCOLA (Re)formulações
e implicações na gestão escolar e financeira da
educação básica (1995 - 2015) / Andréia da Silva
Mafassioli. -- 2017.
327 f.

Orientadora: Nalú Farenzena.

Tese (Doutorado) -- Universidade Federal do Rio
Grande do Sul, Faculdade de Educação, Programa de Pós-
Graduação em Educação, Porto Alegre, BR-RS, 2017.

1. Política educacional. 2. PDDE. 3. Financiamento
da educação. 4. Gestão da educação. 5. Análise de
políticas públicas. I. Farenzena, Nalú, orient. II.
Título.

ANDRÉIA DA SILVA MAFASSIOLI

**PROGRAMA DINHEIRO DIRETO NA ESCOLA
(Re)formulações e implicações na gestão escolar e financeira
da educação básica (1995 – 2015)**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação, da Faculdade de Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito para obtenção do título de Doutora em Educação.

Linha de Pesquisa: Políticas e Gestão de Processos Educacionais

Aprovada em 24 de janeiro de 2017.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. Nalú Farenzena - Orientadora

Prof. Dr. Ivan Luiz Novaes - UNEB

Prof. Dr. Maria Goreti Farias Machado - UFRGS

Prof. Dr. Naira Lisboa Franzoi - UFRGS

Porto Alegre

2017

Dedico este trabalho a Déia, companheira de vida de todas as horas, a minha mãe Ilda e ao meu saudoso pai Leonelo por ter me mostrado a importância dos estudos. Sei o quanto ele estaria radiante por esta conquista.

Ao concluir esta longa jornada de estudos, concretizada com a escrita da tese, expresso imensa gratidão...

... à professora Nalú Farenzena, orientadora incansável deste estudo, pela dupla dinâmica que formamos, pelo olhar atento, pela generosidade em trocar conhecimentos, pelo incentivo e por ser, além minha orientadora preferida, uma amiga especial. Expresso aqui todo meu carinho e admiração por essa grande mulher e profissional.

...aos meus colegas e amigos do grupo de pesquisa Patrícia, Goreti, Calinca, Líbia, Damiana, Alessandra, Andréa, Carol, Rodrigo e Miguel pelas trocas e parcerias de sempre.

...à professora Maria Goreti Farias Machado, ao professor Luís Armando Gandin e ao professor Ivan Luiz Novaes pela disponibilidade em participarem desse processo de doutoramento e por todas as contribuições na pesquisa realizada. Agradeço, também, à professora Naira Lisboa Franzoi pela generosidade e parceria em compor a banca final de avaliação.

...aos coordenadores de Programas e ações do FNDE, Vander Oliveira Borges, José Maria Rodrigues de Souza e Adalberto Domingos da Paz por aceitarem ser entrevistados. Obrigado pela confiança e disponibilidade.

... à amiga Roberta Bortoluzzi pelas traduções em língua estrangeira.

...ao amigo Rodrigo Meleu, grande parceiro, pela revisão desta tese.

...aos meus colegas, amigos e amigas da EMEF Osório Ramos Corrêa por me incentivarem, por terem entendido as minhas ausências, pelo carinho e apoio de sempre e pelo grupo que construímos em defesa de uma educação mais humana, crítica e solidária. A luta continua grandes guerreiros e guerreiras dessa “escola maluquinha” que leva a educação tão a sério com paixão, coragem e esperança em dias melhores que certamente virão.

...as manas Jaque e Ane por cuidarem da mami enquanto estive ausente.

... à minha companheira de vida, Andréa Rocha Dias pelo amor, carinho e compreensão durante toda a longa caminhada de estudos. Obrigada pelo incentivo, por acreditar em mim, por ser tão generosa e parceira em todas as horas.

Canção Óbvia

*Escolhi a sombra desta árvore para
repousar do muito que farei,
enquanto esperarei por ti.
Quem espera na pura espera
vive um tempo de espera vã.
Por isto, enquanto te espero
trabalharei os campos e
conversarei com os homens
Suarei meu corpo, que o sol queimará;
minhas mãos ficarão calejadas;
meus pés aprenderão o mistério dos
caminhos;
meus ouvidos ouvirão mais,
meus olhos verão o que antes não viam,
enquanto esperarei por ti.
Não te esperarei na pura espera
porque o meu tempo de espera é um
tempo de quefazer.
Desconfiarei também daqueles que virão
dizer-me,
em voz baixa e precavidos:
É perigoso agir
É perigoso falar
É perigoso andar
É perigoso, esperar, na forma em que esperas,
porquê esses recusam a alegria de tua
chegada.
Desconfiarei também daqueles que virão
dizer-me,
com palavras fáceis, que já chegaste,
porque esses, ao anunciar-te ingenuamente,
antes te denunciam.
Estarei preparando a tua chegada
como o jardineiro prepara o jardim
para a rosa que se abrirá na primavera.*

(Paulo Freire, Genève, Março 1971).

RESUMO

Esta tese se insere no campo de análise de políticas educacionais e com esse escopo faz a análise do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), uma das políticas públicas de financiamento da União à educação básica mais longeva, iniciada em 1995, e a única que envia dinheiro direto às escolas públicas brasileiras. O Programa envolve várias ações e objetiva a melhoria da infraestrutura física e pedagógica das escolas e o reforço da autogestão escolar nos planos financeiro, administrativo e didático, contribuindo para elevar os índices de desempenho da educação básica. Trata-se de uma pesquisa de caráter qualitativo que teve por objetivo analisar as (re)formulações ocorridas no PDDE em vinte anos de sua implementação (1995-2015), compreendendo a regulação da política, os recursos disponibilizados na criação de novas modalidades e suas implicações na gestão escolar e financeira da educação básica pública. Nos aspectos teórico-metodológicos, o estudo se fundamenta na teoria da educação crítica e utiliza o conceito de análise relacional de Michael Apple para compreender os movimentos da política educacional, examinando as posições econômicas, culturais e políticas. Utiliza a análise de conteúdo para o estudo de documentos, de produção técnico-científica sobre o PDDE e de depoimentos de atores da política colhidos em entrevistas. O Modelo de Múltiplos Fluxos de John Kingdon foi utilizado para compreender a etapa de formulação e o processo pelo qual a agenda é definida. Também utiliza a abordagem do ciclo de políticas de Stephen Ball para o entendimento da complexidade dos contextos políticos e os efeitos das políticas. O ordenamento constitucional, legal e institucional da educação, os conceitos de descentralização, autonomia, gestão democrática, assim como características do financiamento da educação básica, foram referência para o estudo. No desenvolvimento da tese foi caracterizado o programa PDDE básico e suas dez modalidades e as (re)formulações ocorridas em cada ciclo de governo. Além da continuidade do Programa em diferentes ciclos governamentais, os achados do estudo indicam que o PDDE, formulado no governo de Fernando Henrique, partiu de princípios neoliberais de descentralização, com a ideia de reduzir a responsabilidade do Estado com as escolas públicas. Já nos governos de Lula da Silva e durante o primeiro mandato de Dilma Rousseff, mesmo com o hibridismo entre políticas macroeconômicas voltadas para o mercado e políticas de maior inclusão social, foi verificada, com as reformulações no/do PDDE, a ampliação dos recursos para suplantarem as deficiências infraestruturais e pedagógicas das escolas; nas instituições onde a gestão financeira e o controle social foram efetivos, as modalidades agregadas ao PDDE promoveram mais inclusão social. Porém, os recursos ainda são insuficientes para garantir os insumos necessários para uma educação com qualidade social. Ao longo desses vinte anos, houve uma intensificação no trabalho dos gestores escolares, mas também um grande aprendizado na gestão financeira dos recursos.

Palavras chave: Política educacional. PDDE. Financiamento da educação. Gestão da educação. Análise de política pública.

MAFASSIOLI, Andréia da Silva. **Programa Dinheiro Direto na Escola (Re)formulações e implicações na gestão escolar e financeira da educação básica (1995 – 2015)**. Porto Alegre, 2017. 328 f. Tese (Doutorado em Educação) - Programa de Pós-Graduação em Educação, Faculdade em Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2016.

ABSTRACT

This thesis falls within the field of educational policy analysis and with this scope makes the analysis of the program Money directly from school (PDDE), one of the public policies of Union funding to basic education more long-lived, initiated in 1995, and the only one who sends money straight to Brazilian public schools. The program involves several actions and objective the improvement of the physical infrastructure and pedagogical schools and strengthening self-management plans school financial, administrative and didactic, contributing to raise performance levels of basic education. This is a qualitative character that aimed to analyze the (re) formulated the PDDE in twenty years of its implementation (1995-2015), understanding the policy adjustment, the resources available in the creation of new modalities and implications for school and financial management of basic education. Theoretical and methodological aspects, the study is based on critical education theory and uses the concept of relational analysis of Michael Apple to understand the movements of educational policy, examining the economic, cultural and political positions. Uses content analysis to the study of documents, technical and scientific production on the PDDE and statements of policy actors collected in interviews. The model of multiple streams of John Kingdon was used to understand the formulation stage and the process by which the schedule is set. Also uses the policy cycle approach of Stephen Ball for the understanding of the complexity of the political contexts and the effects of policies. The constitutional, legal and institutional planning of education, the concepts of decentralization, autonomy, democratic management, as well as characteristics of the financing of basic education, was a reference to the study. In the development of the thesis was characterized the PDDE program basics and its ten modes and the (re) formulated in each cycle of Government. In addition to the continuation of the programmer in different governmental cycles, the findings of the study indicate that the PDDE, formulated in the Government of Fernando Henrique, left-liberal principles of decentralization, with the idea of reducing the liability of the State with public schools. Already Governments of Lula da Silva and during the first term of Dilma Rousseff, even with the hybrid between market-oriented macroeconomic policies and greater social inclusion policies, was verified, with the reformulations in/of the PDDE, the expansion of resources to overcome the infrastructural and educational shortcomings of schools; in institutions where the financial management and social control were effective, aggregated to the PDDE arrangements promoted more social inclusion. However, the resources are still insufficient to ensure the supplies needed for a quality education. Throughout these twenty years, there has been intensification in the work of school managers, but also a great learning experience on financial management of the resources.

Key words: educational policy. PDDE. Financing of education. Management education. Analysis of public policy.

MAFASSIOLI, Andréia da Silva. **Programa Dinheiro Direto na Escola (Re)formulações e implicações na gestão escolar e financeira da educação básica (1995 – 2015)**. Porto Alegre, 2017. 328 f. Tese (Doutorado em Educação) - Programa de Pós-Graduação em Educação, Faculdade em Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2016.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 1 Cadernos e manuais do PMDE/PDDE – ciclo 1995 a 2005.....	39
Quadro 2: Cadernos e manuais do PMDE/PDDE – ciclo 2006 a 2015.....	40
Quadro 3: Estudos sobre o PDDE analisados na pesquisa	42
Quadro 4: Características das Dimensões da Política.....	51
Figura 1: O modelo dos múltiplos fluxos.....	82
Figura 2: Representação do Ciclo de Políticas.....	86
Quadro 5: Vinculação de recursos à educação nas Constituições Federais – 1934 a 1988.....	94
Quadro 6: Impostos Previstos na CF de 1988, por nível de governo que os arrecada.....	96
Quadro 7: Cooperação Financeira entre os Entes Federados no Setor da Educação.....	105
Quadro 8: Funções da União no Setor da Educação no Brasil.....	106
Quadro 9: Critérios para Assistência Financeira da União à Educação Básica Presentes no PDDE Vigentes em 2009.....	109
Quadro 10: Tipos de Assistência Financeira da União (FNDE) à Educação.....	110
Figura 3: Tipos de Assistência Financeira da União (FNDE) à Educação	111
Quadro 11: Estratégias do PNE 2014-2024 para o Financiamento da Educação	120
Quadro 12: Funções dos conselhos de controle social.....	125
Quadro 13: Valor Fixo do PDDE (2013-2016).....	133
Quadro 14: Valor Variável do PDDE.....	133
Figura 4: Fluxograma do Repasse do PDDE.....	134
Figura 5: Modalidades do PDDE.....	140
Figura 6: Programas Federais do PDE/Plano de Metas/PAR 2009	142
Quadro 15: Planos para Educação no Governo Fernando Henrique Cardoso.....	150
Figura 7: Primeiro Manual de Procedimentos do PMDE.....	159
Quadro 16: Critérios de Distribuição dos Recursos do PMDE – 1995.....	160
Quadro 17: Estatísticas da implementação do PMDE em 1995.....	161
Figura 8: Segundo Manual de Procedimentos do PMDE, em 1997	164
Figura 9: Primeiro manual de orientações para criação da Unidade Executora.....	165
Quadro 18: Alteração de valores na distribuição dos recursos do PMDE – 1997	166
Quadro 19: Critérios de distribuição de recursos na educação especial – 1997	166
Figura 10: Dinheiro na escola 4 anos.....	168
Quadro 20: Comparativo da execução do PMDE/PDDE – 1995 a 1998.....	168

Figura 11: Dinheiro Direto na Escola: Como utilizar os recursos?	172
Figura 12: Orientações sobre o cadastramento e a execução do PDDE 2000.....	173
Figura 13: Orientações: cadastramento, execução e prestação de contas PDDE 2001.....	174
Figura 14: PDDE Orientações básicas 2002	175
Quadro 21: Políticas Públicas de Educação no ciclo dos governos Lula da Silva	185
Figura 15: PDDE Orientações básicas sobre: adesão, habilitação das UEx, elaboração e encaminhamento da prestação de contas 2003.....	189
Quadro 22: Dados da Execução do PDDE entre 1995 e 2004.....	191
Figura 16: Manual de orientações do PDDE de 2005.....	196
Figura 17: PDDE Manual de Orientações para as escolas 2006.....	197
Figura 18: O Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE).....	199
Figura 19: Macro campos do Programa Mais Educação.....	204
Quadro 23: Destinação do Recurso Financeiro da Ação PDDE – 2009.....	210
Quadro 24: Programas e ações da política educacional no ciclo Dilma Rousseff.....	220
Quadro 25: Destinação de recursos do PDDE e ações agregadas – 2011	223
Quadro 26: Repasses do PDDE segundo as principais linhas de ação – 2012.....	225
Figura 20: Novo PDDE – orientações do FNDE 2013.....	226
Quadro 27: Valores das Dotações Orçamentárias Destinadas ao PDDE – 2003 a 2013.....	228
Gráfico 1: Evolução orçamentária do FNDE – 1995 a 2013.....	229
Figura 21: PDDE Atleta na Escola.....	231
Quadro 28: Repasses financeiros realizados pelo PDDE em 2014	233
Quadro 29: Número de Escolas, Número de Alunos e Recursos Transferidos pelo PDDE, por modalidade – 2014.....	233
Gráfico 2: Valores das dotações orçamentárias destinadas ao PDDE e às ações vinculadas nos exercícios de 2003 a 2015.....	237
Quadro 30: Dimensões da autonomia escolar.....	248
Quadro 31: Repasse de recursos da União às Secretarias Estaduais e Municipais.....	253
Quadro 32: Recursos repassados à Escola Bela Vista – 2013.....	255
Quadro 33: Programas FNDE/MEC de repasse de recursos.....	257
Quadro 34: Grupos que compõem a aliança conservadora da direita.....	275

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ANA	Avaliação Nacional de Alfabetização
ANEB	Avaliação Nacional da Educação Básica
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD	Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
CAE	Conselho de Alimentação Escolar
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CAQ	Custo Aluno Qualidade
CAQi	Custo Aluno Qualidade Inicial
CEBAS	Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social
CF	Constituição Federal
CGU	Controladoria Geral da União
CONAE	Conferência Nacional de Educação
CONSED	Conselho Nacional de Secretários de Educação
COM-VIDA	Comissões de Meio Ambiente e Qualidade de Vida
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
CNE	Conselho Nacional de Educação
CNTE	Confederação Nacional dos Trabalhadores da Educação
EMEF	Escola Estadual de Ensino Fundamental
ENEM	Exame Nacional de Ensino Médio
FMI	Fundo Monetário Internacional
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FUNDEB	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
Fundescola	Fundo de Fortalecimento da Escola
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LGBT	Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis, Transexuais e Transgêneros
LOA	Lei Orçamentária Anual (LOA)
MARE	Ministério da Administração e Reforma do Estado
MDE	Manutenção e Desenvolvimento do Ensino
MEC	Ministério da Educação e Cultura e Ministério da Educação
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OMC	Organização Mundial do Comércio
ONG	Organização Não Governamental
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PAR	Plano de Ações Articuladas
PBF	Programa Bolsa Família

PDE	Plano de Desenvolvimento da Educação
PDDE	Programa de Dinheiro Direto na Escola
PIB	Produto Interno Bruto
PIS	Programa de Integração Social
PPA	Plano Plurianual
PPP	Projeto Político Pedagógico
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PMDE	Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNAIC	Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa
PNATE	Programa Nacional de Transporte do Escolar
PNE	Plano Nacional de Educação
PNBE	Programa Nacional Biblioteca na Escola
PNLD	Programa Nacional do Livro Didático
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PROEMI	Programa Ensino Médio Inovador
PROINFO	Programa Nacional de Tecnologia Educacional
Pronacampo	Programa Nacional de Educação do Campo
PRONATEC	Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego
PROUNI	Programa Universidade Para Todos
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PT	Partido dos Trabalhadores
SAEB	Sistema de Avaliação da Educação Básica
SECAD	Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade
SECADI	Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão
SEB	Secretaria de Educação Básica
SIMEC	Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle do Ministério da Educação
SINAES	Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior
SISU	Sistema de Seleção Unificada
UAB	Universidade Aberta do Brasil
UEx	Unidade Executora
UnB	Universidade de Brasília
UNDIME	União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância
USP	Universidade do Estado de São Paulo
UFMT	Universidade Federal do Mato Grosso
UFP	Universidade Federal Fernando Pessoa
UFPR	Universidade Federal do Paraná
UFSC	Universidade Federal de Santa Catarina
UFJF	Universidade Federal de Juiz de Fora
UFPA	Universidade Federal do Pará
UFV	Universidade Federal de Viçosa
UFU	Universidade Federal de Uberlândia
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância
UNICAMP	Universidade Estadual de Campinas
TCU	Tribunal de Contas da União
TPE	Todos Pela Educação

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	18
2 CAMINHOS TEÓRICOS E METODOLÓGICOS	28
2.1 A TEORIA DA EDUCAÇÃO CRÍTICA NA ANÁLISE DE POLÍTICAS EDUCACIONAIS.....	29
2.1.1 A Análise Relacional para compreender os movimentos da política educacional ...	33
2.2 A PESQUISA DOCUMENTAL E BIBLIOGRÁFICA COMO FERRAMENTA DE ESTUDO	35
3 A ABORDAGEM DA ANÁLISE DE POLÍTICAS	50
3.1 O SIGNIFICADO DA POLÍTICA E AS RELAÇÕES DE PODER.....	53
3.2 O ESTADO, OS GOVERNOS E A ATUAÇÃO NA POLÍTICA.....	55
3.2.1 O Estado brasileiro: algumas características	58
3.2.2 Breve caracterização do Brasil nas décadas de 1980 e 1990 e início dos anos 2000	61
3.2.3 Um Governo de “coalizão” assume o País	62
3.2.4 O governo Dilma Rousseff: continuidades e crises	66
3.3 AS POLÍTICAS PÚBLICAS NO ÂMBITO DO ESTADO E DOS GOVERNOS.....	70
3.3.1 Os Atores e as Instituições no Campo das Políticas Públicas	73
3.3.2 As abordagens na análise de políticas públicas	75
3.3.2.1 O modelo de Múltiplos Fluxos de Kingdon	79
3.3.2.2 A Abordagem do Ciclo de Políticas de Stephen Ball	84
4 ELEMENTOS DO FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA NO BRASIL	90
4.1 HISTORICO DOS RECURSOS PARA A EDUCAÇÃO BRASILEIRA.....	92
4.1.1 A trajetória da vinculação constitucional de recursos à educação	92
4.1.2 A política de fundos, o Fundef e o Fundeb	97
4.1.3 Os recursos petrolíferos e o financiamento da educação	101
4.2 A ORGANIZAÇÃO E AS BASES DO FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA.....	103
4.2.1 O Regime de Colaboração no Financiamento da Educação Básica	104
4.2.2 A Assistência Técnica e Financeira da União a Educação Básica	116
4.2.2.1 A Assistência Técnica e Financeira no Contexto do PDE/Plano de Metas/PAR	108

4.3 O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO NOS PLANOS NACIONAIS DE EDUCAÇÃO.....	115
4.3.1 O PNE 2001-2010.....	116
4.3.2 O financiamento da educação no novo PNE 2014-2024.....	119
4.4 O CONTROLE INSTITUCIONAL E SOCIAL DOS RECURSOS DA EDUCAÇÃO..	123
4.4.1 O controle social no PDDE	126
5 CARACTERIZAÇÃO DO PROGRAMA DINHEIRO DIRETO NA ESCOLA.....	128
5.1 FUNCIONAMENTO E ATORES DO PROGRAMA PDDE	129
5.1.1 O que é proibido com os recursos do PDDE?	131
5.1.2 A prestação de contas do PDDE.....	132
5.1.3 O fluxograma e a forma de calcular os recursos do PDDE	132
5.1.4 Formas e prazos da execução dos recursos do PDDE	137
5.2 O PDDE BÁSICO E SUAS MODALIDADES	139
5.2.1 A relação do PDDE e suas modalidades com outras políticas públicas em educação.....	141
5.3 A ORIGEM DO PMDE/PDDE	143
5.3.1 O contexto de influência na formulação do PMDE/PDDE no governo Fernando Henrique: a política educacional brasileira na década de 1990	144
5.3.2 A origem do PMDE: múltiplos fluxos na formação da agenda governamental.....	153
5.3.3 O Fluxo de Problemas	153
5.3.3.1 O Fluxo de Alternativas na formulação do PMDE	154
5.3.3.2 O Fluxo político na formulação do PMDE.....	155
5.4 (Re) formulações OCORRIDAS NO PDDE NO CICLO DO GOVERNO FERNANDO HENRIQUE (1995 a 2002)	163
5.4.1 (Re) formulações do PMDE no ano de 1997.....	163
5.4.2 (Re) formulações do PMDE/PDDE no ano de 1998.....	167
5.4.3 (Re) formulações do PDDE no ano de 1999	171
5.4.4 (Re) formulações do PDDE no ano de 2000	172
5.4.5 (Re) formulações do PDDE nos anos de 2001 e 2002.....	173
5.5 (RE) FORMULAÇÕES OCORRIDAS NO PDDE NO CICLO DO GOVERNO LULA DA SILVA (2003 a 2010)	175
5.5.1 Movimentos da política e da economia no governo Lula da Silva	175
5.5.2 A Política Educacional no governo Lula da Silva.....	180
5.5.3 O PDDE no ano de 2003.....	189

5.5.4 (Re) formulações do PDDE no ano de 2004	190
5.5.4.1 Primeira modalidade do PDDE: Ação Agregada PDDE Escola Aberta	193
5.5.5 (Re) formulações do PDDE no ano de 2005	194
5.5.6 (Re) formulações do PDDE no ano de 2006	197
5.5.7 (Re) formulações do PDDE no ano de 2007.....	197
5.5.7.1 Parcela suplementar do PDDE para o ProInfo.....	202
5.5.7.2 A segunda modalidade do PDDE: Ação Agregada PDDE Educação Integral ...	203
5.5.7.3 A terceira modalidade do PDDE: PDE Escola ampliado	204
5.5.8 (Re) formulações do PDDE no ano de 2008	205
5.5.8.1 A quarta modalidade PDDE: ação agregada PDDE Escola Acessível	208
5.5.9 (Re) formulações do PDDE no ano de 2009	209
5.5.9.1 A quinta modalidade do PDDE: ação agregada PDDE Escola do Campo	211
5.5.9.2 A sexta modalidade do PDDE: ação agregada PDDE Ensino Médio Inovador..	212
5.5.10 (Re) formulações no PDDE no ano de 2010	212
5.5.10.1 A sétima modalidade do PDDE: ação agregada PDDE Água na Escola.....	213
5.6 (RE) FORMULAÇÕES OCORRIDAS NO PDDE NO CICLO DO GOVERNO DILMA VANA ROUSSEFF (2011 A 2015)	215
5.6.1 Movimentos da política e da economia no governo Dilma Rousseff.....	215
5.6.2 A política educacional no Governo Dilma Rousseff	218
5.6.3 (Re) formulações no PDDE no ano de 2011	222
5.6.4 (Re) formulações no PDDE no ano de 2012	224
5.6.5 (Re) formulações no PDDE no ano de 2013	226
5.6.5.1 A oitava modalidade do PDDE: ação agregada PDDE Escolas Sustentáveis	230
5.6.5.2 A nona modalidade do PDDE: ação agregada PDDE Atleta na Escola	231
5.6.6 (Re) formulações no PDDE no ano de 2014	232
5.6.6.1 A décima modalidade do PDDE: ação agregada PDDE Mais Cultura nas Escolas.....	235
5.6.7 (Re) formulações no PDDE no ano de 2015	236
6 A GESTÃO ESCOLAR E FINANCEIRA NA EDUCAÇÃO BÁSICA BRASILEIRA	241
6.1 ADMINISTRAÇÃO OU GESTÃO ESCOLAR? ORIGEM E ATUAÇÃO.....	241
6.1.1 A gestão escolar na perspectiva da gestão democrática	245
6.1.2 A gestão financeira escolar na perspectiva da gestão democrática.....	251

6.1.2.1 O Gestor escolar e a gestão de recursos na escola pública: os recursos são suficientes?	254
6.2 IMPLICAÇÕES DO PDDE E SUAS MODALIDADES PARA A GESTÃO ESCOLAR	262
7 ANÁLISE RELACIONAL DAS (RE) FORMULAÇÕES NA POLÍTICA PDDE E SUAS IMPLICAÇÕES NA GESTÃO ESCOLAR E FINANCEIRA A PARTIR DO CICLO DE POLITICAS	270
7.1 A ANÁLISE RELACIONAL PARA COMPREENSÃO DA CONFIGURAÇÃO DO ESTADO BRASILEIRO	272
7.2 A ANÁLISE RELACIONAL DO PDDE, SUAS NOVAS FORMULAÇÕES E IMPLICAÇÕES NA GESTÃO ESCOLAR E FINANCEIRA NA EDUCAÇÃO BÁSICA PÚBLICA	278
8 CONSIDERAÇÕES FINAIS	284
REFERÊNCIAS	294
APÊNDICE A - Termo de Consentimento Informado	317
APÊNDICE B - Roteiro da Entrevista Semiestruturada	320
APÊNDICE C - Normas do PDDE, por ciclo de governo – 1995-2015	321

1 INTRODUÇÃO

*É melhor tentar e falhar,
Que preocupar-se a ver a vida passar.
É melhor tentar, ainda que em vão,
Que sentar-se fazendo nada até o final.
Eu prefiro na chuva caminhar,
Que em dias tristes em casa se esconder.
Prefiro ser feliz, embora louco,
Que em conformidade viver.
(Martin Luther King)*

O meu compromisso como educadora e pesquisadora está diretamente relacionado com o aprofundamento da democracia e a redução das desigualdades sociais. No Brasil o direito à educação pública de qualidade, conforme previsto na Constituição Federal e nos demais documentos legais que tratam desse direito social, ainda permanece como um desafio a ser garantido a uma parcela significativa da população.

Estamos no ano de 2016 e diferentes dados de pesquisa¹ sobre o acesso e a permanência comprovam que milhões ainda permanecem excluídos da escola. Isso é comprovado na pesquisa de enfrentamento à exclusão escolar chamada “Fora da Escola Não Pode: cada criança e adolescente têm o direito de aprender”², desenvolvido pelo Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), em parceria com a Campanha Nacional pelo Direito à Educação, publicado no ano de 2014. Entre os seus resultados, a pesquisa evidenciou que, apesar da determinação legal, mais de 3,8 milhões de crianças e adolescentes de 4 a 17 anos de idade estavam fora da escola no Brasil em 2010, segundo o Censo Demográfico, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Outros 14,6 milhões de meninas e meninos de 6 a 17 anos apresentavam atraso escolar, um dos principais fatores que ameaçam sua permanência na sala de aula.

Entre as diferentes causas de exclusões do sistema educacional brasileiro, as principais são a violência e a pobreza e os problemas vinculados a elas: condições precárias de moradia, ensino descontextualizado, situações de racismo e discriminação e falta de transporte, entre outras questões que afetam vastos segmentos da população. O estudo mostrou também o perfil das crianças e adolescentes fora da escola. Em sua maioria, os excluídos são meninos,

¹IPEA: http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/politicas_sociais/bps_19_completo.pdf;
http://foradaescolanaopode.org.br/downloads/Livro_O_Enfrentamento_da_Exclusao_Escolar_no_Brasil.pdf

negros, que vivem na zona rural, cujos pais ou responsáveis têm pouca escolaridade e cuja renda per capita da família é muito baixa, sendo que é importante lembrar que indígenas, quilombolas e crianças com algum tipo de deficiência também estão em situação de mais vulnerabilidade, com maior risco de estarem fora da escola. Milhares de meninos e meninas estão fora da escola por diferentes tipos de exploração e violência e a maioria (63%) das crianças e dos adolescentes de 4 a 17 anos nessa situação é afrodescendente³. Além desses, moradores de locais afastados dos centros urbanos e, às vezes, de difícil acesso – milhares de crianças e adolescentes da zona rural, de quilombos e de comunidades ribeirinhas –, se veem impedidos de avançar nos estudos porque as salas de aula simplesmente estão fora do alcance; muitas crianças e adolescentes de 5 a 14 anos trabalham e não estudam⁴. Para compor um retrato mais fiel do problema, a estatística oficial é insuficiente. Ela não inclui parte dos 611.961 indivíduos da mesma faixa etária que realizam atividade remunerada e, a rigor, estão matriculados na escola, mas têm desempenho ruim ou faltas constantes. Nem contabiliza os afazeres domésticos, as atividades informais e o enorme contingente de crianças e adolescentes explorados sexualmente. Por ser uma atividade ilícita, a exploração é órfã de informações precisas.

Além da negação do direito, ainda há outro desafio importante a ser enfrentado no País. Refiro-me às condições de oferta da educação, ou seja, as condições de infraestrutura física, pedagógica, organizacional e financeira necessárias para garantir uma educação com os padrões mínimos de qualidade previstos no âmbito normativo.

As práticas e as vivências, como professora e supervisora escolar, em defesa de uma educação pública de qualidade, na perspectiva da democratização da educação nas suas diversas dimensões, resultaram em experiências significativas que motivam a realização desta pesquisa de doutoramento que teve como um dos focos a gestão escolar. A definição dos aportes teóricos na realização de uma tese é um dos grandes desafios para o pesquisador. É necessário aprofundamento, conhecimento e aproximação com os autores, as ideias e as ferramentas da perspectiva teórica que embasa o estudo. Vivencio essa complexidade, como pesquisadora, e, na busca de uma teoria para dar suporte a essa pesquisa, retomei a minha trajetória profissional e acadêmica na educação. Parti dos seguintes questionamentos: Qual

³ Nesse contexto de precariedade, fica evidente uma faceta perversa da sociedade brasileira. Segundo dados do Censo do IBGE de 2010, 70,8% da população extremamente pobre do país é constituída por pessoas dos grupos de raça ou cor preta e parda. A razão é o próprio processo histórico do Brasil, que não implementou políticas de apoio a esses grupos após a abolição, contribuindo para afastá-los de direitos básicos.

⁴ Segundo a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) 2009, são 40.470 crianças e adolescentes que trabalham e não estudam.

teoria de fato me move em educação? Quais autores me mobilizam? O que fundamenta a minha prática? Pelo que luto? A partir da reflexão sobre esses questionamentos, tenho clareza que, desde o início da minha trajetória como professora primária, a teoria da educação crítica e seus autores me acompanham. Iniciei a minha alfabetização na educação crítica a partir das ideias de Paulo Freire. Na dissertação de mestrado utilizei ferramentas dos estudos educacionais críticos para embasar o estudo. No processo de construção da tese, segui utilizando a teoria crítica, com maior rigor e aprofundamento.

A decisão de realizar estudos sobre políticas públicas educacionais iniciou na trajetória acadêmica do mestrado, quando pesquisei a implementação da política pública PDE/Plano de Metas/PAR⁵, num contexto municipal. Nesse período, aprofundei estudos sobre as políticas públicas e análise de políticas públicas, acessando diferentes referenciais teóricos sobre modelos e conceitos, desse campo de estudo, e ferramentas sociológicas para o exame da relação educação e sociedade. Foi possível construir conhecimentos aprimorados no contato com estudantes, professores e gestores. Além disso, participo, como pesquisadora e assessora técnica, de grupos de estudos sobre essa política e acompanho como ocorre a implementação de vários programas, entre eles o PDDE, em uma escola de educação básica, onde trabalho como supervisora escolar.

A melhoria da qualidade da educação pública brasileira é luta histórica de trabalhadores, de pesquisadores e de especialistas em educação e está presente na legislação educacional, nos discursos políticos e nas ações dos governos em seus diferentes níveis de atuação. Alguns comprometidos, de fato, com a redução das desigualdades no oferecimento de uma educação com qualidade social e outros utilizando esse discurso apenas como plataforma política para eleger seus projetos de governo.

Há diferentes entendimentos sobre esse tema. Defendo a *qualidade* que vá além dos padrões exigidos pelo *mercado*, uma qualidade comprometida com todos (pobres e ricos) e com a vida, não somente dos humanos, mas de todas as espécies existentes no planeta. A qualidade social da educação passa obrigatoriamente pelas condições de acesso dos educandos e a sua permanência, com sucesso, na escola.

Nesse contexto de interesses divergentes, foram implementadas no Brasil, na última década, diferentes políticas educacionais para atingir essa “qualidade” tão almejada. Tais políticas podem ter alcançado êxito no sentido da universalização ou expansão da educação escolar, ampliando o acesso aos diferentes níveis de ensino, inclusive para aqueles

⁵ Dissertação de mestrado da autora: PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS: Uma Avaliação da Implementação no Município de Gravataí/RS, 2011 (UFRGS).

historicamente aliados desse direito (educação especial, educação para indígenas, afrodescendentes, para a população do campo, entre outros). Porém, a democratização do acesso não foi acompanhada da democratização do conhecimento que oportunize uma educação de qualidade para todos.

Nos últimos 15 anos, o País registrou importantes avanços na educação, assegurado por modificações expressas na legislação educacional brasileira que possibilitaram o acesso de milhões de crianças e adolescentes à escola. No entanto, essa inclusão se deu de forma desigual. Enquanto na faixa etária de 6 a 14 anos, correspondente ao ensino fundamental, o País se encontra bem próximo da universalização, nos grupos de crianças de 4 e 5 anos, com idade para frequentar a pré-escola, e de adolescentes de 15 a 17 anos, que deveriam estar no ensino médio, ainda falta muito para garantir o acesso de todos à escola ou à conclusão da educação básica. Isso ocorreu, pois no Brasil, até o ano de 2009, a escolaridade obrigatória contemplava somente a faixa etária dos 6 aos 14 anos, priorizando o atendimento ao ensino fundamental.

A obrigatoriedade foi ampliada para quase toda a educação básica, recentemente, com a emenda nº 59/2009 à Constituição Federal (CF), abrangendo a pré-escola, o ensino fundamental e o ensino médio e a faixa etária dos 4 aos 17 anos, a ser implementada, progressivamente, até 2016. Com a ampliação do atendimento, ampliou-se também o escopo de diversas políticas educacionais.

Essas modificações foram consagradas também na LDBEN nº 9.394/96, no ano de 2013, com a seguinte redação:

Art. 4º O dever do Estado com educação escolar pública será efetivado mediante a garantia de:

I - educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade, organizada da seguinte forma: (Redação dada pela Lei nº 12.796, de 2013)

a) pré-escola; (Incluído pela Lei nº 12.796, de 2013).

b) ensino fundamental; (Incluído pela Lei nº 12.796, de 2013).

c) ensino médio; (Incluído pela Lei nº 12.796, de 2013).

II - educação infantil gratuita às crianças de até 5 (cinco) anos de idade; (Redação dada pela Lei nº 12.796, de 2013).

Portanto, todas essas modificações na legislação, que ampliaram a obrigatoriedade da educação, exigem que sejam ofertadas condições para a expansão da oferta educacional e condições mínimas de infraestrutura física e pedagógica e, para isso, há necessidade de ampliação do volume de recursos a serem investidos na educação.

Entre os imensos desafios presentes no contexto educacional brasileiro, para a melhoria da qualidade, faz-se necessário discutir e aprofundar quais recursos têm sido

disponibilizados às escolas públicas brasileiras, como são acessados e gastos e se são suficientes para garantir o atendimento com qualidade. Nessa perspectiva, a pesquisa sobre o tema das políticas públicas de financiamento à educação brasileira foi e continua sendo relevante do ponto de vista de sua contribuição *para* as políticas.

Com a retomada democrática nos anos finais de 1980, e com a CF de 1988, ocorreram avanços que possibilitaram a implementação de políticas de ampliação e de (re)distribuição de recursos às escolas públicas, porém a histórica escassez de recursos para a educação pública no Brasil ainda é efetiva. Nesse sentido, é necessário que continuem sendo desenvolvidos estudos que procurem compreender causas e consequências das decisões públicas. Para isso, é fundamental a realização de pesquisas no campo de análise das políticas públicas. Este campo exige que o pesquisador, utilizando ferramentas teóricas e metodológicas adequadas, analise e avalie se e como a(s) política(s) adotada(s), num determinado contexto e período de tempo, estão incidindo na superação dos problemas sociais que geram o permanente processo de tomada de decisão.

Apresento, neste estudo de doutoramento, uma análise do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), uma das políticas públicas mais longevas de financiamento da União às escolas públicas de educação básica, sendo gerenciada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), do Ministério da Educação (MEC). A pesquisa aprofundou as (re)formulações ocorridas no PDDE, passados 20 anos de sua implementação nas escolas públicas brasileiras. A organização do histórico da política abarcou cinco mandatos presidenciais completos e o primeiro ano governo 2015-2018: dois mandatos do Presidente Fernando Henrique (1995 a 1998 1999 a 2002); dois mandatos do Presidente Lula da Silva (2003 a 2006 e 2007 a 2010), primeiro mandato e parte do segundo mandato da Presidenta Dilma Rousseff (2011 a 2014 e 2015)⁶. Realizei, basicamente, uma pesquisa documental, registrando os processos, movimentos e procedimentos do FNDE e do MEC, do início do programa, em 1995, até o ano de 2015.

Nesse processo, busquei evidenciar o jogo de influências estabelecido por grupos que mobilizaram os governos, a ponto de provocar alterações no texto da política. Compreendendo esse movimento e suas complexidades, constatou-se o que mudou na

⁶ Durante o período de escrita da tese, a frágil democracia brasileira ficou extremamente abalada, pois a Presidenta Dilma Rousseff sofreu um duro golpe, coordenado por parlamentares conservadores e foi afastada de seu mandato (em 2016) através de um processo extremamente arduo, incoerente e vergonhoso de impeachment. Em seu lugar assumiu o vice-presidente Michel Temer, um dos coordenadores deste processo nebuloso. Estamos vivenciando, novamente no País, muitos retrocessos e ataques às políticas sociais, principalmente corte de programas e recursos à educação. Momento difícil, triste e desafiador para escrever.

regulação da política, nos recursos disponibilizados, na criação de novas modalidades para atender especificidades da educação brasileira. A pesquisa analisou as mutações no/do programa, nos contextos político, econômico e educacional, buscando compreender as ênfases e influências ocorridas nos diferentes governos e as implicações para a gestão escolar e financeira na educação básica pública. Para isso, foram analisados conteúdos de textos legais e demais documentos dessa política pública, buscando-se traçar a trajetória da política nos contextos de influência e de produção dos textos; o contexto da prática também foi objeto de pesquisa, por meio dos dados apresentados nas pesquisas realizadas sobre a implementação do PDDE. As características do Estado brasileiro, o papel do Estado na educação e as mudanças ocorridas na política educacional no financiamento à educação pública foram evidenciados.

O PDDE, criado no ano de 1995, identificado como uma política pública de descentralização de recursos da educação propiciou às escolas o recebimento, a gestão e o acompanhamento do uso de recursos públicos. Os recursos são transferidos, independentemente da celebração de convênio ou instrumento congênere, de acordo com o número de alunos extraído do Censo Escolar do ano anterior ao do repasse.

Até o ano de 2008 o PDDE contemplava somente as escolas públicas do ensino fundamental. Em 2009, com a edição da Medida Provisória nº 455, de 28 de janeiro de 2009, foi ampliado para toda a educação básica, passando a abranger as escolas de ensino médio e da educação infantil. Em 2008, com o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), o MEC, aproveitando a agilidade operacional do PDDE, ampliou o Programa para realizar algumas ações específicas, fazendo uso de sua estrutura de execução descentralizada. Além do PDDE básico, que se manteve ao longo desse tempo, foram criadas outras modalidades de ação conhecidas como “ações agregadas ou complementares”. Essas ações representam parcelas adicionais de recursos com propósitos específicos, que podem ser de natureza continuada ou não. Neste trabalho, utilizei os termos PDDE Básico e PDDE Modalidades para diferenciar o repasse de recursos destinados às escolas públicas, identificando para qual fim o recurso foi repassado.

O PDDE, no período atual, tem por objetivo⁷ 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 e aos polos presenciais do sistema Universidade

⁷ Art. 22 da Lei nº 11.947, de 16/06/2009. (http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2009/lei/11947.htm); Lei nº 12.695, de 25/06/2012. (http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2012/lei/12695.htm#art14).

Abertas do Brasil (UAB) que ofertem programas de formação inicial ou continuada aos profissionais da educação básica. Desta forma, o Programa envolve várias ações e objetiva a melhoria da infraestrutura física e pedagógica das escolas e o reforço da autogestão escolar nos planos financeiro, administrativo e didático, contribuindo para elevar os índices de desempenho da educação básica⁸.

A realização deste estudo na área do financiamento da educação foi avaliada como relevante tendo em conta a histórica escassez de recursos para a educação no Brasil, a falta de investimentos, a precariedade na infraestrutura e nas condições mínimas para o funcionamento das escolas públicas brasileiras. A relevância acadêmica se faz presente em função da inexistência de estudos que tenham o escopo e a temporalidade desenhados para esta tese.

Apresento, a seguir, as questões que nortearam o estudo:

- a) qual concepção de financiamento fundamenta o PDDE?
- b) que modificações ocorreram no Programa desde a sua implementação?
- c) quem faz a gestão dos recursos do PDDE nos diferentes níveis de governo?
- d) qual volume de recursos é repassado para o atendimento à Educação Básica?
- e) como ocorre o controle (social, institucional) dos recursos repassados para evitar a aplicação ilícita ou a ineficiência?
- f) qual a relação do PDDE com outras políticas públicas?
- g) qual o atual papel do Estado brasileiro na gestão e no financiamento da educação básica?

Utilizando ferramentas teóricas e metodológicas do campo de análise de políticas públicas, aprofundi estudos sobre as temáticas do financiamento, da gestão escolar, do Estado, seu papel e sua relação com as políticas. Além disso, conceitos como autonomia, descentralização, controle, participação, entre outros, foram evidenciados. Durante a revisão da literatura sobre o tema e seus conceitos norteadores, outra fonte de estudo utilizada foram pesquisas já realizadas sobre o PDDE.

Foi central no estudo analisar de que forma as ações do programa buscam incidir nos processos de gestão e autonomia financeira das instituições escolares e na manutenção e desenvolvimento da educação básica. Para isso, o problema de pesquisa procurou responder à seguinte questão:

Quais (re)formulações ocorreram no PDDE – na regulação da política, nos recursos disponibilizados, na criação de novas modalidades, para atender especificidades da educação

⁸ <http://www.fnde.gov.br/programas/dinheiro-direto-escola/dinheiro-direto-escola-apresentacao>

brasileira – e que implicações tiveram na gestão escolar e financeira na educação básica, decorridos 20 anos de sua implementação?

A partir desse problema de pesquisa, o estudo teve como apresentou por objetivo geral analisar as (re)formulações ocorridas no PDDE em 20 anos de sua implementação, compreendendo a regulação da política, os recursos disponibilizados na criação de novas modalidades e suas implicações na gestão escolar e financeiras da educação básica.

Além deste objetivo mais amplo, a pesquisa contemplou os seguintes objetivos específicos:

- a) caracterizar o financiamento e políticas públicas de financiamento da educação básica brasileira.
- b) situar a assistência financeira da União à educação básica no marco das políticas públicas de financiamento da educação básica brasileira.
- c) caracterizar o PDDE, em seus diferentes períodos de execução, através de categorias de análise.
- d) diferenciar o PDDE básico do PDDE modalidades.
- e) examinar como ocorre a gestão macro do PDDE no governo federal e a sua execução em diferentes contextos de influência.
- f) compreender as relações do PDDE com outras políticas públicas.
- g) discutir o papel do Estado brasileiro na gestão e no financiamento da educação básica nos anos mais recentes.

O PDDE é uma das mais longevas políticas de financiamento às escolas públicas da educação básica brasileira (somente o PNAE é mais antigo) tem como principal característica a transferência de recursos financeiros a todas as escolas públicas brasileiras (estaduais e municipais). É um Programa universal. Para analisar a trajetória do PDDE e as (re)formulações ocorridas na sua implementação, utilizei ferramentas e instrumentos teórico-metodológicos que auxiliaram no estudo de documentos (normas, cadernos do PDDE, pesquisas) e na realização das entrevistas com os gestores da política no FNDE. As categorias utilizadas para analisar a legislação (resoluções) do PDDE foram: período, normatização, objetivos, beneficiários, procedimento e prioridades.

Os dados coletados, sínteses, informações e elementos centrais do Programa foram organizados em tabelas, quadros e imagens que identificaram a trajetória, recursos disponibilizados e períodos de transição do Programa. O ordenamento constitucional, legal e institucional da educação, em especial os princípios de descentralização, autonomia, gestão democrática e financiamento público, foram referência para o estudo.

A realização desta pesquisa acadêmica tem a intenção de contribuir na qualificação de políticas públicas que se propõem a enfrentar os grandes desafios que ainda se colocam na agenda da educação brasileira, entre eles, limitações de financiamento, descontinuidades políticas, falta de controle social, corrupção, persistência do analfabetismo, demandas da universalização da educação básica e limitações no campo pedagógico e na gestão escolar e educacional.

A presente tese está estruturada em oito capítulos. No primeiro capítulo, apresento a introdução do estudo onde justifico a importância do tema pesquisado, as questões de pesquisa, objetivos e estrutura do estudo. Os caminhos teórico-metodológicos, apresentados no capítulo dois, tratam sobre a teoria da educação crítica e abordam o conceito de análise relacional, traçados para a compreensão de movimentos da política educacional PDDE. Além disso, as pesquisas documental e bibliográfica serviram como ferramentas de estudo utilizadas na coleta e análise dos dados de pesquisa.

O terceiro capítulo trata da análise de políticas e aprofunda o significado da política e das relações de poder, caracterizando o Estado brasileiro desde a sua origem e as políticas públicas no âmbito do Estado e dos governos. Nele apresento uma análise da política educacional estabelecida entre as décadas de 1980 a 2015. Nesse capítulo, identifiquei também atores e instituições no campo das políticas públicas; abordagens na análise de políticas públicas; o modelo de múltiplos fluxos de John Kingdon e a abordagem do ciclo de políticas de Stephen Ball.

Os principais elementos do financiamento da educação básica no Brasil são detalhados no quarto capítulo, onde apresento o histórico dos recursos para a educação brasileira; a trajetória da vinculação constitucional de recursos à educação; a política de fundos, o Fundef e o Fundeb; os recursos petrolíferos e o financiamento da educação; o regime de colaboração no financiamento da educação básica; a assistência técnica e financeira da União na educação básica; a assistência técnica e financeira no contexto do PDE/Plano de Metas/PAR; o financiamento da educação nos planos nacionais de educação; o controle institucional e social dos recursos da educação e o controle social no PDDE.

O capítulo cinco é o mais longo deste estudo, pois nele apresento em detalhes características e trajetórias da política que é objeto de estudo da tese: a política educacional Programa Dinheiro Direto na Escola. Consta nesse capítulo, a caracterização do PDDE, desde a sua origem, o contexto de influência e os múltiplos fluxos na formação da agenda governamental na formulação do PMDE/PDDE. Também são detalhadas cada uma das (re)formulações ocorridas, em cada ciclo de governo, num percurso de 20 anos, em que

descrevo contornos da política educacional brasileira em cada um desses períodos. Além disso, descrevo o funcionamento e a atual estrutura, que compreende o PDDE básico e o PDDE modalidades, identifico os atores responsáveis pela sua implementação e a relação deste Programa com outras políticas públicas em educação.

A gestão escolar e financeira na educação básica brasileira é discutida no capítulo seis, onde trato da distinção entre administração e gestão escolar e defendo a gestão escolar e financeira na perspectiva da gestão democrática. Na sequência do capítulo, abordo o papel do gestor escolar e a gestão de recursos na escola pública, problematizando se os recursos são suficientes para atender aos padrões mínimos de qualidade da educação. Por último, discuto sobre as implicações do PDDE e de suas modalidades para a gestão escolar e financeira das escolas de educação básica públicas.

No sétimo capítulo encontra-se a análise final do estudo e nele utilizo o conceito de análise relacional para compreender cada uma das (re)formulações ocorridas na política PDDE e suas implicações na gestão escolar e financeira a partir do ciclo de políticas. Também utilizo a análise relacional como posicionamento teórico crítico, que auxiliou no aprofundamento das relações estabelecidas na política, percebendo as influências, as manifestações do poder e as questões que envolvem a luta por mais justiça social, em um país tão desigual como o Brasil. A configuração do estado brasileiro, em cada ciclo governamental, nesses vinte anos de continuidade da política PDDE, é caracterizada.

Por fim, apresento no capítulo oito as considerações finais do estudo, nas quais retomo o objetivo inicial desta pesquisa e os desdobramentos sobre o objeto de estudo. Apresento, também, uma síntese dos principais resultados da pesquisa, com base na fundamentação teórico-metodológica que sustentou a análise das (re)formulações na política PDDE, entre os anos de 1995 a 2015, e suas implicações para a gestão escolar e financeira na educação básica brasileira.

2 CAMINHOS TEÓRICOS E METODOLÓGICOS

“Ninguém caminha sem aprender a caminhar, sem aprender a fazer o caminho caminhando, refazendo e retocando o sonho pelo qual se pôs a caminhar” (Paulo Freire, 1997, p. 155).

Os caminhos teóricos e metodológicos trilhados na construção desta pesquisa não foram lineares, pela complexidade que envolveu definir, entre as inúmeras abordagens e correntes de pensamento, os aportes teóricos e as metodologias de pesquisa. A definição por abordagens, métodos e autores e o diálogo entre esses autores foram essenciais para auxiliar na interpretação e no desenvolvimento do objeto de estudo. Somente a partir dessas delimitações teórico-metodológicas, no aprofundamento e no cruzamento das mesmas, com os dados do campo de pesquisa, com a realidade social e seus processos políticos, foi possível concluir essa etapa da trajetória acadêmica.

Meu estudo segue os referenciais da pesquisa qualitativa, a qual, de acordo com Oliveira (2008), tem como principal fundamento a crença de que existe uma relação dinâmica entre o mundo real, objetivo, concreto e o sujeito; portanto, uma conexão entre a realidade cósmica e o homem, entre a objetividade e a subjetividade. Nessa perspectiva, o pesquisador deve ser alguém “[...] que tenta interpretar a realidade dentro de uma visão complexa, holística e sistêmica. Esse tipo de postura se fundamenta no novo paradigma de ciência contemporânea, oposto ao antigo paradigma, que preconizava a verdade absoluta das coisas” (OLIVEIRA, 2008, p. 60).

Outra referência utilizada na realização deste estudo com enfoque qualitativo foi Minayo (2008). De acordo com essa autora:

A pesquisa qualitativa responde a questões muito particulares. Ela se ocupa, nas Ciências Sociais, com um nível de realidade que não pode ou não deveria ser quantificado. Ou seja, ela trabalha com o universo dos significados, dos motivos, das aspirações, das crenças, dos valores e das atitudes. Esse conjunto de fenômenos humanos é entendido aqui como parte da realidade social, pois o ser humano se distingue não só por agir, mas por pensar sobre o que faz e por interpretar suas ações dentro e a partir da realidade vivida e partilhada com seus semelhantes [...] (MINAYO, 2008, p. 21).

No desenvolvimento do estudo, para a compreensão deste universo de significados e aprofundamento da realidade vivida, levei em consideração conjunturas sociais, econômicas e políticas relativas ao contexto histórico do qual faz parte a educação, definindo-me por uma metodologia e pressupostos teóricos que se identificam com a visão de mundo e com o

projeto de sociedade que defendo. Os pressupostos teórico-metodológicos adotados serviram como ferramentas para revelar os diferentes contextos, sociais, econômicos e políticos que envolvem a política pública de financiamento da educação aprofundada nesta tese.

A análise dos movimentos ocorridos em uma política governamental presente no cenário educacional brasileiro, nos últimos vinte anos, foi desafiadora e revelou ideias, influências, atores, modificações e reformulações em cada ciclo governamental. O PDDE é uma das poucas políticas públicas em educação formuladas pelo governo da União que teve continuidade durante o ciclo de cinco governos no Brasil e que está presente em todas as escolas públicas brasileiras na atualidade. A seguir apresento as abordagens teórico-metodológicas, autores e conceitos que, combinados, fundamentaram essa tese.

2.1 A TEORIA DA EDUCAÇÃO CRÍTICA NA ANÁLISE DE POLÍTICAS EDUCACIONAIS

[...] Enquanto presença na História e no mundo, esperançadamente luto pelo sonho, pela utopia, pela esperança, na perspectiva de uma Pedagogia crítica. E esta não é uma luta vã. [...] (FREIRE, 2000, p. 53)

A definição pelos fundamentos da teoria da educação crítica, na escrita da tese, está diretamente relacionada à minha trajetória na educação pública, inserida nas lutas pelo fortalecimento da democracia e por mais justiça social nesse país. Para isso, defendo uma educação pública com qualidade social que promova processos coletivos na construção de uma escola onde “o conhecimento crítico liberta”⁹.

Essa trajetória tem sua origem na obra de Paulo Freire¹⁰, educador crítico e ativista em sua essência. Para Freire, a luta por mais justiça social e pela redução das desigualdades sociais deve ser constante, coletiva e organizada. Lutar para combater as múltiplas formas de exclusão e discriminação, o machismo, a violência fortalecida por um sistema capitalista

⁹ Tema do Projeto Político Pedagógico da EMEF Osório Ramos Corrêa de Gravataí/RS, escola onde atuo e mobilizo coletivamente uma práxis pedagógica numa perspectiva crítica.

¹⁰ Retomar a obra e as lições de Freire é salutar, necessário e urgente nos tempos que correm no Brasil com o recente golpe à democracia, incentivado por uma mídia corporativa organizadora dos protestos – num papel de relações públicas dos partidos de oposição –, que resultou na cassação do mandato da Presidenta Dilma Rousseff. Neste cenário político brasileiro, são inúmeros os retrocessos vividos. Entre eles, medidas de desvalorização a carreira dos professores; ataques a conquistas da classe trabalhadora; o projeto Escola sem Partido; cortes de recursos e cortes e redução de políticas sociais.

excludente e desigual. Todas essas preocupações eram problematizadas por Freire, seja no contexto brasileiro ou mundial.

No desenvolvimento dessa pesquisa, utilizei os pressupostos teóricos do campo dos estudos educacionais críticos e da sociologia da educação. Nesses estudos, identifiquei teóricos considerados como referência nos estudos e pesquisas sobre a educação crítica – ou pedagogias críticas, no meio acadêmico são: Michel Apple, Henry Giroux, Ira Shor, Antonio Gramsci, John Dewey, Michel Foucault, Pierre Bourdieu, entre outros. Estes teóricos envolveram-se em estudos relacionados às questões de poder, dominação, opressão, justiça, igualdade, identidade, conhecimento e cultura.

Portanto, para compreender as relações de poder, as desigualdades (econômica, social, cultural), os processos e os movimentos que envolvem as políticas educacionais (contextos, influências, ciclos) numa perspectiva crítica fui iniciada pela obra de Freire e, mais tarde, nos estudos acadêmicos, no aprofundamento da obra de Michael Apple¹¹ e outros pensadores da teoria crítica.

Sobre o uso das teorias, Stephen Ball¹² parte do pressuposto de que toda teoria é, por definição, inadequada. Toda teoria é limitada pelas posições que assume e, segundo ele, frequentemente reivindica ser capaz de nos explicar o mundo todo, mas inevitavelmente falha, e a maior parte das teorias nos dizem algumas coisas úteis sobre partes do mundo. Desta forma, o autor recomenda que se quisermos desenvolver uma análise mais coerente e articulada do mundo, precisamos, de fato, de diferentes tipos de teoria. Sugere, ainda, que se amplie este universo, pensando a respeito de como outras partes do mundo funcionam. Destaca ainda que uma das coisas significativas sobre Bourdieu e Foucault é que nenhum dos dois possui uma teoria social, no sentido em que Marx ou Durkheim têm. Eles não nos oferecem uma teoria totalizante que nos diz como o mundo funciona. De acordo com Ball, o interessante é olhar a maneira como as teorias se relacionam e não como se separam.

A pesquisa crítica, na concepção de Stephen Ball (2009), é aquela que tem o poder e a justiça social como conceitos centrais, sendo assim, se o pesquisador tenta entender como o poder funciona, precisa (re)construir sentidos de seus efeitos e de suas inadequações. Neste contexto, adverte que desenvolver uma perspectiva crítica é uma necessidade inevitável para

¹¹ Meu contato com as obras de Michael Apple e seu aprofundamento foi possível nas disciplinas que cursei com o Professor Luis Armando Gandin (UFRGS), grande interlocutor da obra de Apple no Brasil. Nas aulas do querido professor Gandin participei de intensos debates relacionando os conceitos defendidos por Apple e demais autores com as minhas práticas na escola/ educação pública que permitiram aprendizagens significativas sobre os estudos educacionais críticos.

¹² Entrevista com o autor: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-73302009000100015&script=sci_arttext.

aqueles que lutam por mais justiça social.

Na obra *Educação Crítica: análise internacional*, Apple, Au e Gandin (2011) apresentam experiências de educadores de uma série de nações que estão lutando contra as forças políticas e ideológicas neoliberais e neoconservadoras causadoras de aprofundamento das desigualdades sociais em várias partes do mundo. Os estudos educacionais críticos buscam expor o modo como as relações de poder e desigualdade manifestam-se na educação. Essa compreensão “envolve transformações cruciais dos pressupostos epistemológicos e ideológicos subjacentes relativos ao que importa como conhecimento legítimo ou oficial e a quem detém tal conhecimento” (APPLE, 2003; 2000). Acessar experiências contra hegemônicas possibilita aprender e apreender como interromper essas práticas e como construir alternativas educacionais, numa perspectiva democrática, combatendo as injustiças sociais. A política da educação crítica e a influência das múltiplas tradições de educação crítica podem ser encontradas em todos os níveis educacionais. Essas tradições também foram influentes em transformações institucionais na área, em diferentes países e instâncias.

Os autores alertam que “fazer a análise crítica da maneira pela qual o poder opera na educação exige uma imensa sutileza e o reconhecimento da multiplicidade das relações de poder em qualquer contexto”. (APPLE, AU, GANDIN, 2011, p. 26). Nesse sentido, apresentam tarefas da pesquisa e da ação da educação (APPLE, 2013) nas quais a análise crítica (e o analista crítico) deve engajar-se:

- É preciso “dar testemunho da negatividade” - iluminar as maneiras em que políticas e práticas educacionais estão ligadas às relações de exploração e dominação - e a lutas contra essas relações, na sociedade em geral.
- Analisar criticamente as realidades atuais com um quadro conceitual/político que enfatize os espaços em que as ações mais progressistas e contra hegemônicas.
- Atuar como “secretários” dos grupos de pessoas e movimentos sociais que agora estão engajados em questionar as atuais relações desiguais de poder;
- Ajudar as comunidades a pensar sobre isso, aprender com elas e se engajar em diálogos mutuamente pedagógicos que permitam a tomada de decisões sobre os interesses de curto e longo prazo dos povos despossuídos. (APPLE; AU; GANDIN, 2009).
- Manter vivas as tradições teóricas, empíricas, históricas e políticas, mas, muito importante, ampliá-las e criticá-las (de forma construtiva).
- Agir em conjunto com os movimentos sociais progressistas que seu trabalho apoia ou

em movimentos contra as premissas e políticas direitistas que analisam criticamente. É preciso participar e oferecer a própria sabedoria acumulada a movimentos em torno de movimentos para transformar e aprender com esses movimentos sociais.

- Precisa agir como um mentor profundamente comprometido, como alguém que demonstra através de sua vida o que significa ser, ao mesmo tempo, um excelente pesquisador e um membro comprometido de uma sociedade que está marcada por desigualdades persistentes.
- Por fim, a participação também significa usar o privilégio que se tem como estudioso/ativista para abrir espaços, nas universidades e em outros lugares, àqueles que não estão presentes ali, àqueles que atualmente não têm voz no espaço e nos lugares “profissionais” aos quais, estando em posição privilegiada, nós temos acesso.
- Apple (2013) esclarece que colocar em prática essa “taxonomia de tarefas”, exige a reaprendizagem ou desenvolvimento e uso de habilidades variadas ou novas para trabalhar em muitos níveis com vários grupos. Assim, habilidades jornalísticas e de mídia, habilidades acadêmicas e populares, bem como a capacidade de falar com públicos muito diferentes, são cada vez mais fundamentais (APPLE, 2013). Cada uma dessas tarefas é desafiadora e apresenta um grau de exigência específico. Nesse sentido, Apple, Au e Gandin (2011, p.16) nos alertam que “nenhuma pessoa pode envolver-se nelas igualmente bem e simultaneamente”. O que podemos fazer é continuar honestamente a nossa tentativa de lidar com as complexas tensões e atividades intelectuais, pessoais e políticas que atendam às exigências deste papel.

Durante o período de imersão na literatura sobre os estudos educacionais críticos, foi possível identificar uma heterogeneidade de autores e ideias e, também, a influência mútua entre autores críticos. As contribuições de Michael Apple e Paulo Freire para a discussão educacional centram-se, principalmente, nas questões sociais, nos aspectos econômicos, culturais e ideológicos que organizam a sociedade e que permeiam todo o ambiente escolar.

Ambos os autores defendem a ideia de que a educação não é uma atividade neutra, sem intenção. Todo educador está envolvido em um ato político (APPLE, 2006, p. 35). Nas palavras de Paulo Freire:

[...] Não há nem jamais houve prática educativa em espaço-tempo nenhum de tal maneira neutra, comprometida apenas com ideias preponderantemente abstratas e intocáveis. Insistir nisso e convencer ou tentar convencer os incautos de que essa é a verdade é uma prática política indiscutível com que se pretende amaciar a possível rebeldia dos injustiçados. Tão política quanto a outra, a que não esconde, pelo contrário, proclama, sua politicidade (FREIRE, 1997. p. 78).

A pedagogia crítica, embora vinculada à obra de educadores ingleses e americanos, é fortemente influenciada pela pedagogia libertadora de Paulo Freire (SILVA, 2004). A partir do aprofundamento bibliográfico dos estudos educacionais críticos, algumas demarcações quanto à educação, à escolarização e ao papel dos educadores emergem. São elas:

- A escola e o processo de aprendizagem são analisados considerando-se os contextos históricos, os vínculos e relações com a sociedade mais ampla, os interesses políticos e econômicos.
- O processo de aprendizagem não se manifesta e se desenvolve apenas nas instituições formais, as escolas – a sociedade também educa.
- A escolarização constitui um empreendimento de caráter eminentemente político e cultural e as escolas são concebidas como *locus* de disputa política cultural.
- As escolas reproduzem e legitimam as desigualdades sociais, de raça e gênero, mas também constituem espaços de contra hegemonia.
- A escolarização se apoia na transmissão de um determinado tipo de conhecimento legitimado pela cultura dominante, o que não apenas dificulta como desconsidera e desvaloriza os valores e habilidades dos estudantes economicamente desfavorecidos.
- Valorizar o *capital cultural* dos estudantes, seus conhecimentos e experiências – o educador crítico reconhece a necessidade de *conferir poder* aos estudantes.
- Nesta pedagogia, a história é uma possibilidade a ser construída e isto exige o resgate da esperança utópica.

É uma pedagogia que advoga uma *política cultural* que leve em consideração as dimensões raciais, de gênero e classe, na qual os professores atuem como *intelectuais públicos transformadores*, isto é, indivíduos que assumem os riscos de uma *práxis* voltada para a democracia e justiça social, que procuram se amparar em princípios éticos, solidários e na busca da coerência entre discurso e ação.

2.1.1 A Análise Relacional para compreender os movimentos da política educacional

Realizar essa pesquisa, que se propôs a analisar 20 anos de implementação da política educacional PDDE, na perspectiva dos estudos educacionais críticos, levou-me a buscar

ferramentas e conceitos que me auxiliassem, como pesquisadora, a decifrar o campo de pesquisa em diferentes contextos. Um dos conceitos que permitiu esse olhar mais atento foi o de *análise relacional* ou *situacional* de Michael Apple. Nas palavras do autor:

[...] só é possível falar da(s) relação(ões) entre escolas e sociedade se pensarmos as relações de subordinação e dominação que existem em nossa sociedade. Mas isto está focando apenas uma das partes de uma ampla dialética. Precisamos focar também nosso olhar nas resistências, na vida e luta cotidiana das pessoas. E isso provoca, em meu pensamento (e no de outras pessoas), duas questões principais: primeiro como entendemos o poder em toda sua complexidade, uma vez que a educação é uma relação de poder – o conhecimento de alguns grupos é declarado oficial, e o de outros é declarado apenas como “popular”, não importante; as políticas de alguns grupos são colocadas em prática e a de outros nunca nem é comentada; alguns grupos recebem respeito se tem dinheiro e poder e vemos hoje professores perderem o respeito e serem atacados em todo mundo. Então a primeira questão é: quem tem poder e como esse poder é usado? Essa é uma questão que envolve o entendimento dos mecanismos do poder (APPLE, 2012, p. 176).

Como pesquisadores, podemos compreender a educação de forma relacional, percebendo as relações de dominação e de exploração da sociedade mais ampla. Para realizar seus estudos e análises, nessa perspectiva, o pesquisador deve se aproximar das práticas, e, à luz da teoria, compreender a educação em seu contexto econômico, social e político, relacionando-a as múltiplas dinâmicas da sociedade (raça, classe social e gênero). É justamente esse o papel da abordagem neomarxista, que pretende compreender a relação crítica entre cultura, conhecimento e poder.

O trabalho educacional deve estar profundamente conectado à compreensão profunda da realidade social marcada pela negação dos direitos humanos básicos, pela destruição do meio ambiente, pelas condições precárias nas quais as pessoas sobrevivem pela falta de um futuro significativo para milhares de jovens e crianças. Esta compreensão se dá pela realização de uma análise séria da economia política e das relações de classe.

Segundo Apple, qualquer apreciação crítica do papel da educação em uma sociedade complexa deve ter três elementos como parte majoritária de seu projeto. É preciso situar a escola, o conhecimento e o próprio educador nas verdadeiras condições sociais que os determinam. Essas questões são mais bem analisadas por meio dos conceitos de hegemonia, ideologia, senso comum, cultura e tradição seletiva¹³, e só podem ser totalmente entendidos

¹³ Estes conceitos são aprofundados por Apple na obra *Ideologia e currículo*, em que analisa o processo de tradição seletiva como a ideologia presente nos currículos escolares - determinados conteúdos selecionados como a “tradição”, o passado significativo. Desta forma, as escolas desenvolvem um currículo acrítico, um currículo oculto que nasce do senso comum, num contexto de aprendizagem uniforme e padronizado. Assim, os ritos e as práticas de uma ideologia dominante são naturalizados na escola, contribuindo para a desigualdade social e perpetuando uma escola dual, onde o conhecimento é distribuído de forma diferente para as diferentes

por meio de uma *análise relacional*. (APPLE, 2006)

Hegemonia é o processo em que há a sujeição, a saturação de nossas consciências, em que significados, valores e ações cotidianas colocam-se como únicas, naturais, o que internaliza convicções e formas de ver, viver e entender o mundo (APPLE, 2006). O senso comum expressa (não exclusivamente) as relações ideológicas hegemônicas, em que as classes, raças e gêneros dominantes apresentam suas visões de mundo como “natural”, as quais são internalizadas e reproduzidas, por se ancorarem aos conhecimentos do senso comum da população, o qual se constrói intimamente com a cultura em suas duas dimensões (GANDIN, 2011).

A análise dos contextos de formulação e implementação do PDDE, de forma relacional, revelou as complexas dimensões (políticas e socioeconômicas) que cercam a educação brasileira, assim como auxiliou na identificação dos interesses e influências estabelecidas no jogo político e o papel dos diferentes atores. Na análise dos documentos da política e nas entrevistas realizadas com os sujeitos formuladores e implementadores do PDDE, levei em consideração que são diferentes as experiências político-sociais dos atores e mediadores que participam da construção dos programas governamentais. As considerações críticas e relações estabelecidas nos diferentes contextos do campo de pesquisa serão retomadas na seção que trata da análise das (re)formulações ocorridas nos 20 anos de implementação do PDDE.

2.2 A PESQUISA DOCUMENTAL E BIBLIOGRÁFICA COMO FERRAMENTA DE ESTUDO

Neste estudo, onde me propus a analisar as (re)formulações ocorridas no PDDE, no decorrer de vinte anos de implementação, utilizei as ferramentas da pesquisa documental e bibliográfica para coletar os dados e analisar o conteúdo dos documentos, textos, entrevistas e contextos dessa política pública de financiamento à educação básica brasileira.

Uma das referências metodológicas utilizadas no estudo trata da abordagem de “análise de conteúdo” (BARDIN, 2011). Nessa perspectiva o analista utiliza ferramentas múltiplas e multiplicadas para investigar e interpretar documentos, tentando afastar os perigos

classes sociais. No caso deste estudo, estes conceitos serão utilizados na análise de uma política pública educacional em ação.

da compreensão espontânea, lutando contra a evidência do saber subjetivo. A autora alerta para “[...] rejeitar a tentação da sociologia ingênua, que acredita poder apreender intuitivamente as significações dos protagonistas sociais, mas que somente atinge a projeção de sua própria subjetividade”. Portanto, para lidar com documentos que se pretende compreender para além dos seus significados imediatos, os métodos de análise de conteúdo correspondem aos objetivos de “superação da incerteza” e o “enriquecimento da leitura”, por meio de uma leitura atenta (BARDIN, 2011). Para isso, propõe que esse processo ocorra em dois polos: o rigor e a descoberta – nas palavras da autora, “desejo de rigor” e “necessidade de descobrir”, de adivinhar, de ir além das aparências.

Nesta perspectiva:

O analista é como um arqueólogo. Trabalha com vestígios: os “documentos” que podem descobrir ou suscitar. Mas os vestígios são a manifestação de estados, de dados e de fenômenos. Há qualquer coisa a descobrir por e graças a eles. Tal como a etnografia necessita da etnologia as suas descrições minuciosas, o analista tira partido do tratamento das mensagens que manipula para inferir (deduzir de maneira lógica) conhecimentos sobre o emissor da mensagem ou sobre o seu meio, por exemplo. (BARDIN, 2011, p. 45).

Portanto, para a organização dos documentos e dados de pesquisa, na “análise de conteúdo”, o pesquisador deverá passar pelas seguintes fases: a pré-análise, a exploração do material, o tratamento dos resultados, a inferência e a interpretação.

Entre as diferentes técnicas de análise de conteúdo, utilizei no estudo a análise documental que tem como objetivo a representação condensada da informação, para consulta e seleção de pontos importantes na pesquisa, por meio da classificação das informações em categorias de análise. Outra técnica utilizada dessa abordagem foi a análise de entrevistas. A análise de conteúdo de entrevistas é muito delicada e exige uma “perícia” do pesquisador no uso desse material verbal, compreendendo que a fala dos entrevistados “é uma encenação livre daquilo que esta pessoa viveu, sentiu e pensou a propósito de alguma coisa. A subjetividade está muito presente” (BARDIN, 2011).

Oliveira (2008) faz uma importante distinção entre análise bibliográfica e análise documental. A pesquisa bibliográfica é uma modalidade de estudo e análise de documentos de domínio científico tais como livros, periódicos, enciclopédias, ensaios críticos, dicionários e artigos científicos. Sua principal finalidade é proporcionar aos pesquisadores e pesquisadoras o contato direto com obras, artigos ou documentos que tratem do tema em estudo: “[...] o mais importante para quem faz opção pela pesquisa bibliográfica é ter a certeza de que as fontes a

serem pesquisadas já são reconhecidamente do domínio científico [...]” (p. 69). Como característica diferenciadora ela pontua que é um tipo de “estudo direto em fontes científicas, sem precisar recorrer diretamente aos fatos/fenômenos da realidade empírica” (p. 69).

A pesquisa documental “caracteriza-se pela busca de informações em documentos que não receberam nenhum tratamento científico, como relatórios, reportagens de jornais, revistas, cartas, filmes, gravações, fotografias, entre outras matérias de divulgação” (p. 69). O trabalho do pesquisador requer uma análise mais cuidadosa, visto que os documentos não passaram antes por nenhum tratamento científico (OLIVEIRA, 2008, p. 70).

Essas duas ferramentas de estudo são muito aproximadas. O elemento diferenciador está na natureza das fontes: a pesquisa bibliográfica remete para as contribuições de diferentes autores sobre o tema, atentando para as fontes secundárias, enquanto a pesquisa documental recorre a materiais que ainda não receberam tratamento analítico, ou seja, as fontes primárias (OLIVEIRA, 2008).

A ferramenta de pesquisa bibliográfica justifica-se em virtude da amplitude do próprio tema de pesquisa, ao tratar de política pública de abrangência nacional. Como ressalta Antônio Carlos Gil (2006, p. 65), permite “[...] a cobertura de uma gama de fenômenos muito mais ampla do que aquela que se poderia pesquisar diretamente”. A pesquisa bibliográfica fundamenta também a visão histórica sobre o objeto de análise. Neste caso, “[...] a pesquisa bibliográfica também é indispensável nos estudos históricos” (GIL, 2006, p. 65).

Tendo em conta procedimentos da pesquisa bibliográfica e pesquisa documental, apresento a seguir alguns passos para a coleta de dados e de materiais sobre o tema:

- a) Categorias de análise utilizadas para sistematizar os textos legais sobre o PDDE, nos diferentes ciclos de sua implementação: período, normatização, objetivos, beneficiários, procedimentos e prioridades.
- b) Revisão histórica sobre a política educacional e o financiamento da educação no Brasil a partir da década de 1990 até o período atual.
- c) Revisão bibliográfica de autores do campo da Ciência Política, da análise de políticas, da política educacional, da sociologia da educação, do financiamento da educação, da gestão escolar.
- d) Estudos e pesquisas produzidos sobre o PDDE (teses, dissertações relatórios).
- e) Documentos oriundos do MEC, do FUNDEB, de ONGs, fóruns e campanhas ligados à educação básica, tais como: Ação educativa, Campanha Nacional pelo Direito à Educação, ente outros.
- f) Quanto às fontes, o acesso a esses materiais deu-se pelos sítios:

- Planalto do governo federal (<http://www.presidencia.gov.br/legislacao/>),
- Biblioteca eletrônica de periódicos científicos Scielo (www.scielo.br)
- Banco de Teses da CAPES (Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior) (<http://www.capes.gov.br/servicos/banco-de-teses>)
- INEP (<http://portal.inep.gov.br/acervo-financiamento-da-educacao>) <http://emaberto.inep.gov.br/index.php/emaberto>
- Sítios de busca (www.google.com.br, www.bondfaro.com.br, www.buscape.com.br, www.estantevirtual.com.br) e
- Sites de revistas eletrônicas de universidades referências nas pesquisas em educação.

Durante o período de coleta e análise de documentos referentes ao PDDE, acessei materiais relativos ao período 1995-2015, de caráter normativo – medidas provisórias, decretos, leis, portarias, resoluções¹⁴ –, de orientação sobre a operacionalização do Programa – manuais, informativos, cadernos temáticos, cartilhas – e também relatórios de execução, notícias e dados estatísticos.

Na pesquisa documental, além das normas indicadas acima, que tratam do PDDE nesses 20 anos de implementação, acessei, pelo site do FNDE e nos arquivos repassados¹⁵ por um servidor do quadro técnico dessa autarquia, os seguintes documentos:

- Notícias do FNDE sobre o PDDE: 84 textos de notícias, entre os anos de 2005 a 2015.
- Relatórios de gestão do FNDE: 9 relatórios de gestão entre os anos de 2006 a 2014.
- Relatórios da Controladoria Geral da União sobre a execução de programas do FNDE: 10 relatórios da CGU entre os anos de 2005 a 2014.
- Relatório de Atividades do FNDE: 13 relatórios entre os anos de 1997 a 2009
- Cadernos/manuais, folhetos e informativos de orientação sobre o PDDE, demonstrados nos Quadros 1 e 2 (imagem da capa):

¹⁴ No apêndice C, ao final do trabalho, apresento um quadro onde listo todos os documentos normativos (Leis, Resoluções, MP, Portarias, Decretos), com respectivas ementas, referentes ao PDDE aprofundados durante o processo de análise, entre os anos de 1995 a 2015.

¹⁵ No período em que estive no FNDE (outubro de 2015) entrevistando os coordenadores e técnicos responsáveis pelo PDDE, tive acesso, através da generosidade do prof^a Adalberto Paz, a inúmeros arquivos com documentos que mostraram os movimentos dessa política desde a sua formulação.

Quadro 1: Cadernos e manuais do PMDE/PDDE – ciclo 1995 a 2005

<p>MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E DO ESPORTE FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO - FNDE</p> <p>MANUAL DE PROCEDIMENTOS Operacionais Relativos às Transferências de Recursos às Escolas das Redes Estadual e Municipal de Ensino Fundamental</p> <p>ACORDA, BRASIL, ESTA NA HORA DA ESCOLA!</p> <p>1995</p>	<p>COMO MONTAR UMA UNIDADE EXECUTORA</p> <p>ESCOLA</p>	<p>MANUAL DE ORIENTAÇÃO PARA CONSTITUIÇÃO DE UNIDADES EXECUTORAS</p> <p>ESCOLA</p>	<p>MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E DO ESPORTE</p> <p>DINHEIRO NA ESCOLA PROCEDIMENTOS OPERACIONAIS</p> <p>97</p>
<p>1995</p>	<p>1995</p>	<p>1996</p>	<p>1997</p>
<p>Dinheiro na Escola 4 Anos Informações Técnicas</p>	<p>Dinheiro Direto na Escola Como Utilizar os Recursos?</p>	<p>Programa Dinheiro Direto na Escola PDDE</p> <p>Orientações sobre o cadastramento e a execução PDDE-2000</p> <p>Informativo nº 1</p>	<p>Programa Dinheiro Direto na Escola PDDE</p> <p>Orientações sobre a execução e prestação de contas PDDE-2000</p>
<p>1998</p>	<p>1999</p>	<p>2000</p>	<p>2000</p>
<p>PROGRAMA DINHEIRO DIRETO NA ESCOLA</p> <p>Orientações sobre cadastramento, execução e prestação de contas PDDE - 2001</p>	<p>PROGRAMA DINHEIRO DIRETO NA ESCOLA</p> <p>Orientações básicas sobre os processos de adesão ao PDDE e de habilitação das Unidades Executoras; a elaboração e encaminhamento da prestação de contas.</p>	<p>PROGRAMA DINHEIRO DIRETO NA ESCOLA PDDE</p> <p>Orientações Básicas Sobre os processos de adesão e de habilitação ao PDDE: a transferência e execução dos recursos, elaboração e encaminhamento das prestações de contas.</p>	<p>Dinheiro Direto na Escola</p>
<p>2001</p>	<p>2002</p>	<p>2003</p>	<p>2005</p>

Fonte: elaborado pela autora a partir do site e de arquivos do FNDE.

Quadro 2: Cadernos e manuais do PMDE/PDDE – ciclo 2006 a 2015



Fonte: elaborado pela autora a partir do site e de arquivos do FNDE.

A análise de entrevistas foi outra ferramenta utilizada no levantamento de dados sobre a etapa de formulação, elaboração do texto e implementação da política PPDE. Entrevistei

três técnicos¹⁶ do FNDE/MEC, em sua sede em Brasília/DF, seguindo um roteiro de entrevista semiestruturada. Na ocasião, esses atores formuladores/implementadores expuseram as motivações, ajustes, acordos, negociações, preocupações e reformulações ocorridas no PDDE, nos diferentes governos, nesses 20 anos de implementação. Emitiram, também, suas opiniões, impressões, receios, limites, possibilidades e sugestões sobre o Programa executado pelo FNDE. No decorrer do estudo as contribuições e impressões trazidas por estes atores serão explicitadas e analisadas¹⁷. No levantamento bibliográfico e revisão da literatura sobre o PDDE, acessei: a base de periódicos nacionais da Capes e Scielo; sites do MEC, do FNDE e de universidades fontes científicas (artigos, teses, dissertações, periódicos) e fontes de divulgação de ideias (revistas, sites, vídeos). A partir da análise dessa produção, foi possível retomar autores, ideias, conceitos, avaliações e análises que favoreceram a contextualização, problematização e uma primeira validação do quadro teórico utilizado na investigação empreendida. As obras estudadas nessa etapa do estudo permitiram identificar os movimentos ocorridos no PDDE, em diferentes períodos.

Entre os estudos que tratam ou abordam o PDDE localizei um estudo de Pós-doutorado (FARENZENA, 2011); três teses de doutorado (VALENTE, 2011; CRUZ, 2009; YANAGUITA, 2013), sete dissertações de mestrado (SILVA, 2005; BRANCO, 2006; CORONEL, 2006; CARDOSO, 2009; KALAN, 2011; SANTANA, 2011), três pesquisas (SILVA, FECAMP/ UNICAMP/ NEPP, 2000; PERONI e ADRIÃO, 2007; PERES e MATTOS, 2015) e cinco artigos de periódicos (FACHINI e OLIVEIRA, 2004; GONÇALVES, LUZ e CRUZ, 2004; OLIVEIRA, 2005; FARENZENA, 2011; MOREIRA 2012). Dentre esses, sistematizei aqueles que mais se aproximam do objeto de estudo desta pesquisa, na medida em que abordam questões relacionadas ao financiamento da educação, ao controle institucional, à gestão educacional, à gestão escolar e financeira e a políticas educacionais. Apresento no Quadro 3 os trabalhos aprofundados no período de realização da análise bibliográfica e revisão da literatura sobre o PDDE:

¹⁶ **Vander Oliveira Borges**, Coordenador de Operações do FUNDEB e de Acompanhamento e Distribuição da arrecadação do Salário Educação – CGFSE/DIGEF/FNDE/MEC; E-mail: cgfse@fnde.gov.br. **José Maria Rodrigues de Souza**, Coordenador-Geral de Apoio à Manutenção Escolar, Transporte Escolar e PDDE, E-mail: jose.rodrigues@fnde.gov.br e **Adalberto Domingos da Paz**, economista, professor, coordenador nacional do Programa Formação pela Escola. E-mail: adalberto.paz@fnde.gov.br.

¹⁷ Um dos entrevistados, o professor Adalberto Paz, gentilmente me repassou arquivos com diversos materiais sobre o PDDE, pelo seu conhecimento e por ser um dos atores que acompanham essa política desde a sua formulação em 1995.

Quadro 3: Estudos sobre o PDDE analisados na pesquisa

AUTOR	TÍTULO	ANO	TIPO	UNIVERSIDADE
Nalú Farenzena	Controle Institucional em Políticas Federais de Educação Básica no Brasil	2010	Pós-Doc.	Instituto Internacional de Planejamento da Educação (Iipe/Unesco, Paris)
Adriana Inácio Yanaguita	Financiamento da Educação no Brasil (1990-2010): Impactos no Padrão de Gestão do Ensino Fundamental	2013	Tese	Universidade Estadual Paulista
Lucia de Fátima Valente	Permanências e Mudanças na Organização do Trabalho Escolar nas Geraes: uma Análise do PDDE e do Pde-Escola	2011	Tese	Universidade Federal de Uberlândia
Rosana Evangelista Cruz	Pacto federativo e financiamento da educação: a função supletiva e redistributiva da União - o FNDE em destaque. 434 f. (Doutorado em Educação)-, São Paulo, 2009.	2009	Tese	Universidade de São Paulo
Iara Ferreira Pinheiro	Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) – Implicações na Gestão, no Financiamento e na Qualidade do Desempenho da Educação Básica: Estudo de Caso – Modalidade Tempo Integral	2012	Dissertação	Universidade Federal de Juiz De Fora
Roberto Jorge Abou Kalam	O Programa Dinheiro Direto na Escola no Contexto do Financiamento Público da Educação: Implementação de Políticas e Implicações na Gestão Escolar	2011	Dissertação	Universidade Federal de Juiz de Fora
Kátia de Cássia Santana	Efeitos do Programa Dinheiro Direto na Escola na Gestão Escolar	2011	Dissertação	Universidade Federal de Viçosa
José Carlos Martins Cardoso	O PDDE como Instrumento de Democratização da Gestão Escolar no Pará	2009	Dissertação	Universidade Federal do Pará
Mylene Mariani Pereira Branco	Programa Dinheiro Direto na Escola: o Papel das Unidades Executoras na Gestão de Escolas Públicas do Município de Araçatuba - de 2003 a 2005.	2006	Dissertação	Universidade Católica Dom Bosco
Fábio Reis Coronel	Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE): o Processo de Gestão da Escola Pública da Rede Estadual de Campo Grande - MS (2002 - 2005).	2006	Dissertação	Universidade Católica Dom Bosco
Luizete Cordovil Ferreira Da Silva	Estado e Políticas de Gestão Financeira para a Escola Pública: a Autonomia da	2005	Dissertação	Universidade Federal do Pará

	Escola no PDDE			
Úrsula Dias Peres, Bruna Barcellos Mattos	Pesquisa “Eficiência Do Gasto Em Educação No Brasil”	2015	Pesquisa	Universidade de São Paulo
Vera Maria Vidal Peroni, Theresa Adrião	Programa Dinheiro Direto na Escola: uma Proposta de Redefinição do Papel do Estado na Educação?	2007	Pesquisa	Universidade Federal do Rio Grande Do Sul Universidade Estadual do Piauí Universidade Federal do Pará Universidade Católica Dom Bosco Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho
Pedro Luiz Barros Silva (Coordenador Do Projeto)	Avaliação dos Programas da Rede de Proteção Social do Ministério da Educação: PDDE; PNLD; PNAE.	2000	Pesquisa	Universidade Estadual de Campinas
Maria Ângela Bariani de Arruda Fachini, Regina Tereza Cestari de Oliveira	Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) no contexto de redefinição do papel do Estado	2004	Artigo	Universidade Estadual de Campinas Universidade Federal de Mato Grosso do Sul
Francisco Williams de Assis S. Gonçalves, Liliane Xavier Luz, Rosana Evangelista da Cruz	O Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) como política educacional do Estado Contemporâneo	2004	Artigo	Universidade Católica Dom Bosco
Fábio Reis Coronel, Regina Tereza Cestari de Oliveira	Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) no Contexto da Redefinição do Papel do Estado: a Experiência da Escola Pública da Rede Estadual de Campo Grande – MS (2002-2005).	2005	Artigo	Universidade Católica Dom Bosco
Nalú Farenzena	Controle Institucional em Políticas Federais de Educação Básica no Brasil	2010	Artigo	Universidade Federal do Rio Grande Do Sul
Ana Maria de Albuquerque Moreira	Gestão Financeira Descentralizada: uma Análise do Programa Dinheiro Direto Na Escola	2012	Artigo	Universidade de Brasília

Fonte: base de periódicos nacionais da Capes, Scielo e sites das universidades.

A pesquisa de Farenzena (2011) trata do quadro normativo do controle de programas educacionais de transferência de recursos da União a estados e municípios, ilustrado através de três programas – alimentação escolar, dinheiro na escola e transporte do escolar. O estudo mapeou instâncias de controle, indo das agências de controle interno e externo a conselhos de controle social. No controle institucional dos programas, os processos e responsabilidades da fiscalização, a publicização de informações e a capacitação para o exercício do controle são elementos que sobressaem. A autora mapeou as principais instâncias que são legitimamente habilitadas a exercer o controle institucional das administrações e agentes que empregam

recursos federais no setor da educação. Aos órgãos que exercem o controle institucional em toda e qualquer situação em que pessoas físicas ou jurídicas utilizem recursos da União, como é o caso da CGU, Congresso Nacional, TCU, Ministério Público Federal, somou-se uma especificação de órgãos envolvidos no controle de três programas educacionais federais que envolvem transferência de recursos financeiros a estados e municípios, o PNAE, o PNATE e o PDDE. Aparece, então, com ênfase, o envolvimento no controle de órgãos do Ministério da Educação e dos conselhos de controle social da alimentação escolar e do FUNDEB. A autora enfatiza sobre a insuficiência de recursos para a educação e argumenta que o potencial de nível de gasto público em educação, naquele período, correspondente a mais ou menos 4,5% do PIB (INEP, 2008), não permitiria um avanço significativo no que respeita à expansão ou qualificação da educação escolar. É preciso mais dinheiro. Finaliza enfatizando que o conhecimento e a discussão sobre o controle institucional dos recursos da educação com os quais já contamos são tarefas sobre as quais é pertinente que nos debruçemos com um olhar acadêmico. Além disso, destaca a importância de mais estudos sobre os vínculos entre controle, accountability e democracia.

Yanaguita (2013) procurou investigar os impactos no padrão de gestão do ensino fundamental decorrentes das políticas de financiamento da educação. Por meio de uma pesquisa qualitativa, bibliográfica e documental, a autora chega à conclusão que a política de financiamento, FUNDEF, foi a que gerou maior impacto sobre a gestão do ensino fundamental no período, sendo o impacto mais expressivo a municipalização, com redes de ensino fundamental geridas, em sua maioria, sem democracia e autonomia. A outra política de financiamento da educação, cujo impacto sobre a gestão do ensino fundamental merece destaque, é o PDDE, o qual reforçou uma gestão pouco ou nada autônoma, centralizada e centralizadora.

Valente (2011) buscou compreender os novos modos de regulação da educação e da gestão e o seu efeito sobre as dinâmicas internas da escola, no que se refere à gestão escolar, à organização do trabalho pedagógico e ao trabalho docente, tomando como objeto dois programas federais, o PDDE e o Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE- escola). Os resultados da pesquisa revelaram que gestão democrática ainda não é uma realidade nas escolas e que os princípios da participação e autonomia são balizados por princípios técnicos e operacionais. Foi identificado ainda que a cultura de alcançar resultados nas provas de larga escala, sinalizando uma situação de qualidade, interfere na organização do trabalho pedagógico.

Pinheiro (2012) analisou o PDDE, especificamente na modalidade Tempo Integral. Como recurso metodológico, partiu da descrição de documentos orientadores do Programa, utilização de leituras de textos acadêmicos, dados do Sistema de Administração Financeira (SIAFI). O estudo verificou uma evolução do financiamento do PDDE, e que a modalidade tempo integral recebeu mais investimentos nos últimos anos, e, dessa forma, propôs melhorias para a modalidade em questão.

Kalam (2011), na pesquisa intitulada “O Programa Dinheiro Direto na Escola no contexto do financiamento público da educação: implementação de políticas e implicações na gestão escolar”, procurou analisar o PDDE, as implicações e os desdobramentos para a gestão escolar. Realizou o acompanhamento em duas escolas da rede municipal de ensino do município de Juiz de Fora/MG. O estudo constatou que o PDDE trouxe sérias implicações para a gestão escolar. Um dos apontamentos é a passividade e a aparente ausência dos pais da vida escolar, pois, na execução do Programa, o que se verifica é o excesso de procedimentos burocráticos e, assim, a representação presença de representantes dos pais na UEx se expressa num caráter figurativo, desempenhando uma função espectadora, resumindo-se a respaldar as decisões já tomadas pelos quadros internos da administração.

No estudo desenvolvido por Santana (2011) foram analisadas duas escolas do município de Viçosa, com IDEB abaixo e acima de média nacional, para verificar se a partir dos recursos recebidos pelo PDDE as escolas apresentaram novos modelos de gestão, com vistas ao atendimento do propósito da melhoria da qualidade do ensino. A pesquisa apontou que o PDDE parece não conseguir promover, de forma direta e eficaz, uma mudança das estratégias de gestão no nível local. Além disso, não consegue mudar a gestão e o trabalho desenvolvido nestas instituições a fim de atender aos propósitos de qualidade estabelecidos pelo IDEB.

Cardoso (2009) analisou o PDDE e suas implicações no processo da gestão escolar, verificando como se configura a descentralização e autonomia no Programa. Buscou ainda identificar os procedimentos de sua implementação, e sua interface com os instrumentos de democratização da gestão escolar. Seu estudo demonstrou que o processo de descentralização dos recursos financeiros está muito arraigado na prática das Unidades Executoras (UEx) e que a autonomia é vista de forma isolada, distante do conceito de descentralização. A participação está atrelada à atuação das UEx, organizadas para gerenciamento de recursos, e há um esvaziamento da dimensão política do Conselho Escolar. Para o autor há a prevalência da discussão do aspecto financeiro sobre o pedagógico.

Branco (2006) investigou o papel da Associação de Pais e Mestres (APM) na gestão escolar, na qualidade de Unidade Executora do PDDE em duas escolas públicas do município de Araçatuba-SP, no período de 2003 a 2005. Os resultados finais evidenciaram que o papel da APM, nas duas escolas pesquisadas, é gerenciar e controlar os recursos transferidos pelo FNDE para as escolas públicas, de modo a otimizar a operacionalização do programa.

Coronel (2006), em sua pesquisa, procurou analisar o PDDE e suas consequências para o processo de gestão e funcionamento da escola pública no período de 2002 a 2005, em duas escolas da rede estadual de ensino do município de Campo Grande/MS com formas diferentes de gestão, uma com direção colegiada e outra com direção indicada. Os resultados demonstraram que os membros da APM e direção das escolas têm uma visão positiva do PDDE, porém, o Programa não trouxe alterações significativas no que se refere ao processo de gestão das escolas, sendo que a APM desempenha uma função mais burocrática, não participando, diretamente, da tomada de decisões quanto à aplicação dos recursos do PDDE.

Silva (2005) na pesquisa “Estado e Políticas de Gestão Financeira para a Escola Pública: a Autonomia da Escola no PDDE” buscou compreender qual concepção de autonomia orienta a referida política de gestão financeira da escola e que implicações esta perspectiva aponta para a gestão da escola pública brasileira. Os resultados do estudo revelaram que a concepção de autonomia que orienta o PDDE é uma autonomia funcional e operativa, que visa à descentralização do poder do Estado no controle do emprego dos recursos financeiros da escola; a introdução da lógica mercantil na organização do trabalho na escola; e a desobrigação do Estado com o financiamento e com a prestação estatal de serviços nas unidades de ensino.

Além destas dissertações e teses, localizei três pesquisas sobre o PDDE, realizadas nacionalmente e localmente, que serviram para o aprofundamento bibliográfico e como referência na construção da base empírica. Dentre estas, a pesquisa “Eficiência do gasto em Educação no Brasil”, promovida pelo Todos Pela Educação (TPE) ¹⁸ com apoio do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), desenvolvida por Peres e Mattos (2015), tratou da

¹⁸ O TPE é um movimento da sociedade civil, iniciado em 2006, idealizado por um grupo de empresários, que tem como objetivo contribuir para a melhoria da qualidade da educação no Brasil. Para tanto, instituiu cinco metas que devem ser atingidas até o ano de 2022. É criticado por diversos movimentos sociais e intelectuais defensores da educação pública, onde me incluo, devido as suas propostas mercadológicas que intencionam reformar a educação e a escola tornando-a mais eficaz às novas demandas do capital, formando um novo trabalhador que domine as novas competências tecnológicas e organizacionais. Nesta perspectiva, além de propor a importação da eficácia do modelo empresarial, se apresenta como uma iniciativa da sociedade civil, mas “constitui-se, de fato, como uma rede política que congrega agentes sociais, intelectuais, empresas, instituições públicas e privadas e grupos de interesses heterogêneos, articulados em torno de um discurso comum” (VOSS, 2011, p. 52).

temática do financiamento público da educação. Entre os objetivos, o estudo buscou investigar os principais desafios enfrentados pelos municípios para a utilização eficiente dos recursos financeiros transferidos por meio de programas federais, bem como a proposição de intervenções ao quadro identificado.

Nesse contexto, o PDDE foi elencado como objeto de estudo. Foi identificado que alguns dos principais desafios relacionados à eficiência do gasto dos recursos do PDDE se referem à cotação e contratação de fornecedores (especialmente de serviços) de acordo com as regras da prestação de contas, à atualização do número de matrículas do ano vigente e à baixa participação da comunidade escolar nos processos decisórios. De acordo com as pesquisadoras, “com base nas entrevistas realizadas com as equipes gestoras, foi possível identificar que o PDDE possui grande relevância, sendo essencial para a realização das atividades escolares. Os atores entrevistados estimam o programa e relatam incremento nas aquisições realizadas com utilização dos recursos ao longo dos anos”.

As entrevistas e os dados quantitativos indicam que não há dificuldades na utilização dos recursos. Por outro lado, alguns pontos relacionados ao planejamento, à execução e à prestação de contas do programa ainda são desafiadores para quem lida com os recursos que chegam diretamente na escola. Entre eles, definir e divulgar melhor as alternativas para contratações de serviços não previstos no sistema que atualmente são custeados por meio de arrecadações com eventos na escola; ampliar o acesso a boas experiências na gestão e bons projetos realizados com recursos do PDDE; aumentar a participação da comunidade escolar, considerada insuficiente pelos entrevistados; considerar o número de matrículas do ano vigente, e não a apurada pelo Censo Escolar, que se refere ao ano anterior; ampliar o número de estabelecimentos participantes nas cotações de preços e dar condições para que seja possível contratar o menor preço praticado; e melhorar a *governança do programa* (grifo meu) dentro da própria escola, com recursos digitais e gráficos que facilitem o acompanhamento do uso desse dinheiro pelo grupo responsável pela sua gestão (associação de pais e mestres ou conselho escolar) e pela comunidade escolar.

A segunda pesquisa, referência neste estudo, intitulada “Programa Dinheiro Direto na Escola: uma redefinição do papel do Estado na Educação?”, coordenada pela professora Vera Maria Vidal Peroni, foi realizada em âmbito nacional, no período de março de 2004 a dezembro de 2005. Nos estados de cada região do País abrangidos pela pesquisa – Pará (Norte), Piauí (Nordeste), São Paulo (Sudeste), Mato Grosso do Sul (Centro-Oeste) e Rio Grande do Sul (Sul) –, equipes de pesquisadores, vinculadas a instituições de ensino superior, desenvolveram a investigação com o propósito de analisar os processos de implantação e

implementação do PDDE no âmbito da gestão dos sistemas e das escolas. O grupo de pesquisa buscou compreender as peculiaridades e consequências do PDDE, tendo em vista distintas experiências da realidade educacional brasileira. O Programa foi analisado tendo em vista que as estratégias do capitalismo, na tentativa de superação de sua crise estrutural (globalização, reestruturação produtiva e neoliberalismo), têm redefinido o papel do Estado, principalmente em relação às políticas sociais.

Entre as considerações elencadas no estudo, os pesquisadores observaram, nos casos estudados, que, independentemente do tamanho da rede ou do sistema de ensino, o PDDE interferiu na configuração e dinâmica dos mecanismos de gestão democrática então existentes. No entanto, essa interferência não apresentou um padrão único. Nos casos em que os colegiados ou conselhos escolares já estavam instituídos e se tornaram UEx, presenciou-se um relativo retrocesso nas práticas participativas. Nessa perspectiva, o Programa reforça o tom pragmático das políticas educacionais dos anos 1990. Ao mesmo tempo em que descentraliza os recursos para as UEx, ele exige, como formato para a instalação dessas, a criação, necessariamente, de uma entidade de direito privado, sem consulta aos sistemas de ensino. Tal constatação exemplifica a faceta centralizadora do PDDE.

O grupo conclui o estudo destacando que o PDDE também apresenta aspectos positivos, entre eles, a transparência de critérios para a distribuição dos recursos do salário-educação, a importância que esse repasse financeiro teve para o conjunto das escolas, apesar de impactos diferentes, dependendo do total de recursos descentralizados em cada região, assim como a autonomia financeira da escola, que é uma bandeira histórica dos educadores.

Enfim, a questão principal do grupo não foi provar que, por meio do Programa, se aprofundou ou não o processo de proliferação de um setor público não estatal, ou a privatização da escola, mas apenas situar o contexto em que ele nasce, já que partiram do fato de que as escolas formaram organizações sociais e que as UEx tinham também o objetivo de captação de recursos.

A terceira pesquisa, coordenada por Silva (2000), pesquisador da UNICAMP, avaliou três programas do MEC, entre eles a política PDDE nos anos iniciais de sua execução. Intitulado “Avaliação dos Programas da Rede de Proteção Social do Ministério da Educação: PDDE; PNLD; PNAE”, o estudo, entre os objetivos elencados, buscou conhecer a execução orçamentária e financeira dos três programas, identificando e sistematizando os fatores institucionais que condicionam positiva ou negativamente os seus processos de implementação e a sua eficácia, principalmente com relação ao repasse dos recursos.

Ao longo do texto da tese os estudos elencados no quadro acima – teses, dissertações, pesquisa e artigos – serão retomados de acordo com o período analisado e tema discutido em cada capítulo.

Na próxima seção, apresento a construção teórica do campo de análise de políticas (*policy analysis*), abordagem utilizada como ferramenta para decifrar o objeto de estudo. O desafio de analisar as reformulações e movimentos da política pública PDDE, em vinte anos de sua execução, passando por cinco governos, foi possível a partir dessa base teórica densa. O aprofundamento de autores e conceitos desse campo possibilitou compreender a política em suas diferentes dimensões, identificando o papel das instituições e dos atores nas diferentes etapas e contextos das políticas públicas. Além disso, me desafiou a discutir a configuração do Estado brasileiro na condução dessas políticas, seus arranjos e seu hibridismo.

3 A ABORDAGEM DA ANÁLISE DE POLÍTICAS

Entre as escolhas teóricas e metodológicas, que subsidiaram a realização do estudo das (re) formulações da/na política pública PDDE, está o uso de ferramentas do campo da análise de políticas (*policy analysis*). Tomando por referência a literatura e autores que discutem esse campo no Brasil, incluindo os que tratam de especificidades na área da educação (FIGUEIREDO, M. FIGUEIREDO, 1986; FREY, 2000; FARIA, 2003; SOUZA (2006); MAINARDES, J.; FERREIRA, M.; TELLO, 2011; MARTINS, 2013) essa abordagem tem sido utilizada no debate internacional, desde as décadas de 1970 e 1980. Inicialmente, a proposição de modelos lineares e tendências tecnicistas de formulação e de análise de políticas; posteriormente, com as críticas a esses modelos, várias abordagens e metodologias¹⁹ foram formuladas por autores de diferentes países, utilizando perspectivas que reúnem conhecimentos científicos de áreas mais tradicionais como a Ciência Política, a Sociologia, a Ciência Jurídica e a Administração. Entre as ideias centrais, para o pesquisador que deseja filiar-se a essa perspectiva, está a de examinar de forma mais articulada as relações entre Estado, sociedade e política.

Segundo a interpretação de Frey (2000), a “*policy analysis*” pretende analisar a inter-relação entre as instituições políticas, o processo político e os conteúdos de política. Outra conceituação importante no campo de análise de políticas diz respeito a diferenciar e, ao mesmo tempo, relacionar, três dimensões da política²⁰: “Para a ilustração dessas dimensões tem-se adotado na ciência política o emprego dos conceitos em inglês de *polity* para denominar as instituições políticas, *politics* para os processos políticos e, por fim, *policy* para os conteúdos da política” (FREY, 2000, p. 216). No Quadro 4, apresento a caracterização feita por este autor para diferenciar cada uma dessas dimensões:

¹⁹ Histórico mais detalhado nos estudos realizados por Faria (2003); Souza (2003, 2006); Frey (2000).

²⁰ Estes termos diferenciados sobre as políticas são utilizados por autores ingleses para expressar o caráter polissêmico do termo política. Vários autores utilizam essa nomenclatura para melhor compreensão da análise de políticas públicas, entre eles ver Muller, 2006; Muller; Surel, 2002; Frey, 2000; Rua, 2013; Draibe, 2001.

Quadro 4: Características das Dimensões da Política

POLITY DIMENSÃO INSTITUCIONAL	POLITICS DIMENSÃO PROCESSUAL	POLICY DIMENSÃO MATERIAL
Ordem do sistema político, delineada pelo sistema jurídico e pela estrutura institucional do sistema político-administrativo;	Corresponde ao processo político, frequentemente de caráter conflituoso, no que diz respeito à imposição de objetivos, aos conteúdos e às decisões de distribuição;	São os conteúdos concretos, isto é, a configuração dos programas políticos, os problemas técnicos e o conteúdo material das decisões políticas.

Fonte: elaborado pela autora com base em Frey (2000, p. 216).

Essa diferenciação teórica, referente às dimensões da política, auxilia e fornece categorias para uma melhor estruturação dos nossos projetos de pesquisa, porém, salienta-se que “[...] na realidade política essas dimensões são entrelaçadas e se influenciam mutuamente” (FREY, 2000, p. 217). O analista de política, ao compreender essas dimensões, assim como os atores envolvidos, poderá atuar sobre a política pública (*policy*), a partir das instituições políticas (*polity*), fazendo política (*politics*).

Outro argumento importante, apresentado por Souza (2006), sinaliza que o foco analítico da política pública reside na identificação do problema que ela procura solucionar, na forma como esse problema se concretiza no sistema jurídico e político e na sociedade política. Esse pressuposto – assim como a definição das tipologias – dificilmente aparece nos estudos em políticas educacionais, o que nos leva a inferir que a área nem sempre estabelece diálogos com as teorias e modelos construídos no campo mais amplo da análise das políticas públicas.

No caso brasileiro, a configuração de um sistema político federativo traz ainda algumas complicações a mais em análises desta natureza. Como falar de implementação de políticas nacionais quando estados e municípios exercem ou são chamados a exercer sua autonomia local? O que precisa ser considerado nas trajetórias dos diferentes âmbitos institucionais da política educacional para a análise das políticas em curso?

A importância deste campo é que ele nos permite compreender a conformação das políticas públicas em geral nas esferas nacional, estadual ou municipal e a complexidade que a ela é intrínseca: “Ao focar no comportamento dos atores sociais e no processo de formulação da agenda e da política, busca entender *o porquê e para quem* aquela política foi elaborada, e não só olhar o conteúdo da política pública em si” (SERAFIM, DIAS, 2012). Alguns fatores são enfatizados pelos cientistas políticos para entender os processos associados à política pública. São eles:

- interesses e valores individuais;
- regras e procedimentos organizacionais;
- características do ambiente socioeconômico no qual operam as instituições políticas.²¹

O reconhecimento de que valores e interesses dos atores envolvidos com a elaboração da política pública (em particular, com o momento da conformação da agenda) constituem elementos essenciais desse processo é uma das premissas básicas dos estudos de Análise de Política.

Atualmente, no campo da análise de políticas públicas, as tensões entre a reestruturação do mercado e do mundo do trabalho ampliaram a utilização, por parte de diferentes governos, de instrumentos, técnicas e terminologias usadas na área da administração de empresas, renovando a trilha seguida em seus primórdios. (MARTINS, 2013). Conforme a autora, essa ênfase ocorre devido ao “forte movimento de privatização dos serviços sustentados pelo Estado, aliadas à retração fiscal e à constatação dos riscos de crise nos países centrais para enfrentar problemas sociais”.

Assim, entre as diferentes definições e formas de se compreender a *política*, de acordo com Bobbio (2000) “fazer política pode estar associado às ações de governo e de administração do Estado. Por outro lado, também diria respeito à forma como a sociedade civil se relaciona com o próprio Estado”. Portanto, a forma de estabelecer as relações de poder no campo da política ocorre através da ação dos governos, ou seja, da ação do Estado, mas inclui sua relação com a sociedade civil.

Em acordo com as considerações de Serafim e Dias (2012) “[...] a análise de política sozinha é apenas um conjunto de ferramentas e conceitos frágeis. [...]”. As políticas públicas são fruto da conformação do Estado e de suas disputas, assim como as relaciona com a percepção conferida ao próprio Estado. Ou seja, se o analista compreende que o Estado é plural, ele também estende essa compreensão às políticas públicas. Nas próximas seções apresento as minhas considerações em relação a esses conceitos – política e Estado – dentro do campo da análise de políticas.

²¹ Considerações apresentadas por Serafim e Dias, M. & Dias, R. (2012) no estudo “Análise de política: uma revisão da literatura”. Cadernos Gestão Social, 3(1):121-134.

3.1 O SIGNIFICADO DA POLÍTICA E AS RELAÇÕES DE PODER

[...] políticas mudam com o tempo – as intenções de ontem já não são as mesmas de hoje –, ações implementadas sofrem mudanças de valores no decurso de um mesmo governo, configurando-se como processos dinâmicos, cuja complexidade de análise exige mais do que modelos e/ou estatutos teóricos que possam explicar escolhas feitas e já não mais vigentes. (MARTINS, 2013)

Para compreensão do conceito de política pública, primeiro é essencial entender o significado da palavra *política*. Segundo o dicionário Houaiss (2010), política significa a arte ou ciência da organização, direção e administração de nações; significa um conjunto de princípios ou opiniões referentes ao Estado, ao poder; também pode significar a prática ou profissão de conduzir negócios políticos; o modo de agir de uma pessoa ou entidade; a habilidade no agir e no tratar, tendo em vista a obtenção de algo; astúcia, diplomacia, ou seja, são múltiplos e diferentes os significados que podemos atribuir à palavra política.

Neste estudo, que trata sobre a análise de uma política pública, busco uma definição que auxilie a decifrar a política e os seus movimentos nas diferentes arenas onde a mesma acontece ²². Tomando por referência os estudos de Norberto Bobbio (2000), política é a atividade humana ligada à obtenção e à manutenção dos recursos necessários para o exercício do poder sobre o homem. Na concepção clássica, a palavra política provém do grego *pólis* (*politikós*), ou seja, tudo o que se refere à cidade, ao que é urbano, civil e público.

Por muitos séculos o termo política permanece com o desígnio de informar as atividades que se referem ao Estado. Na modernidade, porém, o termo política será substituído por outras expressões, como “ciência do Estado”, “doutrina do Estado”, “ciência política” e “filosofia política”. Mas, para o autor, falar em política como prática humana conduz, conseqüentemente, a se pensar no conceito de poder. O conceito de poder é abordado por diferentes autores, varia no tempo e em função da corrente de pensamento de cada autor.

Segundo Bobbio (1985) o “problema” do poder foi apresentado na filosofia política sob alguns aspectos, dando origem a três teorias, sendo elas: a substancialista (Hobbes), a subjetivista (Locke) e a relacional (a mais conhecida é a de Robert Dahl). Na primeira, “[...] o poder é concebido como uma coisa que se possui e se usa como outro bem qualquer [...] dotes naturais como a força e a inteligência, ou adquiridos, como a riqueza”; na segunda, o poder é compreendido não como “[...] a coisa que serve para alcançar o objetivo, mas a capacidade do

²² Parte da construção teórica desse capítulo foi elaborada na dissertação de mestrado da autora (MAFASSIOLI, 2011). Endereço eletrônico: <<http://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/36403>>.

sujeito de obter certos efeitos” e; na terceira, o poder se estabelece como “[...] uma relação entre dois sujeitos, dos quais o primeiro obtém do segundo um comportamento que, em caso contrário, não ocorreria” (BOBBIO, 2007, p. 77). Nesta última teoria, as relações de poder político passam, entre outros, pela influência (para o autor um conceito mais amplo que o de poder) de um indivíduo sobre o outro e pela aceitação dessa influência. Das três teorias, a teoria de Dahl é a mais aceita no discurso político contemporâneo. Isso significa dizer que o poder é a capacidade do ser humano de influenciar o comportamento de outro ser humano.

Do ponto de vista dos vários critérios que foram adotados para distinguir as várias formas de poder, o autor citado utiliza a tipologia assim chamada dos três poderes – econômico, ideológico e político, ou seja, da riqueza, do saber e da força. Define-os da seguinte forma:

[...] a definição do *poder político* como o poder que está em condições de recorrer em última instância à força (e está em condições de fazê-lo porque dela detém o monopólio) é uma definição que se refere ao meio de que se serve o detentor do poder para obter os efeitos desejados [...] O *poder econômico* é aquele que se vale da posse de certos bens, necessários ou percebidos como tais, numa situação de escassez, para induzir os que não os possuem a adotar uma certa conduta, consistente principalmente na execução de um trabalho útil. [...] O *poder ideológico* é aquele que se vale da posse de certas formas de saber, doutrinas, conhecimentos, às vezes apenas de informações, ou de códigos de conduta, para exercer uma influência sobre o comportamento alheio e induzir os membros do grupo a realizar [...] (BOBBIO, 2007, p. 82).

O autor argumenta, ainda, que o que há de comum entre as três formas de poder é que as mesmas contribuem conjuntamente para instituir e para manter sociedades de desiguais, divididas em fortes e fracos com base no poder político, em ricos e pobres com base no poder econômico, em sábios e ignorantes com base no poder ideológico. “Genericamente, em superiores e inferiores” (BOBBIO, 2007, p. 82-83).

Portanto, a política e os seus significados nas relações sociais está diretamente relacionada com a manutenção e a distribuição do poder e, nesse sentido, deve ser entendida como um conjunto de procedimentos que expressam as relações de poder. Dessa forma, o poder é um elemento básico na implementação de políticas e no exercício da política que está inserida em todos os aspectos da vida humana.

Ball (1994) nos alerta que um dos problemas conceituais que espreitam [...] a pesquisa de política e sociologia de política é a dificuldade dos analistas em definirem conceitualmente o que eles querem dizer por política, no sentido de política pública. No sentido de contribuir com essa definição, o autor utiliza dois conceitos muito diferentes de política: a *política como texto* e a *política como discurso*.

A *política como texto* é uma representação, codificada de maneira complexa, que permite uma pluralidade de leituras em função da pluralidade de leitores. Refere-se aos documentos oficiais, entendidos como produtos inacabados de esforços coletivos, em múltiplos níveis de interpretação e tradução. De acordo com Ball, isso significa admitir as políticas como mediações, que são codificadas de formas complexas a partir de embates, acordos e interpretações e reinterpretções por parte das autoridades públicas, e decodificadas, também de maneiras complexas, pela interpretação por parte dos atores envolvidos, atribuindo significados em função de suas histórias, experiências e possibilidades (BALL, 1994).

O conceito de *política como discurso* indica disputas por poder, pelo controle de bens (recursos) e de discursos, em termos de vantagens e legitimidade sociais. Enfatiza os limites impostos pelo próprio discurso, que não é falado, mas nos fala. Embora haja variedade de discursos, alguns são dominantes em relação a outros, demarcando as subjetividades, as vozes, o conhecimento e as relações de poder. Atuam no que pode ser dito e pensado, mas também sobre quem pode falar, quando, onde e com que autoridade. Assim, constroem certas possibilidades de pensamentos (ideias, conceitos) e excluem outras, fazendo com que as lutas sobre a interpretação e aprovação de políticas ocorram e se ajustem dentro de uma estrutura discursiva movente que articula e restringe as possibilidades e probabilidades de interpretação e aprovação (BALL, 1994).

Ball defende que as duas conceituações – texto e discurso – são complementares e estão implícitas uma na outra. A política como texto é a faceta da interpretação, de mais pluralidade; a política como discurso circunscreve essa liberdade de interpretação aos termos de um discurso.

3.2 O ESTADO, OS GOVERNOS E A ATUAÇÃO NA POLÍTICA

A definição de Estado varia de acordo com a perspectiva adotada pelo analista, o período histórico em que o estudo está sendo realizado e, principalmente, a posição ideológica de quem o define. Ao longo dos últimos séculos, de Maquiavel a Hobbes, e de Locke e de Rousseau a Marx e Weber, o Estado é interpretado de diferentes maneiras. Utilizo, neste estudo, as definições apresentadas por Norberto Bobbio (2000), baseadas em autores clássicos da teoria política. O autor destaca, a respeito de narrativas científicas da formação do Estado moderno:

Quem descreveu com extraordinária lucidez este fenômeno foi Max Weber, que viu no processo de formação do Estado moderno um fenômeno de expropriação por parte do poder público dos meios de serviço como as armas, fenômeno que caminha lado a lado com o processo de expropriação dos meios de produção possuídos pelos artesãos por parte dos possuidores de capitais. Desta observação deriva a concepção weberiana, hoje tornada *communis opinio*, do Estado moderno definido mediante dois elementos constitutivos: a presença de um aparato administrativo com a função de prover à prestação de serviços públicos e o monopólio legítimo da força (BOBBIO, 2000, p. 69).

Partindo desse conceito Bobbio (2004) define que o Estado “[...] é caracterizado por relações de subordinação entre governantes e governados, ou melhor, entre detentores de poder de comando e destinatários do poder de obediência, que são relações entre desiguais”. Com base no dicionário da política, desse mesmo autor, a definição clássica weberiana é a seguinte: “[...] por Estado se há de entender uma empresa institucional de caráter político onde o aparelho administrativo leva avante, em certa medida e com êxito, a pretensão do monopólio da legítima coerção física, com vistas ao cumprimento das leis” (BOBBIO, 2004, p. 426).

É possível definir, assim, que o Estado moderno, situado em um determinado território, é constituído por um conjunto de instituições públicas – como órgãos legislativos, tribunais, exército e outras –, é regido por leis e envolve múltiplas relações com o complexo social que possibilita a ação do governo; e Governo, como o conjunto de programas e projetos que uma parte da sociedade (políticos, técnicos, organismos da sociedade civil e outros) propõe para a sociedade como um todo, configurando-se a orientação política de um determinado governo que assume e desempenha as funções de Estado por um determinado período.

A organização burocrática do Estado, na perspectiva weberiana, promoveu um reordenamento jurídico da sociedade com o reconhecimento dos direitos dos cidadãos. De acordo com Rodrigues (2010, p. 56):

Isso significa dizer que da organização burocrática do estado nasce a *administração pública* – compreendida como o conjunto das atividades ou ações do Estado que, por serem definidas por lei ou pelos atos de Governo, visa à execução de tarefas de interesse público. [...] esse reordenamento da sociedade, com base em sistema jurídico que garanta as liberdades fundamentais com a aplicação das leis através de juízes independentes, nasce o *Estado de direito*. Por fim, do reordenamento da sociedade com base em um sistema de proteção social que garanta renda mínima, saúde, educação, habitação, saneamento e segurança como direito de todo o cidadão, nasce o *Estado de Bem-Estar Social (Welfare State)*. (RODRIGUES, 2010)

Segundo Harvey (1989), as características básicas demonstradas pelo Estado de bem-estar social seriam o controle dos ciclos econômicos, o direcionamento de políticas para o

investimento público, a seguridade social, a assistência médica, a educação e a habitação, portanto, a efetivação de um Estado de direitos.

Esse modelo de intervenção estatal abrange três dimensões: econômica, social e política, todas interligadas. A parte econômica se caracteriza pela intervenção estatal na economia (Keynesiana); a dimensão social ou *Welfare State* é caracterizada pela implementação de diversas políticas públicas na área da educação, saúde, previdência social, trabalho, habitação, etc., garantindo assim as necessidades básicas da população; e a dimensão política ou administrativa caracteriza-se pelo modelo burocrático, ao qual cabe o papel de manter a impessoalidade, a neutralidade e a racionalidade do aparato governamental (ABRUCIO, 1999).

O Estado, detentor de poder e autoridade, por meio de suas instituições e formas de governo, é um ambiente de sistemática disputa política, nele estão inseridos atores que dispõem de interesses, valores, ideologias e projetos políticos distintos. Não deve, portanto, ser compreendido como um ente independente da sociedade e imune aos conflitos que nela se manifestam. Os governos e as instituições que formam esse Estado devem definir e implementar políticas públicas que garantam os direitos básicos e o bem estar de toda a população com base nas suas necessidades, interesses e demandas. Entende-se, então, que as políticas públicas são definidas e implementadas de acordo com a natureza do Estado. O delineamento desta natureza se dá conforme o modo de exercício do poder na sociedade.

Durante o desenvolvimento do capitalismo, o Estado assume diversas configurações, segundo as necessidades políticas e sociais do modo de produção. A concepção de democracia que perpassa este movimento dá a forma para as políticas públicas implementadas pelo Estado. Nesse sentido, apesar de algumas diferenças e peculiaridades, o liberalismo e o neoliberalismo se constituem como continuidade e retomada de princípios, sendo a democracia concebida, de modo mais restrito, como método de escolha e legitimação formal de governos e representantes no parlamento.

A globalização²³ impôs uma nova ordem mundial, provocando transformações políticas, econômicas e sociais que afetaram uma grande parcela dos Estados/Nação. Para compreender as complexidades dos efeitos globais em diferentes nações no mundo, em nossas pesquisas, Sassen (2010) esclarece:

[...] a globalização envolve dois conjuntos distintos de dinâmicas. O primeiro

²³ Um maior aprofundamento dos efeitos da globalização sobre o Estado-Nação na obra “Sociologia da Globalização” (SASSEN, 2010).

envolve a formação de processos e instituições explicitamente globais, como a Organização Mundial do Comércio (OMC), mercados financeiros globais, o novo cosmopolitismo e os Tribunais Penais Internacionais de Guerra. As práticas e as formas de organização pelas quais operam essas dinâmicas se constituem o que geralmente se concebe como global. [...] O segundo conjunto de dinâmicas envolve processos que não ocorrem necessariamente no nível global, mas que fazem parte da globalização. Esses processos ocorrem dentro de territórios e domínios institucionais que foram construídos em termos basicamente nacionais em grande parte do mundo, mas não em todo ele. [...] esses processos, fazem parte da globalização, pois envolvem redes e entidades transfronteiriças que conectam diversos processos e atores locais ou “nacionais”, ou a recorrência de questões ou dinâmicas específicas em um número cada vez maior de países ou localidades. [...], por exemplo, redes transfronteiriças de ativistas envolvidos em disputas específicas e localizadas com uma agenda global explícita ou implícita, que ocorre com muitas organizações de direitos humanos e ambientais; [...] a implementação de certas políticas monetárias e fiscais em um número crescente de países, muitas vezes com pressão do Fundo Monetário Internacional (FMI) e dos Estados Unidos, pois essas políticas são críticas para a constituição de mercados financeiros globais; e o fato de que os tribunais nacionais têm usado instrumentos internacionais – sejam os direitos humanos, os padrões ambientais internacionais ou as normas da OMC – para lidar com questões que antes teriam usado instrumentos nacionais[...] (SASSEN, 2010, p. 11).

O mundo globalizado, principalmente no seu caráter econômico, provocou sérios efeitos nas políticas públicas. De acordo com essa lógica, os países, sobretudo os periféricos na constelação mundial capitalista, tiveram de adotar medidas de contenção de despesas, reduzindo os investimentos no setor social. Essas transformações do capitalismo global, em sua versão neoliberal, provocaram consequências inesperadas no conjunto de nossas sociedades. As novas configurações no mundo do trabalho, o desmonte das políticas sociais de caráter universal, o aumento sem precedentes da pobreza e da desigualdade social, o desgaste das identidades coletivas e de classe constituem algumas das marcas mais evidentes do esgotamento de um modelo fundado na injustiça e na desigualdade, produzindo economias cada vez mais dependentes.

3.2.1 O Estado brasileiro: algumas características

O Brasil é uma República Federativa, bicameral, presidencialista, com representação proporcional e multipartidarismo. Segundo a Constituição Federal de 1988, os entes federados são os 26 estados, o Distrito Federal e os 5570 municípios²⁴, o que difere o país das demais federações, onde apenas os estados ou províncias são dotados de autonomia político-

²⁴Último levantamento do IBGE. <http://www.brasil.gov.br/economia-e-emprego/2013/06/cresce-numero-de-municipios-no-brasil-em-2013>

administrativa. O modelo federativo brasileiro caracterizou-se, no decorrer da história republicana, por ser uma organização política com expressivas desigualdades estruturais de natureza econômica, social, política e de capacidade administrativa dos diferentes níveis de governo.

Buscando compreender a origem e a formação do Estado brasileiro, revisitei alguns clássicos da literatura sociológica nacional, como obras de Gilberto Freyre, Sérgio Buarque de Holanda, Caio Prado Jr, Raymundo Faoro, Florestan Fernandes e outros mais contemporâneos²⁵. As interpretações produzidas por esses autores sobre a formação do povo brasileiro, nacionalidade e cultura política produziram um referencial analítico importante para a interpretação do Brasil. O Estado brasileiro foi forjado a partir da experiência de colônia, reproduzindo uma estrutura hierárquica de poder com senhores e escravos (visto a longa permanência da escravidão no Brasil por 388 anos), abafando conflitos, revoltas e guerras localizadas e constituindo um povo maleável e dinâmico que muito mais acomodou interesses do que rompeu com eles: “O resultado histórico terminou sendo a longa construção de um país para poucos, tão somente para a elite branca dirigente encastelada nos enclaves de modernidade vinculados com o exterior” (POCHMANN, 2010, p. 19).

Retomando algumas das características dessa estrutura, recorro a Faoro (2008) quando afirma:

[...] o domínio tradicional se configura no patrimonialismo, quando aparece o estado-maior de comando do chefe, junto à casa real, que se estende sobre o largo território, subordinando muitas unidades políticas. Sem o quadro administrativo, a chefia dispersa assume caráter patriarcal, identificável no mando do fazendeiro, do senhor de engenho e nos coronéis. Num estágio inicial, o domínio patrimonial, desta forma constituído pelo estamento²⁶, apropria as oportunidades econômicas de desfrute dos bens, das concessões, dos cargos, numa confusão entre o setor público e o privado, que, com o aperfeiçoamento da estrutura, se extrema em competências fixas, com divisão de poderes, separando-se o setor fiscal do setor pessoal. O caminho burocrático do estamento, em passos entremeados de compromisso e transações, não desfigura a realidade fundamental, impenetrável às mudanças. O patrimonialismo pessoal se converte em patrimonialismo estatal, que adota o mercantilismo como a técnica de operação da economia. (FAORO, 2008, p. 823)

Nesse sentido a sobrevivência do patrimonialismo até a atualidade tem suas raízes nas relações de poder, na estrutura social e nos valores políticos e ideológicos prevaletentes na base da sociedade brasileira. Essa herança histórica em “sentir-se dono da coisa pública” além

²⁵ Obras retomadas: “A Gramática Política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático” de Edson Nunes, (1997); “Cidadania no Brasil: o longo caminho” de José Murilo de Carvalho (2011, 14ª edição); “Brasil mito fundador e sociedade autoritária, de Marilena Chauí (2004).

²⁶ O termo “estamento burocrático”, de inspiração weberiana, foi utilizado por Raymundo Faoro em sua interpretação sobre a sociedade brasileira e geralmente é associado ao patrimonialismo.

de afetar o desempenho da administração pública, na medida em que facilita desvios e a corrupção, se apresenta como uma ameaça real ao fortalecimento da democracia no país.

Outros conceitos que explicam essas tradições são apresentados na obra de Nunes (1997). O autor indica a existência de quatro gramáticas predominantes no país: o clientelismo, o corporativismo, o insulamento burocrático e o universalismo dos procedimentos. A primeira gramática, o “clientelismo”, diz respeito à utilização da coisa pública, pelos que detêm o poder, no favorecimento deste ou aquele indivíduo em função de seu status naquele momento, num mecanismo de trocas. [...] formalizado em leis. O “corporativismo” reflete uma busca de racionalidade e de organização que desafia a natureza informal do clientelismo e [...] determina os limites da participação e não pôde ainda ser completamente alterado pelo voto daqueles que se submetem a ele (NUNES, 1997). Já o “universalismo de procedimentos” é baseado nas normas de impersonalismo, direitos iguais perante a lei e poderia refrear e desafiar os favores pessoais. O “insulamento burocrático”, segundo o autor, é percebido como uma estratégia para contornar o clientelismo através da criação de ilhas de racionalidade e de especialização técnica. O autor apresenta uma análise histórica cuidadosa, valendo-se de dados estatísticos, econômicos e políticos que permitem construir uma interpretação sobre as formas de manutenção e controle do poder de Estado no Brasil, com seus avanços e contradições.

Na obra “Mito fundador e sociedade autoritária”, de Chauí (2004), são explicitadas as raízes e manifestações de representações fundadoras da sociedade brasileira. Essas incluem a crença de que somos um povo ordeiro, um país sem preconceitos, acolhedor e de *contrastes* regionais, ao qual só falta a modernização para estar entre as nações mais avançadas. Essa narrativa criadora, em permanente atualização, permite resolver conflitos e tensões:

[...] é assim, por exemplo, que alguém pode afirmar que os índios são ignorantes, os negros são indolentes, os nordestinos são atrasados, os portugueses são burros, as mulheres são naturalmente inferiores, mas, simultaneamente, declarar que se orgulha de ser brasileiro porque somos um povo sem preconceitos e uma nação nascida da mistura de raças. (CHAUÍ, 2004, p. 8).

E nessas raízes e manifestações da sociedade brasileira, a filósofa caracteriza o país como uma “sociedade autoritária, profundamente verticalizada, em que predominam relações sociais e interpessoais de superioridade e inferioridade”. [...] Uma sociedade em que diferenças são transformadas em desigualdade e “quando a desigualdade é muito marcada, a relação social assume a forma nua da opressão física e/ou psíquica.” (CHAUÍ, 2004, p. 89).

3.2.2 Breve caracterização do Brasil nas décadas de 1980 e 1990 e início dos anos 2000

Até as reformas ocorridas na década de 1980, o *Welfare State* brasileiro caracterizou-se pela centralização política e financeira no nível federal, fragmentação institucional, tecnocratismo, autofinanciamento, privatização e uso clientelístico das políticas sociais. Deste panorama, ressalta Draibe (1995), resultaram várias deficiências; entre elas, ineficiência e ineficácia dos programas sociais, ausência de avaliação, além do distanciamento entre formuladores e executores de políticas e os seus beneficiários. Nessa década, no que diz respeito ao setor educacional, começa a ser difundida a ênfase na eficiência do funcionamento das instituições escolares e a qualidade de seus resultados.

Na década de 1990 e início dos anos 2000²⁷, com os modelos implantados a partir das influências globais, o Estado brasileiro, historicamente vinculado aos interesses dos setores privados representados pelas elites dominantes, caracterizou-se pela adesão a um modelo econômico baseado em políticas de ajuste estrutural, orientadas pelos organismos internacionais de crédito, tais como o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) e a Organização Mundial de Comércio (OMC), o Brasil passou por profundas mudanças, tanto na gestão econômica como na atuação do Estado e responsabilidades do setor público. Uma das principais mudanças refere-se a redefinições do papel do Estado, em geral e na sua atuação nas políticas sociais.

De acordo com Peroni (2008), na história brasileira recente, de mobilização pela democratização, avançamos nas propostas de direito à educação e de gestão democrática, mas no mesmo período o mundo já vivia uma crise do capitalismo, e estratégias de superação que foram sendo propostas e praticadas – como neoliberalismo, globalização, reestruturação produtiva e terceira via²⁸ – concebiam ou redesenhavam o papel do Estado para com as políticas sociais, visando diminuir a sua atuação como executor dessas políticas.

Nas palavras de Martins (2013), em um estudo que analisou esse período:

[...] novas formas de gestão e, em decorrência, novas abordagens em políticas públicas foram introduzidas em torno do conceito de *governança para resultados*, visto como novo paradigma no modelo de gestão pública, denominado

²⁷ A caracterização desse período que corresponde à era FHC será retomada na seção onde tratarei sobre o período de formulação do PDDE.

²⁸ Estes conceitos são aprofundados no livro *Público e privado na educação*, organizado por Theresa Adrião e Vera Peroni (2008).

pós/neoburocrático/novo gerencialismo público, que estaria substituindo os modelos mais racionais de políticas públicas. De modo geral, justifica-se que o Estado contemporâneo vem sendo gerenciado com base em arranjos múltiplos dos quais participam atores muito diversificados: organizações não governamentais; movimentos que defendem os direitos às diferenças; partidos políticos que não conseguem fazer diferenciar suas agendas e/ou plataformas políticas; as razões de mercado; os grupos que atuam dentro dos escalões de governo, formando nichos específicos de interesses etc. (MARTINS, 2013, p. 292)

Nesse contexto, evidencia-se a recuperação, ressignificada, de terminologias e noções da área de administração de empresas – tais como eficácia, eficiência, efetividade, execução, excelência e economicidade –, como dimensões que compõem as avaliações de desempenho, por exemplo; concomitantemente, outras têm sido incorporadas, tais como mecanismos amplos de *accountability*, controle e permeabilidade, gestão e mensuração do desempenho da gestão pública, compreendida “como resultados a serem alcançados” (MARTINS 2013, p. 292).

3.2.3 Um Governo de “esquerda” assume o País

No início do primeiro governo Lula da Silva (2003-2006), economistas de diversas orientações teóricas²⁹ fora do *mainstream* foram surpreendidos por suas políticas macroeconômicas, que mantiveram inalteradas aquelas introduzidas pelo governo Fernando Henrique (1995-2002), após a crise do real, em 1999. Essas políticas, como já dito anteriormente, eram baseadas no paradigma neoliberal e, tipicamente, inspiradas pela abordagem dos mercados. Caberia perguntar, contudo, se houve exclusividade deste paradigma.

Nos estudos de Morais e Saad-Filho (2011), o modelo econômico adotado na era Lula da Silva foi identificado pela adoção de uma “política híbrida” – mistura de políticas macroeconômicas neoliberais com políticas contrastantes de desenvolvimento e equidade via ativismo estatal. Uma parte da bibliografia, que critica esse continuísmo macroeconômico, derivou de artigos acadêmicos e outra de livros destinados ao grande público.

As análises com esse objetivo acabaram fundando uma nova proposta de política econômica, denominada pelos seus autores como “novo-desenvolvimentismo”³⁰. Essa

²⁹ Fonte: Revista de Economia Política, v. 31, n. 4, p. 507-527, out./dez. 2011.

³⁰ O termo “novo-desenvolvimentismo”, denominando um conjunto de políticas econômicas alternativas às políticas neoliberais (especialmente pós-Consenso de Washington), foi introduzido por Bresser-Pereira, que o utilizou no capítulo 20 de seu livro *Desenvolvimento e crise no Brasil*, em sua quinta edição revisada

proposta deveria funcionar como instrumento de intervenção no debate dentro e fora do governo Lula da Silva.

A proposta de política econômica novo-desenvolvimentista, inspirada no keynesianismo, buscou dar coerência a um conjunto de políticas macroeconômicas. Essas novas políticas atribuem ao Estado um papel central. Seus objetivos derivam de um projeto político visando implementar uma estratégia nacional de desenvolvimento voltada para a superação do hiato econômico e social que separa o País dos estados do centro capitalista desenvolvido, o que não pode ser alcançado apenas por condições de mercado.

As condições necessárias à implementação dessa proposta incluem a negação da primazia do mercado e a existência de um “Estado forte”, entendido como aquele capaz de regular o mercado de modo a garantir uma estabilidade macroeconômica mais abrangente que a estabilidade monetária, e que, ao mesmo tempo, fortaleça esse mercado como principal produtor de riqueza. A construção desse Estado forte tem como pré-condição um desenvolvimento com equidade social. Foi com base nesses princípios que, a partir de 2006, o governo Lula da Silva passou a adotar novas iniciativas e políticas que se mesclaram às políticas macroeconômicas neoliberais, estabelecendo-se, dali em diante, então, a política econômica híbrida que, segundo esse estudo, caracterizou esse governo até 2010, com continuidade no Governo Dilma Rousseff.

Na análise sobre esse período, realizada por Barbosa e Souza (2010), o desempenho macroeconômico insatisfatório (e, presume-se, a bateria de críticas de antigos aliados) gerou um debate no interior do governo Lula da Silva, ao final de 2005, entre a “visão neoliberal” e a “visão desenvolvimentista”. Esse debate teria levado à inflexão da política econômica, quando a equipe econômica inicial foi substituída por defensores de uma política de maior ativismo do Estado. Apesar de não compartilharem um pensamento homogêneo, estes adotaram uma “postura mais pragmática” com base em três linhas:

[1] “adoção de medidas temporárias de estímulo fiscal e monetário para acelerar o crescimento e elevar o potencial produtivo da economia; [2] a aceleração do desenvolvimento social por intermédio do aumento nas transferências de renda e elevação do salário mínimo; e [3] o aumento no investimento público e a recuperação do papel do Estado no planejamento de longo prazo” (BARBOSA; SOUZA, 2010, p. 69-70).

(BRESSER-PEREIRA, 2003). Segundo esse autor, a denominação *lhe* foi sugerida por Yoshiaki Nakano em 2003 (BRESSER-PEREIRA, 2003, p. 9), tendo por base argumentos desenvolvidos em Bresser Pereira (2001). A denominação passou a ser mais difundida a partir de 2005, quando da publicação do livro *Novo-Desenvolvimentismo*, uma coletânea de artigos organizada por Sicsú, Paula e Michel (2005). Uma detalhada história intelectual do novo-desenvolvimentismo é apresentada em Bresser-Pereira (2011).

Uma nota técnica do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), em 2006, apontava para uma tendência de queda da desigualdade de renda familiar observada durante o primeiro quinquênio. De acordo com o documento, de 2001 a 2004 a desigualdade de renda familiar per capita caiu de forma contínua e substancial, alcançando seu menor nível nos últimos trinta anos. Além de ser um resultado importante por si só, essa desconcentração levou a uma expressiva redução da pobreza e da extrema pobreza (IPEA, 2007, p. 15). O estudo foi validado inicialmente por uma comissão de especialistas nacionais e internacionais, tendo sido colocado, posteriormente, para avaliação e crítica mais ampla de pesquisadores brasileiros. No momento de divulgação da publicação³¹, eram consistentes os sinais de recuperação da economia brasileira, a qual era marcada pela recomposição dos níveis de rendimento do trabalho nos diversos estratos da distribuição, processo alimentado conjuntamente pela política de valorização do salário mínimo e pela capacidade ponderável de geração de novos empregos formais.

Concomitantemente, o governo federal realizava um investimento importante de difusão do Programa Bolsa Família (PBF) com o objetivo de transferir renda para as famílias pobres. A política pública conjugada com a redução do desemprego resultou na elevação relativamente mais expressiva da renda corrente das famílias mais pobres

Em outro estudo sobre a redução da desigualdade e seus desafios (DEDECCA, 2015), realizado por um pesquisador do IPEA, o país vivenciava uma queda da desigualdade com elevação generalizada dos níveis de renda dos diversos estratos, amparada no crescimento econômico com geração de empregos formais, políticas públicas ativas de renda, inflação de um dígito, balança comercial e balanço de pagamentos superavitários e melhora progressiva das contas públicas do governo federal. Em outros termos, a queda da desigualdade ocorreria em um ambiente macroeconômico mais consistente e com crescente estabilidade. Uma questão adicional que reforçou o poder de compra, em especial das famílias pobres, foi o aumento do acesso ao crédito ocorrido no período. A partir da ação dos bancos públicos, o governo reduziu a burocracia para acesso ao crédito para as famílias de baixa renda. Um processo de rápida bancarização, termo utilizado pelo setor financeiro, foi desenvolvido.

A aceleração do desenvolvimento econômico e social foi alcançada com manutenção da estabilidade macroeconômica, isto é, com controle da inflação, redução do endividamento líquido do setor público e diminuição da vulnerabilidade das contas externas diante de

³¹ O resultado foi publicado em um livro em dois volumes, *Desigualdade de renda no Brasil: uma análise da queda recente* (IPEA, 2007). <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/Livrocompleto3.pdf>

choques internacionais. Essas mudanças – consideradas por Barbosa e Souza (2010) como uma inflexão no rumo de políticas mais “desenvolvimentistas”, e não como uma “nova política” – foi analisada da seguinte forma pelos autores:

[...] No conjunto, tais medidas macroeconômicas recuperaram de modo saudável o papel do Estado, tanto mais saudável quando observamos a pronta reação à crise internacional. Em um ciclo virtuoso, a aceleração do crescimento terminou por viabilizar o aumento dos lucros e dos salários, gerando mais empregos nos setores formais e aumentando a produtividade. Fundamental para qualquer análise do período é a recuperação da postura mais ativa do Estado na promoção do desenvolvimento econômico. O desequilíbrio e a incerteza, inerentes ao crescimento econômico, demandaram um papel indutor e regulador mais consciente do Estado, especialmente na formatação das expectativas de investimento para o longo prazo. O reconhecimento da necessidade de um papel mais ativo do Estado, com a recuperação progressiva da capacidade de investir em áreas estratégicas foi, e continua a ser, imprescindível. Isso implicou o Estado assumir responsabilidades que se julgavam, durante a hegemonia neoliberal recente, alheias a suas esferas de atuação (BARBOSA; SOUZA, 2010, p. 31).

Em outra análise de Barbosa (2015), já incluindo ações do governo Dilma Rousseff, nos últimos dez anos (2003-2013) a política econômica brasileira foi marcada pela criação de um novo modelo de desenvolvimento, baseado na expansão do mercado interno e com uma forte atuação do Estado para reduzir a desigualdade na distribuição de renda. Nas palavras desse autor, essa mudança pode ser descrita por algumas decisões econômicas, desse período. A melhora no desempenho macroeconômico gerou um forte processo de inclusão social, com a redução da taxa de desemprego, o aumento dos salários reais e a ampliação do acesso da população brasileira ao crédito; e a melhora nos termos de troca do Brasil e a evolução do cenário internacional acabaram gerando uma forte apreciação cambial, o que, por sua vez, favoreceu a competitividade da indústria brasileira, sobretudo nos últimos quatro anos.

Sobre a conjuntura política desse período, destaco algumas considerações da análise realizada por Couto (2010). De acordo com o autor “a lenta e relativamente tranquila transição social e política brasileira”, possibilitou que mesmo os segmentos politicamente mais radicais fossem paulatinamente incorporados à disputa do poder nacional. Isso facilitou que também experimentássemos a nossa circulação de elites. Segundo o analista, essa mistura de classes ocorrida na composição de governo da era Lula da Silva, “no cume do Estado” ficou evidente pela heterogeneidade sociopolítica da coalizão de governo onde conviveram “[...] antigos militantes da esquerda clandestina, antigos apoiadores do regime militar, políticos direitistas tradicionais, sindicalistas da geração do final dos anos 70 e começo dos 80, acadêmicos, empresários e lideranças de movimentos sociais”. O que pode parecer à primeira vista mera inconsistência ideológica é, na verdade, a face mais aparente do processo

de mescla sociopolítica do qual Lula da Silva foi a liderança mais notável.

Destacam-se, na liderança do Presidente Lula da Silva, conforme esse autor, duas características, ambas convergindo na política democrática:

[...] Em primeiro lugar, está sua capacidade de chefiar a heterogênea coalizão resultante do processo de circulação de elites, conferindo-lhe coesão política. Por meio do voto, mas também mediante o sucesso de suas ações de governo na obtenção da aprovação popular, o líder político proveniente dos setores subalternos obtém a legitimidade necessária para congregar setores díspares que, num passado nem tão distante, mostravam-se incapazes de coabitar. Em segundo lugar, está o fato de que, num país como o Brasil, por decênios figurando entre os mais desiguais do planeta, a chegada às chefias de Estado e governo de uma liderança política originada dos estratos sociais mais baixos é, por si só, bastante significativa (COUTO, 2010, p. 127).

A inflexão positiva na economia brasileira, na era Lula da Silva, possibilitou a redução da desigualdade: “E esta não é uma transformação de pouca importância num país com o histórico de abissal desigualdade que apresenta o Brasil” (COUTO, 2010, p. 127). Esta melhora na economia brasileira foi o fator fundamental a impulsionar não somente a altíssima popularidade de Lula da Silva, mas também a candidatura de sua sucessora nas eleições de 2010.

3.2.4 O governo Dilma Rousseff: continuidades e crises

A primeira presidente mulher na história do Brasil, Dilma Rousseff, tomou posse em 2011 e deparou-se com o dilema de seguir estritamente o que pregava seu antecessor ou imprimir um novo estilo, mais associado à sua característica gerencial. No início, a relação com o Congresso Nacional foi facilitada pela formação de uma ampla maioria governista, que contava com partidos posicionados nos mais diferentes pontos do espectro ideológico, da esquerda à direita³². O que parecia fácil foi se complicando com o passar dos meses.

Discursos de membros dos partidos da base reivindicavam mais espaço no governo por meio da distribuição de cargos do segundo escalão do governo, e ameaçavam aprovar medidas de significativo impacto no orçamento caso não tivessem suas demandas atendidas. Na prática, porém, o Congresso não criou grandes problemas no que diz respeito às votações de interesse da Presidência. O aparecimento de casos de corrupção, no entanto, passou a

³² Análise sobre o primeiro ano do governo Dilma apresentada pelos pesquisadores Humberto Dantas e Eduardo Gresse (2012).

incomodar. Ao longo dos primeiros catorze meses no poder, Dilma Rousseff demitiu oito de um total de 39 ministros por escândalos deflagrados, principalmente, pela imprensa. As demissões de Dilma atingiram diversos partidos de sua base aliada.

As trocas associadas à corrupção geraram o sentimento de faxina – nome dado pela mídia ao incessante processo de substituição de ministros acusados. Dilma Rousseff imprimiu seu estilo no governo, bastante diferente de Lula da Silva, que primara por apaziguar situações dessa natureza ao longo de oito anos. Durante o primeiro mandato da presidente Dilma Rousseff, essa frente política foi desarticula, acirrando as tensões de classe tanto no âmbito do bloco no poder quanto no sistema político-partidário, uma vez que as condições que viabilizaram o presidencialismo coalizão foram desfeitas.

A partir da leitura de análises de especialistas sobre o período, entre eles Lopreato, (2014), a seguir, destaco algumas estratégias de atuação estatal do governo Dilma Rousseff apresentada nesses estudos:

- O fortalecimento dos bancos públicos e das empresas estatais representou uma guinada em relação ao desenho do período de orientação liberal. A tarefa das instituições financeiras beneficiou-se do fato de continuar a existir as poupanças compulsórias e a prática de direcionamento do crédito.
- A mudança do marco regulatório no pré-sal representou uma revisão da forma de encarar o papel das empresas públicas. O sistema de partilha assegurou maior parcela do óleo à União e colocou a Petrobras como operadora única na atividade de exploração, com participação mínima de 30% em todos os blocos, ampliando a aposta no poder da empresa de elevar os gastos e liderar a retomada do crescimento.
- O desejo de resgate social de parte da sociedade brasileira e de melhorar a distribuição de renda levou à incorporação da política de elevação do salário mínimo e dos gastos sociais, com ênfase no Programa Bolsa Família (PBF), ao conjunto das ações de caráter desenvolvimentista.
- O esforço de elevar o crescimento levou o governo a priorizar as concessões ao setor privado (portos, aeroportos, rodovias, trem-bala, saneamento) como meio de atacar o atraso nas áreas de infraestrutura, sem abrir mão da presença estatal. No modelo de privatização de estradas e ferrovias, o capital privado está presente. O Estado assume o risco de insuficiência de demanda tentando estimular o investimento privado e solucionar o gargalo do setor.
- Os programas de privatizações das outras áreas (portos, aeroportos, hidrovias, trem-

bala) seguem modelo análogo e o setor público ocupa lugar central, buscando minimizar o risco privado e recuperar os investimentos nas respectivas áreas.

Entretanto, os resultados até a primeira metade de 2013 foram pouco convincentes, refletindo no medíocre comportamento do PIB. A indústria, alvo central das medidas oficiais, continuou a apresentar fraco desempenho e manteve a tendência de encolhimento, com reflexos no déficit comercial e na deterioração da conta corrente do balanço de pagamentos. O avanço da infraestrutura esbarrou na resistência do setor privado em aceitar as condições propostas, dando início à disputa aberta em torno dos marcos regulatórios e da definição dos níveis de rentabilidade setoriais.

O aumento da inflação, desencadeado por choques de preços externos, acabou por levar a novo ciclo de alta dos juros e provocar certo refluxo na tensão presente no mercado financeiro e nos debates sobre alternativas de aplicação da poupança financeira.

Enfim, os resultados pouco satisfatórios alcançados forçaram o governo a recuar, a fazer concessões e a ampliar a interlocução, visando afastar as resistências. As mudanças da estrutura de taxas de rentabilidade e dos interesses de setores importantes provocaram enorme potencial de conflito e colocaram barreiras à retomada do investimento, deixando em aberto o desafio de reestruturar a indústria e de avançar nas várias frentes abertas.

O sistema político reverbera, em graus e formas distintos³³, esse esgotamento estrutural da aliança de classes. Um ator parlamentar extremamente influente nesse jogo político, o deputado Eduardo Cunha (PMDB), do mesmo partido do vice-presidente, bem como as bancadas “da bala, da bíblia e do boi”,³⁴ como são chamadas, entre outras, são expressões desse esgotamento econômico. No último ano do primeiro mandato, a presidenta Dilma Rousseff teve de recuar em boa parte das medidas mais estruturais propostas no início de seu mandato. A tensão na cena política e no bloco no poder com o surgimento e a

³³ Um problema que já era crônico, de obtenção de uma maioria estável no Parlamento, tornou-se uma guerra declarada de alguns partidos (incluindo parte da base aliada) contra o Poder Executivo. E ainda há acusação de politização da Polícia Federal e do Poder Judiciário. (BARBOSA, 2015).

³⁴ A composição de onze das bancadas mais atuantes: os ruralistas, a evangélica, a empresarial, a das empreiteiras e construtoras e a dos parentes; essa última, o maior agrupamento da Casa, confirma a tendência de aumento do número de deputados com familiares políticos. Também atua a bancada da bala, assim chamada pela imprensa para se referir aos parlamentares financiados por indústrias de armas e munições, que defendem a redução da maioridade penal, o aumento de penas e, principalmente, a revisão do Estatuto do Desarmamento. A relação entre essas bancadas “da bala”, “do boi” e a Frente Parlamentar Evangélica (“da bíblia”) é um bom exemplo da força da articulação de grupos conservadores. Diametralmente oposta às bancadas da Bíblia e da bala, está a dos direitos humanos. No parlamento atual somente 23 deputados militam no combate da opressão às mulheres, à população LGBT, aos índios e populações tradicionais, do racismo e da violência estatal, a mobilização de setores da sociedade e da militância de causas específicas rendeu a esses deputados algumas vitórias parciais importantes ao longo dos últimos anos.

Fonte: <http://congressoemfoco.uol.com.br/noticias/conheca-as-11-bancadas-mais-poderosas-da-camara/>

ampliação da operação Lava Jato, que investiga práticas de corrupção na Petrobrás e em outros órgãos do governo, ampliou a pressão. A campanha eleitoral explicitou isso. A presidenta Dilma foi perdendo força e legitimidade: nos segmentos dominantes, em virtude da queda na lucratividade, do aumento do controle econômico e da operação Lava Jato, que assustava e prendia os grandes empreiteiros nacionais; e na classe média tradicional, em função da profunda insatisfação com a redução do seu poder de consumo.

Para a reeleição de Dilma Rousseff, foi adotado um discurso direcionado para os segmentos mais pobres e para os movimentos sindicais, sociais e populares, propondo a continuidade do modelo que garantiu renda do trabalho e certa inclusão social. Parecia que o segundo governo Dilma avançaria na direção do campo popular. Para surpresa de parte dos movimentos sociais e dos setores que apoiaram a Dilma na eleição, o segundo mandato iniciou-se numa direção oposta.

Com o aprofundamento da crise em escala global, o Brasil passou a ter que contar com as próprias pernas para continuar tocando a dinâmica de sua economia. Como os recursos e os excedentes diminuíram de volume, o governo passou a ser obrigado a adotar uma nova agenda. A partir de então a questão da suposta “incerteza quanto ao futuro” passa a exercer um papel mais relevante nas tomadas de decisão do setor privado. Não basta mais ser um governo que atenda, sempre que solicitado, aos interesses do capital. É necessário que a administração do poder seja exercida por alguém mais diretamente da confiança de seus representantes³⁵.

O governo guinou na direção das políticas econômicas ortodoxas e na manutenção dos interesses dos segmentos financeiros. Joaquim Levy e Nelson Barbosa assumiram, respectivamente, os Ministérios da Fazenda e do Planejamento e levaram adiante uma política de ajuste fiscal que englobava medidas de cortes de despesas lineares (afetando educação, saúde entre outras áreas), redução dos direitos trabalhistas e repatriação do capital brasileiro no exterior enviado ilegalmente por nossas elites. Medidas estas que já implicaram na forte redução do crescimento do PIB, na elevação do desemprego e a na redução da renda real dos trabalhadores.

Essa crise política atingiu o seu auge na primeira semana de agosto de 2015³⁶. O Planalto perde a governabilidade, fica paralisado. O impeachment passou a ser uma possibilidade real. A situação não conseguiu construir um consenso mínimo, ampliando a

³⁵ Análise apresentada por Paulo Kliass (2016), doutor em Economia pela Universidade de Paris. <http://cartamaior.com.br/?/Editoria/Economia/Crise-economica-e-crise-politica/7/35662>

³⁶ Análise do período: E-UFRJ DISCUSSION PAPER: PINTO; FILGUEIRAS; GONÇALVES, TD 015 - 2015.

instabilidade para a realização do processo de impedimento da Presidenta Dilma Rousseff. A probabilidade de um processo como este sair do controle e paralisar o país tornou-se enorme, o que poderia impactar ainda mais a crise econômica e seus efeitos depressivos sobre as taxas de rentabilidades dos setores dominantes, sobretudo o não financeiro. O processo de acumulação do capitalismo brasileiro poderia travar. O impedimento da Presidenta Dilma Rousseff passou a ser percebido como uma estratégia muito arriscada, em termos econômicos, para as frações do bloco no poder.

Com apenas nove meses do segundo mandato, o governo da presidenta Dilma Rousseff atravessou uma profunda crise econômica e política que suscitou uma ampla discussão (acadêmica, política e jornalística) a respeito de suas causas e consequências socioeconômicas. Há uma miríade de interpretações sobre esse momento.

Esta pesquisa de doutoramento, conforme explicitado anteriormente, abrange o período entre os anos de 1995 a 2015. Portanto, encerro essa análise do governo Dilma até o ano de 2015. Porém, a escrita da tese ocorre no ano de 2016, ano do impeachment contra a Presidenta Dilma. Como pesquisadora, defensora da democracia e da educação pública, manifesto, neste estudo, o meu posicionamento contrário a esse impedimento e me alio àqueles que o consideraram esse um grande golpe à democracia brasileira³⁷.

Nessa conjuntura econômica e política, os movimentos sindicais, sociais e populares do campo da esquerda precisarão lutar com todas suas forças para manter as conquistas sociais recentes e a própria Constituição cidadã promulgada em 1988.

3.3 AS POLÍTICAS PÚBLICAS NO ÂMBITO DO ESTADO E DOS GOVERNOS

A concepção de política pública nasce entrelaçada com a ideia de intervenção estatal. Ao Estado é atribuída a maior parcela de responsabilidade, exatamente porque mobiliza os recursos necessários para a elaboração, execução e monitoramento das diversas políticas públicas. Nesse sentido, só poderia ser elaborada e executada pelos agentes públicos que compõem o Governo, definido por Rodrigues (2010, p. 19) como “[...] o conjunto de

³⁷ [...] É um golpe de Estado institucional, de estilo novo, como corresponde à modalidade da onda de colonialismo tardio que estamos vivendo na região. Já não nos ocupam com as forças armadas nem com as oligarquias locais, mas entram pelos defeitos institucionais das nossas democracias. Fundamentalmente, dois deles: o monopólio dos meios de comunicação e a estrutura burocrática e seletiva do poder Judiciário [...] (Zaffaroni, ex-ministro do Supremo argentino e juiz da Corte Interamericana de Direitos Humanos).

indivíduos que orientam os rumos da sociedade, pois ocupam posições na cúpula do Estado”. Quem está no Governo, segundo ela, sempre exerce o poder político, seja porque chegou por meio da eleição (regimes democráticos) ou pelo uso da força (regimes ditatoriais). Esses funcionários selecionados atuam nos governos e compõem a burocracia estatal do topo da hierarquia.

O campo de políticas públicas, [...] sem perder de vista suas origens na ciência política, é um campo que agrega conhecimentos advindos de diferentes disciplinas. Entre elas: economia, política, sociologia, antropologia, geografia, planejamento, gestão e ciências sociais aplicadas, compondo uma subárea de estudos que tinha como propósito subsidiar a solução de problemas provocados pela ação do Estado, bem como entender suas causas e consequências, condicionadas por um contexto específico em determinado espaço de tempo (MARTINS, 2013, p. 280).

A partir do entendimento dos diferentes significados sobre a palavra política, é possível conceituar o termo *política pública*. Desmembrando as palavras, entende-se a política, anteriormente conceituada, como uma atividade ou conjuntos de atividades que têm como termo de referência o Estado. Já a palavra público/a, etimologicamente, deriva do Latim *publicare*, tornar público, de *publicus*, relativo ao povo. Parte da ideia de atender, através da política, a totalidade. Segundo estudos de Bobbio (2004):

Trata-se de uma ideia aristotélica e mais tarde, séculos depois, hegeliana [...] a totalidade tem fins não reduzíveis à soma dos fins dos membros singulares que a compõem e o bem da totalidade, uma vez alcançado, transforma-se no bem das suas partes, ou, com outras palavras, o máximo bem dos sujeitos é o efeito não da perseguição, através do esforço pessoal e do antagonismo, do próprio bem por parte de cada um, mas da contribuição que cada um juntamente com os demais dá solidariamente ao bem comum segundo as regras que a comunidade toda, ou o grupo dirigente que a representa (por simulação ou na realidade), se impôs através de seus órgãos, sejam eles órgãos autocráticos ou órgãos democráticos (BOBBIO, 2004 p. 24).

A partir desses referenciais, a definição adotada neste estudo compreende as políticas públicas como ações estabelecidas, por meio da política e no contexto de um sistema político institucionalizado, para atender a um determinado público ou a interesses e ideais construídos como *públicos*. Apresento, na sequência do texto, as definições sobre políticas públicas no olhar de diferentes autores desse campo de pesquisa.

Segundo estudos de Rodrigues (2010), as políticas públicas são entendidas como as ações – *artes* – de um governo que se legitimam pelo suposto de que servem para atender aos direitos e necessidades do povo. Nesse sentido, a autora argumenta que:

[...] são resultantes da atividade política, requerem várias ações estratégicas destinadas a implementar os objetivos desejados e, por isso, envolvem mais de uma decisão política. Uma de suas características principais é que políticas públicas constituem-se de decisões e ações que estão revestidas da autoridade soberana do poder público. A questão, então, é saber: quem são os atores envolvidos na produção de políticas públicas? Quem tem poder para tomar decisões políticas? (RODRIGUES, 2010, p. 14).

Celina Souza (2006) coloca que o processo de formulação de política pública é aquele por meio do qual os governos traduzem seus propósitos em programas e ações, que produzirão resultados ou as mudanças desejadas no mundo real.

Para uma melhor compreensão do conceito, é importante distinguir as políticas sociais das políticas públicas. As políticas sociais constituem um subconjunto de um conjunto maior que denominamos políticas públicas. “Toda política social é uma política pública, mas nem toda a política pública é uma política social” (RODRIGUES, 2010, p. 09). As políticas públicas são identificadas como as ações de governo em diferentes áreas de atuação. As políticas sociais, destinadas ao atendimento dos direitos sociais da população, que correspondem à saúde, educação, habitação, saneamento, segurança, entre outros, estão entre as ações empreendidas pelos governos.

Entre os distintos direitos sociais, a educação, à luz dos princípios constitucionais, deve ser objeto de políticas públicas. Nas palavras de Cury (2006), tais políticas se tornam realidade por meio de ações públicas que visam concretizar os princípios de igualdade e de bem-estar para todos, a fim de que todos possam exercer seus direitos civis, políticos e sociais.

Para Muller e Surel (2002), são necessários alguns requisitos para que um conjunto de decisões e ações seja considerado como constituindo uma política pública:

1º A construção e/ou existência de um quadro normativo de ação ou um quadro geral de ação, no sentido de que há fins a atingir, sejam estes implícitos ou explícitos;

2º As ações/decisões são expressão do poder público (sem que, contudo, esse seja considerado como um bloco homogêneo e autônomo);

3º A política pública constitui uma ordem local, ou seja, um sistema dentro do qual os atores mobilizam recursos e estratégias de poder para realizar objetivos.

Entendo que tais requisitos estão presentes no Programa Dinheiro Direto na Escola, política pública de financiamento da educação básica brasileira analisada neste estudo.

A partir dessas conceituações, concluo que as políticas públicas expressam a ação do

Estado, mediando os interesses e as reivindicações de atores sociais e/ou econômicos, além, é claro, dos atores da sociedade política. A presença cada vez mais ativa da sociedade civil nas questões de interesse geral torna a publicização fundamental, devendo as políticas públicas, em termos mais normativos, ter por objetivo maior atender aos setores sociais mais fragilizados e vulneráveis, a fim de assegurar direitos.

3.3.1 Os Atores e as Instituições no Campo das Políticas Públicas

A expressão *ator ou atores* é utilizada para identificar os sujeitos políticos que atuam e exercem suas funções no campo das políticas públicas. Os atores políticos podem ser individuais ou coletivos, públicos ou privados. Os atores públicos, entre eles, os gestores públicos, os integrantes do sistema de justiça, os burocratas, os políticos com mandatos eletivos, além das organizações e instituições de Governo e as internacionais, estão diretamente envolvidos na produção e execução das políticas públicas. São os que têm, de fato, o poder de decidir políticas.

Segundo estudo apresentado por Rua (2013):

[...] os atores políticos são inúmeros e variam segundo cada tipo de política pública no qual estão envolvidos, ou seja, são específicos. Cada ator político pode exibir lógicas próprias de comportamento, interesses próprios e recursos de poder próprios. Por “recursos de poder” entendem-se os variados instrumentos mediante os quais os atores podem tentar influir no curso das decisões e negociar politicamente, como: recursos financeiros, posições de autoridade, capacidade de mobilização política, reputação, vínculos com outros atores relevantes, habilidades estratégicas, conhecimento, informação, etc. (RUA, 2013, p.59).

Os atores operam em todo o processo da política pública, guiados por seus interesses e valores, sejam eles quais forem. A menção a atores políticos abarca desde tomadores de decisão até beneficiários e não beneficiários, financiadores, implementadores e fornecedores que participam direta ou indiretamente da política pública.

Os principais atores identificados no campo das políticas públicas, no Brasil, são:

- Poder Executivo: tido como o principal lócus de formulação e gestão de políticas públicas, a ponto de ser considerado por alguns como o único.
- Poder Legislativo: senadores, deputados e vereadores, além de conselheiros dos tribunais de contas, tem importância fundamental na formulação, legitimação e fiscalização de políticas públicas.

- Sistema de Justiça: por exemplo, decisões de juízes das diferentes instâncias podem alterar por completo uma política pública estabelecida (saúde, p.e.).
- Organizações da sociedade civil: ONGs, entidades de classe, sindicatos, associações, grupos de interesse etc. influenciam na formulação e fiscalização.
- Organismos internacionais.

Um tipo de ator a destacar são os tecnocratas. A palavra tecnocracia tem sido usada para indicar qualquer tipo de administração feito por especialistas de qualquer campo e que atuam em diversos contextos, sem terem cumprido uma trajetória em carreiras públicas regulares. Possuem excelente formação técnica, grande experiência em sua área de atuação, reconhecida competência executiva e geralmente transitam entre as organizações do setor público e privado com facilidade. Exemplo: ministros, secretários na estrutura dos ministérios, altos diretores de empresas públicas (estatais), etc.

Os atores identificados pela literatura como “burocracia de nível de rua” (“street-level bureaucracy”)³⁸, possuem recursos de poder político, já que sua atuação é decisiva no modo como a política pública (e, portanto, a ação governamental) se apresenta aos cidadãos. Os estudos mostram que os funcionários de nível de rua realmente fazem escolhas políticas em vez de simplesmente aplicar as decisões das autoridades eleitas e, assim, são capazes de mudar as políticas públicas no momento da sua implementação. Em decorrência disso, a implementação de políticas públicas depende de uma negociação permanente com a burocracia de nível de rua, na medida em que suas relações com clientes influenciam o tratamento dado aos cidadãos.

Identifiquei, na etapa de coleta de dados, entre os atores públicos presentes na formulação do PDDE, a atuação direta dos burocratas na execução da política em estudo. De acordo com Rodrigues (2010) os burocratas estão inseridos num sistema de carreira e também controlam recursos (de informação e autoridade). Ocupam determinadas posições por mérito (concurso público) ou porque dominam algum tipo de conhecimento especializado. Os gestores de políticas públicas, que podem ser do quadro burocrático ou exercerem funções por um mandato político, são os atores que têm papel preponderante no processo decisório das políticas de governo nos seus diversos níveis (federal, estadual e municipal), pois participam

³⁸ Sobre as relações entre políticos e burocratas, ver: RUA, Maria das Graças; AGUIAR, Alessandra T. A Política Industrial no Brasil, 1985-1992: políticos, burocratas e interesses organizados no processo de policy-making. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Orgs.). Políticas Públicas: coletânea. Volume 2. Brasília: ENAP 2006, p. 127-146.

do processo de formulação, implementação e avaliação dessas políticas (RODRIGUES, 2010, p. 22).

Já os atores privados são aqueles que, quando pressionam o governo a tomar determinadas ações, têm poder para influenciar na formatação de políticas públicas. Estes atores são os trabalhadores, os consumidores, os empresários, as corporações internacionais, os sindicatos de servidores públicos, as centrais sindicais, a mídia, as entidades do terceiro setor, entre outros. (RODRIGUES, 2010, p. 22). Há também atores privados que executam serviços públicos, mediante contratos autorizados e delimitados por decisões de concessão, terceirização, parceria, colaboração, assessoria etc.

Nas diferentes fases e ciclos da política pública PDDE, localizei os atores participantes tanto na formulação, como nas (re)formulações e na implementação do Programa, nomeados na seção do estudo que trata sobre a análise da política PDDE.

Além dos atores, a institucionalidade presente na implementação do PDDE será evidenciada. Sobre a importância da institucionalidade, neste contexto de produção e de implementação de políticas, tomo como referência as considerações de Frey (2000), baseado nos estudos de Prittwitz (1994, p. 239, apud FREY, 2000):

Instituições políticas são padrões regularizados de interação, conhecidos, praticados e em geral reconhecidos e aceitos pelos atores sociais, se bem que não necessariamente por eles aprovados. Logo é produto de processos políticos de negociação antecedentes, refletem as relações de poder existentes e podem ter efeitos decisivos para o processo político e seus resultados materiais. (FREY, 2000, p. 232)

Segundo as evidências apreendidas no campo de pesquisa, as instituições atuaram em todos os ciclos de formulação e implementação do PDDE e, durante todo o tempo, demarcam as disputas de ideias, conceitos, formas de conduzir e de executar as ações previstas no texto da política. Ou seja, as instituições delimitam disputas de poder e exercem influência.

Outro aspecto importante a ser considerado nas políticas públicas é a compreensão sobre as abordagens utilizadas na análise de políticas. As abordagens utilizadas neste estudo e suas caracterizações são apresentadas na próxima seção do estudo.

3.3.2 As abordagens na análise de políticas públicas

As várias divisões do ciclo de políticas públicas, o *policy cycle*, presentes na literatura, se diferenciam. Comum a todas as propostas são as fases da formulação, da implementação e

do controle dos impactos das políticas públicas. Alguns autores idealizam uma subdivisão um pouco mais sofisticada. FREY (2000), por exemplo, distingue entre as seguintes fases: a percepção e a definição de problemas, “agenda-setting” (a “formação da agenda”), a elaboração de programas e a decisão, a implementação de políticas e, finalmente, a avaliação de políticas e a eventual correção da ação. SOUZA (2006), por sua vez, estabelece os seguintes estágios do ciclo das políticas públicas: a definição da agenda, a identificação de alternativas, a avaliação das opções, a seleção das opções, a implementação e a avaliação (SOUZA, 2006, p. 56).

Os autores que adotam a concepção do ciclo de políticas públicas como recurso de análise distinguem a formação da agenda como uma fase específica, diferenciada em relação à formulação da política pública. Outros pensadores preferem analisar tanto a formação da agenda governamental, a elaboração das alternativas, quanto a escolha entre elas (decisão) como um todo que corresponde à formulação da política pública propriamente dita (RUA, 2013, p. 58).

Mas quais são as vantagens e desvantagens da análise da política por fases? Talvez a principal contribuição da ideia do ciclo da política seja a possibilidade de percepção de que existem diferentes momentos no processo de construção de uma política, apontando para a necessidade de se reconhecer as especificidades de cada um destes momentos, o que poderia ensejar maior conhecimento e intervenção sobre o processo político. Já as desvantagens estão por conta da inevitável fragmentação que a ideia de fases provoca em qualquer análise a ser empreendida. Por mais que haja um cuidado do analista em não isolar uma fase e seus efeitos, há sempre o risco de tratá-la de forma estanque.

No caso deste estudo, que analisa as (re)formulações ocorridas na política pública PDDE, em diferentes períodos, me desafiei a utilizar ferramentas tanto da abordagem sequencial como da abordagem processual. Iniciei a análise pela etapa de formulação do Programa, em 1995. Para isso, o modelo de múltiplos fluxos de Kingdon (2013), me auxiliou na compreensão do momento inicial de formulação, verificando como se estabeleceu a agenda para formular o PDDE (as fases pré-decisionais e decisórias). Portanto, defendo neste estudo que é possível utilizar a abordagem sequencial, sem ser linear, na medida em que possibilita ao pesquisador um aprofundamento maior de uma etapa da política pesquisada, identificando as influências do jogo político no estabelecimento da agenda.

Na análise processual, utilizei a abordagem do ciclo de política, formulada por Ball, Bowe e Gold (1992). O uso dessa ferramenta possibilitou uma análise da inter-relação entre os diferentes contextos e processos que envolvem os ciclos de uma política pública que se

mantém viva, mesmo diante da complexidade dos processos político-administrativos do sistema político brasileiro. Foram evidenciados os movimentos do PDDE num percurso de vinte anos, identificando o jogo de influências estabelecido por grupos que mobilizam os governos, a ponto de provocar alterações no texto da política. Compreendendo esse movimento e suas complexidades, constatei o que mudou na regulação da política, nos recursos disponibilizados, na criação de novas modalidades para atender especificidades da educação brasileira.

Nesse sentido, Frey defende que:

Processos de aprendizagem política e administrativa encontram-se de fato em todas as fases do ciclo político, ou seja, o controle de impacto não tem que ser realizado exclusivamente no final do processo político, mas pode – ou até deve – acompanhar as diversas fases do processo e conduzir a adaptações permanentes do programa e, com isso, propiciar uma reformulação contínua da política. Vale assinalar que o modelo heurístico do *policy cycle* é um tipo puro idealizador do processo político, na prática dificilmente este se dá de pleno acordo com o modelo. Porém, o fato de os processos políticos reais não corresponderem ao modelo teórico não indica necessariamente que o modelo seja inadequado para a explicação desses processos, mas sublinha o seu caráter enquanto instrumento de análise. O *policy cycle* nos fornece o quadro de referência para a análise processual (FREY, 2000, p. 229).

Na análise sequencial, um dos instrumentos conceituais para compreender o processo de formação e transformação das políticas, as políticas públicas são concebidas como um processo, composto por um conjunto de fases ou etapas³⁹. Essas etapas são caracterizadas pelos seguintes processos: o estabelecimento de uma agenda que passa por decisões políticas até a sua formulação e posterior implementação; na última fase temos a avaliação.

A definição de uma agenda ou pauta governamental, agenda política, agenda de decisões ou agenda de políticas públicas é a etapa em que são constituídos os problemas, assuntos ou demandas que os formuladores escolhem ou são compelidos a escolher, provenientes de diferentes atores governamentais e atores não governamentais às quais eles devem dedicar suas energias e atenções. Essas prioridades comumente sofrem alterações com o passar do tempo, a depender de como é a dinâmica da política (*politics*). A agenda determina os objetos e agentes de conflito no Poder Político. O conceito de agenda é bastante importante, uma vez que os atores políticos lutam intensamente para incluir seus interesses nessa lista de prioridades com vistas a que constituam objeto da decisão política (RUA, 2013). A literatura, baseada em critérios distintos, elabora várias tipologias a respeito da agenda. Portanto, as agendas de políticas públicas não são todas da mesma natureza.

³⁹ Para aprofundar modelos e abordagens no campo das políticas públicas ver Rodrigues (2010, p. 28-53); Souza (2006, p. 20-45).

O objeto da política, que está em jogo em qualquer processo decisório, determina a participação ou não de vários indivíduos e grupos e a entrada de ou não de novos participantes, formando a composição dos grupos de interesses. Ou seja, a definição da agenda da política, de saúde, educação ou assistência social, pressupõe a presença de atores – políticos, dirigentes governamentais, profissionais e usuários ou cidadãos – que vão discutir a formatação e o funcionamento da política, estabelecer conflitos e chegar (ou não) a consensos em torno da alocação de recursos e dos mecanismos básicos de operacionalização da política. Essa etapa é constituinte da formulação da política, mas pode dela ser distinguida pelos processos peculiares e atores que envolvem.

O processo de formulação de uma política é complexo e tende a ser longo. Esta é a etapa de construção dos parâmetros, das alternativas e do programa de ação, determinantes para a sua implementação. Ela pressupõe princípios e concepções que fundamentam seus conteúdos e objetivos definidos. De acordo com Draibe (2001), envolve a formação da agenda pública; a produção e o confronto de alternativas por parte dos diferentes grupos de atores; os processos de filtragens e de apropriação/domesticação da *policy* por parte dos agentes, segundo o legado ou as tradições e culturas organizacionais; a formulação e decisão; as definições de estratégias de implementação.

A etapa de implementação de uma política envolve o desenvolvimento das atividades planejadas que viabilizam o programa. É a execução propriamente dita. Nas palavras de Rua (1997, p. 09):

A implementação pode ser compreendida como o conjunto de ações realizadas por grupos ou indivíduos de natureza pública ou privada, as quais são direcionadas para a consecução de objetivos estabelecidos mediante decisões anteriores quanto a políticas. Em outras palavras, trata-se das ações para fazer uma política sair do papel e funcionar efetivamente. Este processo precisa ser acompanhado, entre outras coisas, para que seja possível identificar porque muitas coisas dão certo enquanto muitas outras dão errado entre o momento em que uma política é formulada e o seu resultado concreto.

Neste contexto, é importante ressaltar, de acordo com Arretche (2001), que a implementação modifica as políticas e que este é um campo de incertezas, pois as vontades, os interesses, as lealdades e as concepções ideológicas dos diversos agentes responsáveis pela execução de um programa público dificilmente serão inteiramente coincidentes.

A última etapa das políticas é a da avaliação, e se classifica conforme o enfoque avaliativo. Draibe (2001, p. 19) indica que o tipo e a natureza de uma dada pesquisa de avaliação são definidos em um campo bastante complexo de alternativas, sendo cada uma

delas referente a distintas dimensões, momentos e etapas dos programas ou da política que se pretende avaliar. A autora apresenta a seguinte distinção: avaliações *ex ante*, que precedem o início do programa e ocorrem na fase de preparação e de formulação, também chamadas de avaliações-diagnósticas e avaliação *ex post*, feita concomitantemente ou após a realização do programa.

A referida autora também apresenta uma distinção quanto à natureza das avaliações de políticas públicas, distinguindo a avaliação de resultados e a avaliação de processos. Ao utilizar a avaliação de resultados, o pesquisador busca saber o quanto e com que qualidade os objetivos de uma política ou programa foram cumpridos. Já na avaliação de processo o foco está no desenho, nas características organizacionais e de desenvolvimento dos programas. Nesse sentido, o objetivo do pesquisador é de detectar os fatores que, ao longo da implementação, facilitaram ou impediram que o programa ou política pesquisado/a alcançasse seus resultados da melhor maneira possível.

Segundo diferentes autores, há todo um conjunto de elementos a serem levados em consideração em todas as fases das políticas públicas, desde o seu planejamento até a sua avaliação. Entre esses autores, Frey (2000) argumenta que a avaliação de uma política pública deve necessariamente envolver a análise da *policy network* (a rede da política), isto é, as interações das instituições e grupos, tanto do executivo, quanto do legislativo e da sociedade, na concepção e na implementação de uma determinada *policy*. Por último, já que as redes e arenas podem mudar com o tempo, destaca a importância de o pesquisador ter em mente a complexidade temporal dos processos político-administrativos que podem ser observados na análise dos ciclos políticos.

3.3.2.1 O modelo de Múltiplos Fluxos de Kingdon

As ferramentas teórico-metodológicas utilizadas neste estudo, para o aprofundamento da etapa de formulação do PMDE/PDDE, serviram como base para análise e compreensão dos contextos de influência política, econômica, financeira, social e governamental, que motivaram a criação do Programa. Nesses contextos, os interesses, disputas e ações dos atores formuladores e grupos de interesse na produção do texto da política foram evidenciados e analisados.

Uma dessas metodologias foi o Modelo de Múltiplos Fluxos, desenvolvido por John

Kingdon (2013)⁴⁰. Nesse modelo o autor objetivou examinar os processos subjacentes ao reconhecimento de determinados problemas, como e quando eles passam a despertar a atenção dos líderes políticos e gestores de políticas públicas e quando passam a ser, efetivamente, incorporados à agenda governamental, bem como os motivos pelos quais alguns problemas e propostas não são considerados proeminentes. É considerado como um aperfeiçoamento do modelo da lata de lixo (*garbage can*)⁴¹, criado por COHEN, MARCH, OLSEN em 1972, segundo os quais as soluções postas às demandas sociais são anteriores à definição de uma questão como problema.

Segundo Kingdon o ponto fundamental para a disputa de poder centra-se no desenvolvimento das ideias e argumenta:

[...] os cientistas políticos estão acostumados a conceitos como poder, influência, pressão e estratégia. Se tentarmos compreender a política pública apenas em termos desses conceitos, no entanto, perdemos um grande negócio. O conteúdo das próprias ideias, longe de ser mera cortina de fumaça ou racionalização, é parte integrante da tomada de decisão realizada dentro do governo (KINGDON, 2013, p. 125).

A partir dessas considerações, o referido autor compreende a formulação de políticas públicas como um conjunto de processos compostos pela (1) *definição da agenda*; (2) *especificação de alternativas a partir das quais as escolhas devam ser feitas*; (3) *tomada de decisão pela autoridade entre as alternativas específicas*, como em uma votação legislativa ou uma decisão presidencial; (4) *implementação da decisão*. O sucesso num dos processos não implica, necessariamente, no sucesso dos demais. O autor aprofunda seus estudos sobre os dois primeiros processos, configuradores do estágio pré-decisório, ao contemplar formação da agenda governamental (*agenda-setting*) e as alternativas para a formulação das políticas (*policy formulation*). Sua finalidade é traçar a ascensão e queda de itens na agenda política e descobrir por que alguns temas se tornam visíveis, enquanto outros desaparecem.

O termo agenda, embora tenha muitos usos, para Kingdon (2013) é concebido como um conjunto de temas ou problemas para os quais o governo e os atores extragovernamentais, intimamente associadas com os funcionários governamentais, estão prestando a atenção em

⁴⁰ O livro de Kingdon 'Agendas, Alternatives, and Public Policies' foi editado no ano de 1984 após, pelo menos, uma década de estudos visando à compreensão do processo de formulação de políticas e de definição de problemas por governos. Concebida para acompanhar o desenvolvimento das políticas públicas ao longo do tempo, concentrando-se nas áreas de saúde e de transporte do governo federal dos Estados Unidos. Utilizei neste estudo a versão eletrônica reeditada em 2013.

⁴¹ Conforme Secchi (2010, p. 34) a lata de lixo serve como metáfora da anarquia decisória nas organizações. As organizações produzem muitos problemas e muitas soluções para esses problemas. Inúmeros problemas e soluções são descartados diariamente em uma lata de lixo. Os tomadores de decisão recorrem a essa lata de lixo quando necessitam conectar soluções a problemas (SECCHI, 2010).

um determinado momento. Nesse contexto, o autor busca compreender não só como a agenda é composta em qualquer momento no tempo, mas como e por que ela muda de uma hora para a outra. Destacou também que o processo de mudança da agenda se altera à medida que os cenários políticos se modificam e diferenciou três tipos de agenda no processo político, visando ressaltar os diferentes *status* dos problemas no âmbito de uma política de governo:

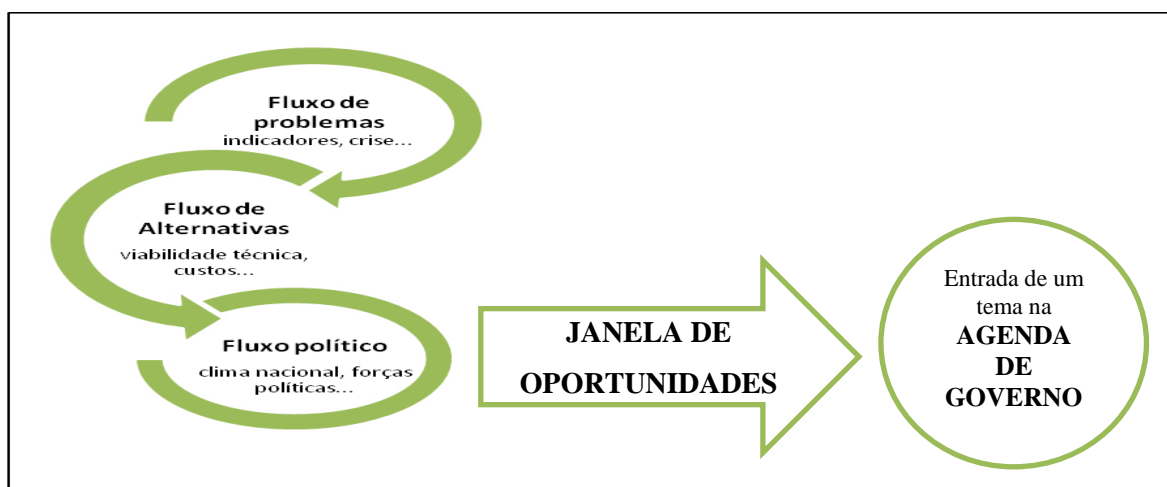
- **A agenda sistêmica ou não-governamental:** corresponde à lista de assuntos e problemas do país, colocados na sociedade, que por algum motivo não despertaram a atenção do governo e dos formuladores de política naquele momento e que ficaram aguardando oportunidade e disputando espaço para entrar na agenda governamental;
- **A agenda institucional ou governamental:** inclui os problemas que obtêm a atenção do governo, mas ainda não se apresentam na mesa de decisão;
- **A agenda decisória ou política:** corresponde à lista de problemas que estão sendo considerados e que serão trabalhados nos processos decisórios.

Com essa diferenciação, Kingdon visou contribuir para uma melhor compreensão acerca dos elementos presentes no momento de decisão de uma política. Porém, o estudo não se resumiu a identificar as agendas em debate, mas como uma agenda se constituía.

Kingdon (2013) apresenta duas categorias de fatores que podem influenciar a definição da agenda e a especificação de alternativas: os **participantes ativos** (a presidência, os membros do congresso nacional, os burocratas do poder executivo e várias forças externas ao governo, como a mídia, os grupos de interesses, os partidos políticos e o público em geral); e os **processos** pelos quais os itens da agenda e as alternativas entram em destaque. De acordo com o autor “cada um dos participantes e dos processos pode atuar como um incentivo ou um obstáculo [...] funcionam como incentivo quando trazem um tema para o topo da agenda ou pressionam para que uma determinada alternativa seja considerada como a mais adequada”.

Para isso, é preciso entender a relação estabelecida entre os participantes e compreender o processo pelo qual a agenda é definida e como são especificadas as alternativas. Este processo pode ser de três tipos: problemas (*problem*), alternativas ou soluções políticas (*policies*) e processo político (*politics*), os quais formam a estrutura de três fluxos dinâmicos: **1. Fluxo de problemas** (*problem stream*); **2. Fluxo de alternativas** ou soluções (*policy stream*); e o **3. Fluxo político** (*political stream*) (KINGDON, 2013), representado na Figura 1:

Figura 1: O modelo dos múltiplos fluxos



Nota: elaborado pela autora a partir de Kingdon (2013).

Na maior parte do tempo, esses três fluxos correm em separado: problemas, soluções e política. Quando eles se articulam, abrem-se as janelas de oportunidade. Empreendedores de política pública devem ter a percepção do momento favorável para ação, e saber explorar este momento. A seguir, apresento a caracterização de cada um desses fluxos.

No **fluxo de problemas** (*problem stream*) a ocupação de um lugar de destaque ocorre quando uma situação passa a ser compreendida como um problema que merece atenção/intervenção do poder público. Neste momento, aumenta-se a probabilidade da questão tornar-se prioridade da agenda, quando os atores envolvidos passarão a julgar pertinente de ações destinadas a alterar o curso da situação posta. O problema pode decorrer de uma crise ou evento importante, bem como pela mudança de um indicador amplamente respeitado. Na maioria das vezes a atenção do governo é impulsionada por indicadores, acontecimentos dramáticos ou por sugestões que apontam a necessidade de determinado tema ser abordado. Cabe fazer uma distinção entre os conceitos de situação e problema.

As situações são tidas como questões cotidianamente toleradas, embora não ocupem lugar prioritário na agenda. Neste fluxo, dentro do conjunto de problemas passíveis de discussão, são filtrados aqueles considerados mais relevantes num determinado período de tempo e sobre os quais as autoridades debruçarão sua atenção com a finalidade de elaborar uma lista de problemas considerados preocupantes. O problema é compreendido como tal em decorrência das construções sociais ou da interpretação das situações vivenciadas e consideradas importantes pelos atores relacionados à política pública. Portanto, a formulação do problema é essencial à determinação do sucesso na inclusão de uma questão na agenda política (KINGDON, 2013, p. 110). Ao lado deste fluxo, mas de forma independente,

posiciona-se o fluxo de alternativas e soluções (*policy stream*), explicitado a seguir.

O **fluxo de alternativas** ou soluções (*policy stream*), trazidas para a agenda governamental, pode decorrer de um processo de acumulação gradual de conhecimento e de perspectivas entre os especialistas⁴² em uma determinada área política; da geração de propostas políticas por especialistas, acadêmicos; também de estudos que sugerem a adoção de outras práticas, até mesmo inovações tecnológicas: “O trabalho desses participantes consiste em planejamento e avaliação, ou então em formulações orçamentárias junto à burocracia e seus funcionários” (KINGDON, 2013, p.132). As alternativas podem ser difundidas gradualmente entre os formuladores de políticas, mediante a constante apreciação de perspectivas facilitadoras que podem torná-los mais receptivos a algumas propostas em detrimento de outras.

Deste modo, as alternativas ou soluções consistem na formação de respostas possíveis à situação ou ao problema posto. As situações passam a compor a agenda política apenas depois de atraída a atenção dos governantes. Esta translação não configura a questão automaticamente como problema, tampouco lhe concede a alternativa aplicável. Para isso, é necessário uma sequência para construir respostas possíveis à questão analisada, sendo esta etapa compreendida como fluxo de alternativas ou soluções.

Conforme explicitado por Kingdon (2013), as alternativas ou soluções possíveis, quando compõem o “caldo primitivo de políticas” (*policy primeval soup*) flutuam de maneira dinâmica e, muitas vezes, são direcionadas por seus defensores, que as relacionam e as combinam com outras ideias, permitindo a sobrevivência de algumas e o descarte de outras. As proposições que apresentam maior resiliência e aceitabilidade dos formuladores de políticas públicas são aquelas tecnicamente viáveis, com custos toleráveis e valores compartilhados. Assim, dentro do conjunto de ideias disponíveis, algumas propostas são alçadas à superfície do “caldo primitivo de políticas”, momento em que também emergirão as alternativas a serem analisadas por aqueles que participam do processo decisório.

O **fluxo político** (*political stream*) está atrelado a questões como a oscilação do humor nacional, as imprecisões da opinião pública, os resultados das eleições, as mudanças na

⁴² Os especialistas formam as *policy communities* em determinada área da política, tais como saúde, meio ambiente, entre outros e esta área pode ser constituída e atuar de forma dispersa tanto no âmbito interno quanto externo do governo. Essa fragmentação organizacional dos especialistas acaba sendo refletida na política pública, desmembrando-a, mormente em decorrência da assimetria das informações que circundam este ambiente. Kingdon assevera que: “A primeira consequência da fragmentação do sistema é a fragmentação política. A mão esquerda não sabe o que a mão direita está fazendo e, às vezes, o resultado decorrente da atuação da mão esquerda pode afetar profundamente a mão direita, sem que ninguém veja as implicações” (KINGDON, 2013, p. 119).

administração e o volume de negócios no Congresso. O “clima” ou “humor” nacional (*national mood*) consiste na percepção, pelos participantes do processo decisório, sobre o humor favorável à consecução das ações destinadas à promoção de determinadas questões ou, inclusive, à prática de atos voltados a desestimular determinadas ideias, afetando diretamente a agenda (KINGDON, 2013).

A influência exercida pelo fluxo de política na formulação da agenda governamental é de grande magnitude. As forças políticas organizadas, por sua vez, compreendem a influência manifestada pelos grupos de pressão, presentes em estruturas extragovernamentais. Por outro lado, as alternâncias ocorridas dentro do governo (*turnover*) decorrem das mudanças estabelecidas em cargos estratégicos ou na redistribuição das competências jurisdicionais. Por isso, o início de um novo governo constitui-se período hábil a transformações na agenda governamental. A receptividade pelos políticos das ideias que lhes são apresentadas sofre influência direta do clima nacional, do ambiente eleitoral e das mudanças internas ao governo, como a manutenção ou a construção de coligações eleitorais, a reeleição ou a concorrência para outro cargo político mais elevado (KINGDON, 2013).

No fluxo de política, os acordos são delimitados pela barganha, decorrente do convencimento estabelecido entre especialistas na busca pelo consenso. A busca pela convergência dos três fluxos elucidada os motivos pelos quais determinadas situações emergem com relevante grau de importância para um governo que atuará de forma a modular as ideias para torná-las políticas públicas efetivas (KINGDON, 2013).

Portanto, os atores atuantes no fluxo de política são determinantes para o ingresso de um tema na agenda e na conseqüente construção de alternativas e soluções (KINGDON, 2013; CAPELLA, 2006). Assim, os fluxos de problemas e de alternativas podem atingir a agenda governamental através da difusão de ideias entre os profissionais e entre as elites políticas, em particular os burocratas. Já a alteração da agenda pode resultar de uma mudança no controle do partido ou da ideologia intrapartidária provocada pelas eleições, em que as iniciativas podem decorrer das partes diretamente interessadas, dos ocupantes de cargos políticos, entre outros.

3.3.2.2 A Abordagem do Ciclo de Políticas de Stephen Ball

O sociólogo inglês Stephen Ball desenvolveu junto a colaboradores (BOWE; BALL; GOLD, 1992; BALL, 1994) o que ele denominou de “*Policy Cycle Approach*”, traduzida

como “Abordagem do Ciclo de Políticas”. Para Ball (2009)⁴³, o ciclo de políticas não é uma teoria. Ele identifica a ferramenta como um método que apresenta algumas ideias teóricas dentro dele. É um instrumento utilizado para poder entender a política. Toda a produção dos autores é referida à área da educação, embora haja potencialidades de utilização em outras áreas de política.

O principal argumento do autor, na análise das políticas, é que as políticas estão em movimento desde sua formulação até a prática e abrem-se espaços para a ação e a resposta. As políticas não se difundem no vazio. Há circunstâncias sociais, institucionais e pessoais que afetam a forma como as políticas são entendidas por quem as coloca em prática.

Uma das formas, para perceber esse movimento, segundo Ball, é dentro dos ciclos das políticas, que caminham na direção contrária à forma tradicional, linear e ordenada, de analisar as políticas. Desse modo, salienta que o analista deve compreender que as políticas são instáveis e, geralmente, contraditórias. O mundo das políticas não é linear, ele passa por ciclos de repetição num campo de conflitos e de lutas multifacetadas sobre valores, interesses e significados. Isso significa que a tarefa do ator, daquele que vai colocar a política em prática, é muito desafiadora, este sujeito está num processo de criar. Então, para Ball, o processo de atuação é justamente o processo de transformar um texto em uma prática. Conforme o autor:

A maior parte das políticas “são frágeis, produto de acordos, algo que pode ou não funcionar; elas são retrabalhadas, aperfeiçoadas, ensaiadas, crivadas de nuances e moduladas através de complexos processos de influência, produção e disseminação de textos e, em última análise, recriadas nos contextos da prática” (Ball, 2001, p. 86).

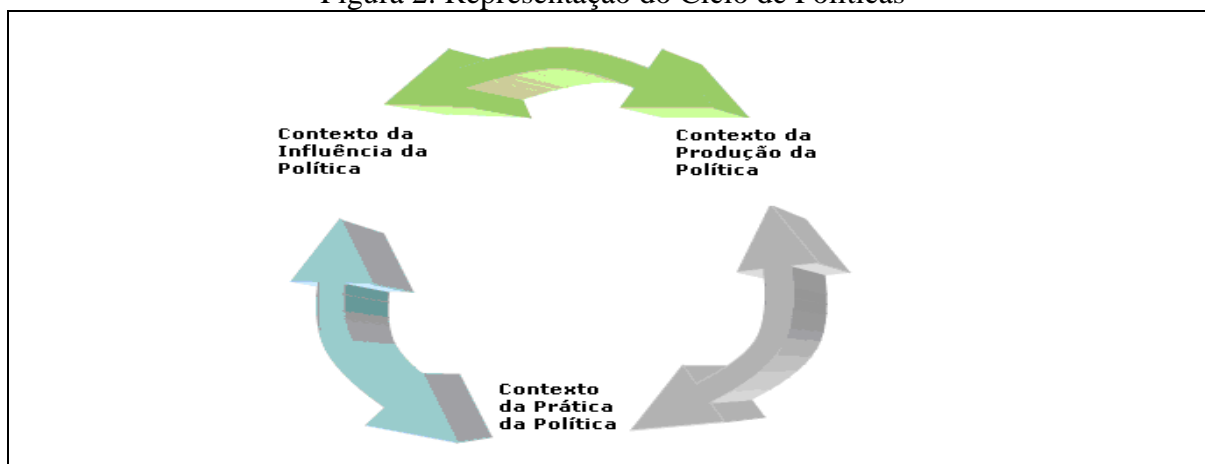
A abordagem do ciclo de políticas trabalha com a complexidade dos contextos políticos, interligando as instâncias global e local, isto é, relacionando o que acontece no macro contexto com o micro contexto, e vice-versa, estudando as influências mútuas e as mudanças que um implementa sobre o outro, com ênfase para a potencialidade dos micro contextos.

A partir dessa constatação, os autores supracitados apresentam a formulação do ciclo de políticas, agora caracterizado como um ciclo contínuo que se ampara em três contextos principais: *o contexto de influência, o contexto de produção de texto e o contexto da prática.*

⁴³Considerações apresentadas por Stephen Ball na palestra proferida em novembro de 2009 no RJ. Vídeo disponível em: <www.ustream.tv/recorded/2522493>. Acesso em: 5 mai. 2011.

Dessa forma, embora cada contexto possua suas características e especificidades, eles se relacionam e dialogam, compondo um ciclo, num movimento dinâmico e intenso de reflexões, produções e ações. Nesta perspectiva analítica há um ciclo contínuo dos três contextos que se relacionam entre si, representados na Figura 2:

Figura 2: Representação do Ciclo de Políticas



Nota: organizado pela autora para representar o ciclo da política, baseado em BOWE; BALL; GOLD, 1992.

Em cada uma dessas arenas, de acordo com Ball (2009), há confusão, complexidades e lutas, numa trajetória atravessada pelo tempo e pelo espaço. Esse movimento das políticas deve ser captado pelo analista de políticas através do *ciclo de políticas*, percebendo, dentro de cada contexto, e entre os vários contextos, a forma como as políticas se transformam quando estão se movendo e a forma como o significado das políticas se transforma em cada um dos contextos explicitados a seguir.

O *contexto de influência* corresponde aos grupos de interesse que disputam entre si para influenciar a definição e finalidades sociais da educação. Esse é o contexto da elaboração das políticas e de construção dos discursos políticos. Atuam neste contexto as redes sociais dentro e em torno de partidos políticos, governo, processo legislativo e instituições sociais diversas. É o local onde os conceitos ganham legitimidade e formam um discurso de base para a política (BALL, 2009).

Muitos órgãos internacionais, como o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional (FMI), a UNESCO, a Organização Mundial do Comércio (OMC), entre outros, influenciam as políticas educacionais de vários países do mundo. No Brasil, essas influências se intensificaram a partir da década de 1990, nos governos de Collor e de Fernando Henrique,

pela ênfase dada à concepção neoliberal⁴⁴ na condução das políticas. O estabelecimento da lógica neoliberal e de suas influências negativas no campo da educação, para aqueles que lutam por mais justiça social, foi amplamente debatida em diversos trabalhos acadêmicos com a intenção de alertar e de mobilizar para o estabelecimento de ações contra hegemônicas. Mesmo com o arrefecimento da agenda neoliberal, a partir da crise econômica mundial de 2008, persistem organizações, institutos e redes sociais espalhadas em vários lugares do globo para a divulgação dessas ideias.

A educação é um assunto de políticas globais e locais e tem sido vista como uma “oportunidade de negócios”, isto é, cada vez mais políticas sociais e educacionais estão sendo articuladas à competitividade econômica. Consequentemente, é cada vez mais comum que o “mundo dos negócios” enfoque a educação como uma área em expansão. Essa rede de políticas está presente em vários países do mundo com o compromisso de divulgar a lógica mercantil neoliberal. Segundo estudos recentes, apresentados por Ball (2009, p. 27), “[...] há mais de 500 agências multilaterais, cada qual, a seu modo, trabalhando arduamente para criar outros espaços para a ‘privatização’ e a participação do setor privado na prestação de serviços públicos, incluindo a educação”.

As tecnologias propostas ou mobilizadas na perspectiva da lógica mercantil aplicada à educação podem mudar não só o que fazemos, mas o que somos. Estão em jogo novos valores, novas culturas e novas identidades: “Novos papéis e subjetividades são produzidos à medida que os professores são transformados em produtores/fornecedores, empresários da educação e administradores, e ficam sujeitos à avaliação e análise periódicas e a comparações de desempenho” (BALL, 2005, p. 546).

Conforme observado por Ball (2006, p. 27), “[...] há uma tensão básica e aparentemente irredimível no âmago das pesquisas sobre política educacional. Uma tensão entre as preocupações com eficiência e as com justiça social”. Portanto, o analista de políticas deve estar atento aos diferentes atores, interesses e concepções que atuam nesse contexto de influência para definição das políticas públicas, pois há muitos interesses privados e mercantis atuando fortemente no campo das políticas sociais.

O *contexto da produção do texto* refere-se aos diferentes textos produzidos que representam a política e essas representações podem tomar várias formas: textos legais oficiais, textos políticos, comentários formais ou informais, pronunciamentos oficiais, vídeos, entre outros. Estes textos não são, necessariamente, coerentes e claros e podem ser, até

⁴⁴ Para compreensão das influências neoliberais no mundo e na educação indico a leitura das obras de Michael Apple – Educando à Direita, 2003 – e de David Harvey – O Neoliberalismo, história e implicações, 2005.

mesmo, contraditórios. De acordo com Ball (1994), tanto o texto da política, quanto seus autores e leitores possuem histórias que interferem nas representações de tal política. Nessa perspectiva, é importante que os contextos de produção dos textos políticos sejam considerados e analisados e que os leitores não sejam vistos como meros receptores passivos, mas como sujeitos críticos que, de acordo com suas ideias e vivências, dão diferentes interpretações ao texto político. Os textos políticos são resultantes do embate de influências e interesses, além de algumas negociações também, tendo como produto final a priorização de certas vozes – discursos – e a legitimação de determinadas interpretações.

Dessa forma, reitero, a política como texto e política como discurso são conceituações que se complementam. Essas duas formas de expressão da política compõem processos complexos, visto que não se limitam a uma representação estática, mas envolvem poder, interesses e história. Suas potencialidades consistem na amplitude de uma produção de sentidos que são incorporados à política em formação.

É no *contexto da prática* que a política está mais sujeita a interpretações e recriações, produzindo efeitos e consequências que podem vir a provocar mudanças e/ou transformações significativas na política original. É neste contexto que ocorre a etapa que, comumente, os autores da *policy analysis* chamam de *implementação* das políticas. Bowe e Ball (1992) ressaltam que os profissionais que atuam no contexto da prática não são leitores ingênuos, as políticas são interpretadas de acordo com as diversas experiências, valores e interesses. Partes dos textos políticos podem ser ignoradas, rejeitadas ou mal entendidas. Além disso, interpretação é uma questão de disputa, isto é, uma vez que cada interpretação se relaciona com determinado interesse, e são diversos os interesses em disputa, haverá sempre diferentes interpretações. Desse modo, no contexto da prática (re) cria-se o contexto de influência e o contexto de produção de texto, o que evidencia o caráter não-linear dos contextos.

Neste estudo, serão enfatizados os contextos de influência e de produção de texto, no sentido de captar as (re)formulações ocorridas no PDDE. A utilização do ciclo de políticas para realizar esta análise possibilitou a compreensão das diversas fases de uma política educacional, não as entendendo como etapas distintas, mas como fases interligadas e que se articulam. Além disso, o ciclo de políticas trabalha com o macro e micro contextos, o que permite a compreensão da complexidade da política em questão. Por último, e talvez o aspecto mais importante, é que o ciclo de políticas rompe com a antiga visão de passividade do profissional que atua no contexto da prática, reconhecendo que ele também interpreta, reinterpreta e recria políticas educacionais.

Além desses três principais contextos, o autor, posteriormente, em sua obra, acrescentou outros dois contextos: o contexto de resultados/efeitos e o contexto de estratégia política. Porém, no decorrer de sua construção teórica, sobre o uso desses dois contextos se posicionou da seguinte forma:

Não é útil separá-los e eles deveriam ser incluídos no contexto da prática e da influência, respectivamente. Em grande parte, os resultados são uma extensão da prática. Resultados de primeira ordem decorrem de tentativas de mudar as ações ou o comportamento de professores ou de profissionais que atuam na prática. Resultados de segunda ordem também acontecem, ou pelo menos alguns deles acontecem dentro do contexto de prática, particularmente aqueles relacionados ao desempenho, a outras formas de aprendizado. [...] O contexto da ação política, na realidade, pertence ao contexto de influência, porque é parte do ciclo do processo através do qual as políticas são mudadas, ou podem ser mudadas ou, pelo menos, o pensamento sobre as políticas muda ou pode ser mudado. O pensar sobre as políticas e o discurso das políticas podem ser mudados pela ação política. Assim, eles podem ser subsumidos e integrados ao contexto de influência (BALL, 2009, p. 306).

O referido autor nos esclarece que “os contextos podem ser pensados de outra maneira e podem ser ‘aninhados’ uns dentro dos outros” (BALL, 2009, p.306). Assim, dentro do contexto de prática, poderíamos ter um contexto de influência e um contexto de produção de texto, de tal forma que o contexto de influência dentro do contexto da prática estaria em relação à versão privilegiada das políticas ou da versão privilegiada da atuação. Assim, podem existir disputas ou versões em competição dentro do contexto da prática, em diferentes interpretações de interpretações. Outro argumento importante do autor, sobre a trajetória das políticas, através do tempo e de uma variedade de espaços, é o seguinte:

[...] uma política tem uma trajetória semelhante à de um foguete: decola, atravessa o espaço e depois aterrissa. Algumas vezes, acidenta-se; em outras, atinge uma realização espetacular, mas move-se através do tempo e, algumas vezes, simplesmente desaparece. As políticas desaparecem no decorrer do tempo ou, algumas vezes, leva muito tempo para elas se tornarem integradas. Algumas vezes, elas são apressadas ou atrasadas. É necessário pensar sobre a velocidade das políticas, é necessário ter a dimensão do tempo, bem como do espaço (BALL, 2009, p. 307).

Trajetórias do PDDE serão evidenciadas nos próximos capítulos deste estudo. Por meio do uso das abordagens de análise citadas anteriormente, este estudo buscou compreender, a partir das relações de poder estabelecidas, o papel dos atores e dos grupos de influência que atuaram em cada nova (re)formulação do Programa. Na próxima seção apresento os elementos que compõem o financiamento da educação básica no Brasil.

4 ELEMENTOS DO FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA NO BRASIL

As extremas desigualdades sociais e as grandes diferenças entre as regiões do País têm negado o direito à escolarização universal a muitas crianças, adolescentes, jovens e adultos. A histórica escassez de recursos e de investimentos públicos em educação é uma das principais causas dessa situação. Conforme estudo de Davies:

[...] Desde a Independência brasileira, em 1822, até hoje, sempre houve uma grande discrepância entre essas responsabilidades e a disponibilidade de recursos dos governos. O governo central, por exemplo, embora detentor de uma maior parcela das receitas governamentais, nunca assumiu constitucionalmente a obrigação de oferecer educação básica para toda a população, deixando-a a cargo dos Estados e municípios, geralmente menos privilegiados do que ele. O que mais chama atenção nessa questão é a enorme desigualdade de recursos legalmente disponíveis em cada esfera de governo e também entre diferentes governos de uma mesma esfera (no âmbito dos municípios e dos estados) e suas responsabilidades, mesmo hoje com a redistribuição tributária promovida pela CF de 1988 [...] (DAVIES, 2004, p. 51)

Desta forma, o Brasil tem grandes desafios para garantir o direito de todas as suas crianças e de todos os seus adolescentes à educação pública de qualidade. Ainda estão fora da escola de 3,8 milhões de crianças e adolescentes de 4 a 17 anos de idade, faixa etária incluída na educação básica obrigatória do país, que engloba a pré-escola, o ensino fundamental e o ensino médio⁴⁵.

Apenas recentemente a legislação instituiu a matrícula obrigatória para essa faixa etária: a Lei no 12.796, que ajustou a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN) nº 9394/96 à Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009, foi sancionada em 4 de abril de 2013. Municípios e estados têm até esse ano de 2016 para reestruturar suas redes e oferecer vagas suficientes para atender a todas as crianças e a todos os adolescentes da faixa obrigatória de escolaridade que ainda não estão frequentando a escola. O desafio é que, em 2020, quando deve acontecer um novo Censo Demográfico, tenhamos superado essa exclusão escolar.

Além desses desafios na garantia do acesso, temos a luta permanente pela valorização da carreira dos trabalhadores em educação –, salários dignos, condições de trabalho, formação adequada –, e por melhorias na infraestrutura e nas condições que influenciam a qualidade do ensino e da aprendizagem ofertados nas escolas públicas. Tão importante quanto

⁴⁵ Conforme referido na introdução desta tese, no Portal www.foradaescolanaopode.org.br é possível fazer a consulta por município de quantas crianças e adolescentes estão fora da escola. Este portal é uma iniciativa do Unicef e Unesco.

infraestrutura escolar adequada é a garantia de materiais pedagógicos, alimentação, transporte e outros fatores que contribuem para assegurar o acesso, a permanência e o sucesso de estudantes, em especial daqueles que mais precisam do apoio de iniciativas governamentais, ou seja, o provimento de insumos em quantidade e qualidade suficientes para viabilizar os processos de ensino e de aprendizagem.

O financiamento, como se sabe, é fator decisivo para a execução de toda e qualquer política educacional. Para ampliar o acesso e a permanência dos estudantes com qualidade, é necessária a ampliação dos recursos que hoje temos destinados a educação pública brasileira. Nas próximas seções desse capítulo serão destacadas fontes de recursos, assim como políticas de alocação e redistribuição de recursos que, ao longo das últimas décadas, tem pautado o financiamento público da educação brasileira, dialogando com pesquisadores desse campo que, insistentemente e com dados consistentes, defendem a ampliação do investimento para melhoria da qualidade da educação pública no Brasil. Não bastam os diagnósticos das avaliações em larga escala e os planejamentos estratégicos propostos nos últimos anos se não houver recursos para colocar as ações planejadas em prática.

Nas últimas décadas, o debate sobre o financiamento da educação e sobre a aplicação dos recursos de impostos passou a ocupar um espaço central nas discussões acerca das políticas sociais brasileiras. Há tensões entre a destinação de recursos para atender as políticas sociais (educação, saúde, saneamento, habitação, assistência social, salário desemprego, etc) ou atender aos interesses econômicos (subsídios à agricultura, à instalação de fábricas, juros subsidiados, recursos para o salvamento de bancos, renúncia fiscal, etc).

Um debate mais intenso, no campo dos que defendem a educação pública, instalou-se desde o período de formulação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef). Nos últimos quatro anos, dentro dos trâmites para proposição e aprovação do novo Plano Nacional de Educação⁴⁶ (PNE 2014-2024), as disputas nessa arena foram intensas e extensas. Uma das discussões centrais tem sido a necessidade de ampliação dos recursos para ofertar uma educação de qualidade para todos os cidadãos brasileiros.

Apresento, nesta seção do estudo, como se estrutura o financiamento da educação básica brasileira e as bases de seu funcionamento para efetivação das demais políticas de financiamento da União aos entes federados, enfatizando, entre elas, o PDDE, objeto de

⁴⁶ Novo PNE aprovado pela Lei 13.005 de 25 de junho de 2014.

estudo desta pesquisa. Ideias, normas e referenciais de pesquisadores brasileiros⁴⁷ que discutem esse tema serão aportes deste capítulo.

4.1 HISTORICO DOS RECURSOS PARA A EDUCAÇÃO BRASILEIRA

Os marcos legais básicos do financiamento se encontram na CF de 1988, que determinou as vinculações de percentuais da receita de impostos dos governos e estabeleceu também uma contribuição paga pelas empresas, chamada de salário educação, que deve se dirigir obrigatoriamente ao financiamento da educação básica. Além destes recursos, a emenda constitucional N° 59, de 11 de novembro de 2009, prevê o estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do Produto Interno Bruto (ARAUJO, 2013). Portanto, há uma dupla vinculação de recursos para a educação brasileira – impostos e salário-educação – e uma referência para o montante de gastos públicos, – um percentual do PIB. O histórico sobre o estabelecimento desses parâmetros será explicitado na próxima seção desse estudo.

4.1.1 A trajetória da vinculação constitucional de recursos à educação

A garantia da educação como um direito está intimamente ligada ao financiamento por parte do poder público. Na história da educação brasileira, a vinculação de recursos acontece somente em períodos ditos democráticos: 1934-1937, 1946-1964, 1983,1988..., e a desvinculação de recursos acontece em períodos autoritários: 1937-1945, 1964-1985, o que, sem dúvida, comprometeu a garantia do direito e da gratuidade da educação (DAVIES, 2004, p. 35).

A vinculação de recursos, procedimento de determinação constitucional que indica a aplicação de índices orçamentários de recursos tributários na educação (preferencialmente pública), pelas diferentes esferas administrativas, configurou-se como uma demanda constante desde o império. Foi alcançada pela primeira vez na Constituição Federal (CF) de 1934,

⁴⁷ Entre os autores que estudam esse tema utilizo estudos de Nalú Farenzena (UFRGS), José Marcelino de Rezende Pinto (USP), Nicholas Davies (UFF), João Monlevade (professor aposentado da UFMT), Jorge Abrahão de Castro (IPEA), entre outros.

estimulada, especialmente, pelos movimentos sociais, com destaque ao dos intelectuais que lançaram o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova de 1932⁴⁸.

A Carta de 1934 foi a primeira a preceituar a vinculação de um percentual mínimo de recursos para a educação. Considerada bastante avançada para a época, foi nesse período que o País começou a ter algo de sistemático sobre a educação e os direitos sociais nas Cartas Constitucionais (PINTO, 2000). O artigo 156 dessa Constituição define que a União e os Municípios deveriam aplicar nunca menos de 10% e os Estados e o Distrito Federal, nunca menos que 20%, da renda obtida dos impostos, na manutenção e desenvolvimento dos sistemas educativos.

Na Constituição de 1937, período da ditadura do Estado Novo, nenhum dispositivo previa a vinculação obrigatória de recursos orçamentários para serem gastos na educação. A Constituição de 1946, com certas variações nos percentuais, retomou a deliberação da Constituição de 1934 e a vinculação ressurgiu mantendo os índices ali apresentados para a União, Estados e Distrito Federal e ampliando a participação dos municípios para “nunca menos de 20% da renda resultante dos impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino” (art. 169).

O corte temporal que vai da Carta de 1934 até fins da década de 1950, passando pela Constituição de 1946, representou um período de qualidade do ensino público nacional, qualidade essa, contudo, circunscrita a alguns estados e a uma minoria da população, uma vez que a escola excluía, principalmente, os segmentos mais pobres e a maioria daqueles que se encontravam na zona rural (PINTO, 2000).

Em 1961, novos reajustes nos percentuais foram realizados pela Lei 4.024 (Art. 92), que fixou as Diretrizes e Bases da Educação Nacional: o percentual da União ampliou-se para um mínimo de 12%, mantendo-se os demais em 20%.

A Constituição de 1967, período do regime militar, suprimiu novamente a vinculação. Em 1969, no âmbito municipal, a Emenda Constitucional nº 1 (Art. 15) restabeleceu-a, dispondo sobre a intervenção dos Estados nos municípios, caso estes deixassem de aplicar no ensino primário, no mínimo, 20% de sua *receita tributária*, anualmente.

O Quadro 5 apresenta, de forma resumida, as determinações constitucionais referentes aos percentuais mínimos a serem investidos em educação pelos diferentes entes federados.

⁴⁸ Dados históricos sobre vinculação de recursos à educação brasileira podem ser encontrados nos estudos de Menezes (2005); Peres (2007); Monlevade (2001).

Quadro 5: Vinculação de recursos à educação nas Constituições Federais – 1934 a 1988 ⁴⁹

CONSTITUIÇÕES FEDERAIS E LEIS DE DIRETRIZES E BASES	ENTES FEDERADOS / VINCULAÇÕES %		
	UNIÃO	DF e ESTADOS	MUNICÍPIOS
CF 1934 (Art.139)	10	20	10
CF 1937	Revogou a vinculação		
CF 1946 (Art.169)	10	20	20
LDB 4.024/61 (Art. 92)	12	20	20
CF 1967	Revogou a vinculação		
EC nº 01/69	-	-	20
Lei nº 5.692/1971	-	-	Aplicar no 1º grau pelo menos 20% das transferências recebidas do Fundo de Participação.
EC nº 24/83	13	25	25
CF 1988 (Art. 212)	18	25	25

Nota: Organizado pela autora com base em estudos de Menezes (2005).

Com a retomada da democracia, ocorrida na década de 1980, voltaram as vinculações de receita pública. Primeiro com a emenda nº 24/1983 à Constituição de 1967 e, mais adiante, sua consagração na Constituição Federal de 1988, que estabelece a vinculação de recursos para a manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE), em seu artigo 212:

Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

§ 1º A parcela da arrecadação de impostos transferida pela União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, ou pelos Estados aos respectivos Municípios, não é considerada, para efeito do cálculo previsto neste artigo, receita do governo que a transferir.

§ 2º Para efeito do cumprimento do disposto no caput deste artigo, serão considerados os sistemas de ensino federal, estadual e municipal e os recursos aplicados na forma do art. 213.

§ 3º A distribuição dos recursos públicos assegurará prioridade ao atendimento das necessidades do ensino obrigatório, no que se refere a universalização, garantia de padrão de qualidade e equidade, nos termos do plano nacional de educação. (Parágrafo com redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009).

§ 4º Os programas suplementares de alimentação e assistência à saúde previstos no art. 208, VII, serão financiados com recursos provenientes de contribuições sociais e outros recursos orçamentários.

⁴⁹ A CF de 1934 subvinculava 20% da alíquota da União para o ensino rural (art. 156). A Emenda Constitucional nº 1, de 1969, associou a vinculação à receita tributária e não à receita de impostos, conforme fizeram as demais Cartas Constitucionais (MENEZES, 2005).

§ 5º A educação básica pública terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, recolhida pelas empresas na forma da lei. (Parágrafo com redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

§ 6º As cotas estaduais e municipais da arrecadação da contribuição social do salário-educação serão distribuídas proporcionalmente ao número de alunos matriculados na educação básica nas respectivas redes públicas de ensino. (Parágrafo acrescido pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

No ano de 2006, por meio da EC 53, o artigo 212 teve duas mudanças no que se refere ao financiamento da educação. A primeira delas incidiu sobre o inciso V, quando se definiu que os recursos oriundos da contribuição social do salário-educação, recolhido pelas empresas, passariam a ser destinados a toda educação básica pública, não mais apenas ao ensino fundamental, como era o que estava determinado pela redação anterior introduzida pela EC 14/1997 (SILVA, 2012). A segunda modificação produzida neste artigo, por essa emenda, inscreveu no texto constitucional um parâmetro claro para a distribuição das cotas estaduais e municipais do salário educação, qual seja no número de alunos matriculados nas redes públicas de ensino.

Considerando essas modificações, Silva (2012) salienta que [...] de um lado, a inclusão deste parâmetro definido no novo § 3º do art. 212 reafirmou uma referência de qualidade que há muito era reivindicada por diferentes setores do campo educacional como aspecto importante a ser considerado no financiamento da educação básica. Segundo Silva (2012) as alterações a partir da E.C. 59/2009, provocaram com esta nova redação a inscrição de três requisitos fundamentais na CF ao se tratar da distribuição dos recursos na educação básica - *o requisito da universalização; o requisito da garantia de padrão de qualidade e o requisito da equidade* (grifo meu).

A receita de impostos de cada ente federado é estabelecida, na lei maior, nos artigos 153, 155 e 156. Sobre esta estruturação Jorge Abrahão de Castro (2005, p. 843) esclarece:

A estrutura de financiamento da educação é fortemente baseada em impostos, que são recursos gerais tomados à sociedade. Isso significa que parcela expressiva dos recursos, principalmente de estados, Distrito Federal e municípios, é proveniente da arrecadação tributária, sobretudo em razão da vinculação de impostos. Essa forma de financiamento para a educação – reserva de determinado porcentual do valor arrecadado mediante impostos – tem sido uma das medidas políticas mais importantes para garantir a disponibilidade de recursos para o cumprimento do vasto rol de responsabilidades do Poder Público nessa área.

O Quadro 6 apresenta os impostos arrecadados pela União, Estados e Municípios.

Quadro 6: Impostos Previstos na CF de 1988, por nível de governo que os arrecada

NÍVEL DE GOVERNO	IMPOSTOS ARRECADADOS
União (art. 153)	I - importação de produtos estrangeiros (II); II - exportação, para o exterior, de produtos nacionais ou nacionalizados (IE); III - renda e proventos de qualquer natureza (IR); IV - produtos industrializados (IPI); V - operações de crédito, câmbio e seguro, ou relativas a títulos ou valores mobiliários (IOF); VI - propriedade territorial rural (ITR); VII - grandes fortunas, nos termos de lei complementar (IGF).
Estados/DF (art. 155)	I - transmissão causa mortis e doação, de quaisquer bens ou direitos (ITCD); II - operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, ainda que as operações e as prestações se iniciem no exterior (ICMS); III - propriedade de veículos automotores (IPVA).
Municípios (art. 156)	I - propriedade predial e territorial urbana (IPTU); II - transmissão “inter vivos”, a qualquer título, por ato oneroso, de bens imóveis, por natureza ou acessão física, e de direitos reais sobre imóveis, exceto os de garantia, bem como cessão de direitos a sua aquisição (ITBI); III - serviços de qualquer natureza, não compreendidos no art. 155, II, definidos em lei complementar (ISS).

Fonte: BRASIL, Constituição Federal de 1988.

Nota 1: a distribuição no quadro leva em conta a competência de arrecadação; parte da receita de certos impostos da União deve ser obrigatoriamente repartida com estados e municípios (IR, IPI e IOF) ou com municípios exclusivamente (ITR), assim como parte do recolhimento dos estados é dividida com os municípios (ICMS e IPVA).

Nota 2: o IGF está previsto na CF, mas não foi instituído.

Portanto, de acordo com a regra da vinculação de parte da receita resultante de impostos, e considerando todo o sistema de transferências automáticas de impostos entre os entes federados – da União para estados e municípios e dos estados para os respectivos municípios –, da receita efetivamente disponível de cada ente, 18% (União) ou 25% (estados e municípios) devem ser alocados à MDE. Essa é a principal fonte de financiamento da educação brasileira.

Além dessas receitas previstas na CF de 1988, a LDB nº 9394/1996 indica outras fontes de recursos públicos destinados à educação, no Art. nº 68:

- I - receita de impostos próprios da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;
- II - receita de transferências constitucionais e outras transferências;
- III - receita do salário-educação e de outras contribuições sociais;
- IV - receita de incentivos fiscais;
- V - outros recursos previstos em lei.

O **salário-educação**⁵⁰, previsto no parágrafo 5º do art. 212 da Constituição Federal e regulamentado nas leis 4.024/96, 9.766/98, 10.832/2003 e 11.457/07, é outra fonte de recursos, garantida e significativa. Foi criado em 1964 e, ao longo dos anos, passou por inúmeras mudanças no que se refere, entre outros, a alíquotas, isenções, distribuição e destinação dos recursos. O montante do recolhimento mensal de cada empresa à Receita Federal deve corresponder a 2,5% do valor total das remunerações dos empregados das empresas. A contribuição é repartida entre o governo federal (que fica, atualmente, com uma proporção em torno de 40%) e governos estaduais e municipais, de acordo com o que é arrecadado em cada estado e com as proporções de matrículas na educação básica (CASTRO, 2013).

Em 2004, foram introduzidas algumas mudanças no salário-educação, entre elas: desvinculação de 10% do valor destinado às cotas, que passou a ser destinado a financiamentos de programas geridos pelo FNDE, ficando o restante para a cota federal (um terço) e estadual e municipal (dois terços); e repasse da cota municipal diretamente pelo FNDE às prefeituras com base no critério da proporcionalidade do número de alunos matriculados no ensino fundamental, em substituição à sistemática anterior, na qual os valores eram repassados primeiramente para as secretarias estaduais de educação (CASTRO, 2013).

O montante apropriado pelo governo federal é utilizado para financiar políticas de assistência técnica e financeira, sendo os recursos dirigidos aos caixas de governos estaduais e municipais ou diretamente a escolas públicas e privadas beneficentes. O PDDE é financiado com a cota federal do salário-educação.

4.1.2 A política de fundos, o Fundef e o Fundeb

Em 1998, foi instituído o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), aprovado por meio da EC 14/1996 e regulamentado pela Lei nº 9.424/1996. Os interesses que resultaram na criação do Fundef, durante o primeiro Governo Fernando Henrique Cardoso (1995-1999), estavam articulados a projetos e programas internacionais de expansão do ensino fundamental, em consonância com as reformas propostas e em detrimento das políticas universalizantes para toda a educação básica.

⁵⁰ É uma contribuição social recolhida pelas empresas e entidades vinculadas ao regime geral da previdência social, com destinação para programas, projetos e ações da educação básica pública.

A implementação do Fundef alterou os pilares do financiamento na educação nacional, através da redistribuição dos recursos entre os estados e seus respectivos municípios, de acordo com o número de alunos matriculados em escolas de cada ente federativo. O Fundef foi ancorado na visão de que o Brasil gasta mal os recursos destinados à educação e, portanto, não seria necessário um maior aporte de recursos; a proposta de descentralização propalada pelo fundo resultou na maior responsabilização de Estados, Distrito Federal e Municípios na composição dos recursos; além disto, Estados e Municípios tiveram ampliadas as dificuldades e limitações no sentido de ampliar o atendimento a outras etapas e modalidades, entre outros aspectos (PINTO, 2000).

Como fundo contábil, implicou em uma redistribuição de recursos entre os municípios e o próprio Estado. A participação da União foi direcionada para os Estados em que o fundo não alcançava valores suficientes para satisfazer o valor mínimo anual por aluno, que representava uma média nacional. Cabia à União, portanto, a obrigação de suplementar até alcançar tal montante (AMARAL, 2011).

Um dos estudos de Castro (2001) sobre o tema indica a forma de repartição dos recursos, como uma grande inovação trazida pelo Fundef, “principalmente ao efetuar uma equalização do valor do gasto por aluno/ano com base em um indicador educacional, a matrícula, e fixar uma aplicação mínima de recursos para a valorização do magistério”. Além disso, a LDB, em seu art. 74, diz que a União deveria calcular o custo mínimo, considerando-se as variações regionais e as diversas modalidades educacionais.

Naquele período, havia muitas críticas referentes ao valor mínimo anual por aluno⁵¹ a ser divulgado pelo governo federal. Alguns pesquisadores, entre eles, Monlevade e Ferreira (1998), Davies (1998) e mesmo entidades de classe argumentam que, na implementação dessa inovação, o valor por aluno/ano não estava adequado ao cálculo estipulado na legislação, o que, neste caso, prejudicaria os alunos dos Estados em que se verificassem necessidades de complementação de recursos, pois a mesma poderia vir a ser insuficiente diante do volume requerido, justamente porque aquele valor aluno/ano estipulado não seria o mais adequado. Os valores divulgados ao longo dos anos foram questionados, pois gerou uma complementação residual da União para estados e municípios.

De um ponto de vista mais crítico, apontou-se a necessidade de um efetivo

⁵¹ A Lei nº 9424/1996 afirma, em seu artigo 6º, que o valor mínimo anual por aluno, ressalvado o primeiro ano de sua vigência em que esse valor deveria ser de R\$ 300,00, “será fixado por ato do Presidente da República e nunca será inferior entre a previsão da receita total do fundo e a matrícula total do ensino fundamental no ano anterior, acrescida do total estimado de matrícula” (Brasil, Lei nº 9424/1996). Adicionalmente, na CF e na lei, estava previsto um reajuste nos valores por aluno tendo em conta padrões de qualidade da educação.

compromisso por parte da União, de um mecanismo de financiamento que atendesse a todas as etapas da educação básica e que fosse dotado de instrumentos mais eficazes de transparência e controle social, independentes da instância de poder sobre a qual exercessem fiscalização⁵². No contexto do desenvolvimento do Fundef, a Campanha Nacional pelo Direito a Educação⁵³ propôs, em 2002, o custo-aluno qualidade (CAQ) como uma de suas prioridades (PINTO, 2006). Como forma de mobilização e de pressão sobre os poderes públicos, a entidade optou pela construção de uma proposta de CAQ, elaborada através de uma metodologia participativa, envolvendo entidades representativas da área da educação, pais e alunos, especialistas, em uma série de oficinas nas quais foram sendo delineados os eixos norteadores (PINTO, 2006, p. 210). Tendo por referência tanto a legislação educacional brasileira quanto o disposto na Constituição Federal de 1988, o conceito de CAQ desenvolveu-se a partir de um amplo debate sobre o financiamento da educação e sobre os insumos que deveriam compor uma escola com padrões básicos de qualidade do ensino⁵⁴. A ideia presente nestes estudos foi problematizar e indicar montantes de recursos para se ter um ensino de qualidade (MONLEVADE, 1997, 1998; LUCE, FARENZENA, 1999; PINTO, 1999, 2000, 2002, 2007; DAVIES, 2004; FARENZENA, 2006)⁵⁵.

Além dessas críticas, alguns autores⁵⁶ levantam a questão do prejuízo causado pelo Fundef às demais etapas e modalidades da educação básica, como a educação infantil, o ensino médio, a educação de jovens e adultos, educação indígena, do campo e profissional.

Bastante recorrente foi a denúncia da distribuição desigual de responsabilidades para com o financiamento do ensino fundamental: “A criação do Fundef teve como principal

⁵² Esses aspectos são ressaltados por representantes de movimentos sociais, como a CNTE, a Campanha Nacional pelo Direito à Educação, a Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (Anped), a Associação Nacional de Política e Administração da Educação (Anpae) e por organizações articuladas com diferentes esferas do poder público, como o Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed) e a União Nacional de Dirigentes Municipais de Educação (Undime).

⁵³ A Campanha surgiu em 1999, é considerada a articulação mais ampla e plural no campo da educação no Brasil, constituindo-se como uma rede que articula centenas de grupos e entidades distribuídas por todo o país, incluindo comunidades escolares, movimentos sociais, sindicatos, organizações não governamentais nacionais e internacionais, fundações, grupos universitários, estudantis, juvenis e comunitários, além de milhares de cidadãos que acreditam na construção de um país justo e sustentável por meio da oferta de uma educação pública de qualidade. A missão da Campanha é atuar pela efetivação e ampliação das políticas educacionais para que todas as pessoas tenham garantido seu direito a uma educação pública, gratuita, inclusiva, laica, e de qualidade no Brasil. Fonte: <http://campanha.org.br/quem-somos/a-campanha/> acesso em: março de 2016.

⁵⁴ O conceito de qualidade da Campanha referencia-se numa perspectiva democrática, de qualidade social. Isto significa, de um lado, que não se visa uma escola de qualidade para uma pequena elite de crianças e jovens, mas para o conjunto da população brasileira e, de outro lado, que a qualidade é um conceito em construção e que, portanto, não pode sair da mente de especialistas iluminados, mas ser elaborado com a participação ativa dos principais envolvidos e interessados no processo educacional (PINTO, 2007).

⁵⁵ Na seção em que trato do novo PNE (2014-2024) apresento a gradação da proposta, de CAQi (custo aluno qualidade inicial) para CAQ, defendida pela Campanha e outros movimentos sociais e entidades ligados à luta por uma educação pública de mais qualidade no Brasil.

⁵⁶ Davies, (1999); Oliveira (2001); Araújo (2005); Farenzena, (2006); Monlevade (2006).

resultado a redução do compromisso do governo federal com o ensino fundamental, pois, ano após ano, a contribuição da União ao fundo foi caindo” (PINTO, 2009, p. 324). Isso indica a fragilidade do exercício de assistência financeira da União no sentido de garantir equidade e qualidade na educação, objetivos estabelecidos na própria Constituição. Ou seja, o poder de intervenção do órgão central para efetuar a colaboração com os demais entes federados foi bastante reduzido, principalmente no que diz respeito à educação infantil e ao ensino fundamental. O Fundef se estabeleceu por um período de dez anos (1997 a 2007).

No primeiro mandato de Lula da Silva (2003-2006), manteve-se inalterado o Fundef, mas foi sendo elaborada, desde 2003, a proposta de um novo fundo, tendo como desfecho a sua aprovação por meio de emenda constitucional em 2006. Em 2007, primeiro por medida provisória e, por fim, em lei, foi regulamentado o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb); foi consagrado na Emenda Constitucional nº 53/2006 e regulamentado pela Lei Nº 11.494/2007 com previsão de vigência até o ano de 2020.

O Fundeb ampliou o quantitativo de estudantes para atender toda a educação básica e, como consequência, também ampliou os recursos financeiros. Ampliou, comparativamente ao Fundef, a subvinculação de recursos de parte da receita resultante de impostos dos estados e municípios para a manutenção e desenvolvimento da educação a ser redistribuída, de modo que todos os entes federativos contribuam mais no esforço solidário de universalização do acesso dos alunos, com qualidade, em todas as etapas e modalidades da educação básica. Esse novo fundo abriu caminho para que fossem criadas as condições objetivas para a progressiva extensão da obrigatoriedade e gratuidade ao ensino médio e para a expansão da educação infantil e de jovens e adultos.

Com o Fundeb⁵⁷ tem havido uma significativa ampliação dos recursos da União, positivo para reduzir as disparidades regionais, porém ainda distante de cumprir sua função constitucional (art. 211) de garantir a equalização das oportunidades educacionais, assegurando um padrão mínimo de qualidade de ensino, pois os recursos ainda são insuficientes. A União⁵⁸ deve aplicar recursos na rede pública federal de ensino, além de ter a responsabilidade de transferir recursos para os sistemas estaduais e municipais. Na composição de suas receitas para a educação, os estados e municípios somam aos recursos próprios os recebidos da União; além disso, com o Fundeb, operam-se transferências de cada governo estadual aos seus municípios, ou entre municípios de um mesmo estado. Ou seja, se

⁵⁷ Baseado em Pinto (2009, p. 327).

⁵⁸ Baseado nos estudos de Jorge Abrahão de Castro (2005).

seguido o estabelecido pela legislação, o financiamento deve se pautar pela colaboração entre os entes federados, além do que a ação supletiva e redistributiva da União e dos estados estão condicionadas à capacidade de atendimento e ao esforço fiscal de estados, do Distrito Federal e dos municípios.

De acordo com Araujo (2009), a legislação do Fundeb e a eliminação gradual da Desvinculação das Receitas da União para os recursos da MDE contribuíram para o aumento dos gastos federais destinados à educação. Apesar desse aumento no gasto público total em educação, o valor investido por aluno na educação básica no Brasil ainda é baixo quando comparado com países mais desenvolvidos ou até mesmo com países com nível de desenvolvimento semelhante.

O tema sobre a adoção de fundos contábeis (Fundef e Fundeb) para o financiamento da educação básica tem implicações técnicas e políticas e vem sendo objeto de estudos e pesquisas, que alimentam o debate no seio da comunidade educacional e também no âmbito acadêmico. Davies (2008) considerou que os fundos apresentam uma mesma fragilidade; redistribuíram os percentuais (15% para o Fundef e 20% para o Fundeb) de grande parte dos recursos já constitucionalmente vinculados à educação entre os governos estaduais e municipais. Essa redistribuição teve por base o número de matrículas de cada rede. Isso implica que, quando não houver complementação federal, uns governos ganharão, mas outros perderão na mesma proporção, complementação esta que se constituiu no único recurso novo para o sistema educacional em geral (DAVIES, 2008, p. 38).

4.1.3 Os recursos petrolíferos e o financiamento da educação

Nos anos 2000, no Brasil, foram descobertas grandes jazidas de petróleo na camada do pré-sal, camada essa localizada abaixo do leito do mar, com um volume de aproximadamente 50 bilhões de barris; sua localização se dá numa faixa de 800 km entre os estados do Espírito Santo e Santa Catarina. Por estar situado em alta profundidade, o acesso tem risco ambiental e impacto socioeconômico. Por isso, a exploração da camada gera receitas de compensação financeira pagas pelas empresas petrolíferas aos governos. Em 2008, quando foi anunciada a existência e a enorme extensão da reserva, a Campanha Nacional pelo Direito à Educação se posicionou publicamente a favor de que 100% do Fundo Social do pré-sal fosse destinado ao ensino. Era o início de uma jornada intensa pelo terreno cheio de particularidades do mundo

do petróleo⁵⁹.

A proposta da Campanha foi fortalecida ao ser debatida na Conferência Nacional de Educação de 2010, por iniciativa e pressão dela própria e da União Nacional dos Estudantes (UNE). No mesmo ano, o presidente Lula sancionou a Lei 12.351/2010, que previa que toda exploração e produção de petróleo, gás natural e hidrocarbonetos fluídos do pré-sal seria feita em contrato de partilha, uma modalidade, em tese, muito mais vantajosa para o país.

O desafio da sociedade civil neste momento era fazer com que a riqueza que começaria a ser gerada fosse atrelada e beneficiasse a educação – o meio mais eficaz e justo de distribuir os rendimentos do petróleo. No final de junho de 2012, em uma data histórica para o país, a Campanha, junto com outras entidades, convenceu a Comissão Especial da Câmara dos Deputados a aprovar a destinação de 10% do PIB para a educação pública. No entanto, não ficava estabelecido de onde o recurso viria.

As deliberações da Conferência Nacional de Educação foram retomadas, culminando com a decisão governamental de destinar parte das receitas oriundas da exploração do petróleo e gás natural para a educação, retomando uma proposta da Campanha. No dia 9 de setembro de 2013, a presidenta Dilma sancionou a Lei Nº 12.858, que destina 75% dos royalties do petróleo e gás para a educação e 25% para a saúde. E o mais importante: 50% do Fundo Social do Pré-Sal para a educação.

Os recursos do petróleo sozinhos não garantirão o cumprimento da meta de investimento equivalente a 10% do PIB para a educação. Mas significam um grande passo, muito maior do que aquele que seria dado a partir da intenção inicial do governo federal.

Mais uma vitória que só foi conseguida com a ajuda da incansável luta da Campanha Nacional pelo Direito à Educação, em sua aliança com outras entidades com as quais tem sintonia de agendas. E que mostra como a mobilização da sociedade civil organizada pode ajudar a construir um novo caminho para a história da educação brasileira. O controle dos recursos do pré-sal pelo Estado e o conseqüente uso desses na educação, no entanto, ficam atrelados à obrigatoriedade da Petrobras em participar do modelo de exploração dos campos no pré-sal.

Passados pouco mais de dois anos (em 2015)⁶⁰, porém, o cenário é bem menos otimista: o preço internacional do petróleo vem despencando. Isso significa que, a cada barril extraído, será substancialmente menor a receita de royalties obtida pelo governo brasileiro.

⁵⁹ Dados apresentados em: <http://campanha.org.br/o-que-fazemos/recursos-petroliferos-para-a-educacao/>. Acesso em: abril 2016.

⁶⁰ Fonte: <http://www.cartacapital.com.br/especiais/infraestrutura/voce-sabe-como-funciona-o-pre-sal-8856.html>. Acesso em: abril 2016.

Além disto, o modelo, no entanto, corre risco diante da tramitação no Congresso Nacional do Projeto de Lei 131/2015, do senador José Serra (PSDB-SP), que retira o dever da Petrobras de participar do modelo de exploração dos campos de petróleo do pré-sal. Levantamento feito pela Comissão de Educação do Senado aponta que com a mudança, apenas do campo de Libra⁶¹, deixariam de ser arrecadados 100 bilhões de reais para o Fundo Social e 50 bilhões de reais para educação e saúde⁶².

Daniel Cara, coordenador da Campanha Nacional Pelo Direito à Educação, em entrevista recente argumentou que "a prioridade desse dinheiro não está sendo a educação básica, como prevê a lei [...] o recurso tem entrado no orçamento do Ministério da Educação e está sendo usado para gastos correntes" (CARA, 2015). Para Cara, o fato de o Fundo Social do Pré-Sal não ter sido plenamente regulamentado abre brechas para que os recursos não sejam aplicados necessariamente nas áreas mais importantes: "A lei de 2013 é razoavelmente vaga para permitir isso." O MEC informou nessa reportagem que a expectativa para 2016, no Projeto de Lei Orçamentária Anual, é de que os royalties rendam R\$ 4,4 bilhões à União, mas essa previsão foi feita com base no preço do petróleo entre US\$ 53 a US\$ 60. E a previsão do ministério é de que os repasses de parte dos recursos arrecadados com o petróleo só comecem a chegar aos estados e municípios a partir de 2020⁶³.

4.2 A ORGANIZAÇÃO E AS BASES DO FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA

Utilizo um conjunto de investigações que toma o financiamento da educação como política pública que é influenciada pelas políticas educacionais, mas também é “[...] um dos relevantes determinantes do escopo das políticas educacionais praticadas” (MARTINS, 2010, p. 499). Essa perspectiva de análise também se integra ao grupo de pesquisas que compreende o financiamento, especialmente a partir dos anos de 1990, como “[...] importante estratégia

⁶¹ O campo de Libra é a maior reserva do pré-sal brasileiro. Estima-se que o óleo recuperável na área, de acordo com dados do governo, varie de 8 a 12 bilhões de barris. A área é situada a 183 quilômetros da costa do Rio de Janeiro, mais próximo que Tupi – campo do pré-sal já em exploração –, que está a 300 km do litoral. A menor distância pode facilitar a exploração, mas a perfuração é muito profunda e há fronteiras tecnológicas a serem superadas. Até o momento, a profundidade atingida no poço em Libra é de 5.410 metros, com 22 metros perfurados no pré-sal. A perfuração ainda deve alcançar 6.500 metros de profundidade (<https://portogente.com.br/portopedia/79806-campo-de-libra>).

⁶² Segundo números apresentados recentemente pelo senador Lindbergh Farias (PT-RJ) durante a audiência com o ministro da Educação, Janine Ribeiro.

⁶³ Fonte: http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2016/01/160104_royalties_educacao. Acesso em abril 2016.

para obrigar os países em desenvolvimento ou subdesenvolvidos a adotar modelos de gestão que têm em vista objetivos, definidos pelos organismos internacionais, de alcançar a eficiência e a equidade no setor [educacional]” (OLIVEIRA, 2008, p. 11).

A compreensão da organização e das bases do financiamento da educação se coloca como uma necessidade para toda a sociedade, devendo envolver, especialmente, os gestores educacionais e toda a comunidade escolar e educacional. Porém, esse entendimento não é tarefa fácil. Conforme destacado por Pinto (2009, p. 2), o financiamento na educação pública:

[...] passa por dois conjuntos de realidades: de um lado, a demanda de estudantes, sujeitos de direitos, a ser atendida; de outro, os recursos disponíveis de tributos, arrecadados, em tese, de toda a população. Em razão da gratuidade da oferta e da multiplicidade de entes federados que oferecem escolas e arrecadam tributos, no momento atual quase a totalidade da receita provém de um complexo cipoal de arrecadações e redistribuições de bilhões de reais por ano e quase a totalidade dos gastos se faz em instituições públicas mantidas pela União, por 26 Estados, pelo Distrito Federal e por 5.564 municípios.

Essa discussão constitui-se numa tarefa complexa, em vista das condições materiais em que o financiamento se efetiva no País, envolvendo os diferentes entes federados – União, Estados, Distrito Federal e Municípios – e a esfera privada. A organização do sistema educacional brasileiro se caracteriza pela divisão de competências e responsabilidades entre os entes federados, o que se aplica também ao financiamento e à manutenção dos diferentes níveis, etapas e modalidades da educação e do ensino.

As responsabilidades atribuídas para a política pública em educação são balizadas pelo princípio de regime de colaboração entre as instâncias federadas, na oferta, na gestão e no financiamento do sistema educacional brasileiro, com a competência de promover a educação pública pela manutenção e expansão dos sistemas de ensino. Tais responsabilidades são atribuídas pela CF de 1988 e as competências pela LDB de 1996. A CF prevê, no Art. 211, que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios devem organizar em regime de colaboração seus sistemas de ensino.

4.2.1 O Regime de Colaboração no Financiamento da Educação Básica

A oferta de Educação Básica é, na prática, de responsabilidade dos estados, do Distrito Federal (DF) e dos municípios, entretanto, tal prerrogativa não isenta a atuação da União, por exemplo, no seu financiamento. Nessa dinâmica de financiamento, além dos recursos de

impostos e do salário educação, os demais entes federativos ainda recebem transferências de recursos, seja da União, no caso dos estados e do DF, seja da União e dos estados, quando se trata dos municípios.

A Constituição de 1988, ao dispor sobre responsabilidades e prioridades de cada esfera de governo na educação (Art. 212), definiu que todos os entes federativos deverão organizar os seus sistemas de ensino em regime de colaboração. Para isso, referendou uma estrutura federativa fundada na cooperação, mas que deixou margem para desvios quanto às responsabilidades. No entanto, este regime de colaboração foi reformulado pela Emenda Constitucional (EC) nº 14/96, pela Lei 9.424/96 e confirmado pela LDB de 1996 (CASTRO e DUARTE, 2007), que fixou competências específicas, ao mesmo tempo em que manteve a necessidade de cooperação técnica e financeira. Para viabilizar os gastos com esses sistemas, foi estabelecida uma estrutura de financiamento, conforme especificado no Quadro 7:

Quadro 7: Cooperação Financeira entre os Entes Federados no Setor da Educação

ENTE FEDERADO	CONSTITUIÇÃO FEDERAL 1988	LDBEN 1996
UNIÃO	<p>A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios (art. 211 § 1º, Redação dada pela Emenda Constitucional nº. 14, de 1996).</p> <p>Segundo o artigo 212, a União aplicará, anualmente, nunca menos de 18% de sua receita de impostos em MDE.</p> <p>Repartição das cotas estaduais e municipais do salário-educação Fundeb (art. 60 ADCT)</p>	<p>Prestar assistência técnica e financeira aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios para o desenvolvimento de seus sistemas de ensino e o atendimento prioritário à escolaridade obrigatória, exercendo sua função redistributiva e supletiva (art. 9, inciso III)</p>
ESTADOS DISTRITO FEDERAL MUNICÍPIOS	<p>Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios devem aplicar pelo menos 25% da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino. Fundeb (art. 60 ADCT)</p> <p>Os municípios devem manter programas de oferta de educação infantil e ensino fundamental com a cooperação técnica e financeira da União e dos estados (art. 30 VI).</p>	<p>Os estados devem definir, com os municípios, formas de colaboração na oferta do ensino fundamental, as quais devem assegurar a distribuição proporcional das responsabilidades, de acordo com a população a ser atendida e os recursos financeiros disponíveis em cada uma dessas esferas do Poder Público (art. 10, inciso II).</p>

Fonte: BRASIL, CF de 1988 e LDB nº 9.394/1996.

A CF e a LDB estabelecem competências e prioridades dos entes federativos em matéria educacional, no que concerne a responsabilidade pelos níveis e etapas da educação escolar, o que repercute diretamente nas prioridades de gastos. Conforme especificado no artigo 211 da CF, compete à União organizar o sistema federal de ensino, financiar as instituições públicas federais e exercer as funções redistributiva e supletiva, prestando a assistência técnica e financeira aos demais entes federados, decorrentes do modelo de federalismo cooperativo adotado no Brasil. Aos estados e ao Distrito Federal cabe atuar, prioritariamente, no ensino fundamental e médio. Os municípios devem atuar, prioritariamente, no ensino fundamental e na educação infantil.

A definição sobre as funções do financiamento da União aos demais entes federados, segundo Martins (2010), se desdobra em três, especificadas no Quadro 8:

Quadro 8: Funções da União no Setor da Educação no Brasil

FUNÇÃO PRÓPRIA	FUNÇÃO SUPLETIVA	FUNÇÃO REDISTRIBUTIVA
<p>Função indicada pela constituição como a de atuação prioritária, e que deve, portanto, ser sustentada com as fontes orçamentárias típicas ou próprias. No caso da educação, as referentes à manutenção e desenvolvimento do ensino. O Fundeb somente considerará para efeito de distribuição de recursos as matrículas dos entes nos respectivos âmbitos de atuação prioritária (art. 60, II, AdCT – EC) n. 53/06).</p>	<p>Advém da obrigação da instância federativa com maior capacidade de recursos financeiros e técnicos de auxiliar a de menor capacidade. Além de ser prevista no art. 211, é também indicada, por exemplo, no art. 30, VI, que estabelece como competência do município “manter com a cooperação técnica e financeira da união e do Estado, programas de educação pré-escolar e de ensino fundamental” (grifos meus).</p>	<p>Corresponde à função de participar da redistribuição de recursos, com objetivo de equalização e se insere no âmbito da cooperação federativa. É o que ocorreu no caso do Fundef e ocorre com a adoção do Fundeb, em que há inclusive fluxo horizontal de recursos entre municípios de um mesmo estado.</p>

Nota: elaborado pela autora baseado em Martins (2010)

Assim, conforme argumenta Martins (2009), não é no desempenho de sua função própria que a União descuida do ensino básico. Sua falha é no cumprimento das funções supletiva e redistributiva. Para estas, “[...] deveriam ser abertas novas fontes, recuperadas fontes que foram fragilizadas pelas desvinculações promovidas pela Desvinculação das Receitas da União (DRU)⁶⁴, além de serem alocados mais recursos” (MARTINS 2009, p. 33).

⁶⁴ Em 1994, com o intuito de aumentar a flexibilidade do governo na gestão dos recursos do orçamento, e permitir a geração de superávit primário, foi criado um mecanismo de desvinculação de parte das receitas da União, primeiro chamado Fundo Social de Emergência e, na sequência, DRU, que possibilitava a desvinculação de 20% da receita de impostos da União das obrigações constitucionais, reduzindo o gasto com as políticas

Portanto, colocar em prática todo esse jogo de relações entre os níveis de governo, envolvendo um complexo volume de arrecadações e redistribuições de bilhões de reais por ano, se apresenta como um desafio a ser enfrentado pelos gestores públicos. Esses recursos são direcionados para a manutenção e o desenvolvimento do ensino, envolvendo recursos físicos e humanos, distribuição de alimentos e refeições, livros e materiais didáticos, serviços de transporte escolar, acesso aos meios digitais de aprendizagem e a internet para alunos da rede pública da educação básica. Esses benefícios são ofertados diariamente a dezenas de milhões de crianças, jovens e adultos, estudantes de escolas públicas, alcançados pelas ações e programas implementados em diferentes níveis e modalidades educacionais.

Estudos realizados por Castro (2009), Castro e Carvalho (2013), Pinto (2009) e Martins (2011), sobre o financiamento da educação pública no Brasil, evidenciam que, nos últimos 15 anos, houve uma ampliação dos investimentos, porém esse volume de recursos não atende as necessidades de uma educação de qualidade. No estudo de Castro (2011), os dados revelam uma ampliação real do gasto em educação realizado pelas três esferas de governo no período transcorrido entre 1995 e 2005, saindo de R\$ 61,4 bilhões para R\$ 87 bilhões, um crescimento real de 42% em 11 anos, equivalente a 3,5% ao ano. Segundo ele, esse crescimento não ocorreu de forma constante – houve anos em que os aumentos giraram em torno de 15,1% e outros em que atingiu apenas 1,2%. Para os dados que são apresentados até 2007, observa-se que o governo federal, após 2003, ampliou os gastos de forma constante. Nesse período, a prioridade de gastos para o ensino fundamental deve-se, largamente, ao extinto FUNDEF, que introduziu, além da subvinculação de 60% dos gastos estaduais e municipais exclusivamente para aquele nível de ensino, uma forma inovadora de repartição dos recursos para o ensino fundamental, principalmente ao estipular uma equalização do valor do gasto por aluno/ano com base em um indicador educacional – a matrícula (CASTRO, 2011).

Na pesquisa realizada por Martins (2011), no orçamento da União, a alocação de recursos para a educação tem se mantido em torno de 4%, sendo o MEC o principal responsável pelas despesas na função, mas não o único. Das despesas empenhadas em 2008 e 2009, segundo dados do TCU (2010, p. 114) coube ao MEC 3,5%. Segundo o relatório do TCU, houve de 2005 a 2009, um aumento nominal de 127% nas despesas na função

sociais e com as transferências para municípios. A partir da Emenda Constitucional 59, a DRU foi gradativamente reduzida na educação, até ser extinta em 2011. Desse modo, o percentual das despesas da União acima de 25% expressa um aumento considerável dos recursos públicos aplicados na educação.

educação. Entretanto, em relação ao PIB mantém-se alguma regularidade até 2006 e uma inflexão positiva a partir de 2007 (MARTINS, 2011, p. 71).

Mesmo com a ampliação dos investimentos, nos últimos anos, a atual capacidade de financiamento é insuficiente para viabilizar alternativas mais ousadas de ampliação da oferta e melhoria dessa qualidade.

4.2.2 A Assistência Técnica e Financeira da União a Educação Básica

[...] o bem chamado educação básica luta para se constituir como prioridade nacional, com o concurso das ações de municípios e estados e do suporte de políticas de assistência da União. A sinalização é para políticas universalizantes, com focalizações. Os critérios para o exercício da função redistributiva da União podem ser qualificados como pertinentes diante dos diferentes recortes da desigualdade social e educacional, atentando para as desigualdades de renda, regionais, de etnia/cor, de residência urbana ou rural da população, geracionais. (FARENZENA, 2011, p. 107):

A União, por meio do MEC, direciona recursos financeiros aos estados, ao Distrito federal, aos municípios e a organizações não governamentais sem fins lucrativos para atendimento à educação básica. O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE)⁶⁵ é o principal responsável pela execução de políticas educacionais de assistência técnica e financeira do MEC aos entes subnacionais e se tornou o maior parceiro dos 26 estados, dos 5.570 municípios e do Distrito Federal no repasse dos recursos para o atendimento à educação básica.

Farenzena (2012, p. 108), ao tratar desse tema, argumenta que a assistência é o instrumento que viabiliza o exercício das funções redistributiva e supletiva da União: “O termo ‘técnica’ significa que os apoios ou suportes são esteados num conhecimento especializado, com base referencial técnico-científica”. A referida autora distingue as duas formas de assistência da União na educação aos demais entes federados. Esclarece que a “assistência técnica” ocorre por meio da oferta de programas de formação inicial de professores, programas de capacitação de profissionais ou membros de conselhos da área da educação, disponibilização de ferramentas de planejamento, gestão e monitoramento de

⁶⁵ O FNDE, criado pela Lei n.º 5.537, de 21 de novembro de 1968, modificada pelo Decreto-Lei n.º 872, de 15 de setembro de 1969, é uma autarquia federal vinculada ao MEC. A Autarquia tem como finalidade precípua original captar recursos financeiros e canalizá-los para o financiamento de projetos educacionais, notadamente nas áreas de ensino, pesquisa, alimentação e material escolar e bolsas de estudo, observadas as diretrizes estabelecidas pelo MEC.

políticas e ações e realização de estudos, levantamentos e avaliações. Já a “assistência financeira” ocorre pela transferência de recursos financeiros, tais como o PDDE, ou de bens materiais, tais como equipamentos de informática, livros de referência, distribuição de acervos bibliográficos para a educação básica e livros didáticos, entre outros materiais.

Num dos estudos anteriores de Farenzena (2011), a autora indica alguns critérios utilizados para a assistência financeira da União às escolas, aplicados pelo FNDE, e que incluem a alocação de recursos do PDDE, apresentado no Quadro 9:

Quadro 9: Critérios para Assistência Financeira da União à Educação Básica Presentes no PDDE Vigentes em 2009

CRITÉRIOS	ASSISTÊNCIA FINANCEIRA
SOCIOECONÔMICO-DEMOGRÁFICO-GEOGRÁFICO	Parcela extra do PDDE universal para escolas públicas rurais; [...] PDDE educação integral e funcionamento das escolas nos finais de semana priorizam as escolas das capitais e das regiões metropolitanas.
SOCIOECONÔMICO-VULNERABILIDADE SOCIAL	Recursos do PDDE-Educação integral e funcionamento das escolas nos finais de semana para as escolas das regiões metropolitanas com alto grau de vulnerabilidade social.
REGIONAL	Valores de repasse maiores do PDDE universal para as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste.
DESEMPENHO OU COBERTURA EDUCACIONAL	Destinação de parcela extra de recursos do PDDE universal para as escolas que atingirem a meta do IDEB de 2007; recursos do PDDE-Plano de Desenvolvimento da Escola e PDDE-Educação integral para escolas com baixo IDEB.

Fonte: Farenzena (2011). Nota: Quadro elaborado pela autora desta tese

Os referidos critérios, indicados por Farenzena, apresentam alguns focos que podem indicar mais equidade na efetivação da assistência financeira da União, por meio do PDDE. Indicam, também, a ampliação dessa política no atendimento a outras demandas da educação (escolas públicas rurais, educação integral, elevação da qualidade, disparidades regionais, entre outras).

A presença de recursos federais na política educacional voltada à educação básica é aprofundada em estudos de Cruz (2009). Para compreensão dos formatos da distribuição destes recursos a autora classifica três tipos de ações de assistência financeira: a direta, a automática e a voluntária. No Quadro 10 apresento, de forma sintética, as diferenciações sobre os tipos de assistência.

Quadro 10: Tipos de Assistência Financeira da União (FNDE) à Educação

ASSISTÊNCIA FINANCEIRA DIRETA	ASSISTÊNCIA FINANCEIRA AUTOMÁTICA	ASSISTÊNCIA FINANCEIRA VOLUNTÁRIA
<p>É executada pelo FNDE e caracteriza-se pelas situações em que o governo federal centraliza a execução financeira de determinada política, repassando a estados e municípios produtos ou serviços. Os principais programas de assistência financeira direta garantem o atendimento universalizado, ou seja, têm o número de alunos como fator de atendimento anual.</p> <p>Programas:</p> <p>PNLD - Programa Nacional do Livro Didático</p> <p>PNBE - Programa Nacional Biblioteca na Escola</p> <p>PROINFO - Programa Nacional da Informática na Educação</p>	<p>Ocorre pelo repasse direto em conta corrente específica aberta para a descentralização, em nome do beneficiário. As transferências automáticas podem ter caráter constitucional, legal ou discricionário. As transferências legais são previstas em leis específicas que “determinam a forma de habilitação, a transferência, a aplicação dos recursos e como deverá ocorrer a respectiva prestação de contas” (CGU, 2005, p. 23).</p> <p>Programas:</p> <p>PNAE - Programa Nacional de Alimentação Escolar;</p> <p>PDDE - Programa Dinheiro Direto na Escola;</p> <p>PDE escola;</p> <p>PNATE - Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar</p> <p>Ações do Programa Brasil Alfabetizado e Educação de Jovens e Adultos (PBA)</p> <p>Complementação da União ao Fundeb.</p>	<p>É um tipo de transferência que ocorre através de convênios para o financiamento de projetos educacionais, por meio da apresentação de Planos de Trabalhos Anuais (PTAs), elaborados a partir dos critérios definidos anualmente pelo Conselho Deliberativo do FNDE (CD/FNDE) e divulgados pelos manuais de financiamento da autarquia, voltados para as diferentes etapas e modalidades da educação básica.</p> <p>Programas:</p> <p>Proinfância, Caminho da Escola, construção de quadras esportivas.</p>

Fonte: Cruz (2009); CGU (2005). Nota: Quadro elaborado pela autora desta tese.

Os três tipos de assistência, citados no quadro acima, esclarecem a forma de assistência financeira da União às escolas públicas. Tanto a assistência direta, quanto a automática e a voluntária encaminham recursos da União, por meio de programas federais do MEC. Entre eles está o PDDE, foco da presente pesquisa, classificado como um dos programas de assistência financeira automática da União às instituições escolares públicas. Esses recursos do PDDE são repassados direto em conta corrente específica, aberta para a descentralização, em nome do beneficiário.

4.2.2.1 A Assistência Técnica e Financeira no Contexto do PDE/Plano de Metas/PAR

O MEC, no início do segundo mandato do governo Lula da Silva, apresentou à sociedade brasileira, no ano de 2007, o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE),

colocando à disposição dos estados, municípios e Distrito federal, instrumentos de avaliação e de implementação de políticas de melhoria da educação. O PDE consiste num conjunto de ações estruturadas e articuladas que envolvem quatro eixos norteadores: Educação Básica; Alfabetização, Educação Continuada e Diversidade; Ensino Profissional e Tecnológico e Educação Superior.

O PDE condicionou o apoio técnico e financeiro do MEC à assinatura, pelos estados, Distrito Federal e municípios, do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação (Plano de Metas). Depois da adesão ao Compromisso, os entes federativos deveriam elaborar o Plano de Ações Articuladas (PAR). Todos os 5.563 municípios (naquele período), os 26 estados e o Distrito Federal aderiram ao Plano de Metas. Desde o ano de 2007, primeiro ano de elaboração do PAR, esta é a porta de acesso aos programas e ações federais da área da educação de assistência técnica e financeira voluntária aos estados e municípios. A Figura 3 demonstra a organização da política PDE/Plano de Metas/PAR, identificando os responsáveis por sua elaboração:

Figura 3: Tipos de Assistência Financeira da União (FNDE) à Educação



Nota: elaborado pela autora.

O Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação foi um programa estratégico do PDE, regulado pelo Decreto Presidencial nº 6.094/07. Inaugurou um novo regime de colaboração, conciliando a atuação dos entes federados sem lhes ferir a autonomia, envolvendo primordialmente a decisão política, a ação técnica e atendimento da demanda

educacional, visando à mobilização em torno da melhoria da educação básica no Brasil.

Nesse mesmo período, foi criado o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb)⁶⁶, indicador que apura resultados apresentados pelas escolas públicas de diferentes regiões do País, a cada dois anos. O índice, elaborado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), na lógica de seus criadores, sintetiza dois conceitos igualmente importantes para a qualidade da educação: aprovação e média de desempenho dos estudantes em língua portuguesa e matemática, variando em uma escala de zero a dez. O indicador é calculado a partir dos dados obtidos no Censo Escolar e médias de desempenho obtidas no Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) e na Prova Brasil, que são aferidas pelo Inep.

A série histórica de resultados do Ideb se inicia em 2005, a partir de onde foram estabelecidas metas bienais de qualidade a serem atingidas não apenas pelo País, mas também por escolas, municípios e redes estaduais de ensino. A lógica é a de que cada instância evolua de forma a contribuir, em conjunto, para que o Brasil atinja o patamar educacional da média dos países da Organização para a Cooperação e desenvolvimento Econômico (OCDE). Em termos numéricos, isso significa progredir da média nacional 3,8, registrada em 2005 na primeira fase do ensino fundamental, para um Ideb igual a 6,0, em 2021.

Os sistemas municipais e estaduais de ensino, que fizeram sua adesão ao Plano, comprometeram-se em cumprir 28 diretrizes⁶⁷ pautadas em resultados de avaliação de qualidade e de rendimento dos estudantes a serem implementadas até 2011. No desenvolvimento das diretrizes os repasses de recursos da União estão vinculados à intenção de impactar positivamente a qualidade da educação e, por consequência, alavancar a evolução do Ideb nos municípios, Distritos Federais e estados onde adotado, mediante assinatura de termos de colaboração e convênios.

No período de lançamento do Plano de Metas⁶⁸, o MEC priorizou o atendimento a 1.242 municípios que apresentavam baixo Ideb, sendo 1016 os piores Idebs do ranking geral e, o restante, uma coletânea dos piores Idebs de cada estado. Embora, no período inicial houvesse a prioridade no atendimento a esses municípios, o quadro se modificou no decorrer

⁶⁶ O IDEB é calculado e divulgado a cada dois anos pelo INEP, a partir dos dados sobre aprovação escolar, obtidos no Censo Escolar, e as médias de desempenho nas avaliações do INEP; o SAEB, para as unidades da federação e para o país; e a Prova Brasil, para os municípios. A consulta ao IDEB de cada escola e de cada rede de ensino do país está disponível em: <http://sistemasideb.inep.gov.br/resultado/>

⁶⁷ Diretrizes Plano de Metas/MEC endereço eletrônico: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6094.htm>.

⁶⁸ Informações coletadas sobre o período inicial de implementação do Plano de Metas no endereço eletrônico: <http://portal.mec.gov.br/index2.php?option=com_content&do_pdf=1&id=8613>.

dos anos de implementação e todos os municípios brasileiros passaram a ser atendidos com as ações de assistência técnica e financeira do MEC. Além disso, começaram a ocorrer tensionamentos para ampliar a abrangência, por parte de prefeitos, secretários de educação e entidades, tais como a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime).

O Plano de Ações Articuladas (PAR), considerado o instrumento de ação do Plano de Metas, é um planejamento estratégico que apresenta caráter plurianual e multidimensional e sua temporalidade o protege daquilo que tem sido o maior impeditivo do desenvolvimento do regime de colaboração: a descontinuidade das ações, a destruição da memória do que foi adotado, a reinvenção, a cada troca de equipe, do que já foi inventado. A ideia inicial foi de tornar possível estabelecer metas de qualidade de longo prazo para que cada escola ou rede de ensino tomasse a si como parâmetro e encontrasse apoio para seu desenvolvimento institucional. Sobre esse tipo de assistência via PAR, Cruz (2012) esclarece:

[...] foram inseridos novos elementos na operação dos recursos voluntários. Se antes, para esse tipo de financiamento, o FNDE editava anualmente, manuais com a sistemática de financiamento, com base nas resoluções aprovadas pelo Conselho Deliberativo (CD), definindo o formato da assistência financeira, após 2007 a Resolução nº 29/07, do CD/FNDE (BRASIL, 2007), que estipulou os critérios para os repasses financeiros voluntários, determinou que os recursos da assistência voluntária fossem destinados, exclusivamente, àqueles estados e municípios definidos como prioritários para o recebimento de assistência técnica e financeira do governo federal. [...] Neste sentido, para o município receber a assistência financeira voluntária do FNDE, deve ter aderido ao Plano de Metas Compromisso “Todos pela Educação”, com a obrigação de cumprimento das metas de elevação do Ideb (média do desempenho dos alunos e fluxo escolar), e ter elaborado e aprovado o PAR. (CRUZ, 2012, p. 7).

Entre os programas de assistência voluntária apresentados no plano destaque os do Programa Qualidade na Escola: 1) implantação de escolas para educação infantil (Pro infância); 2) apoio à reestruturação da rede física pública da educação básica; 3) implantação e adequação de estruturas esportivas escolares; 4) apoio ao desenvolvimento da educação básica; e 5) apoio ao transporte escolar para a educação básica (Caminho da Escola) –, as quais concentram 97% dos recursos do programa.

O primeiro ciclo do PAR, elaborado pelos estados e municípios, apresentou um cronograma que indicava a execução das ações e subações entre os anos de 2008 a 2011. A estratégia de planejamento e gestão contou com grande adesão dos municípios e estados, sendo que todos os estados e mais de 5.500 municípios elaboraram o seu Plano. Após esse período, o MEC apresentou o segundo ciclo desse planejamento, o PAR 2011/2014. Portanto, desde o ano de 2008, para receber a assistência técnica e financeira da União é necessário que se elabore esse planejamento estratégico.

Através do PDE, do Plano de Metas e do PAR, a União, os estados e os municípios atuam em regime de colaboração no compartilhamento de competências políticas, técnicas e financeiras para a execução de inúmeros programas de manutenção e desenvolvimento da educação, prioritariamente com aqueles que encontram maiores dificuldades.

No ano de 2012, a importância do PAR, na política educacional brasileira, foi reforçada a partir da edição da Lei Ordinária nº 12.695/2012. Com essa lei, a União, por meio do MEC, está autorizada a transferir recursos aos estados, aos municípios e ao Distrito Federal, com a finalidade de prestar apoio financeiro à execução das ações do PAR, sem a necessidade de firmar convênio, ajuste, acordo ou contrato. Desta forma, o FNDE passa a utilizar o termo de compromisso para executar a transferência direta, prevista na referida lei, para a implementação das ações pactuadas no PAR.

Segundo consta no Relatório de Gestão do FNDE de 2013, “[...] o termo de compromisso é instrumento assegurado no ordenamento jurídico brasileiro pela Lei nº 12.695/2012. Anteriormente à lei, o PAR vinculava-se ao Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, garantido pelo Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007”. No parágrafo único da referida lei é destacado o seguinte texto “o PAR tem por objetivo promover a melhoria da qualidade da educação básica pública, observadas as metas, diretrizes e estratégias do Plano Nacional de Educação” (FNDE, 2013). É importante observar que esta lei destaca e faz a ligação do PAR com o Plano Nacional de Educação (PNE) e não mais com o Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação, ignorado no texto dessa legislação.

A assistência financeira, ora mencionada, é concedida segundo os critérios técnicos estabelecidos para o PAR e regulamentada de acordo com a Resolução CD/FNDE Nº 14, de 8 de junho de 2012. Em atenção à Lei nº 11.578, de 26 de novembro de 2007, o FNDE compromete-se a apoiar as ações relativas ao Programa de Aceleração do Crescimento – PAC 2 - Educação, especificamente para as ações: Proinfância (construção de unidades de educação infantil); construção de quadras escolares; e, cobertura de quadras escolares.

Segundo dados apresentados no Relatório de Gestão⁶⁹ organizado pela Secretaria de Educação Básica (SEB) do governo federal, no ano de 2012, a atuação do MEC na educação básica baseia-se na tríade: acesso/permanência, equidade e qualidade. Orientado por tais objetivos, vêm sendo adotadas políticas sistêmicas que focam a educação básica em sua integralidade – da educação infantil ao ensino médio.

⁶⁹ As informações sobre os movimentos do PDE/Plano de Metas /PAR foram consultadas no relatório de gestão 2012 da SEB/MEC - <file:///C:/Users/Andr%C3%A9ia/Downloads/relatorio_gestao%20_2012_seb.pdf> publicado em março de 2013. Acesso em 1º ago. 2014.

Para dar transparência aos processos de elaboração, análise e monitoramento das ações do PAR, o MEC disponibilizou o módulo PAR Plano de Metas no Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle (SIMEC), o qual permite identificar entraves na realização das ações e adotar medidas corretivas ao longo da execução. Outro destaque, apresentado nesse relatório, em relação à política PDE/Plano de Metas/PAR, indica o redirecionamento das ações dessa política ao Plano Nacional de Educação (PNE):

O PAR completa seis anos presente em 100% dos estados e quase totalidade dos municípios. Ao favorecer o apoio técnico e financeiro da União aos demais entes, consolida-se como instrumento fundamental de auxílio ao alcance das metas do PNE 2011-2020 (Projeto de Lei em apreciação pelo Congresso Nacional), e consequente melhoria do idEB (BRASIL, Relatório de Gestão SEB/MEC, 2012, p. 13).

Entre as diversas ações estratégicas conduzidas pela SEB/MEC, no primeiro mandato do governo Dilma Rousseff, destacam-se o programa Proinfância e o Programa Mais Educação. Estas ações são enfatizadas, pela importância e abrangência do seu escopo, ressaltados pela participação dessas políticas nas grandes agendas intersetoriais de governo, como o Plano Brasil sem Miséria, lançado em junho de 2011, e a segunda etapa do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC2). Por fim, essas ações contribuem diretamente para duas prioridades claras desse governo: o fomento à educação infantil e à educação em tempo integral.

Nesta seção do estudo, foi possível compreender movimentos da política de assistência financeira da União na educação básica, através da implementação do PDE/Plano de Metas/PAR, iniciado no segundo mandato do governo Lula da Silva, com continuidade no governo Dilma Rousseff, na qual as modalidades do PDDE estiveram envolvidas de diferentes modos, tanto na assistência legal/obrigatória quanto na voluntária. Foi destacado o realinhamento das ações ao novo Plano Nacional de Educação, este apresentado na próxima seção deste estudo.

4.3 O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO NOS PLANOS NACIONAIS DE EDUCAÇÃO

A proposta de um Plano de Educação⁷⁰ com objetivo de coordenar e fiscalizar a política educacional de médio e longo prazo existe desde a década de 1930, a partir da criação do Conselho Nacional de Educação (1931) e da divulgação do Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova (1932). Porém, somente a partir de intensa mobilização popular é que, em 1988, a Constituição Federal incorporou a obrigação de se estabelecer em lei planos nacionais de educação, de duração plurianual, conforme as disposições legais contidas no artigo 214 o qual sinaliza, no texto ora em vigor:

Art. 214. A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas que conduzam a: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009)

I - erradicação do analfabetismo;

II - universalização do atendimento escolar;

III - melhoria da qualidade do ensino;

IV - formação para o trabalho;

V - promoção humanística, científica e tecnológica do País.

VI - estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009)- (BRASIL, CF).

A LDB, de dezembro de 1996, nas disposições transitórias, em seu artigo 87, parágrafo 1º, preconiza que a União deveria, no prazo de um ano, encaminhar ao Congresso Nacional proposta de PNE, indicando diretrizes e metas para os dez anos seguintes (Década da Educação), em sintonia com a Declaração Mundial sobre Educação para Todos. No entanto, somente 13 anos depois da promulgação da CF e quatro anos após a LDB, em janeiro de 2001, entrou em vigor o primeiro Plano Nacional de Educação (PNE), no Brasil, com uma vigência de dez anos. A seguir apresento uma síntese sobre a elaboração, avanços e retrocessos na implementação do PNE 2001-2011 para a educação brasileira.

4.3.1 O PNE 2001-2010

Em 2001, foi estabelecido um amplo conjunto de prioridades para a educação nacional com a elaboração do PNE 2001/2011, em que ficou estabelecido prazo para os estados e

⁷⁰ Para um histórico mais detalhado sobre os planos de educação na história do Brasil ver pesquisa realizada por Aquino (2015). Outros dados desse histórico do PNE em: <http://www.deolhonosplanos.org.br/planos-de-educacao/>.

municípios criarem seus planos decenais de educação.

Este Plano foi resultado do embate de dois projetos, que tramitaram simultaneamente no Congresso Nacional: o projeto chamado “da sociedade civil”, construído nas Conferências Nacionais de Educação e o projeto do Executivo federal. Analisando o período Dourado (2010) argumenta:

[...] o PNE (2001-2010) foi resultado da hegemonia governamental no Congresso Nacional, que buscou traduzir a lógica das políticas governamentais em curso. O Governo FHC, por meio do Ministério da Educação, efetivou políticas e lógicas de gestão, visando implementar amplo processo de reforma da educação nacional, cujas prioridades se constituíram, hegemonicamente, pela adoção de políticas focalizadas, com forte ênfase no ensino fundamental, e pela efetivação de vários instrumentos e dispositivos, visando à construção de um sistema de avaliação da educação (DOURADO, 2010).

Apesar das limitações, avalia-se positivamente o fato de que o processo de elaboração do Plano teve um caráter pedagógico (AGUIAR, 2010), ao evidenciar os interesses e embates existentes na sociedade brasileira sobre a política educacional. Este processo, segundo a referida autora, “possibilitou a criação de novos marcos para a organização e gestão da educação nacional envolvidos na busca da definição das prioridades educacionais para uma década”. Aguiar (2010) salienta que neste período “o debate abrangia: o diagnóstico da situação educacional do país, em todos os níveis e modalidades, as demandas e reivindicações da sociedade, a situação dos recursos financeiros e as condições de infraestrutura e de pessoal das redes de ensino e dos sistemas”.

As prioridades estabelecidas pelo plano eram: a universalização do ensino fundamental e ampliação do acesso aos demais níveis de ensino, valorização dos profissionais da educação, elevação da escolaridade média da população, desenvolvimento dos sistemas de avaliação de ensino e melhoria da qualidade da educação. A maioria das metas relacionava-se a tais prioridades. Aguiar (2010) argumenta que “a gestão democrática e o financiamento da educação estão imbricados no texto do PNE 2001-2010, pois havia a compreensão de que sem transparência na gestão dos recursos financeiros, a gestão estaria comprometida”. Para isto, segundo o texto do PNE, deveriam ser fortalecidas as instâncias de controle interno e externo. Igualmente, instância de controle social, tais como conselhos de educação ligados a cada sistema de ensino e conselhos escolares compoendo a gestão escolar.

Porém, as metas referentes ao financiamento foram vetadas pelo presidente Fernando Henrique Cardoso. Entre elas, destaca-se a que previa a ampliação do investimento público

em educação para 7% do PIB. Portanto, estes vetos presidenciais à ampliação de recursos para o alcance das metas foi um dos principais entraves para a transformação do Plano em política de Estado. De acordo com Dourado (2010):

[...] O PNE foi secundarizado nos processos de gestão e decisão no âmbito do Executivo federal e não se corporificou em efetivos planos decenais de educação, nos âmbitos municipais e estaduais, como previsto na legislação. O cumprimento das metas e, sobretudo, as possíveis melhorias na qualidade da educação nacional efetivaram-se como resultantes de ações e políticas governamentais *stricto sensu*, sem ter o Plano como o epicentro do processo político. (DOURADO, 2010)

Tal argumento é reforçado tendo em conta, entre outros fatores, o lançamento do PDE/Plano de Metas/PAR, em 2007, pois o mesmo não partiu do diagnóstico, das diretrizes e dos objetivos e metas constitutivas do PNE. Ou seja, o PDE se compõe de ações que não se articularam organicamente com o PNE. Neste sentido, Dourado (2010) argumenta sobre o PNE:

[...] O Plano apresenta descompasso entre o proposto e o efetivado, uma vez que tal processo resultou da constatação de que as prioridades das políticas educacionais adotadas pelos governos, em especial o federal, não tiveram o PNE como indutor central de suas ações político-pedagógicas, e de que a dinâmica e a lógica do sistema educativo, marcado pelo binômio descentralização/centralização, em que pesem importantes avanços após a aprovação do Plano, não foram superadas, requerendo, nesse processo, de modo concomitante, a regulamentação do regime de colaboração e a construção de um Sistema Nacional de Educação, de modo a constituir condições políticas e de gestão que contribuam para a efetivação da melhoria nos diferentes níveis e modalidades que caracterizam a educação nacional (DOURADO, 2010, p. 693).

Com a aprovação da nova redação do art. 214 da CF, dada pela EC 59/2009, a lei do PNE deve, obrigatoriamente, estabelecer uma meta de investimento em educação como proporção do PIB. Neste mesmo ano, iniciam-se as discussões sobre o novo PNE já que se aproximava o final da vigência do PNE 2001-2010. Para isso, o MEC organiza a Conferência Nacional de Educação, em 2010 (CONAE 2010)⁷¹ que resulta na construção de um documento com as propostas aprovadas em plenário, encaminhando sugestões, nos diferentes temas debatidos, para formulação do novo PNE 2011-2020. O trâmite dessa proposta até a construção e aprovação do PNE 2014-2024 é apresentado a seguir.

⁷¹ A CONAE 2010 ocorreu em Brasília, de 28 de março a 1º de abril de 2010, precedida de Conferências Municipais, ocorridas no primeiro semestre de 2009 e de Conferências Estaduais e do Distrito Federal. O Tema da CONAE, definido por sua Comissão Organizadora Nacional, foi: Construindo um Sistema Nacional Articulado de Educação: Plano Nacional de Educação, suas Diretrizes e Estratégias de Ação.

4.3.2 O financiamento da educação no novo PNE 2014-2024

Depois de mais de três anos de tramitação, foi aprovado o segundo Plano Nacional de Educação (PNE 2014-2024), sancionado pela presidenta Dilma Rousseff em junho de 2014, sem vetos. Segundo os especialistas da Campanha Nacional Pelo Direito à Educação⁷² (Campanha), o texto publicado, na forma da Lei 13.005 de 25 de junho de 2014, é marcadamente melhor do que a versão original, encaminhada pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional, em dezembro de 2010.

Esses avanços obtidos na Lei do PNE se devem à influência da sociedade civil⁷³. A mobilização partiu da Campanha que realizou uma série de ações (audiências públicas, documentos, cartas, reportagens, passeatas, debates) e articulações junto à Câmara e ao Senado Federal para que as propostas encaminhadas pelos movimentos sociais fossem contempladas na íntegra do texto do PNE.

Como resultado dessa mobilização, o novo PNE foi aprovado contemplando muitas das reivindicações de alguns segmentos da sociedade civil e, mesmo perante a permanência de dispositivos equivocados, como a contabilização de gastos com a rede privada na meta de investimento público em educação (parágrafo 4º ao Art. 5º) e a permanência do estímulo à remuneração dos professores por resultados (Estratégia 7.36), é possível considerar que o texto final apresentou mais avanços do que retrocessos.

O novo PNE estabeleceu diretrizes, metas e estratégias a serem implementadas no seu decênio de vigência. As dez diretrizes envolvem:

- I - erradicação do analfabetismo;
- II - universalização do atendimento escolar;
- III - superação das desigualdades educacionais, com ênfase na promoção da cidadania e na erradicação de todas as formas de discriminação;
- IV - melhoria da qualidade da educação;
- V - formação para o trabalho e para a cidadania, com ênfase nos valores morais e éticos em que se fundamenta a sociedade;
- VI - promoção do princípio da gestão democrática da educação pública;
- VII - promoção humanística, científica, cultural e tecnológica do País;
- VIII - estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do Produto Interno Bruto - PIB, que assegure atendimento às necessidades de expansão, com padrão de qualidade e equidade;
- IX - valorização dos (as) profissionais da educação;

⁷² Disponível em: <<http://www.campanhaeducacao.org.br/?idn=1377>>.

⁷³ Em dezembro de 2010, em decorrência de deliberação da Conferência Nacional de Educação (Conae), foi criado o Fórum Nacional de Educação (FNE), espaço de interlocução entre a sociedade civil e o Estado brasileiro, instituído pela Lei do PNE e composto por 35 entidades, diversos segmentos, com velhos e novos atores, frequentemente com visões, interesses e propostas distintas e conflitantes, passaram a se preocupar com uma participação mais qualificada nos debates e na proposição de políticas educacionais.

X - promoção dos princípios do respeito aos direitos humanos, à diversidade e à sustentabilidade socioambiental. (BRASIL, 2014)

Além dessas diretrizes, foram estabelecidas 20 metas e suas respectivas estratégias (254 no total) que abrangem os níveis, etapas e modalidades de formação escolarizada, desde a educação infantil até o ensino superior, com atenção para especificações como a educação inclusiva, a melhoria da taxa de escolaridade média dos brasileiros, a formação e plano de carreira para professores, bem como a gestão e o financiamento da Educação.

Uma das principais conquistas aprovadas no plano refere-se ao financiamento da educação por meio da ampliação dos investimentos. A meta 20 do PNE estabelece “ampliar o investimento público em educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% (sete por cento) do Produto Interno Bruto - PIB do País no 5º (quinto) ano de vigência desta Lei e, no mínimo, o equivalente a 10% (dez por cento) do PIB ao final do decênio”. Para o alcance dessa meta foram estabelecidas 12 estratégias no campo do financiamento à educação, indicadas no Quadro 11:

Quadro 11: Estratégias do PNE 2014-2024 para o Financiamento da Educação

- Garantir fontes de **financiamento permanentes e sustentáveis** para todos os níveis, etapas e modalidades da educação básica;
- Aperfeiçoar e ampliar os **mecanismos de acompanhamento da arrecadação da contribuição social do salário-educação**;
- Destinar à manutenção e desenvolvimento do ensino, [...] a parcela da participação no resultado ou da **compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural** e outros recursos [...]
- Fortalecer os mecanismos e os instrumentos que assegurem, [...] a **transparência e o controle social na utilização dos recursos públicos**;
- Desenvolver, por meio do INEP, **estudos e acompanhamento regular dos investimentos e custos por aluno da educação básica e superior pública**, em todas as suas etapas e modalidades;
- **Implantar o Custo Aluno-Qualidade inicial - CAQi**, referenciado no conjunto de padrões mínimos estabelecidos na legislação educacional e cujo financiamento será calculado com base nos respectivos **insumos indispensáveis ao processo de ensino-aprendizagem** e será progressivamente reajustado até a implementação plena do Custo Aluno Qualidade - CAQ;
- **Implementar o Custo Aluno Qualidade - CAQ** como parâmetro para o financiamento da educação de todas as etapas e modalidades da educação básica, a partir do cálculo e do acompanhamento regular dos indicadores de gastos educacionais com investimentos em qualificação e remuneração do pessoal docente e dos demais profissionais da educação pública, em aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino e em aquisição de material didático-escolar, alimentação e transporte escolar;
- O CAQ será definido no prazo de 3 (três) anos e será continuamente ajustado, com base em metodologia formulada pelo MEC, e acompanhado FNE, pelo CNE e pelas Comissões de Educação da Câmara dos Deputados e de Educação, Cultura e Esportes do Senado Federal;
- **Estabelecer as normas de cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, em matéria educacional**, e a **articulação do sistema nacional de educação em regime de colaboração**, com equilíbrio na repartição das responsabilidades e dos recursos [...]
- **Complementação de recursos financeiros por parte da União a todos os Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios** que não conseguirem atingir o valor do CAQi e, posteriormente, do CAQ;
- Aprovar a **Lei de Responsabilidade Educacional**, assegurando padrão de qualidade na educação básica, em cada sistema e rede de ensino [...];
- Definir critérios para distribuição dos recursos adicionais dirigidos à educação ao longo do decênio [...].

Fonte: Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm>.

Acesso em: 28 jun. 2014.

As conquistas previstas no novo PNE, conforme citado anteriormente, foram possíveis mediante o tensionamento permanente de trabalhadores, especialistas e pesquisadores em educação junto às arenas políticas onde esse debate se travou. Entre essas conquistas, está a implementação plena do Custo Aluno-Qualidade Inicial (CAQi)⁷⁴ – estratégia 20.6 – com a participação decisiva do Governo Federal para sua viabilização financeira, colaborando de forma inédita com estados e municípios (estratégia 20.10). Ou seja, pela primeira vez, na história da política pública de educação, uma proposta elaborada integralmente pela sociedade civil é incorporada a um documento legal. A principal dessas conquistas foi a aprovação do investimento público, em educação pública, de valor equivalente a 10% do Produto Interno Bruto (PIB) para o próximo decênio (meta 20).

Atualmente, é investido o correspondente a 6,4% do PIB, segundo o MEC, e mesmo com a ampliação ocorrida na última década, os estudos realizados pela Campanha e demais pesquisadores do campo comprovam que os valores investidos na educação brasileira ainda são insuficientes. Farenzena (2010, p. 17), em um dos seus estudos sobre o financiamento da educação, argumenta:

De outra parte, se a insuficiência de recursos [para a área da educação] é aqui posicionada como o mais grave problema, isso não quer dizer que o ‘gastar mal’ não exista e não persista. Este ‘gastar mal’, contudo, pode ser visto desde diferentes perspectivas, por exemplo, ações corruptas, ou sobreposições e descontinuidades de ações que levam ao desperdício e à ineficiência. Acrescento a essas a dimensão da distribuição dos recursos financeiros disponíveis para a educação, na apreciação do ‘gastar bem’ ou ‘gastar mal’ no setor da educação. A distribuição dos recursos disponíveis pode nos remeter para a abordagem da igualdade entre os cidadãos, princípio ético-ontológico, igualdade que pode ser garantida através da equidade nas ações do Estado, através da distribuição desigual de bens, no sentido de direcionar mais recursos para populações ou grupos em situação mais desfavorecida. E esta distribuição desigual de bens, no caso, de oportunidades educacionais, pode ser pensada de acordo com o desafio de superar clivagens regionais, socioeconômicas, étnico-raciais, de gênero, e assim por diante, de acordo com diferentes contextos. Na sociedade brasileira, que convive com um grau extremo de desigualdade social, é urgente que se avance na garantia de maior justiça distributiva na educação. (FARENZENA, 2010, p. 17)

A redução da desigualdade social e educacional no País passa necessariamente pela ampliação dos recursos a serem aplicados em educação. É no campo, do financiamento, entre outros, que o regime de colaboração entre sistemas de ensino e cooperação intergovernamental deve se efetivar. Essa causa não pode ser assumida somente pelos estados

⁷⁴ O CAQi é um mecanismo criado e desenvolvido pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação desde 2002.

e municípios, responsáveis pelo oferecimento direto da educação básica. Compete à União ampliar as faixas de financiamento nessa colaboração, implementando políticas públicas que poderão garantir maior justiça social, principalmente nas regiões e territórios mais desfavorecidos do país.

Nesse cenário, possível de ser estabelecido por vivermos em uma sociedade democrática, estão em jogo conflitos, negociações e tensões presentes nas lutas e nas disputas ocorridas entre os movimentos sociais, interesses político-partidários, entidades públicas e privadas, sindicatos, universidades, que representam trabalhadores, políticos, pesquisadores, e sociedade em geral na disputa pelo estabelecimento de políticas fundamentadas por ideias e ideais com visão de mundo, de sociedade e de homem divergentes, que podem garantir mais justiça social ou atender aos interesses de quem detém poder e capital. O contexto de influência, presente na metodologia do ciclo de políticas, apresentado por Ball⁷⁵, como ferramenta de análise de políticas, esclarece o funcionamento desse jogo de interesses.

[...] As políticas trocam e mudam o seu significado nas arenas da política; as representações mudam, os intérpretes fundamentais (secretários de Estado, ministros, conselheiros) mudam (às vezes a mudança de atores fundamentais é uma tática deliberada para mudar o significado da política). As políticas têm o seu próprio impulso dentro do estado; propósitos e intenções são retrabalhados e são reorientados com o passar do tempo. Os problemas enfrentados pelo estado mudam com o tempo. As políticas são representadas diferentemente pelos diferentes atores e interesses (BALL, 1994, p. 17).

A meta 20 é uma conquista consagrada no PNE e será pauta principal na agenda de política(s) de financiamento da educação no Brasil. Para o cumprimento da meta será preciso discutir e disputar a atuação das esferas de governo e suas responsabilidades, verificando a forma de distribuição dos recursos e as prioridades.

O que se tem agora é o estabelecimento de um patamar que tem que ser atingido, de 7% e 10% do PIB. Isso não esgotou o assunto. Novas discussões estarão presentes na agenda de política, e com intensidade, será uma disputa acirradíssima nos próximos anos no cenário da política educacional brasileira.

⁷⁵ Referências: BOWE; BALL; GOLD, 1992; BALL, 1994.

4.4 O CONTROLE INSTITUCIONAL E SOCIAL DOS RECURSOS DA EDUCAÇÃO

No campo do financiamento da educação brasileira, além do desafio de ampliar os investimentos, temos os desafios na gestão e no controle institucional e social sobre a movimentação desses recursos. Diante da fragilidade da vinculação de recursos e da corrupção existente nas diferentes instâncias e níveis de governo no Brasil, é fundamental o fortalecimento dessas instâncias de controle social e institucional.

Nesse sentido, o PNE também avançou ao estabelecer como uma das estratégias da meta do financiamento o fortalecimento dos mecanismos e instrumentos que assegurem *a transparência e o controle social na utilização dos recursos públicos aplicados em educação* (grifo meu). Para isso, propõem a realização de audiências públicas, a criação de portais eletrônicos de transparência e a capacitação dos membros de conselhos de acompanhamento e controle social do Fundeb, com a colaboração entre o MEC, as Secretarias de Educação dos Estados e dos Municípios e os Tribunais de Contas da União, dos Estados e dos Municípios.

A Constituição Federal de 1988, ao estabelecer novos princípios e diretrizes para as políticas públicas realizadas pelo Estado brasileiro, definiu parâmetros precisos ao processo de elaboração e fiscalização das diferentes políticas setoriais. Passados vinte e oito anos de sua promulgação, é possível identificar alguns componentes que aproximam e/ou distanciam a efetividade desses novos princípios e diretrizes. Então, se existem instrumentos que permitem a transparência na gestão pública, por que não há o controle social efetivo?

Partindo deste questionamento, considerando a existência de legislação e políticas favoráveis à transparência da gestão pública brasileira que, simultaneamente, possibilitam o controle social e incitam os cidadãos a praticá-lo e tomando por base estudos que aprofundaram o tema do controle de recursos na educação pública (ABRAHÃO, 2005; DAVIES, 2001; FARENZENA, 2010; MACHADO 2012), apresento a conceituação, as responsabilidades e a forma de atuação destas instâncias no meio educacional brasileiro.

Partindo de uma conceituação dicionarizada⁷⁶ a palavra “controlar” significa *examinar, fiscalizar, inspecionar; exercer o controle de; ter sob o seu domínio, sob a sua vigilância*. No campo da Administração Pública, um dos órgãos de controle interno do governo federal, a Controladoria Geral da União (CGU)⁷⁷, esclarece que “o ato de controlar [...] pressupõe examinar se a atividade governamental atendeu à finalidade pública, à legislação e aos princípios básicos aplicáveis ao setor público”; salienta que essa forma de

⁷⁶ Dicionário Houaiss (2009)

⁷⁷ Fonte: manual de orientações da CGU - Controladoria Geral da União (2012).

controle exercida pela própria Administração Pública e por organizações privadas é chamada de controle institucional (CGU, 2012).

Farenzena (2010) conceitua o controle institucional como “aquele realizado pelo próprio Estado sobre suas atividades, compreendendo uma rede de agências que tem respaldo legal para controlar”. Destaca ainda que as agências de controle externo e de controle interno e, inclusive, os conselhos chamados de controle social ou gestores, fazem parte do controle institucional. De acordo com a autora:

[...] O controle institucional é elemento indispensável para o uso eficiente e eficaz dos recursos públicos, pois viabiliza a *accountability* em ações públicas, previne ou elimina possibilidades de corrupção, medidas que podem fazer muita diferença na efetividade das políticas públicas e, conseqüentemente, na garantia dos direitos à educação.

O significado e o uso da *accountability* na fiscalização e controle dos gastos públicos são aprofundados na pesquisa realizada por Machado (2012) onde a autora esclarece:

[...] Na literatura mais contemporânea da ciência política e naquela que trata da fiscalização e do controle dos gastos públicos há uma preocupação em analisar as deficiências (ou insuficiências) dos mecanismos de vigilância da gestão pública. A expressão *accountability*, sem tradução na nossa língua, é cada vez mais utilizada nos discursos e em documentos da administração pública. Seu significado é mais abrangente do que o comumente utilizado para controle. Uma expressão utilizada em nossa língua que se aproxima a *accountability* é a de responsabilização, no sentido de que o poder fica sujeito a sanções e que deve ser exercido de forma transparente, forçando o gestor público a justificar os seus atos (MACHADO, 2012, p. 15).

Conforme os artigos 70, 71 e 74 da CF, o controle institucional cabe essencialmente ao Congresso Nacional, responsável pelo controle externo, realizado com o auxílio do Tribunal de Contas da União, e a cada Poder, por meio de um sistema integrado de controle interno. Dessa forma, o controle externo deve ser realizado pelo Poder Legislativo com auxílio dos tribunais de contas. No caso do Governo Federal, conforme a Carta magna, o Tribunal de Contas da União (TCU) é o responsável por auxiliar o Congresso Nacional no exercício do controle externo, atividade que deve ser apoiada pelo sistema de controle interno de cada poder. Quanto ao controle interno, na esfera federal, a CGU, órgão central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, desenvolve funções de controle interno, correção, ouvidoria, além das ações voltadas para a promoção da transparência e para a prevenção da corrupção⁷⁸.

⁷⁸ Outros instrumentos essenciais para a publicização das informações: Lei da Improbidade Administrativa, a Lei do Acesso à Informação Pública, a Lei da Ficha Limpa, além de Decretos e Portarias. A Lei da Transparência (de 2009), “dispõe que a união, estados e municípios devem, de forma transparente, apresentar suas receitas e

Os outros órgãos públicos que atuam na prevenção, controle, investigação e repressão da corrupção são: o Ministério Público Federal, os ministérios públicos estaduais, o Tribunal de Contas da União, os tribunais de contas dos estados e dos municípios, as Controladorias dos estados e municípios, a Polícia Federal, as polícias estaduais, o Poder Legislativo e o Poder Judiciário. Além da atuação destes órgãos é fundamental o exercício do controle social, entendido como a participação do cidadão na gestão pública. Este é “um mecanismo de prevenção da corrupção e de fortalecimento da cidadania e torna-se complemento indispensável ao controle institucional, exercido pelos órgãos fiscalizadores” (CGU, 2012, p.57) ⁷⁹. A participação dos cidadãos e da sociedade organizada no controle do gasto público, monitorando permanentemente as ações governamentais e exigindo o uso adequado dos recursos arrecadados é essencial. A isto se denomina "controle social".

O controle social e o acompanhamento das políticas públicas executadas no campo das políticas sociais, entre elas a educação, são exercidos pelos conselhos compostos por representantes da sociedade civil, eleitos por seus pares. São instâncias de exercício da cidadania, que abrem espaço para a participação popular na gestão pública. Os conselhos podem ser classificados conforme as funções que exercem e podem desempenhar, conforme o caso, funções consultivas, de deliberação, de fiscalização e de mobilização. No Quadro 12 destaco cada uma dessas funções:

Quadro 12: Funções dos conselhos de controle social

FUNÇÃO CONSULTIVA	FUNÇÃO DELIBERATIVA	FUNÇÃO FISCALIZADORA	FUNÇÃO MOBILIZADORA
Relaciona-se à emissão de opiniões e sugestões sobre assuntos que lhes são correlatos.	Refere-se à prerrogativa dos conselhos de decidir sobre as estratégias utilizadas nas políticas públicas de sua competência.	Pressupõe o acompanhamento e o controle dos atos praticados pelos governantes.	Refere-se ao estímulo à participação popular na gestão pública e às contribuições para a formulação e disseminação de estratégias de informação para a sociedade sobre as políticas públicas.

Nota: Elaborado pela autora.

A legislação brasileira prevê a existência de inúmeros conselhos de políticas públicas, alguns com abrangência nacional e outros cuja atuação é restrita a estados e municípios. A

despesas”. O Portal da Transparência do Governo Federal, iniciativa da CGU, lançada em novembro de 2004, para assegurar a boa e correta aplicação dos recursos públicos. O Portal tem como objetivo aumentar a transparência da gestão pública, permitindo que o cidadão acompanhe como o dinheiro público está sendo utilizado e auxilie na sua fiscalização (<http://www.portaltransparencia.gov.br/>).

⁷⁹ Fonte: <http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/control-social/arquivos/controlsocial.pdf>

instituição de conselhos e o fornecimento das condições necessárias para o seu funcionamento são condições obrigatórias para que estados e municípios possam receber recursos do Governo Federal para o desenvolvimento de uma série de ações. No caso dos estados e municípios, os conselhos foram criados para auxiliar os governos na tarefa de utilizar bem o dinheiro público. A seguir, alguns exemplos de conselhos que devem ser constituídos pelos municípios e estados:

- Conselho da alimentação escolar (CAE)
- Conselho do fundo da educação básica (FUNDEB)
- Conselho municipal ou estadual de Educação

4.4.1 O controle social no PDDE

No âmbito do PDDE, quatro diferentes entidades, isto é, órgãos ou instituições, atuam diretamente no programa e são responsáveis pela formalização dos procedimentos de adesão e habilitação e pelo recebimento, execução e prestação de contas dos recursos transferidos. São elas:

- **FNDE:** órgão executor de políticas educacionais de assistência do MEC a estados e municípios, entre elas, o PDDE. Responsável pela normatização complementar à legislação, abertura de contas correntes; repasse de recursos, prestação de informações; orientações e capacitações de dirigentes de redes e escolas, assim como membros de UEx para execução e prestação de contas do programa; manutenção de dados cadastrais de UEx, EEx e EM.
- **Unidade Executora Própria (UEx)** - trata-se de uma sociedade civil com personalidade jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, representativa das escolas públicas e dos polos presenciais da UAB, integrada por membros da comunidade escolar, comumente denominada de caixa escolar, conselho escolar, colegiado escolar, associação de pais e mestres, círculo de pais e mestres, dentre outras entidades. Responsabiliza-se pela formalização dos procedimentos necessários ao recebimento dos repasses do programa, destinados às referidas escolas e polos, bem como pela execução e prestação de contas desses recursos. Independentemente da denominação que a escola e sua comunidade escolham, a ideia é a participação de todos na sua constituição e gestão pedagógica, administrativa e financeira. A UEx tem como atribuições gerais: administrar recursos transferidos por órgãos federais,

estaduais, distritais e municipais; gerir recursos advindos de doações da comunidade e de entidades privadas, assegurando a efetiva participação da comunidade escolar; controlar recursos provenientes da promoção de campanhas escolares e de outras fontes; fomentar as atividades pedagógicas, a manutenção e a conservação física de equipamentos e a aquisição de materiais necessários ao funcionamento da escola.

- **Entidade Executora (EEx)** - prefeituras municipais e secretarias distritais e estaduais responsáveis pela formalização dos procedimentos necessários ao recebimento, execução e prestação de contas dos recursos do programa, destinados às escolas de suas redes de ensino que não possuem UEx, bem como pelo recebimento, análise e emissão de parecer das prestações de contas das UEx, representativas de suas escolas ou dos polos presenciais da UAB a ela vinculados.
- **Entidade Mantenedora (EM)** - entidade privada sem fins lucrativos, qualificada como beneficente de assistência social, ou de atendimento direto e gratuito ao público, representativa das escolas privadas de educação especial, responsáveis pela formalização dos procedimentos necessários ao recebimento dos repasses do programa, bem como pela execução e prestação de contas desses recursos.
- **Dirigentes de unidades executoras de escolas** prestam contas referente ao uso dos recursos do PDDE. Estas contas passam por análise das respectivas secretarias de educação e a consolidação feita pelas secretarias passa por análise do FNDE. Caso a secretaria receba recursos referentes ao PDDE para escolas com menos de 50 alunos, fica responsável pela elaboração da prestação de contas.

Portanto, conforme citado no decorrer deste capítulo, que trata do financiamento da educação, são inúmeros os desafios para alcançarmos a ampliação do acesso, com qualidade social, atendendo as crianças, adolescentes, jovens e adultos, ainda em grande número, excluídos do sistema educacional. A redução dessa desigualdade social e educacional no País passa necessariamente pela ampliação dos recursos a serem aplicados em educação.

Neste sentido, a atuação responsável, ética e comprometida dos gestores públicos é uma das condições para avançarmos no alcance desses desafios. Entre os diferentes programas e políticas de financiamento da União à educação básica, este estudo realizou uma análise dos movimentos e (re)formulações do Programa Dinheiro Direto na Escola, responsável pelo repasse de recursos às escolas públicas brasileiras, nos últimos 20 anos (1995-2015). No próximo capítulo, apresento as principais características do PDDE, seus objetivos e forma de funcionamento, assim como, as (re)formulações ocorridas no decorrer dos anos de sua implementação.

5 CARACTERIZAÇÃO DO PROGRAMA DINHEIRO DIRETO NA ESCOLA

O Programa Dinheiro Direto na Escola⁸⁰ (PDDE), uma das políticas de financiamento da União para a educação básica, tem por instrumento a transferência de recursos financeiros, em caráter suplementar, para estabelecimentos de ensino e polos de apoio presencial da UAB. As unidades beneficiárias do programa são classificadas em uma das categorias a seguir:

- Escolas públicas das redes estaduais, municipais ou do Distrito Federal;
- Escolas privadas de educação especial, mantidas por entidade sem fins lucrativos, qualificada como beneficente de assistência social, ou de atendimento direto e gratuito ao público, que apresente o Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social (Cebas) atualizado;
- Polos presenciais do sistema Universidade Aberta do Brasil que atendem a programas de formação inicial ou continuada de profissionais de educação básica.

Os recursos são oriundos do Salário-Educação, distribuídos pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação⁸¹ (FNDE). Conforme indicado no parágrafo 2º da Resolução/CD/FNDE nº 10, de 18 de abril de 2013,

[...] a assistência financeira de que trata esta Resolução correrá por conta de dotação orçamentária consignada anualmente ao FNDE e fica limitado aos valores autorizados na ação específica, observados os limites de movimentação, empenho e pagamento da programação orçamentária e financeira anual do Governo Federal, e condicionada aos regramentos estabelecidos na Lei Orçamentária Anual (LOA), na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e no Plano Plurianual (PPA) do Governo Federal e à viabilidade operacional.

O PDDE, sob a ótica do desempenho dos resultados educacionais, tem a intenção de promover melhorias físicas e pedagógicas das escolas e dos polos de apoio presencial da UAB, como forma de contribuir com a oferta de meios necessários à elevação da qualidade do ensino. No contexto do processo de democratização, o Programa objetiva promover o fortalecimento da autogestão como meio de consolidação da escola democrática, buscando

⁸⁰ Últimas alterações ocorridas no PDDE conforme Resolução/CD/FNDE nº 10, de 18 de abril de 2013.

⁸¹ Essa autarquia tem importante papel nas políticas federais para a educação, uma vez que tem por objetivo viabilizar aquilo que a Constituição Federal define, em seu artigo 211, como exercício da função supletiva e redistributiva da União em relação às demais esferas governamentais, com o objetivo de garantir a equalização de oportunidades educacionais e o padrão mínimo de qualidade do ensino (CRUZ, 2009, p. 23).

integração entre poder público/comunidade/escola/família, assim como da participação cidadã e exercício do controle social⁸².

5.1 FUNCIONAMENTO E ATORES DO PROGRAMA PDDE

O PDDE é um dos programas de assistência financeira mais longevos do MEC. Somente o PNAE é mais antigo. Em volume de recursos, é a quarta transferência (está atrás da complementação da União ao FUNDEB, da repartição da receita do salário educação com estados e municípios e da merenda escolar)⁸³. Em todo território nacional, foram, em 2015, dois bilhões de recursos repassados via PDDE para todas as unidades beneficiárias, variando em função do número de alunos e da tipologia das instituições.

A operacionalização e o acompanhamento do Programa envolvem diferentes atores responsáveis pela formulação e implementação de cada procedimento e de suas ações agregadas para seu pleno funcionamento. A seguir são identificados esses dois grupos de atores, os formuladores e os implementadores, e suas respectivas atribuições:

Atores formuladores do PMDE

- **Ministério da Educação**
- **FNDE**, autarquia vinculada ao MEC que atua no financiamento de ações suplementares voltadas, principalmente, para a educação básica ofertada por estados e municípios. Órgão formulador e executor do PDDE.

Atores implementadores do PMDE/PDDE

- Ministério da Educação, por meio da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão (SECADI) e da Secretaria de Educação Básica (SEB), bem como dos órgãos de controle externo e interno e comunidades escolares dos estabelecimentos de ensino beneficiários dos recursos.
- FNDE.
- Unidade Executora Própria (UEX).
- Entidade Executora (EEX).
- Entidade Mantenedora (EM).

⁸² Objetivos do PDDE descritos no caderno de estudos do PDDE (curso Formação Pela Escola do FNDE). Disponível em: ftp://ftp.fnde.gov.br/web/formacao_pela_escola/modulo_pdde_conteudo.pdf. Acesso em novembro de 2015.

⁸³ A rigor, as cotas estaduais e municipais do salário educação são repartição de receita e, deste modo, o PDDE seria a terceira maior transferência, em termos de volume de recursos.

- Dirigentes de unidades executoras de escolas.

A adesão e habilitação ao PDDE

A adesão é o ato da prefeitura municipal, da secretaria estadual ou distrital de educação, ou, ainda, de entidade mantenedora, manifestarem o interesse em participar do PDDE. A adesão da EEx é realizada pela simples confirmação a ser assinalada no Sistema PDDEWeb.

Com a finalidade de simplificar o processo operacional do PDDE, essa adesão passou a ser definitiva, ou seja, com validade para os próximos anos. Se a prefeitura ou secretaria de educação já aderiu ao PDDE, em exercícios anteriores, por intermédio do PDDEWeb, não necessitava aderir novamente.

- **Adesão da EM ao PDDE**

A adesão da entidade mantenedora de escola privada de educação especial ocorre mediante o envio de um termo de compromisso (modelo anexado em resolução) ao FNDE. É um ato que ocorre simultâneo ao processo de habilitação.

- **Definindo a habilitação**

Enquanto a adesão consiste na manifestação de interesse das EEx e EM ao PDDE, a habilitação refere-se ao envio de dados e informações ao FNDE, a respectiva análise e aprovação desses dados e informações, com base nas diretrizes e nos critérios que disciplinam o repasse dos recursos financeiros do PDDE.

- **No caso das EEx e UEx**

A efetivação dos cadastros pelas EExs e pelas UExs, por intermédio do sistema PDDEWeb, assim como a regularização das pendências, com prestação de contas de recursos do PDDE recebidos em exercícios anteriores, fazem parte do processo de habilitação para que as escolas públicas e polos de apoio presencial da UAB recebam os recursos do programa.

Nem todas as escolas que não possuem suas UEx podem receber recursos do PDDE por meio das prefeituras e secretarias de educação. Somente os estabelecimentos de ensino com até 50 alunos. As unidades educacionais com mais de 50 alunos e os polos de apoio presencial da UAB somente serão beneficiados pelo programa se dispuserem de suas UEx.

Apesar da não obrigatoriedade de escolas com até 50 alunos terem suas unidades executoras próprias, é recomendável que elas as criem. A possibilidade apresentada pelo FNDE para superar as dificuldades de reunir pessoas e de realizar as atividades de natureza administrativo-operacional, vistas anteriormente, é da criação de UEx em consórcio, ou seja, reunir mais de uma escola, até cinco, da mesma rede de ensino, para constituição de uma

única UEx. Nem toda escola pode criar consórcio. Apenas escolas com no máximo 99 alunos e da mesma rede de ensino podem se consorciar. No caso dos consórcios firmados até 2003, esse número limite de escolas, que era de 20 unidades educacionais, ainda continua valendo.

Os recursos do PDDE, até o ano de 2013, eram repassados anualmente⁸⁴, transferidos independentemente da celebração de convênio ou instrumento congênere, de acordo com o número de alunos matriculados extraído do Censo Escolar⁸⁵ do ano anterior ao do repasse. A coleta de dados sobre os alunos e a escola como um todo é feita anualmente, tem caráter declaratório e é realizada diretamente na escola, normalmente no mês de maio, no sistema Educacenso, via internet, por profissional da escola, mediante CPF e senha, abrangendo também os estabelecimentos privados de educação básica. Quando os sistemas de ensino (municipal ou estadual) já fazem a coleta, podem migrar os dados para o banco de dados do MEC/INEP.

5.1.1 O que é proibido com os recursos do PDDE?

Os recursos do PDDE não podem ser aplicados em gastos com pessoal; na compra de livros didáticos e de literatura já distribuídos pelo FNDE por meio do PNLD e do PNBE; em gêneros alimentícios; pagamento de contas de água, luz, telefone e quaisquer outras taxas; em despesas com festas e comemorações. Também é vedada a utilização de verbas do programa para o pagamento de tarifas bancárias e de tributos federais, distritais, estaduais e municipais, a não ser quando esses já estão embutidos nos bens e serviços adquiridos, como o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS, estadual) e o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS, municipal). Ou seja, não é permitido utilizar o recurso para pagar o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU, municipal), o Programa de Integração Social (PIS, federal), a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins, federal) etc. É proibido também usar o dinheiro para implementar ações que já são objeto de financiamento do FNDE – como a manutenção de veículos escolares e a compra de combustível, por exemplo, que já contam com o Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (Pnate).

⁸⁴ O PDDE básico era repassado dessa forma até o ano de 2013, em 2014 e 2015 essa regra foi alterada e as escolas passaram a receber em duas parcelas.

⁸⁵ A partir do Censo, o quantitativo de matrículas e os dados sobre a escola e sua localização geográfica servem como base de cálculo para o PDDE, PNAE e outros programas. Assim, se a escola não declara os dados fica automaticamente fora dos programas federais.

5.1.2 A prestação de contas do PDDE

Para garantir o benefício do programa todos os anos, as unidades executoras das escolas públicas devem imprimir os formulários de prestação de contas, disponibilizados no site do FNDE, preenchê-los, assiná-los e encaminhá-los às prefeituras ou Secretarias de Educação até 31 de dezembro do ano do repasse.

Esses órgãos, por sua vez, analisam a prestação de contas e arquivam toda a documentação, e depois consolidam e emitem um parecer conclusivo sobre os relatórios encaminhados pelas unidades executoras das escolas. Por último, encaminham até 28 de fevereiro do ano seguinte os documentos necessários ao FNDE, bem como os relatórios dos recursos transferidos para o atendimento às escolas que não têm unidades executoras. O mesmo prazo vale para as mantenedoras de escolas privadas de Educação Especial.

Nesse processo de prestação de contas, o FNDE indica os principais motivos para a devolução de recursos. São eles:

- Utilização de recursos em desacordo com a finalidade do programa/ação agregada;
- Emprego de recursos de capital em custeio e vice-versa;
- Não comprovação de despesas;
- Créditos indevidos pelo FNDE;
- Não aplicação dos recursos no mercado financeiro;
- Extinção ou paralisação de escolas.

5.1.3 O fluxograma e a forma de calcular os recursos do PDDE

Para fazer o cálculo do repasse dos recursos do PDDE, o FNDE conta com critérios fundamentos na legislação brasileira e em políticas públicas que visam à diminuição da desigualdade social. Um dos critérios para calcular o valor que a escola irá receber, além da quantidade de alunos determinada pelo censo escolar, é a localização urbana ou rural do estabelecimento de ensino. Assim, nas regiões brasileiras nas quais foram constatados maiores desníveis sócio educacionais – as áreas rurais – as unidades educacionais recebem um valor maior em relação às urbanas.

Os critérios e a forma de cálculo do valor destinado a cada escola e polo de apoio presencial da UAB são estabelecidos por resoluções do conselho deliberativo do FNDE. O valor que a escola pública, escola privada de educação especial ou o polo da UAB irá receber

é o resultado da soma de duas parcelas: uma variável e outra fixa. A **parcela variável** é calculada com base em um valor *per capita* vezes a quantidade de alunos. A **parcela fixa** é um valor constante por escola e polo beneficiários. Esse valor é diferenciado entre as escolas e os polos e, ainda, nas escolas públicas há, também, diferenciação por localização urbana e rural. Na escola privada de educação especial essa parcela é igual ao valor concedido à escola pública urbana. Sobre esse processo de cálculo, o FNDE destaca três conceitos importantes:

a) Valores Referenciais para Repasse do PDDE - são parâmetros (valores) para servir como base para calcular os valores de cada parcela (parcela variável e parcela fixa) e que somadas correspondem ao total que a escola ou o polo receberá. Esses parâmetros são o valor *per capita* por ano (VPC/a) e o valor fixo por ano (VF/a).

b) Valor per capita/ano (VPC/a) - com base na Resolução CD/ FNDE nº 10, de 2013, ele é de R\$ 20,00 por aluno, tanto das escolas públicas rurais e urbanas, com e sem unidade executora própria, quanto escolas privadas de educação especial e os polos de apoio presencia da UAB. Esse valor é o parâmetro para calcular a parcela variável.

c) Valor Fixo/ano (VF/a) - com base na resolução CD/FNDE 10/2013 ele é de R\$ 1.000,00. O VF/a é o parâmetro para calcular a parcela fixa.

O valor fixo segue a regra indicada no Quadro 13:

Quadro 13: Valor Fixo do PDDE (2013-2016)

Escolas	Valor
Escola pública urbana com UEx	R\$ 1.000,00
Escola pública rural com UEx	R\$ 2.000,00
Escola privada de educação especial	R\$ 1.000,00
Polo presencial da UAB	R\$ 3.000,00

Fonte: autora (2016).

Já o valor variável é calculado multiplicando-se o número de alunos pelos valores per capita indicados no Quadro 14:

Quadro 14: Valor Variável do PDDE

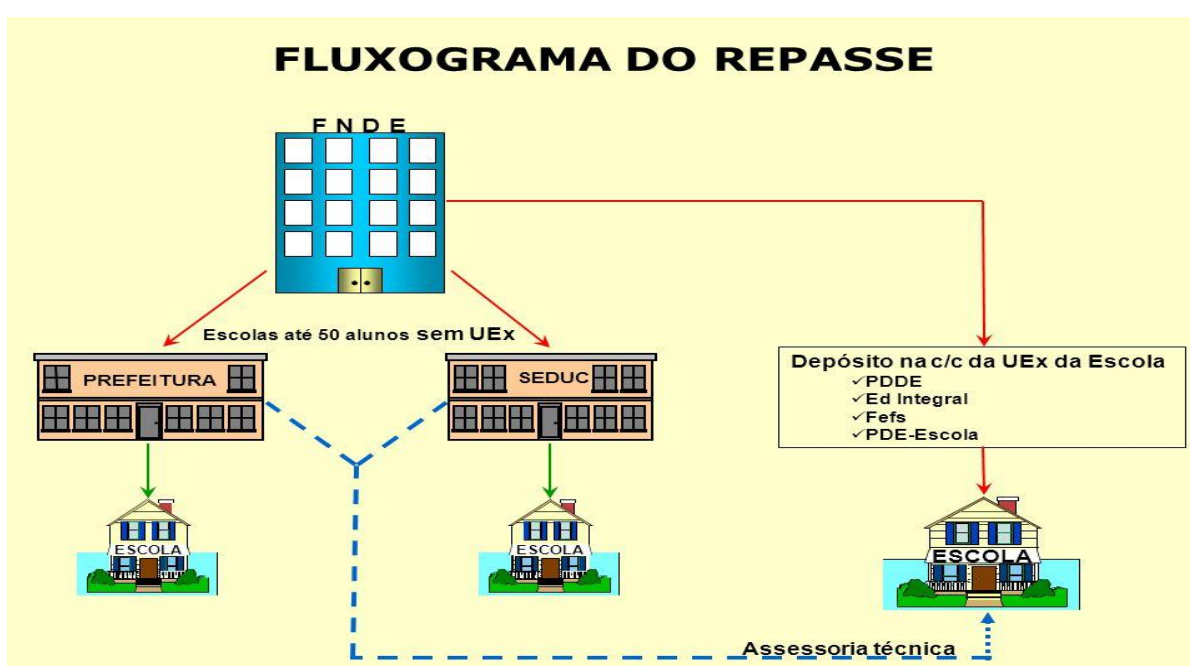
Alunos	Per capita
Aluno de escola urbana ou rural com UEx	R\$ 20,00
Aluno de escola urbana sem UEx	R\$ 40,00
Aluno de escola rural sem UEx	R\$ 60,00
Aluno da educação especial em escola pública	R\$ 80,00

Aluno da educação especial em escola privada	R\$ 60,00
Aluno de polo presencial da UAB	R\$ 20,00

Fonte: autora (2016).

O depósito dos recursos do PDDE, a serem empregados na manutenção física e pedagógica da escola e do polo de apoio presencial da UAB, é realizado conforme indica a Figura 4:

Figura 4: Fluxograma do Repasse do PDDE



O fluxograma de repasses dos recursos financeiros – o caminho que o dinheiro percorre – refere-se ao período posterior à adesão/habilitação e à verificação de que não há pendências no processo de habilitação. Assim, seguindo o fluxo, o FNDE repassa dinheiro para a Unidade Executora Própria do estabelecimento de ensino ou do polo de apoio presencial da UAB, na conta bancária aberta em nome dessa Unidade. Mas, no caso de o estabelecimento de ensino que não possuir UEx, os recursos das escolas até 50 alunos são repassados para as (EEEx) prefeituras, secretarias estaduais e distrital de educação, conforme a vinculação da unidade educacional. Em relação às escolas privadas de educação especial, o repasse é feito diretamente para a entidade mantenedora, que é a executora do dinheiro repassado.

Conforme expresso nos cadernos de orientações do FNDE/MEC, a Entidade Executora e a Unidade Executora devem promover e realizar a gestão compartilhada, com a participação da comunidade nos seguintes quesitos:

- Compartilhamento das decisões, desde o momento de planejamento anterior ao recebimento do recurso e no registro das atividades da UEx no livro de atas;
- Controle do fluxo dos recursos, com livro-caixa ou similar;
- Controle dos bens adquiridos ou produzidos, com uso de livro de tombo ou similar;
- Controle da documentação, por meio de livros, comprovantes de orçamentos, notas fiscais, recibos etc., em todo o processo de execução.
- Busca constante pela legalidade, não podendo haver informalidade na execução de recursos públicos. Cabe ressaltar que o livro de atas é a garantia (o documento histórico) de que a decisão da aplicação dos recursos veio da comunidade, já que a UEx apenas deveria executar as decisões da comunidade.

A transferência de recursos liberado da União vai para o FNDE que repassa para a UEx. A administração é feita pela UEx e a direção da escola ou polo. E, obviamente, por ser um recurso público, ele tem uma transparência consolidada no orçamento e balanço municipal ou estadual. Então a somatória dos recursos das escolas do município tem que ser explicitada em orçamentos e balanços, mas a administração é diretamente da escola. A secretaria contabiliza os números no orçamento da educação, pra que seja feita a demonstração pública de quanto recurso recebeu e quanto gastou. A escola lida com recursos de capital e de custeio e contata direto com os fornecedores. As categorias dos recursos/gastos são discriminadas a seguir

a) Recursos/gastos de custeio: destinados à aquisição de materiais de consumo e à contratação de serviços para funcionamento e manutenção da escola, do que são exemplos: materiais didáticos e de expediente: jogos pedagógicos, blocos lógicos, papel, cartolina, giz, entre outros; materiais de limpeza e de manutenção da rede física (como: tinta de parede, material para manutenção e pequenos reparos das instalações elétrica, hidráulica ou sanitária e outros); contratação de mão de obra para pequenas pinturas, pequenos reparos das instalações elétrica, hidráulica ou sanitária, reparo de equipamentos e outros serviços, desde que não sejam contratados, para os fins aqui especificados, servidores ativos das administrações públicas municipal, estadual, distrital ou federal.

b) Recursos/gastos de capital: destinados a cobrir despesas com aquisição de equipamentos e material permanente para as escolas, que resultem em reposição ou elevação

patrimonial. Por exemplo, utilizado na aquisição de bebedouro, fogão, armário, ventilador, geladeira, mesa, cadeira e outros; equipamento de informática, retroprojeto, projetor de slides e outros.

Escolas com até 50 alunos que não possuem UEx recebem recursos, por meio da EEx, apenas na categoria econômica de custeio. Os estabelecimentos de ensino públicos com UEx e os polos de apoio presencial da UAB, assim como as escolas privadas de educação especial, podem receber recursos nas duas categorias. Às UEx e às EM é permitida programação e informação, no PDDEWeb, do montante a receber em cada categoria no ano seguinte. Caso não informem, o FNDE estabeleceu os percentuais de 80% e 20%, respectivamente, para custeio e capital, no caso dos estabelecimentos de ensino públicos e os polos da UAB, e 50% de cada tipo de recursos para as escolas privadas de educação especial.

Segundo as orientações do FNDE, toda e qualquer escola pode e deve (de preferência) criar sua UEx. Para receber recursos do PDDE, escolas a partir de determinada quantidade de alunos matriculados são obrigadas a possuir sua unidade executora própria (por exemplo, a Resolução CD/FNDE de nº 7/2013 estabeleceu a obrigatoriedade para as escolas com número superior a 50 alunos matriculados).

Para receber os recursos do PDDE, é necessário que as instituições de ensino apresentem as seguintes condições:

- ter conta bancária específica para crédito dos recursos, daí necessidade de a escola dispor de unidade executora;
- aderir ao Programa, mediante o envio de dados e informações cadastrais ao FNDE pela entidade executora (prefeituras e secretarias de educação) ou pela entidade mantenedora (no caso das escolas privadas de educação especial sem fins lucrativos), das escolas a elas vinculadas;
- participar do censo escolar realizado pelo Inep/MEC;
- possuir alunos matriculados, nas modalidades regular, especial ou indígena;
- permanecer em atividade no ano de repasse dos recursos;
- estar adimplente com a prestação de contas.

5.1.4 Formas e prazos da execução dos recursos do PDDE

Os recursos do PDDE são públicos. Sua utilização deve ser baseada nos princípios da legalidade, da eficiência e da transparência. Nesse sentido, as aquisições de materiais e bens e as contratações de serviços com os repasses efetuados do programa deverão ser realizadas, pelas EEx, mediante a adoção dos procedimentos estabelecidos pelas Leis nº 8.666, de 21 de junho de 1993 e nº 10.520 de 17 de julho de 2002 e pelo Decreto nº 5.450 de 31 de maio de 2005 e normas correlatas aplicáveis a entes públicos. No caso das UEx e EM, os procedimentos a serem adotados são pontuados na sequência.

1º Passo: Levantamento e seleção das necessidades prioritárias

Inicialmente, a UEx ou EM beneficiária dos recursos do PDDE deverá realizar, com a participação de professores, pais, alunos, entre outros membros da comunidade escolar, o levantamento das necessidades prioritárias da escola e a seleção dos materiais e bens e/ou serviços destinados a suprir essas necessidades.

2º Passo: Realização de pesquisas de preços

Após o levantamento das prioridades, deve ser realizada ampla pesquisa de preços, junto aos fornecedores e/ou prestadores que atuem nos ramos do produto e/ou do serviço a ser adquirido e/ou contratado, sendo obrigatória a avaliação de, no mínimo, 3 (três) orçamentos. As 3 (três) melhores propostas oferecidas deverão ser indicadas no formulário *Consolidação de Pesquisas de Preços* para apuração dos menores preços obtidos para cada item ou lote cotado e definição dos fornecedores e/ou prestadores nos quais poderão ser efetivadas as compras e/ou contratados os serviços.

3º Passo: Escolha da melhor proposta

Para seleção da proposta mais vantajosa, deverão ser considerados, entre outros julgados pertinentes, os seguintes critérios:

1) Menor preço obtido para o item ou lote cotado:

2) Menor preço global: quando não for viável a compra ou contratação com base no menor preço por item ou lote, devem ser registrados em ata os motivos para realização da aquisição ou contratação com base no menor preço global da proposta.

3) Melhor qualidade do produto e/ou serviço: tão importante quanto o critério do menor preço, a qualidade do produto e/ou serviço deve ser avaliada cautelosamente pela UEx ou EM com vistas à obtenção da proposta que melhor atenda às necessidades da escola que representa.

4º Passo: Aquisição e/ou contratação

Após a avaliação das propostas e definição dos fornecedores e/ou prestadores dos quais poderão ser adquiridos os produtos e/ou contratados os serviços, a UEx ou EM poderá realizar a compra e/ou a contratação. Quando da realização de aquisições e/ou contratações de pessoas jurídicas, a UEx ou EM deve exigir a apresentação de documento fiscal original (nota fiscal, cupom fiscal, fatura, etc.), emitido em conformidade com a legislação de seu ente federado. No caso de serviços realizados por pessoas físicas (consertos, pequenas reformas, reparos, etc.), pode ser aceito, como documento probatório da despesa, recibo, desde que dele constem, no mínimo, as especificações dos serviços, o nome, CPF, RG, endereço, telefone e a assinatura do prestador.

5º Passo: Guarda da documentação

Toda a documentação comprobatória das aquisições e contratações deverá ser mantida em arquivo, em boa ordem e organização, na sede da escola beneficiária, juntamente com os demais documentos do PDDE, à disposição da comunidade escolar, do FNDE, do Ministério Público e dos órgãos de controle interno e externo. A documentação corresponde a: atas registrando o levantamento das necessidades prioritárias da escola, a definição dos critérios de escolha adotados para seleção das melhores propostas, justificativas e quaisquer outros esclarecimentos pertinentes; orçamentos apresentados pelos proponentes; consolidações de pesquisas de preços preenchidas; originais das notas fiscais, cupons fiscais, faturas, recibos, etc.; cópia dos comprovantes de pagamento (cheques, transferências eletrônicas de disponibilidade, etc.); outros documentos julgados necessários à comprovação do uso dos recursos.

Finalmente, as despesas realizadas com recursos transferidos serão comprovadas mediante documentos fiscais originais ou equivalentes, identificados com os nomes FNDE e do Programa, devendo ser arquivados nas sedes das unidades executoras, juntamente com os comprovantes de pagamentos, pelo prazo de vinte anos, contado da data do julgamento da prestação de contas anual do FNDE pelo Tribunal de Contas da União (TCU) referente ao exercício do repasse, ou, se for o caso, da Tomada de Contas Especial, para disponibilização, quando solicitados, a esse Fundo, aos órgãos de controle interno e externo e ao Ministério Público.

5.2 O PDDE BÁSICO E SUAS MODALIDADES

Desde a sua criação, em 1995, o PDDE apresentou modificações em sua estrutura gerencial⁸⁶. De acordo com os técnicos do FNDE, as mudanças se deram para tornar mais ágil, a transferência de recursos. As necessidades das escolas e dos polos são em diversas áreas, e é por isso que o programa, desde sua implantação, tem ampliado as ações que financia. Na entrevista realizada com o Coordenador Geral de Apoio à Manutenção Escolar e PDDE, o mesmo destacou a importância do PDDE:

*Eu considero o PDDE, um dos programas mais inteligentes que o governo federal tem e isso já é bem antigo, não estou falando de uma coisa que foi nós que criamos ou que está vinculado a algum tipo de política partidária, mas um programa espetacular porque a gente que faz que o recurso chegue exatamente aonde o recurso tem que ser utilizado, que é a transferência do recurso diretamente pra escola. O principal objetivo dele, que é, além de fazer o recurso chegar exatamente onde ele será utilizado, é fomentar também a participação da comunidade escolar e, além disso, resolver os problemas imediatos da escola. Você sabe que quem mexe com administração pública qualquer coisa que você vai fazer na escola, se depender da administração local tem fazer um processo licitatório e para trocar uma fechadura ou um vaso sanitário poderá levar seis meses. Então, esse **processo, muito facilitado para execução do PDDE**, faz com que essas coisas possam ser realizadas imediatamente. Tanto é que a distribuição de recursos nesse formato está sendo utilizada para transferir recursos para várias ações. E não somente as ações da escola. **Nós assumimos ações de outros ministérios**, por exemplo, o PDDE água na escola, que ele está transferindo dinheiro para escola resolver o abastecimento de água, em especial nas escolas rurais. Esse era um programa feito via FUNASA do MDS, através das prefeituras por meio de convênios, mas não conseguia ser executado devido à burocracia da contratação, e aí chegaram à conclusão que, fazendo o recurso chegar através do formato do PDDE na escola, a efetividade da aplicação do recurso daria um tremendo substancial. Assim, então, tem, no âmbito do MEC e fora dele; o PDDE tem sido utilizado para resolver diversos problemas que estão vinculados a manutenção das escolas. (SOUZA, FNDE 22 de outubro de 2015).*

As principais modificações ocorreram a partir do ano de 2004, no governo do Presidente Luís Inácio Lula da Silva. Desse período em diante, foram agregadas outras modalidades de ação dentro do PDDE, conhecidas como “ações agregadas ou complementares”, que representam parcelas adicionais de recursos a algumas unidades executoras, com propósitos específicos, que podem ser de natureza continuada ou não.

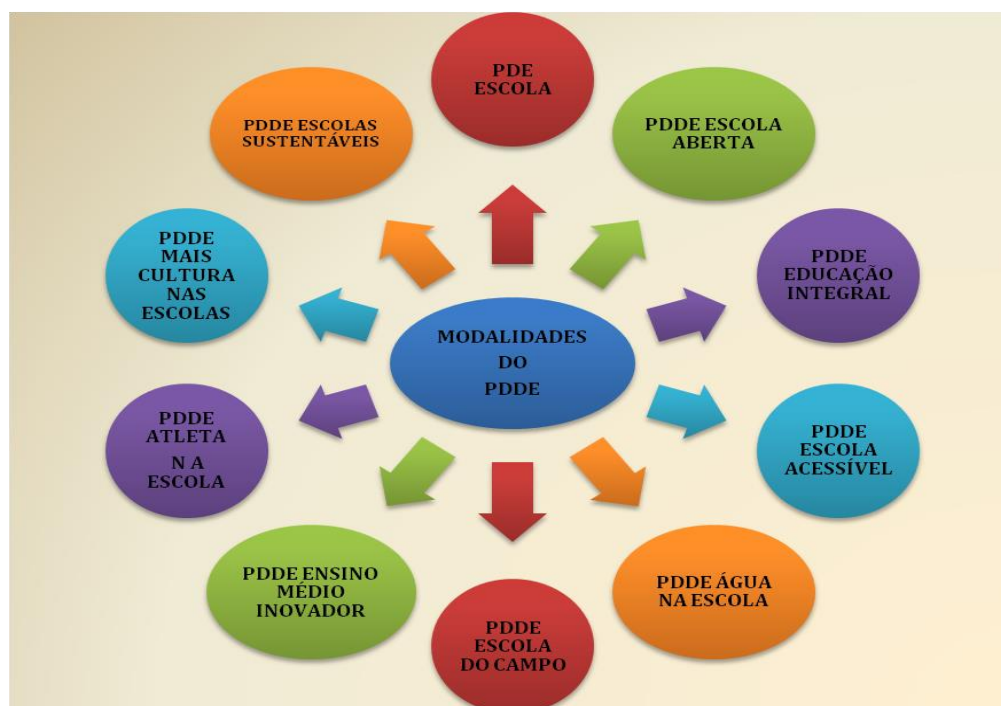
Com o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) de 2007, o MEC passou a aproveitar a agilidade operacional do PDDE para realizar algumas ações específicas, fazendo uso de sua estrutura de execução descentralizada. Como exemplos dessas ações: escolas que receberam recursos para atender as comunidades com atividades de lazer, culturais, recreativas nos finais de semana e pedagógicas; financiar reformas que promovam acessibilidade aos alunos que apresentam necessidades especiais para locomoção; construções

⁸⁶ Dados apresentados no relatório de gestão 2013 do FNDE/MEC.

de poços ou cisternas, ou ainda para o desenvolvimento de planos de estruturação escolar ou de planejamento das ações escolares.

Ao longo dos anos de implementação e (re)formulações do PDDE, foram agregadas dez modalidades (ações complementares). Neste estudo, estas ações são nomeadas como modalidades do PDDE. A Figura 5 apresenta todas as modalidades agregadas ao PDDE ao longo desses 20 anos (1995-2015).

Figura 5: Modalidades do PDDE



Fonte: elaborado pela autora para representar as modalidades do PDDE. Dados disponíveis em: <http://cursos.fnde.gov.br/mdl07/pdf/ParteInicialdoCurso.pdf>.

Conforme especificado no Caderno de Estudos do Programa⁸⁷, o FNDE classifica essas ações do PDDE nos seguintes eixos de atendimento:

- a. **PDDE Básico** (*universal*) – são os repasses do PDDE para o financiamento de atividades de manutenção e pequenos investimentos, tradicionalmente atendidas pelo programa, conforme critérios estabelecidos desde sua origem. Esse eixo contempla todas as escolas públicas de educação básica. Entre os anos de 1995 até o ano de 2003, num ciclo de oito anos, somente esse recurso chegava às escolas.
- b. **PDDE Qualidade** – nesse eixo são reunidas as ações constituídas por iniciativa que atendem necessidades pedagógicas, como a elaboração da proposta pedagógica da

⁸⁷ ftp://ftp.fnde.gov.br/web/formacao_pela_escola/modulo_pdde_conteudo.pdf.

escola e de seu planejamento estratégico: PDE Escola, Escola Aberta, Ensino Médio Inovador; Atleta na Escola; Escola Sustentável; Mais Cultura na Escola.

- c. **PDDE Integral** – esse eixo refere-se às iniciativas relacionadas ao Programa Mais Educação.
- d. **PDDE Estrutura** – as ações que compõem esse eixo são aquelas cujas atividades financiadas pelo programa têm a finalidade de atender necessidades de infraestrutura física, a exemplo da construção de rampas para garantir condições de acessibilidade: Escola Acessível; Água na Escola; Escola do Campo.

As ações Escola Acessível, Água na Escola, Escola do Campo e Escola Sustentável são de iniciativa da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão do Ministério da Educação (SECADI/MEC). As ações Ensino Médio Inovador, Educação Integral, PDE Escola e Atleta na Escola são iniciativas da Secretaria de Educação Básica do MEC (SEB/MEC).

No decorrer deste estudo, cada uma dessas modificações será identificada como (re)formulações dessa política pública e cada modalidade do PDDE será detalhada conforme o período inicial de seu funcionamento.

5.2.1 A relação do PDDE e suas modalidades com outras políticas públicas em educação

O PDDE passou pelas maiores (re)formulações, a partir do ano de 2004, devido à implementação de políticas com caráter mais inclusivo e democrático. O FNDE/MEC, utilizando o mesmo formato do PDDE básico, repassou mais recursos visando à realização de um conjunto de ações⁸⁸, com transferências diretas para escolas e polos presenciais da UAB.

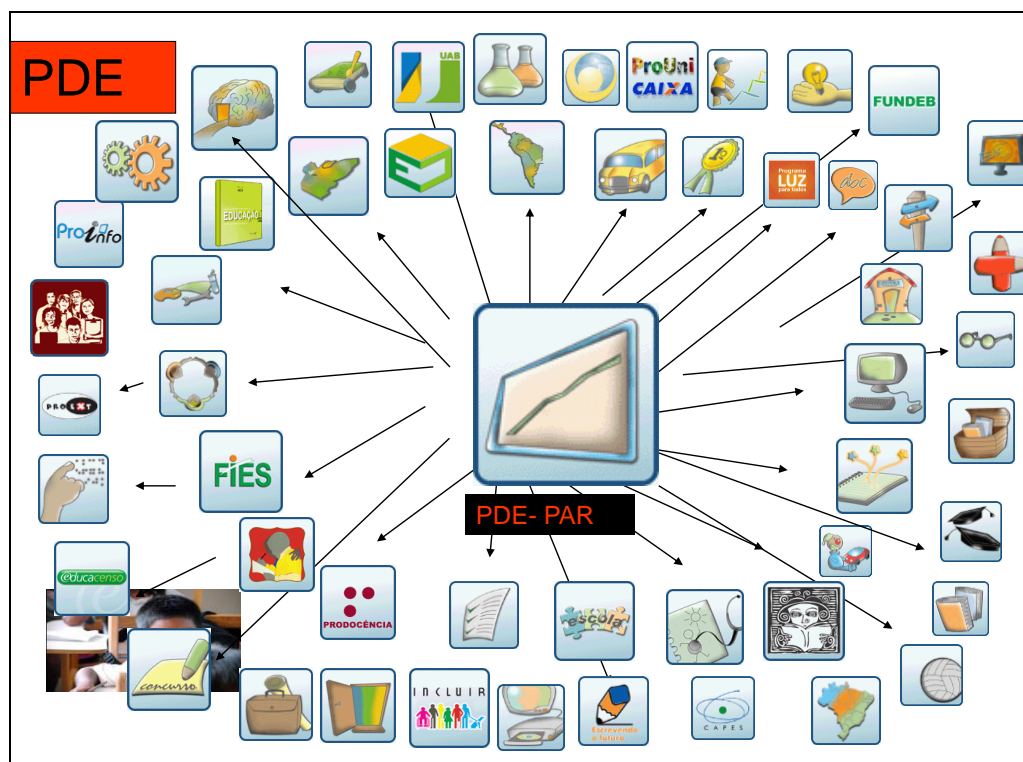
Nesse período, em 2007, no segundo mandato do governo Lula, o governo federal, através do MEC, apresentou à sociedade brasileira o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), citado na seção deste estudo que tratou do financiamento, reunindo programas que abarcam da educação básica, compreendendo suas etapas e modalidades, à educação superior; por meio de parcerias com os municípios e estados, foi buscada a instauração de colaborações capazes de proporcionar o desenvolvimento prioritário da educação básica.

No decorrer do primeiro ano de desenvolvimento do PDE, os programas foram

⁸⁸ Disponível em: <<http://cursos.fnde.gov.br/mdl07/pdf/ParteInicialdoCurso.pdf>>. Dados atualizados do PDDE, manual de 2013. Acesso em: 19 jul. 2014.

ampliados, passando de 40 para 62 programas de 2008 para 2009. A Figura 6 representa a amplitude de programas encaminhados aos entes federados através da política PDE/Plano de Metas/PAR:

Figura 6: Programas Federais do PDE/Plano de Metas/PAR 2009



Fonte: <http://planipolis.iiep.unesco.org/upload/Brasil/BrasilGuiadosProgramasdoMEC.pdf>.

Com a implementação dessas medidas e programas, o governo federal, através do MEC, buscou atuar como um grande mobilizador de forças internas e externas ao Estado e pautou sua atuação pelo princípio da defesa da educação de qualidade, a partir do binômio inclusão e democratização (DOURADO, 2007). Nesse período, o governo federal estabeleceu, por meio da realização de conferências, uma maior articulação com os movimentos sociais do Campo, Negro, Indígena, Feminista, LGBT, da EJA, da Educação Especial, da Educação Quilombola e da Educação Ambiental em prol de uma maior radicalidade na superação das desigualdades, na promoção dos direitos humanos e inclusão, na valorização da diversidade e sustentabilidade socioambiental e no fortalecimento da participação popular em educação.

Algumas ações mereceram particular destaque, como a ampliação do ensino fundamental de oito para nove anos, as políticas de ação afirmativa (Programa a cor da cultura, Leis 10.639/2003 e 11.645/2008) e, de modo estrutural, a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da

Educação (FUNDEB). Apesar desse cenário de mudanças na área da gestão educacional, vários programas foram mantidos no formato original, destacando-se o Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE). Por outro lado, novos programas foram implantados, a fim de contribuir com os processos de democratização da escola, com destaque para o Programa Nacional de Fortalecimento de Conselhos Escolares (DOURADO, 2007). No âmbito do PDDE, foram encaminhados recursos para viabilizar ações dos seguintes Programas do MEC: Escola Aberta, Mais Educação, Escola Acessível, Água na Escola, Escola do Campo, Ensino Médio Inovador, Escolas Sustentáveis, Atleta na Escola, Mais Cultura na Escola e ampliação do PDE escola. Além disso, em 2009, o PDDE foi ampliado para toda a educação básica.

5.3 A ORIGEM DO PMDE/PDDE

O Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (PMDE) foi a primeira política de descentralização de recursos da educação que propiciou a escolas, em âmbito nacional, o recebimento, a gestão e a fiscalização de recursos públicos. Iniciou no ano de 1995, no primeiro mandato do governo Fernando Henrique Cardoso, atendendo somente ao ensino fundamental, que, naquele período, era o nível prioritário no atendimento às crianças e adolescentes em idade escolar obrigatória. No caso deste estudo, é importante situar que o PMDE/PDDE, política pública de financiamento à educação, se estabelece numa configuração de Estado capitalista com predomínio de políticas macroeconômicas de ajuste fiscal.

O PDDE, conforme dito anteriormente, atravessou períodos de diferentes governos no Brasil e passou por inúmeras (re)formulações, no decorrer de sua implementação, com continuidade nos dois mandatos do governo Lula da Silva e nos governos da Presidenta Dilma Rousseff.

No ano de 2015, completou um ciclo de 20 anos dessa modalidade de assistência financeira da União aos estados, DF e municípios. Neste estudo, foi analisado cada um desses períodos através do aprofundamento de documentos, normas, resoluções, pesquisas, notícias e entrevistas que permitiram identificar cada (re)formulação ocorrida no Programa e quais interferências, efeitos e possibilidades a chegada desses recursos promoveram na gestão escolar e financeira das escolas públicas brasileiras. A seguir apresento o contexto de

influência na formulação da política PMDE/PDDE no governo de Fernando Henrique Cardoso.

5.3.1 O contexto de influência na formulação do PMDE/PDDE no governo Fernando Henrique: a política educacional brasileira na década de 1990

Na década de 1990⁸⁹, paralelo ao contexto de reabertura política com a retomada democrática e a Constituição cidadã de 1988, o Brasil vai incorporando, por acordos firmados pelos governos brasileiros, uma reforma do Estado. Essa reforma é desenhada no bojo de um novo padrão de acumulação capitalista, em decorrência de crise estrutural do capitalismo, e é influenciada por políticas internacionais de cunho neoliberal. Para legitimar essa nova ordem, foram introduzidos novos padrões tecnológicos e formas mais flexíveis de organização do trabalho e da produção, pautados no paradigma da racionalidade econômica, com implicações diretas na organização do mundo da economia, do trabalho e da educação. O Estado de bem-estar-social, nessa perspectiva, foi classificado como ineficiente, ineficaz e pouco produtivo; o Estado neoliberal, com suas estratégias de ajustes estruturais que legitimavam o consenso em torno dos padrões de relações sociais vigentes, foi estabelecido em muitos países, com diferentes graus de alinhamento.

O delineamento desse processo conferiu a um pequeno grupo de países a hegemonia do capital financeiro, deixando à margem da globalização periférica a maioria dos países pobres: “Se espalha a crença nas virtudes do mercado e, ao mesmo tempo, a crença que o Estado deve ter um papel residual nas políticas sociais” (MERRIEN, 2008, p.68). Coloca-se em prática o programa neoliberal com estratégias de privatização, individualização, contratualização e focalização de políticas sociais. O autor salienta que, nesse período, os países da América Latina, com a crise da dívida, sofrem pressões para reformar seus sistemas nestas direções, bem como os países da Europa central e do leste depois do fim do comunismo.

No Brasil, o neoliberalismo começa a ascender no início dos anos 1990, com a posse de Fernando Collor de Mello na Presidência da República, tendo sofrido certa descontinuidade durante a Presidência de Itamar Franco⁹⁰ e uma aceleração na gestão do

⁸⁹ Sobre este contexto ver Peroni (2003) e Shiroma, Moraes e Evangelista (2004).

⁹⁰ Análise do período Collor, Itamar e FHC: Yanaguita (2010) e dissertação de mestrado de Silveira (2009). Disponível em: <<http://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/16218/000694385.pdf?sequence=1>>.

Presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC), principalmente no seu primeiro mandato (1995-1998).

No governo de Collor de Mello (1990-1992)⁹¹, teve início um período de reajustes da nação brasileira, conforme a lógica da ‘nova ordem mundial’, e o mercado passou a regular com mais intensidade as relações humanas e, assim, todos os direitos sociais. As políticas educacionais, nesse governo, foram marcadas por forte clientelismo, privatização e enfoques fragmentados. Enquanto se debatia e discutia a redemocratização e o novo paradigma sobre a gestão educacional, o governo Collor mantinha uma assessoria formada por políticos conservadores, inclusive no MEC, caracterizando, em matéria de política educacional, um período impregnado de muito discurso e pouca ação. (YANAGUITA, 2010).

Entre os documentos que apresentavam as intenções desse governo para o setor educacional estavam: *Programa Nacional de Alfabetização e Cidadania (PNAC)*, de 1990; *Programa Setorial de Ação do Governo Collor* na área de educação (1991-1995), que tinha por meta inserir o país na nova revolução tecnológica pela qual atravessava o mundo, exprimindo propostas de situar o Brasil no mundo moderno; *Brasil: um Projeto de Reconstrução Nacional* (1991). Tais propostas apontavam para a educação como fonte potencializadora das possibilidades de um desenvolvimento sustentado e de uma sociedade democrática. Assim, as ideias de equidade, eficiência, qualidade e competitividade são introduzidas na educação. Simultaneamente, propostas de empresas e de organismos internacionais foram elaboradas e inseridas nesse contexto (1992), mas foram apreciadas apenas no governo subsequente.

No governo de Itamar Franco (1992-1994), as diretrizes governamentais na área educacional foram expressas no *Plano Decenal de Educação para Todos (1993-2003)*, sendo este o documento decisivo às políticas educacionais voltadas para a educação básica, com ênfase para o ensino fundamental. A elaboração desse Plano, coordenada pelo MEC, pode ser considerada um desdobramento da participação do Brasil na Conferência Mundial de Educação para Todos, realizada em Jomtien (Tailândia/1990). Conforme dados analisados no estudo de PAZ (2005), as raízes do PMDE/PDDE advém dessas duas referências. O Plano enfatiza a escola como foco principal da atuação das políticas educativas, afirmando que o fortalecimento da gestão escolar e a ampliação da autonomia da escola, tornou-se a direção prioritária da política educacional (MEC, 1993).

⁹¹ Este presidente, afastado do cargo pelo impeachment, governou o Brasil por dois anos e foi substituído pelo seu vice, Itamar Franco.

Nesta Conferência, organizada pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a cultura (UNESCO), pelo Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e pelo Banco Mundial (BM), foi aprovada a Declaração Mundial de Educação para Todos, a qual tratou de medidas urgentes para assegurar uma educação básica de qualidade para *todos*. Dos 155 governos que subscreveram a declaração, os nove países com maior taxa de analfabetismo do mundo (Bangladesh, Brasil, China, Egito, Índia, Indonésia, México, Nigéria e Paquistão) conhecidos ali por “E-9”⁹², comprometeram-se a agilizar políticas educativas articuladas a partir desse fórum.

A influência desses organismos internacionais nas políticas públicas brasileiras, nesse período, é indicada por Cury (2002, p. 260):

[...] fator que na década de 1990 avultou de maneira muito significativa foi a presença dos órgãos internacionais, distinguindo-se os órgãos multilaterais de financiamento como as agências do Banco Mundial (do tipo BID e BIRD), dos órgãos voltados para a cooperação técnica (do tipo UNICEF e UNESCO). Como os caminhos da globalização implicaram a reforma do Estado e como esta significou um grande afastamento do Estado de vários campos de atividade, com o enxugamento das contas públicas, boa parte dos investimentos em educação não foi contemplada com a poupança interna. Desse modo, o investimento externo acertado junto a Bancos – investimento que é dívida a pagar – foi mais do que um empréstimo. Ele veio acompanhado de critérios contratuais (nem sempre transparentes) e mesmo de metodologias já predefinidas.

A conferência de Jomtien, portanto, aparece como um divisor de águas no cenário das políticas educacionais brasileiras. Nesse período, são elaborados documentos referência para a educação no País. São eles: o Plano Decenal de Educação para Todos (1993), o Acordo Decenal de Educação para Todos (1994), o Pacto pela Valorização do Magistério e Qualidade da Educação (1994), a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN/1996), o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF/1996), o Plano Nacional de Educação (PNE/2001). É importante assinalar que os eventos e documentos da Educação para Todos, no Brasil, foram marcados por articulações políticas e consequentes conteúdos nas orientações para a política educacional, que configuram o que chamei de “divisor de águas”. De acordo com Farenzena (2002), os documentos peculiares da Educação para Todos no Brasil foram marcados pela

⁹² O Grupo chamado E-9, pelos organismos internacionais, composto por nove países, contam em seu conjunto com 3,3 bilhões de habitantes – ou seja, mais de 50% da população mundial. Neles vivem mais da metade das crianças do mundo em idade escolar e mais de 40% das que se encontram fora da escola. Concentram ainda cerca de 70% dos 771 milhões de analfabetos de todo o planeta.

definição de competências e de colaboração das esferas de governo na gestão e no financiamento da educação, relacionando-se esta estratégia à centralidade da valorização salarial e profissionalização do magistério.

A partir de 1995, Fernando Henrique Cardoso assume o governo federal⁹³ iniciando a reforma do Estado apresentado pelo Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE)⁹⁴ através do “Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado”. Conforme Pereira (1998, p. 11), a atribuição desse Ministério foi de estabelecer as condições para que o governo aumentasse sua governança. Para isso, sua missão específica era de orientar e instrumentalizar essa reforma, nos termos definidos pela Presidência. Através deste Plano, a reforma devia 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, MARE, 1995). Segundo o documento, o Estado gerou distorções e ineficiências ao tentar assumir funções diretas de execução, e, nesse sentido, “reformular o Estado significa transferir para o setor privado as atividades que podem ser controladas pelo mercado” (BRASIL, MARE, 1995, p.11). Com a disseminação desse plano, as funções do Estado são delimitadas por via da descentralização de cunho neoliberal.

Nas palavras do governo, na época, a área social também se torna o alvo da reforma gerencial, dada a reconhecida necessidade de uma administração pública mais eficiente, visando modernidade e eficiência (PEREIRA, 1998). É a aposta do governo Fernando Henrique nas organizações sociais: “[...] esse tipo de entidade, além de se constituir em um espaço intermediário entre o Estado e o mercado, contribuindo para o fortalecimento das instituições democráticas, é mais eficiente e garante melhor qualidade para a realização destes serviços do que as organizações estatais ou privadas” (PEREIRA, 1998, p. 235). Nestes termos, as organizações não-governamentais (ONGs) são parceiros ideais; são a emergência do público em um novo sentido, nem privado, nem estatal, um terceiro setor. Em entrevista concedida a Roberto Pompeu de Toledo (1998), Fernando Henrique afirma: “Elas [as ONGs] são o elo entre o Estado e a sociedade, mas não só isso: são agentes catalisadores de mudanças. Por isso digo: caso se tenha alguma coisa a pedir é melhor pedir a uma ONG do que ao Estado” (TOLEDO, 1998, p. 326).

⁹³ Na revisão bibliográfica sobre o período Fernando Henrique e reforma do estado brasileiro tomei por referência estudos de: PERONI, 2003, 2006, 2007; CURY, 2002; DRAIBE, 2003; YANAGUITA, 2010; HERMIDA, 2012; FRANÇA, 2005; GONÇALVES; LUZ; CRUZ, 2004; SANTOS, 2010.

⁹⁴ <http://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/planodiretor/planodiretor.pdf>. Acesso em mar. 2015.

O primeiro programa do governo Fernando Henrique, nesses moldes, foi o Programa Comunidade Solidária (PCS)⁹⁵ que tinha por objetivo “contribuir na articulação da sociedade brasileira, mobilizando recursos humanos, técnicos e financeiros para o combate eficiente à pobreza e à exclusão social” (CARDOSO, 1997, p. 3). A atuação concentrou-se nos municípios mais pobres do país de maior incidência de analfabetismo. Além da atuação do Programa Comunidade Solidária, então subordinado à Presidência da República, o MEC agiu nesta área através de parcerias com governos municipais, estaduais, e ONGs, fornecendo material didático, financiamento e treinamento para alfabetizadores.

A relação estreita que as ONGs mantiveram com o Programa Comunidade Solidária foi pautada, por um lado, pela busca da autonomia jurídica e financeira destas instituições de maneira a garantir continuidade para os projetos sociais propostos; e, por outro lado, pela preocupação em organizá-las em rede a fim de integrar os diferentes projetos sociais, tornando-os mais eficientes no combate à exclusão social. Apesar do empenho do Governo FHC, a autonomia financeira foi frustrada. Com isso, o PCS realizou, apenas em parte, o seu propósito de organizar a capacidade da sociedade de se auto-organizar (PERES, 2005, p. 123).

Segundo a avaliação do referido autor, [...] o papel atribuído às ONGs, de participação no processo democrático a partir de uma mobilização e organização sociais específicas que propiciassem o surgimento de atores coletivos capazes de transporem os seus interesses aos interesses puramente singulares, mostrou-se reduzido. Segundo este autor a proposta do PCS de organizar a sociedade, idealizar projetos para o seu desenvolvimento social a partir de um grupo formado a convite e escolher quem executaria os projetos apenas entre aqueles que apoiavam uma determinada política de governo, foi equivocada (PERES, 1995). O equívoco parece ter sido propô-la confiando na vocação e na “maturidade” da sociedade brasileira para desempenhá-las (CARDOSO, 1995). O novo desenho das políticas sociais não assegurou continuidade a diversos programas (PERES, 2005, p. 124).

De acordo com Silva (2008) o governo de Fernando Henrique articulou, com essa Reforma, medidas legislativas, mudança regulatória e ações governamentais para uma reordenação estratégica do papel do Estado, que deveria passar de impulsionador do desenvolvimento para o de impulsionador da competitividade da economia. Para tanto, transferiu patrimônio público para o mercado, mudou a relação do Estado com o mercado e a sociedade, considerando o Estado como complementar ao mercado (SILVA, 2008, p. 42).

⁹⁵Instituído pelo Decreto n. 1.366, de 12 de janeiro de 1995, para o enfrentamento da fome e da miséria. Até dezembro de 2002, o Programa esteve vinculado diretamente à Casa Civil da Presidência da República e foi presidido pela então primeira-dama do país, Ruth Cardoso.

Nesse sentido, Peroni argumenta:

[...] o Plano de Reforma do Estado, [...] busca racionalizar recursos, diminuindo o seu papel no que se refere às políticas sociais. E dá-se em um contexto em que a proposta do governo federal para fazer frente à crise do capital baseia-se na atração de capital especulativo, com juros altos, o que tem aumentado as dívidas interna e externa, provocando uma crise fiscal enorme nos estados e municípios. Isso nos leva a crer que a proposta de descentralização apresentada pela União consistiu e continua consistindo, em um repasse, para a sociedade, das políticas sociais. Portanto, o que aparentemente seria uma proposta de Estado mínimo, configura-se como realidade de Estado mínimo para as políticas sociais e de Estado máximo para o capital. (PERONI, 2007, p. 03).

Os efeitos, desse modelo de Estado também foram analisados por Hermida (2012), num estudo que tratou sobre “a reforma educacional na era FHC”. De acordo com as considerações apresentados pelo autor, o governo Fernando Henrique iniciou a reforma do Estado, impondo uma visão economista aos problemas sociais, na medida em que entregou a direção política e econômica ao Fundo Monetário Internacional (FMI), através da assinatura de acordos (assinados em 1998 e 1999). Esses acordos ficaram conhecidos como os mais lesivos que o país já assinou na sua história e tinham como objetivo principal o estabelecimento de metas para que a geração de recursos fosse principalmente utilizada para o pagamento das dívidas privada e assumida. A receita, baseada na manutenção de políticas econômicas com altas taxas de juros, provocou no país uma grande recessão e a maior abertura da economia brasileira à economia global (HERMIDA, 2012, p. 1454). Essa reforma e os acordos realizados na “era FHC” , segundo este autor, provocaram no país: o desmonte do parque industrial e produtivo nacional; o desemprego em grande escala; a desnacionalização da economia; o abandono da produção agrícola; e a transferência do patrimônio público para incentivar a instalação, no território nacional, de empresas multinacionais.

Os reflexos dessa reforma na política educacional brasileira demandam o estabelecimento de um mecanismo objetivo e universalista de arrecadação e repasse de recursos mínimos para as escolas. Verifica-se, no movimento dessas normas, a incorporação pelo MEC dos eixos da política de financiamento sugerida pelos organismos internacionais e pelo setor empresarial. Desse modo, as diretrizes passam a ressaltar o financiamento e a avaliação como a base da reforma educacional, realizada por modificações na política de gestão e financiamento do ensino. O governo federal implementou a política de descentralização atrelada à política de financiamento do ensino (FRANÇA, 2005).

De acordo com Santos (2010), “com a Reforma do Estado, as políticas oficiais para a educação passam a conjugar a teoria econômica do liberalismo com conceitos pedagógicos”. A concepção de habilidades e competências é um dos principais pilares dessa pedagogia, no qual cada indivíduo terá de agora em diante de cuidar de adquirir um pacote de habilidades mediante as quais desenvolva as competências desejadas pelo mercado empresarial. A certificação dessas habilidades e competências constituiria no passaporte para a empregabilidade. O aprender, nesta concepção, está associado às vantagens mercantis disponibilizadas para os estudantes: “Assim sendo, a política educacional deveria promover uma educação que fornecesse habilidades e competências adequadas à realidade profissional que vem sendo requisitado pelo meio produtivo” (SANTOS, 2010, p. 26).

Segundo estudos de Draibe (2003), a reforma educacional, nesse período, limitou-se ao ensino fundamental, embora também iniciada, de modo parcial, nos níveis médio e infantil. Mas aqui também, inovações e mudanças afetaram o conjunto do sistema educacional, incidindo sobre várias dimensões e planos. Entre os planos estudados pela autora, destaca-se no Quadro 15:

Quadro 15: Planos para Educação no Governo Fernando Henrique Cardoso

PLANOS	MEDIDAS
Plano da qualidade e conteúdos do ensino	Reforço e a ampliação dos programas nacionais de capacitação docente, sendo a TV Escola o principal deles;
Parâmetros Curriculares (PCNs)	Modernização dos conteúdos do ensino fundamental e médio.
Plano das avaliações educacionais	Em apoio às atividades de supervisão e monitoramento da qualidade do ensino: além da modernização e da rotinização da produção de estatísticas educacionais, a ação central foi a implantação do sistema nacional de avaliações pedagógicas.
Plano do financiamento do ensino fundamental	A medida central foi a reforma do financiamento e da sistemática de gastos do ensino fundamental, por meio do Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef).
Plano da organização e sistema decisório	As medidas principais envolveram a radical descentralização dos programas federais de apoio ao ensino fundamental e, por intermédio do Fundef, de estímulo à municipalização daquele nível de ensino.

Nota: Elaborado pela autora.

Draibe (2003) destaca, ainda, que a descentralização e o reforço da redistributividade do gasto foram outras das diretrizes implementadas pela transferência de recursos para estados, municípios e diretamente para as próprias escolas, em quase todos os programas

federais de apoio ao ensino fundamental: Programa da Descentralização da Merenda Escolar, Programa TV Escola e Programa de Manutenção e Desenvolvimento de Ensino (PMDE), posteriormente transformado no PDDE, foco desta tese. Segundo ela, é possível identificar três orientações ou preferências das autoridades educacionais na época que envolveu o PMDE:

1^a A opção por uma *modalidade radical de descentralização* – aquela que transfere recursos diretamente para as escolas, reforçando sua autonomia e, mais ainda, para as suas associações de pais e mestres. Além do reforço da autonomia escolar, é claro o objetivo de encorajar a participação da comunidade – professores e pais – na gestão escolar.

2^a A introdução da *progressividade no gasto educacional*: os *per capita* por aluno foram definidos de modo a beneficiar as escolas das regiões mais pobres.

3^a A redução do clientelismo na alocação de recursos: a fixação do *per capita* automatizou o repasse de recursos, antes negociados no ‘balcão’ dos projetos ‘especiais’ do FNDE e absolutamente manipulados na barganha política (DRAIBE, 2003, p. 79).

De acordo com Cury (2002, p. 196), nos dois mandatos do presidente Fernando Henrique, ocorreu uma “intensa e diversificada obra de mudanças no âmbito da educação escolar”. O foco nesse período, como dito anteriormente, era no ensino fundamental, onde eram selecionados e destinados os recursos para metas e objetivos considerados urgentes e necessários. A justificativa para a implantação dessas políticas, nas palavras do referido autor, apresentavam um sentido “[...] pouco satisfatório do princípio da equidade como se este fosse substituto do da igualdade. Não há saída para as políticas da educação básica sem um horizonte universalista próprio do princípio da igualdade” (CURY, 2002, p. 196).

Estudos que analisaram esse período da educação brasileira (DRAIBE, 2003; HERMIDA, 2012) indicaram que, nessa época, existiram dois projetos educacionais, de naturezas diferentes, que evidenciaram, na sua complexidade, o confronto de princípios e ideias no que diz respeito a concepções de homem, de educação e de sociedade⁹⁶.

Um deles, elaborado nos gabinetes do MEC/INEP, representava os interesses da classe dominante e política que ocupava postos estratégicos de poder na era Fernando Henrique e, o outro, elaborado por setores da sociedade civil, principalmente por entidades sindicais e estudantis, associações acadêmicas, universitárias e científicas, pretendeu, e ainda hoje pretende, apresentar-se como proposta alternativa aos projetos hegemônicos, com propostas ancoradas em concepções políticas diferentes. O principal objetivo era de construir

⁹⁶ Dados apresentados no estudo de Hermida (2012) sobre a reforma educacional na era Fernando Henrique (1995/1998 e 1999/2002): duas propostas, duas concepções.

coletivamente uma proposta que se constituísse numa alternativa, fundamentada na CF de 1988.

Essa proposta estava ancorada por princípios éticos voltados para a busca da igualdade e de justiça social, a partir de concepções de ser humano, de democracia, de sociedade, de mundo, de educação, de autonomia e de gestão radicalmente diferentes daquelas que setores sociais hegemônicos utilizavam para manter a lógica neoliberal, subordinada aos interesses do grande capital especulativo. Dos dois projetos, o que passou a reger os destinos da educação nacional foi aquele instrumentado pelo Poder Executivo e as autoridades do MEC no governo Fernando Henrique.

De acordo com Hermida (2012), com a reeleição de Fernando Henrique, em 1998, os princípios neoliberais se estabelecem no poder e o Brasil continua subscrevendo a estratégia que os países capitalistas centrais determinaram para os países capitalistas periféricos ou em via de desenvolvimento.

Depois de ceder à vontade do capital internacional – através dos acordos assinados em 1998 e 1999 – este governo entregou a direção política e econômica ao Fundo Monetário Internacional (FMI). Esses acordos ficaram conhecidos como os mais lesivos que o país já assinou na sua história. A receita, baseada na manutenção de políticas econômicas com altas taxas de juros, provocou no país uma grande recessão e a maior abertura da economia a economia global.

A educação brasileira passou por reformas⁹⁷ em sua estrutura e orientações, destacando-se as seguintes: redistribuição de recursos; descentralização da execução do gasto; reforço da progressividade e redistributividade dos recursos; reequilíbrio regional da alocação; descentralização; desconcentração de recursos e funções; incentivo à participação dos pais nas escolas; parcerias de governos com a sociedade civil; modernização dos conteúdos; diversificação das carreiras; criação de sistemas nacionais de capacitação docente; e criação de um sistema nacional integrado de avaliações educacionais.

Por meio desta breve caracterização do período abordado, das crises do capitalismo e suas repercussões sobre o Estado e seus processos de reforma, é possível identificar algumas de suas relações com a educação, a partir de diretrizes estabelecidas e políticas implementadas.

⁹⁷ Conforme Draibe (2001).

5.3.2 A origem do PMDE: os múltiplos fluxos na formação da agenda governamental

No início do governo de Fernando Henrique, a Reforma gerencialista se propõe a estabelecer uma administração pública mais eficiente, visando modernidade e eficiência. Nessa perspectiva, a política educacional, através do MEC, incorpora eixos da política de financiamento sugerida pelos organismos internacionais e pelo setor empresarial. Desse modo, as diretrizes da reforma educacional passam a ressaltar o financiamento e a avaliação, realizada por modificações na política de gestão e financiamento do ensino. Um dos programas de governo que surge atendendo essas características é o PMDE.

5.3.3 O Fluxo de Problemas

Como referido no capítulo inicial deste estudo, em que foi descrito o Modelo adotado por Kingdon, uma questão apenas será percebida como problema – enquanto objeto passível de formulação de uma política pública, de um programa ou de um projeto – quando despertar uma ação, a ser desempenhada por parte dos formuladores de políticas públicas, que passam a observar o problema de forma ativa por acreditarem que devem fazer algo a respeito.

O problema elencado pelo governo de Fernando Henrique, no período, era a morosidade e desperdício no uso de recursos, o que levou a situar a descentralização para as escolas como instrumento de aumento da eficiência e promoção da autogestão e autonomia escolar (conceitos presentes no modelo gerencialista da nova gestão pública).

Nas entrevistas realizadas, no FNDE, com os formuladores da política, foi explicitado como o MEC encaminhou a resolução desse problema e o caminho trilhado para elaboração do texto da política. Um ator central na formulação da política⁹⁸ (Entrevista 1), quando questionado sobre o que motivou a criação de tal política, argumentou:

Isso já estava no programa de governo, certo. O Programa do FHC já previa essa mudança na tramitação do repasse dos recursos públicos para a educação Básica. Então o que se tinha era um entendimento de que o recurso passava por um percurso muito longo até chegar a sua destinação final, entendeu? O que se queria era acabar com isso, facilitar esse entrave que se tinha e por conta disso se tinha a certeza de que boa parte do dinheiro se perdia nos labirintos... Então o fato de ele chegar de forma mais direta na mão do gestor da escola pra poder facilitar e mais que isso para atender necessidades básicas e emergentes da escola (BORGES, FNDE 22 de outubro de 2015).

⁹⁸ Entrevista concedida por BORGES, Vander Oliveira. Entrevista I. [out. 2015]. Entrevistadora: Andréia da Silva Mafassoli. Brasília, 2015.

E relata como o programa foi criado⁹⁹:

Pois então no mês de janeiro do ano de 1995, quando houve a mudança de governo, o então presidente do FNDE, que foi nomeado para ocupar esse cargo, aqui chegou, e era um nobre desconhecido, mas desde o início disse que queria trabalhar com a equipe da casa tanto que não trouxe ninguém de fora para ocupar cargo coisa nenhuma e já chamou as pessoas que ocupavam funções e fez reunião com as direções e na reunião já falou “Vander, tem um programa de governo que o MEC já falou que vai adotar de imediato (grifo meu), implantar imediatamente assim que assumisse (Ministro Paulo Renato na época) e eu fui a pessoa encarregada de fazer isso e eu preciso de alguém pra fazer isso acontecer e essa pessoa é você” (tinha acabado de me conhecer), o cara acabou de me conhecer – mas por que assim que não entendi? “Ora você tem perfil que irá me atender nessa necessidade. Você não está aceitando?” Eu falei muito pelo contrário eu estou é surpreso com a sua confiança, mal você me conheceu e já está me chamando para esse trabalho de confiança, um Programa estratégico do governo pra fazer acontecer e queria que fosse rápido. Eu me senti lisonjeado. Eu não sou de correr da raia, muito pelo contrário, agradeço a confiança, agradeço demais essa oportunidade e a partir de agora você pode deixar comigo. Foi assim e o fato é que nos debruçamos em cima disso pra poder então viabilizar o modus operandi de como a coisa devia acontecer e no meio de maio pra junho de 1995 já estava pro Brasil inteiro, implantado em 1995, a gente fez a partir da concepção do programa, de manual (eu acho que até tem cópia na biblioteca do FNDE desse material do início do programa) que a gente fez pra poder orientar estados e municípios e na época o nome era PMDE (Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino), mas no alcance era para o ensino Fundamental. O fato é que de maio pra junho de 1995 já estava no Brasil inteiro, implantado de uma maneira simplificada né... Porque não é igual a hoje, que ele tomou um monte de dimensão, já tem outro formato. Se mantém o PDDE básico, mas tem uma série de outras ações que estão ali incorporadas (BORGES, 22 de outubro de 2015).

Conforme este relato, no primeiro mês de governo foi encaminhado a elaboração do Programa, ou seja, tal iniciativa já estava prevista na agenda governamental que solicitou a sua formulação a um técnico de carreira com capacitação para tal.

5.3.3.1 O Fluxo de Alternativas na formulação do PMDE

Segundo Kingdon (2013) as proposições que apresentam maior resiliência e aceitabilidade dos formuladores de políticas públicas são aquelas tecnicamente viáveis, com custos toleráveis e valores compartilhados. Assim, dentro do conjunto de ideias disponíveis, algumas propostas são alçadas à superfície do “caldo primitivo de políticas”, momento em que também emergirão as alternativas a serem analisadas por aqueles que participam do processo decisório.

Para estabelecer o “repasso de recursos às escolas” na agenda do governo Fernando Henrique, um dos técnicos/burocrata do FNDE passou a estudar modelos e alternativas para criar soluções que permitissem essa ação. Nesse fluxo, o ator formulador da política, fez alguns esclarecimentos na entrevista em relação aos desafios iniciais enfrentados para

⁹⁹ A transcrição da fala dos entrevistados, no texto, será colocada em moldura para diferenciar de uma citação bibliográfica.

elaborar o Programa. Um deles diz respeito ao formato adotado para o dinheiro chegar às escolas e a ideia de criar as unidades executoras:

*Nós tínhamos a ideia do que queríamos fazer... os governos são assim né... desenha o programa... o modus operandi é que não vem junto aí você tem que descobrir, não é! Essa ideia de unidade executora é que não fazia parte do programa, entendeu... então a gente teve que inventar isso, entendeu, a gente pensava mandar dinheiro para escola como? Se a escola é uma instituição pública, porém ela não tem uma personalidade própria, tá certo, ela tá atrelada ou vinculada a uma secretaria de educação, essa sim que tem a sua estrutura, sua personalidade, etc... Como é que vou fazer esse negócio? Tem que formalizar isso entendeu? Mas como é que vou fazer isso acontecer? **Aí é que surgiu a ideia da unidade executora representada por essas representações**, não é, dentro da própria escola. Mas nem todas têm isso! Se não tem não pode ficar prejudicado, tem que ter um caminho. Foram as secretarias... Queríamos tirar das secretarias, queria tirar não, não era esse o objetivo, o objetivo era o dinheiro chegar à escola, tá certo, mas não deu pra ser 100% né. **Então a gente criou essa figura chamada unidade executora** para viabilizar, pra representar a escola do ponto de vista formal e tudo mais. Eu me lembro, inclusive, que na época nós começamos a nos deparar com **obstáculos legais**. Eu não sei dizer quais exatamente, mas **burocracias da legislação**, porque esse mecanismo de passar recurso era corriqueiro e tudo da forma usual, quer dizer, você manda para secretaria de estado, pros municípios, isso era feijão com arroz... Agora esse outro não, a gente tinha problemas no próprio SIAFI¹⁰⁰ e muitas coisas, muito por menores, passar recursos direto do governo federal para as unidades, nessa proporção e tudo, em todo Brasil, teve que aparelhar muita coisa. Não teve nenhum teste piloto, não teve tempo pra isso. Estou te falando, foi janeiro, e no fim de maio já estava na rua. Estava funcionando. (BORGES, FNDE, 22 Out. de 2015).*

Em relação à criação das unidades executoras, outro ator implementador do PMDE esclareceu que este era um problema de ordem técnica, pois “a escola beneficiária do Programa não tinha personalidade jurídica própria e, por esta razão, não havia a possibilidade de abrir uma conta bancária em seu nome para receber os recursos” (PAZ, 2015, p. 75). Segundo ele, a alternativa do governo foi a aproveitar as organizações sociais, instituídas pelos pais de alunos, professores, diretores e servidores da escola, conhecidas pela denominação de caixa escolar, associação de pais e mestres, conselhos escolares e similares. Essas associações, para fins da **política de descentralização de recursos materializada no PDDE**, denominaram-se **Unidade Executora Própria (UEX)** e a elas se atribuiu o papel de gestora da execução e do controle social dos recursos da União, repassados a escolas pelo FNDE.

5.3.3.2 O Fluxo político na formulação do PMDE

No fluxo de política (*political stream*), os acordos são delimitados pela barganha, decorrente do convencimento estabelecido entre especialistas (*policy stream*) na busca pelo

¹⁰⁰ É o Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI) que consiste no principal instrumento utilizado para registro, acompanhamento e controle da execução orçamentária, financeira e patrimonial do Governo Federal.

consenso. A busca pela convergência dos três fluxos elucidada os motivos pelos quais determinadas situações emergem com relevante grau de importância para um governo que atuará de forma a modular as ideias para torná-las políticas públicas efetivas (KINGDON, 2013).

Conforme relatado por um ator formulador do PMDE, para o MEC tornar o Programa possível:

*A determinação era que fosse uma coisa prioritária. Bom daí começamos a nos deparar com esses pormenores, de natureza operacional, entendeu, que arranhava a legislação em alguns pontos, começou os receios, os SIAFI... **vamos na fazenda com a equipe do SIAFI**, olha está rolando isso... um programa de governo [...] vamos ter que aparelhar... acionamos o pessoal da Fazenda e no que foi pertinente acertou o SIAFI e aí comecei a ficar receoso de que iríamos ter problema com o controle externo e falei isso para o nosso presidente, dizendo que teríamos problemas com o controle externo quando botasse isso em prática, vão acontecer situações que **o TCU pode nos criar problemas** e aí o que nós vamos fazer? Ele dizia, se tiver obstáculos, passa por cima... e me traga o problema que nos vamos resolver, **se for pra mudar, fazer decreto, legislação para adaptar**, você me fala que nos vamos fazer... eu falei nem precisa de tanto, o que precisa é menor... vamos fazer o seguinte, vamos agir com cautela, de forma preventiva, eu estou prevendo problemas com o TCU, amanhã, hoje não, na hora de nos fiscalizar... vamos antecipar isso? Vamos ao TCU? Vamos levar o Ministro nosso lá? Conversei com ele, troquei ideia, justifiquei. Ele disse, grande sacada, vamos fazer. Na época Paulo Renato, o ministro, agendamos e foi maravilhoso o negócio no TCU, me lembro como hoje, fomos à área técnica, eu representando, o presidente do FNDE e o Ministro Paulo Renato. **No TCU estavam todos os ministros do TCU no auditório e a equipe técnica também, os ministros todos, o nosso também [...]** (BORGES, FNDE, 22 Out. de 2015).*

Conforme destacado por esse ator, o PMDE era um programa prioritário do governo Fernando Henrique e para colocá-lo em funcionamento, em poucos meses, tiveram que superar alguns entraves legais, jurídicos e políticos e para isso, articularam agendas com outros ministérios e órgãos do governo e, inclusive, junto ao Tribunal de Contas da União, para viabilizar o PMDE e fazer o dinheiro chegar às escolas.

Segundo Paz¹⁰¹ (2007, p. 14), a criação do PMDE, implementado durante o primeiro mandato do Presidente Fernando Henrique, deu-se no âmbito da Reforma do Estado, sob a égide do novo paradigma da administração pública. O Programa foi apresentado em maio de 1995, início da adoção das diretrizes que iriam privilegiar a descentralização das políticas e a autonomia da escola. Foram seguidos os princípios da Gestão Pública Empreendedora, teoria que fundamentava esse governo, visando colocar em prática os conceitos de descentralização, flexibilidade, transparência, autonomia e responsabilização.

Sobre esses princípios, Adrião e Peroni (2007) argumentam que esse Programa guarda profundas relações com o processo de reforma do Estado iniciado nos anos 1990, uma vez

¹⁰¹ O técnico do FNDE Adalberto Domingos Paz participou do processo inicial de implementação do PMDE/PDDE e durante 10 anos atuou como subgerente e coordenador de Avaliação e Acompanhamento de Programas do FNDE.

que a definição das políticas públicas para a educação no Brasil, desde então, ocorre em meio ao processo de contenção de recursos financeiros na área social, sendo esta iniciativa, de repasse de dinheiro direto para as escolas, parte de um conjunto de reformas no campo da educação para os países latino-americanos, articulado com os interesses econômicos externos.

Nos documentos estudados¹⁰², sobre o período de formulação do PMDE/PDDE, foram indicadas como raízes do Programa:

- *A Conferência de Educação Para Todos*, convocada pela UNESCO, UNICEF, PNUD e Banco Mundial e realizada em Jomtien na Tailândia, em março de 1990, que resultou na Declaração Mundial de Educação para Todos.
- *O Plano Decenal de Educação para Todos (1993-2003)*, que apresentava um conjunto de diretrizes de política em processo contínuo de atualização e negociação, e cujo horizonte aponta para a necessidade de se reconstruir o sistema nacional de educação básica. O Brasil assumiu esse compromisso.
- A escola: foco principal de atuação das políticas educacionais. Direção prioritária da política educacional: Fortalecimento da gestão escolar e ampliação de sua autonomia: financeira, administrativa e pedagógica.

Além desses referenciais, constava nas propostas do MEC para a educação, nesse período, redirecionar sua atuação com base, entre outras diretrizes, na descentralização:

[...] O MEC deverá executar cada vez menos e exercer cada vez mais uma função de articulação, na coordenação da ação dos estados e municípios. [...] Todas as ações serão orientadas com vistas à descentralização crescente, com o objetivo último de atingir diretamente a escola, contribuindo para o fortalecimento da sua gestão. (MEC, 1993, p. 23).

Nas entrevistas realizadas, também foram questionados os objetivos iniciais dessa política que pretendia fazer o dinheiro chegar direto na escola. Sobre isso, foi esclarecido que:

Era eliminar obstáculos, entaves, desvios de recursos, esse país nosso sempre teve corrupção, claro que em alguns momentos mais em outros menos, mas o fato é que isso não é novidade né, existiam alguns que se preocupavam em fazer estudos para poder calcular de cada centavo de recurso público que era empregado, quantos que eram desviados. Quer dizer, então, a coisa chegava nesse ponto de ficar se fazendo cálculos de quanto se desviava de recursos do Brasil. Então tinha coisas desse tipo. Então tinha esse propósito de dar uma racionalidade na dinâmica do financiamento da educação, colocando recurso na mão de quem esta

¹⁰² Esse histórico do período inicial de formulação do PDDE foi fornecido, em arquivo eletrônico, pelo professor Adalberto Domingos Paz, técnico de carreira do FNDE, na visita que realizei a autarquia em outubro de 2015. Acessei ao primeiro documento publicado sobre o PMDE “o Manual de Procedimentos de 1995”, pesquisas, entrevistas e demais materiais. Entre outros documentos, acessei um ppt elaborado por esse servidor do FNDE, sobre a origem e evolução do PDDE em dez anos de sua implementação (1995 a 2005).

convivendo com o problema porque às vezes uma escola parece uma coisa simples, não tem nenhuma lâmpada não é? Coisa mais besta, mas isso pode implicar na falta de uma aula. Dá pra medir o prejuízo? Não tem como medir, então uma lâmpada custa 5 reais... uma aula, duas aulas e se for 10 e se for um mês? E por aí vai, um cano quebrado, não tem água na escola e como o aluno terá aula? Coisas assim. [...] (BORGES, FNDE 22 de outubro de 2015).

Outro ator entrevistado (ENTREVISTA 3), técnico do FNDE desde o início do PMDE, esclarece quais foram os objetivos iniciais dessa política:

Na verdade, o que era a ideia do PDDE, primeiro foi para atender uma agenda de campanha do governo FHC dentro da lógica de Jomtien pelo compromisso firmado entre Brasil e demais, no momento em que se busca resgatar o papel da escola dentro dessa ideia da globalização e, devido às mudanças no mundo da informação e informatização, passa a escola a ser importante para formar essas pessoas e precisava dar a ela o tratamento necessário e daí esse compromisso assumido na agenda do governo que decidiu em fortalecer as escolas, primeiro, administrativamente, pedagogicamente e financeiramente. E a ideia do financeiramente, na leitura que faço, é que é um dos aspectos a impulsionar os demais aspectos. Ou seja, eu preciso de recursos para tocar as questões pedagógicas e demais coisas, então assim vamos dar autonomia. Essa era a palavra-chave, autonomia financeira, política e pedagógica. Daí a descentralização. Então vamos mandar o dinheiro para escola para que ela possa se empoderar e implementar suas políticas educacionais (PAZ, FNDE, 23 de outubro de 2015).

Em relação ao conceito de descentralização, que pretende estimular a participação da sociedade na esfera pública, “tem como finalidade a aproximação entre financiamento e administração, tanto nas relações do poder público com o mercado, quanto na transferência de responsabilidades para os municípios e para a escola no caso da educação”. (ADRIÃO; PERONI, 2007, p. 49). Assim, pode ser justificada a restrição do financiamento público para a educação, alegando que os problemas educacionais não decorrem da falta de recursos, mas da falta de uma melhor administração dos mesmos.

Segundo estudos de Cruz (2004) o Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado esboça o intuito de reformar o Estado e apresenta os propósitos do Governo do Brasil, desde o início dos anos de 1990, de reconceber o papel do Estado, retirando-lhe obrigações importantes para a conquista de uma sociedade menos desigual, veiculando também o ideário neoliberal que se opunha à capacidade interventiva do Estado como implementador de políticas de corte social. [...] a partir dessa posição, define como objetivo “criar condições para a reconstrução da administração pública em bases modernas e racionais, tendo como eixo uma administração pública gerencial” (BRASIL, 1995, p. 10).

A Resolução do FNDE nº 12, de 10 de maio de 1995 (BRASIL, 1995), aprova o Manual de Procedimentos Operacionais Relativos às Transferências de Recursos Federais às Escolas das Redes Estadual e Municipal de Ensino Fundamental a ser utilizado pelo FNDE, no financiamento do Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (PMDE), em 1995. A Figura 7 apresenta a imagem da capa do Manual desse período:

Figura 7: Primeiro Manual de Procedimentos do PMDE



Fonte: Arquivo do FNDE (fornecido por Adalberto Paz em out. 2015)

Conforme esta primeira normativa, o objetivo era promover melhorias na infraestrutura física e pedagógica das unidades de ensino e incentivar a autogestão escolar. O Programa deveria repassar, diretamente às escolas públicas do ensino fundamental e organizações não governamentais sem fins lucrativos que atuassem com educação especial, dinheiro para custeio e manutenção de suas atividades, com recursos oriundos do Salário-Educação, distribuídos pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), segundo o número de alunos matriculados no ensino fundamental.

O documento cita o art. 211 da Constituição Federal que, em seu parágrafo 1º, estabelece que a União, além de financiar o sistema federal de ensino, “prestará assistência técnica e financeira aos Estados, Distrito Federal e aos Municípios para o desenvolvimento dos seus sistemas de ensino e o atendimento prioritário à escolaridade obrigatória” (BRASIL, 1995b).

Tinha por finalidades:

- Garantir, supletivamente, a manutenção das escolas, otimizando a alocação e aplicação dos recursos, a partir do envolvimento da comunidade escolar.
- Concorrer para a melhoria do atendimento das necessidades básicas das escolas, procurando assegurar-lhes as condições mínimas de funcionamento.

Nesse período, os critérios para distribuição dos recursos seguiam os valores especificados no Quadro 16:

Quadro 16: Critérios de Distribuição dos Recursos do PMDE – 1995

Número de alunos por Escolas	Valor Anual por Escola em R\$	
	Regiões NO, NE e CO	Regiões SD, SL e DF
Até 50	600	500
De 51 a 100	1.000	700
De 101 a 250	2.000	1.400
De 251 a 500	3.000	2.100
De 501 a 750	5.000	3.500
De 751 a 1.000	7.000	4.900
De 1.001 a 1.500	8.000	5.600
De 1.501 a 2.000	11.000	7.700
Mais de 2.000	15.000	10.500

Fonte: Apresentação PDDE em ppt (PAZ, 2005).

O critério de distribuição era a matrícula no ensino fundamental e as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste recebiam um valor maior do que as regiões Sul, Sudeste e o Distrito Federal. Os recursos, inicialmente, deveriam ser repassados para a Secretaria Estadual ou Municipal de Educação ou para a unidade executora das escolas (UEX), sendo destinados apenas ao custeio das despesas das escolas e poderiam ser usados na:

- Manutenção e conservação do prédio escolar;
- Aquisição de material necessário ao funcionamento da escola;
- Capacitação e aperfeiçoamento de profissionais da educação;
- Avaliação da aprendizagem;
- Implementação do projeto pedagógico;
- Aquisição de material didático/pedagógico
- e desenvolvimento de atividades educacionais diversas (BRASIL, 1995).

Nesta normativa, o PMDE era executado mediante a celebração de convênio entre o FNDE e os governos estaduais, municipais e do Distrito federal e já estava colocada a possibilidade de repasse para uma unidade executora (UEX), mas não era obrigatório. O recurso poderia ser repassado para a secretaria estadual ou municipal de educação ou para a

UEx das escolas (BRASIL, 1995b). O Quadro 17 demonstra que o número de escolas com UEx era bem reduzido no primeiro ano de implementação do Programa.

Quadro 17: Estatísticas da implementação do PMDE em 1995

<i>Esfera</i>	Escolas			R\$ 1.000
	Com UEX	Sem UEX	Total	
Estadual	7.017	33.892	40.909	124.027
Municipal	4.626	98.771	103.397	105.325
Total	11.643	132.663	144.306	229.348

Fonte: Apresentação PDDE em Power Point (PAZ, 2005)

Em relação a esse momento inicial de implementação da política, o repasse de recursos era por meio de convênios. Nesse período, foram firmados 2.526 convênios, de acordo com dados apresentados pelo técnico do FNDE, ator implementador do PMDE. Sobre a dinâmica dos convênios o mesmo esclarece o seguinte:

*[...] Os entraves eram de ordem prática, porque na época era convênio, então, como repassar os recursos? Convênio é um instrumento, que ainda é de extrema burocracia para um programa como esse e um programa que acaba por não tornar universal, pela falta de capacidade técnica pra elaborar convênio. A grande maioria dos municípios estava inadimplente de alguma forma com o governo federal e daí o recurso não era liberado. Por força disso, se fazia arranjos formais de uma complexidade muito grande. Porque a gente firmava um convênio com a prefeitura ou com a secretaria de educação para a rede estadual e como as prefeituras tinham problemas com INSS, etc, e daí a gente fazia um convênio com a secretaria de educação que fazia um subconvênio com as prefeituras, era um modelo muito complexo, quase de inviabilizar o acesso aos recursos. Muito amarrado para o programa. Resumindo, os principais entraves eram a questão da credibilidade (TCU), a questão da própria dificuldade burocrática e legal que o tribunal servia, a questão do **modelo de repassar o dinheiro que era muito complexo via convênio**. (grifo meu) [...] (PAZ, FNDE, 23 de outubro de 2015).*

Entre os entraves políticos e técnicos para formulação do Programa, esse ator destacou a burocracia e a complexidade no trâmite dos convênios, entraves legais e normativos que teriam que ser validados pelo Tribunal de Contas da União (TCU). Sobre esses desafios na formulação de políticas públicas Wu (2014) argumenta que “apesar da prioridade frequentemente dada para a superação de obstáculos políticos, geralmente as barreiras técnicas podem ser mais desafiadoras na formulação de políticas públicas”. (WU, 2014, p. 61). Segundo ele, as dificuldades começam com a compreensão da causa do problema a ser abordado e dos objetivos buscados, a fim de consolidar e examinar as opções de política específicas capazes de abordar essas preocupações. Nesse sentido, salienta que os gestores

públicos enfrentam inúmeras restrições substanciais na formulação de políticas públicas. Se não houver um entendimento comum sobre a fonte de um problema de política pública e não houver uma forma de determinar qual das muitas interpretações possíveis está correta, por exemplo, os gestores terão dificuldade em reconhecer quais objetivos seguir, onde procurar por alternativas, ou quais critérios utilizarem para filtrar ou classificar as opções de políticas.

A partir dos documentos analisados e das entrevistas realizadas com os técnicos do FNDE, atores centrais na formulação e implantação do PMDE, essa política pública se originou de um programa de governo, ou seja, estava previsto na agenda governamental, logo no início do primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso.

Ao sintetizar o contexto de influência descrito acima, foi possível identificar grupos de interesse que influenciaram, inclusive órgãos internacionais, na formulação do PMDE/PDDE. Foi identificada, também, a construção dos discursos políticos e as definições e diretrizes político-ideológicas do período que redefiniram o papel do Estado, evidenciando as principais motivações, as finalidades e os entraves para a criação dessa política pública de financiamento da educação. Tais diretrizes privilegiaram a descentralização das políticas e a autonomia da escola, seguindo os princípios da Gestão Pública Empreendedora¹⁰³, teoria que fundamentava esse governo. Essa concepção de administração pública, que propõe novas relações do Estado com os cidadãos tem por base os seguintes princípios:

Compromisso – correspondendo à missão e às metas que as organizações definem para si mesmas e que constituem um pacto entre o poder público e os cidadãos. Nesse sentido, a escola adota esse compromisso.

Transparência – viabilização do controle político e social, por intermédio de diversas modalidades de avaliação, a partir da definição de objetivos para cada ação dos programas, com a identificação dos responsáveis, a fixação de metas físicas e financeiras a serem alcançadas e a identificação de indicadores de desempenho.

Autonomia – significa o exercício de graus de liberdade suficientes para que a tomada de decisão possa responder de forma ágil e adequada às eventualidades.

Responsabilização – é a consequência mais imediata, pela qual cada agente, em qualquer nível funcional, responderá pelos efeitos e resultados decorrentes da ação a ele confiada.

Tais princípios estavam presentes no Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado no Brasil, que introduziu na administração pública a cultura e as técnicas gerenciais

¹⁰³ PAZ, 2005, p. 35; PEREIRA, 1998.

modernas. O PMDE/PDDE contemplou esses princípios em sua formulação e implementação, descentralizando o repasse e a gestão financeira dos recursos. Repassou a responsabilidade pelo seu gerenciamento às comunidades escolares, criando a figura de uma entidade de direito privado (UEX) para gerenciar os recursos na escola, para promover uma lógica mercantil gerencial para dentro da escolas.

De acordo com estudos realizados sobre esse período (GONÇALVES, LUZ, CRUZ, 2004; PERONI, ADRIÃO, 2007; MOREIRA, 2012) o PMDE/PDDE e demais programas da época (Alfabetização Solidária, FUNDESCOLA), operacionalizam os propósitos do Estado neoliberal, entre eles, a eficiência, a administração gerencial, a desregulamentação, na gestão das escolas públicas de ensino fundamental. Nesse sentido, verificou-se a existência de significativos vínculos do PDDE com os marcos regulatórios do Estado contemporâneo, os quais resultam do processo de alteração das formas produtivas e educativas, condicionando mudanças nas relações econômicas e políticas e estabelecendo uma maneira diferente do Estado inserir-se na realidade social.

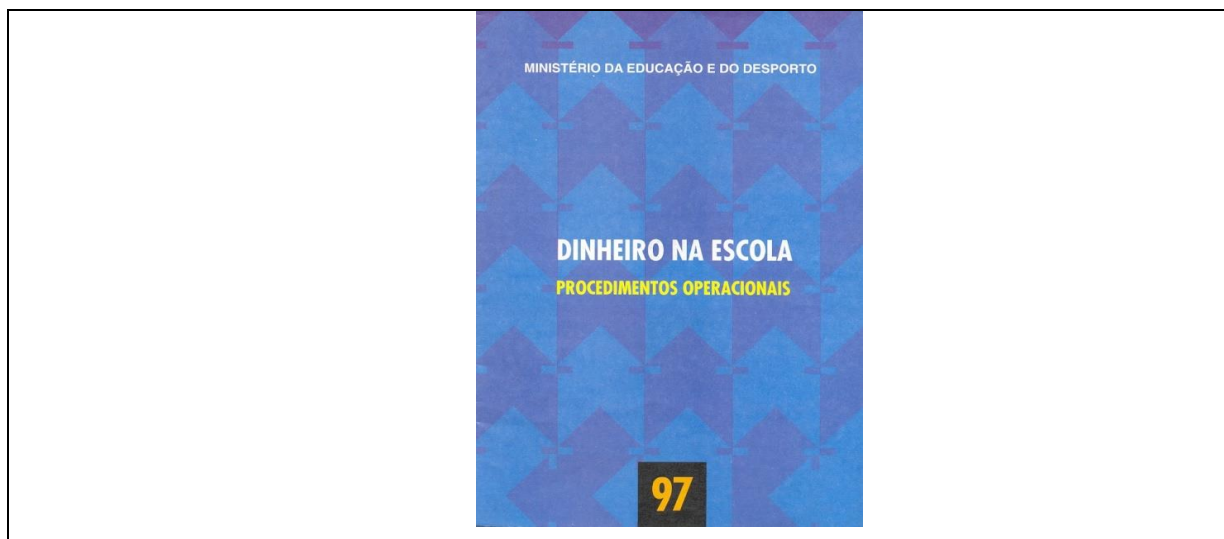
5.4 (RE)FORMULAÇÕES OCORRIDAS NO PDDE NO CICLO DO GOVERNO FERNANDO HENRIQUE (1995 A 2002)

Nesta seção do estudo, analiso e evidencio as (re)formulações/movimentos da política pública PDDE, as características e influências que foram sendo acrescentadas no ciclo governamental do Presidente Fernando Henrique Cardoso. No ano de 1995, primeiro mandato do governo Cardoso, a política PMDE foi criada. A seguir, apresento as primeiras modificações que ocorreram nesse primeiro ciclo de governo.

5.4.1 (Re)formulações do PMDE no ano de 1997

Consta no banco de dados do FNDE, a Resolução nº 03, de 04 de março de 1997, que estabeleceu os critérios e formas de transferências de recursos financeiros às escolas públicas do *ensino fundamental* das redes estadual e municipal e às escolas de educação especial, mantida por organização não governamental, sem fins lucrativos, à conta do Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (PMDE). A Figura 8 apresenta a capa do Manual de orientações sobre o PDDE, em 1997.

Figura 8: Segundo Manual de Procedimentos do PMDE, em 1997



Fonte: Arquivo do FNDE (fornecido por Adalberto Paz em out. 2015)

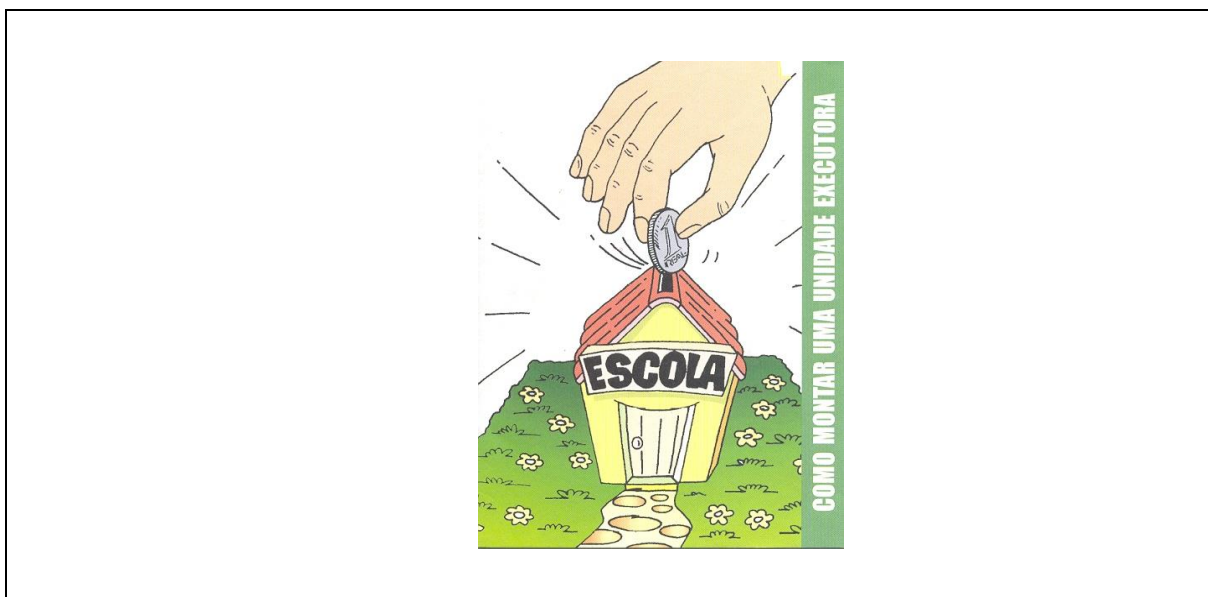
Segundo essa Resolução:

O Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental – PMDE – consiste na transferência de recursos financeiros em favor das escolas de ensino fundamental, destinados a garantir, supletivamente, a manutenção destas. [...] As escolas públicas, localizadas nas Regiões Sul, Sudeste e no Distrito Federal, com mais de 150 (cento e cinquenta) alunos, e nas Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, com mais de 200 (duzentos) alunos, somente serão beneficiadas se dispuserem de Unidades Executoras próprias.

Nesse ano iniciou a obrigatoriedade de repasse diretamente para as unidades executoras, de “dinheiro para custeio e manutenção de suas atividades” (BRASIL, 1997a). Segundo dados apresentados pelas pesquisadoras Theresa Adrião e Vera Peroni, em relatório de pesquisa¹⁰⁴ sobre o PDDE, a partir de 1997, com base na ideia de que a própria comunidade é quem sabe aplicar o dinheiro para resolver os seus problemas, para que esses recursos chegassem diretamente às escolas passou a exigir-se que cada instituição escolar criasse a sua unidade executora. Para que cada escola se organizasse em relação a essa medida, o FNDE elaborou um manual com as orientações, conforme a Figura 9:

¹⁰⁴ Acesso ao relatório em: <<http://www.observe.ufpa.br/docs/Programa%20Dinheiro%20Direto%20na%20Escola.pdf>>.

Figura 9: Primeiro manual de orientações para criação da Unidade Executora



Fonte: Arquivo do FNDE (fornecido por Adalberto Paz em out. 2015).

As escolas com mais de 99 alunos, para receberem os recursos, precisariam criar, obrigatoriamente, uma unidade executora, ou seja, uma “[...] entidade de direito privado, sem fins lucrativos, representativos da comunidade escolar (caixa escolar, conselho escolar, associação de pais e mestres, etc.), responsável pelo recebimento e execução dos recursos financeiros recebidos pelo FNDE [...]” (BRASIL, 1997a). Não possuindo UEx o dinheiro era transferido para secretaria estadual de educação ou para a prefeitura municipal.

A Unidade Executora, portanto, tinha como função administrar recursos transferidos por órgãos federais, estaduais, municipais, advindos da comunidade, de entidades privadas e provenientes da promoção de campanhas escolares, bem como fomentar atividades pedagógicas da escola (BRASIL, 1997a, p.11). Dessa forma, o manual orientava que, além dos recursos do FNDE, os demais recursos também seriam de responsabilidade das UEx. Com esse dinheiro, a escola poderia adquirir material permanente, fazer sua manutenção e conservação, capacitar e aperfeiçoar os profissionais da educação, contratar setores para elaborar processos e indicadores de avaliação da aprendizagem, implementar seu projeto pedagógico e desenvolver atividades pedagógicas diversas (BRASIL, 1997b).

A partir dessa normativa, os valores passaram a ser divididos entre despesas de custeio e de capital. Os valores foram alterados de acordo com o Quadro 18:

Quadro 18: Alteração de valores na distribuição dos recursos do PMDE – 1997

Número de alunos por Escolas	Valor Anual por Escola em R\$					
	Regiões NO, NE E CO*			Regiões SL, SD e DF		
	Custeio	Capital	Total	Custeio	Capital	Total
De 21 a 50	600	-	600	500	-	500
De 51 a 100	1.300	-	1.300	1.100	-	1.100
De 101 a 250	2.300	400	2.700	1.500	300	1.800
De 251 a 500	3.200	700	3.900	2.200	500	2.700
De 501 a 750	5.300	1.000	6.300	3.700	800	4.500
De 751 a 1.000	7.500	1.400	8.900	5.200	1.000	6.200
De 1.001 a 1.500	8.600	1.700	10.300	7.000	1.200	8.200
De 1.501 a 2.000	12.000	2.400	14.400	8.000	2.000	10.000
Mais de 2.000	16.000	3.000	19.000	12.000	2.500	14.500

Fonte: Resolução nº 03, de 04 de março de 1997.

Além desses repasses, as escolas localizadas nos municípios selecionados pelo Programa Comunidade Solidária receberam um adicional de 30% para aquisição de material escolar. Também, foi ampliado o atendimento para a Educação Especial, conforme especificado no Quadro 19:

Quadro 19: Critérios de distribuição de recursos na educação especial – 1997

Número de alunos por Escolas	Valor Anual por Escola em R\$		
	Custeio	Capital	Total
De 06 a 25	350	350	700
De 26 a 45	600	600	1.200
De 46 a 65	900	900	1.800
De 66 a 85	1.200	1.200	2.400
De 86 a 125	1.600	1.600	3.200
De 126 a 200	1.900	1.900	3.800
De 201 a 300	2.300	2.300	4.600
Mais de 300	3.000	3.000	6.000

Fonte: Resolução nº 03, de 04 de março de 1997.

5.4.2 (Re) formulações do PMDE/PDDE no ano de 1998

A Resolução nº 6, de 13 de maio de 1998, dispõe sobre os valores dos repasses de recursos financeiros aos Estados e Municípios, no exercício de 1998, para atendimentos aos Programas de Alimentação Escolar - PNAE e de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – PMDE:

Art. 1º - Os valores dos repasses de recursos financeiros aos Estados e Municípios, no exercício de 1998, para atendimentos aos Programas de Alimentação Escolar (PNAE) e de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (PMDE) serão calculados com base nos dados de matrícula nas respectivas redes de ensino apurados no Censo Escolar de 1997.

Art. 2º - Na ocorrência de transferência, de estabelecimentos da rede estadual para a rede municipal de ensino após o recenseamento citado no artigo anterior, ficam as Secretarias Estaduais de Educação responsáveis pelo repasse dos recursos recebidos ao Município correspondente.

A partir da Medida Provisória nº 1.784, de 14 de dezembro de 1998, o PMDE passou a ser denominado Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), conforme especificado no texto da referida norma:

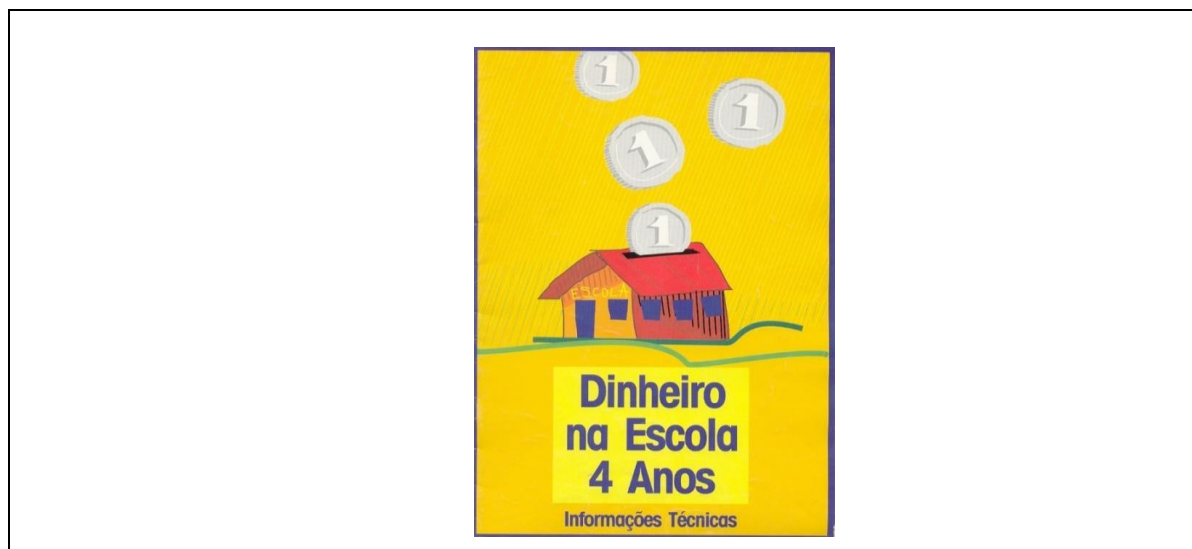
Art. 8º: Fica instituído, no âmbito do FNDE, o Programa Dinheiro Direto na Escola, com o objetivo de prestar assistência financeira às escolas públicas do ensino fundamental das redes estaduais, municipais e do Distrito Federal e às escolas de educação especial qualificadas como entidades filantrópicas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

Com essa Medida, o PDDE foi institucionalizado e a forma de transferência de recursos foi alterada a partir das seguintes definições:

- O PMDE foi alterado e passou a chamar-se Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE);
- Foi abolida a obrigatoriedade de celebração de convênios, como condição para liberação de recursos, e autorizou o uso dos saldos;
- Foram alterados os procedimentos de apresentação prestação de contas, atribuindo-se sua análise aos tribunais de contas ou conselhos de contas dos entes.

Nesse ano o FNDE apresentou um estudo referente ao Programa que avaliou os quatro anos de execução do PDDE, entre os anos de 1995 a 1998. A Figura 10 indica a capa deste estudo:

Figura 10: Dinheiro na escola 4 anos



Fonte: Arquivo do FNDE (fornecido por Adalberto Paz em out. 2015)

No referido manual, foi apresentado o Quadro 20, comparativo do início do Programa até o ano de 1998:

Quadro 20: Comparativo da execução do PMDE/PDDE – 1995 a 1998

ITENS	ANO			
	1995	1996	1997	1998
ESCOLAS COM UEX.	11.643	27.426	48.266	54.591
Estadual	7.017	20.322	28.550	30.021
Municipal	4.626	7.104	19.045	24.570
ONG	0	0	671	-
ESCOLAS S/ UEX.	132.663	140.334	58.445	75.041
Estadual	33.892	22.974	9.090	7.459
Municipal	98.771	117.360	49.355	67.582
TOTAL DE ESCOLAS	144.306	167.760	106.711	129.632
Nº DE ALUNOS	28.350.229	31.287.583	26.672.800	28.857.262
VALOR DA TRANSFERÊNCIA	229.348	259.743	279.428	304.337

Fonte: Manual FNDE: Dinheiro direto na escola 4 anos.

De acordo com esse Quadro, no decorrer da implementação da política, pela exigência legal, o número de escolas com UEx quadruplicou entre os anos de 1995 e 1998 e o volume

de recursos aumentou apenas 32%. O total de escolas atendidas reduziu no último ano analisado. O motivo dessa redução foi comentado na entrevista realizada com um dos técnicos do FNDE que acompanha a implementação do PDDE, desde o seu início. Segundo ele:

*[...] outra questão que a gente via de entrave, e acho que esse ninguém deve ter comentado é a **falta de uma base de dados confiável** (grifo meu). Eu quero dizer com isso que as escolas e alunos eram de declaração da prefeitura (antes do Censo escolar) então se eu posso declarar para receber dinheiro eu declaro além. Eu tenho números para mostrar isso! Do tipo assim, no primeiro ano 140 mil escolas, no segundo 160 e com o censo caiu para 120. (PAZ, FNDE, 23 de outubro de 2015).*

Conforme a declaração de PAZ (ENTREVISTA 3) “a falta de uma base de dados confiável”, em relação ao número de alunos das escolas beneficiários do PMDE/PDDE, permitiu que algumas prefeituras informassem um número de escolas e de alunos irreal, para receber mais recursos. Isso ficou evidenciado no ano de 1996, quando o número de escolas atendidas foi maior. Nesse período não havia ainda o programa Educacenso¹⁰⁵, que estabelece como unidade de investigação dados mais confiáveis da escola, do aluno e do professor.

No Relatório de Gestão do FNDE de 1998, indica que o PDDE foi executado de forma descentralizada, destinando recursos para manutenção, capacitação de profissionais e compra de material didático-pedagógico. Os recursos financeiros foram repassados às escolas públicas estaduais e municipais e do Distrito Federal que ministravam o ensino fundamental, e, às vezes, às organizações não governamentais sem fins lucrativos, que ministravam a educação especial, para manutenção e conservação do prédio escolar. Segundo o Relatório, com a criação de UEx a comunidade poderia participar da vida escolar e decidir, em conjunto com a diretoria da escola, onde, quando e como aplicar os recursos. O Programa apresentou crescimento de 368%, de 1995 a 1998, com aumento de 11.643 unidades executoras para 54.591 no final deste ano (RELATÓRIO DE GESTÃO, 1998, FNDE).¹⁰⁶ Porém, conforme destacado anteriormente sem nenhum acréscimo nos valores repassados.

Outra ação ocorrida no ano de 1998, que tem relação com o PDDE, foi o Fundo de Fortalecimento da Escola (FUNDESCOLA), programa oriundo de um acordo de

¹⁰⁵ Em 1997 o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (Inep), passou a ser o órgão oficial, na esfera federal, encarregado pelos levantamentos estatísticos educacionais. Até o ano de 2006 a unidade básica da coleta de dados do Censo Escolar era a escola, e o levantamento das informações era feito por questionário padronizado, aplicado diretamente em todos os estabelecimentos de ensino públicos e privados. Este modelo correspondeu ao Sistema Integrado de Informações Educacionais (SIED). A partir de 2007 o Censo Escolar adota um novo modelo, o Sistema “Educacenso”, que estabelece como unidade de investigação, além da escola, o aluno e o professor. O Sistema Educacenso incorpora tecnologias, sustentadas pela utilização de “ferramentas web” na coleta, organização, transmissão e disseminação dos dados. (Portaria nº 316, de 4 de abril de 2007). Fonte: <http://ces.ibge.gov.br/base-de-dados/metadados/inep/educacao-basica.html>. Acesso em março de 2015.

¹⁰⁶ Fonte: <http://www.fnde.gov.br/fnde/institucional/relatorios/relat%C3%B3rios-de-atividades>

financiamento entre o Banco Mundial (BM) e o MEC. A missão do programa era o desenvolvimento da gestão escolar, com vistas à melhoria da qualidade das escolas do ensino fundamental e à permanência das crianças nas escolas públicas, nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Para realizar tais propósitos¹⁰⁷, o programa privilegia o desenvolvimento de ações que funcionem em sinergia com outras iniciativas e programas governamentais de educação, entre eles o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE); o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB); o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF). Esse Programa constitui-se de um conjunto de três projetos, Fundescola I, II e III entre os anos de 1998 a 2010¹⁰⁸.

O Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE), como principal “produto”¹⁰⁹ do Fundescola, buscava o aperfeiçoamento da gestão da escola pública e a melhoria da qualidade de ensino, mediante a elaboração do Plano. De acordo com as condições impostas pelo Fundescola e BM, só podem participar do projeto PDE Escola, as unidades escolares com mais de duzentos alunos matriculados no ensino fundamental; que apresentam condições materiais mínimas de funcionamento e com um diretor que exercesse liderança forte na comunidade escolar e, por fim, ter UEx constituída, para receber, administrar e prestar contas dos recursos repassados pelo programa (BRASIL/MEC/FUNDESCOLA, 2002). Portanto, as UEx passam a receber/gerir também os recursos do PDE Escola, ou seja, o formato do PDDE se estende a outros programas.

Nesse processo, a escola é tida como responsável pela melhoria da qualidade de ensino e o projeto visa a modernizar a gestão e a fortalecer a autonomia da escola, segundo um processo de planejamento estratégico que se sobrepõe ao projeto político-pedagógico (PPP), da escola, instituindo uma forma de gestão que fragmenta as ações escolares, sem uma direção política que as aglutine em proposta educacional mais articulada e com sentido político. A visão estratégica do programa incide sobre a organização racional do sistema, a partir da aquisição, pelos agentes escolares, de “atributos gerenciais”, “ferramentas de gestão” e “treinamento” (OLIVEIRA, FONSECA e TOSCHI 2005).

¹⁰⁷ Segundo o Manual de Operação e Implementação do Projeto (Brasil/MEC/FUNDESCOLA, 2002).

¹⁰⁸ Existiam 12 ações do Fundescola em pleno desenvolvimento: Planejamento estratégico da secretaria (PES), Plano de desenvolvimento da escola (PDE), Projeto de Melhoria da Escola (PME), Escola Ativa, Programa de gestão e aprendizagem escolar (Gestar), Programa de apoio à leitura e à escrita (Praler), Padrões mínimos de funcionamento das escolas (PMFE), Microplanejamento educacional, Levantamento da situação escolar (LSE), Projeto de adequação do prédio escolar (Pape), Espaço Educativo - Construção de Escolas e Programa de melhoria da qualidade do mobiliário e equipamento escolar (PMQE).

¹⁰⁹ Os documentos oficiais referia-se aos projetos que compõem o FUNDESCOLA como “Produtos”.

Uma pesquisa realizada por Gonçalves, Luz e Cruz, (2004), explicita a relação entre PDDE e FUNDESCOLA. O PDDE é indicado como um dos produtos esperados na contemplação dos objetivos do Fundescola I, cujo objetivo era financiar investimentos em melhorias escolares de forma a garantir um padrão mínimo de qualidade do ensino e contribuir para a redução das desigualdades sócio educacionais entre as regiões do País (BRASIL. FNDE,2004a). No Fundescola II, o PDDE também é indicado como um produto esperado das suas ações que, além da vinculação à melhoria do desempenho dos sistemas públicos de ensino fundamental, visa ao “fortalecimento das escolas e das instituições públicas por elas responsáveis, com base em uma estrutura coordenada de gerenciamento e inserida em um contexto de mobilização e controle social” (BRASIL. FNDE, 2004b). Outras ações do FUNDESCOLA, no âmbito da autonomia e gestão das escolas, utilizavam critérios similares aos da estrutura do PDDE, uma vez que o Projeto de Adequação dos Prédios Escolares (PAPE), o Programa de Melhoria da Escola (PME) e o PDE Escola também usavam o sistema de UEx das Escolas para o repasse dos recursos, o que lhes imputava obrigações e impunha, igualmente, a execução de ações que, até então, estavam sob responsabilidade das Secretarias de Educação, porém com uma complexidade maior, em virtude dos critérios rígidos e burocráticos no processo de prestação de contas e pelo maior volume de recursos. (GONÇALVES, LUZ e CRUZ, 2004).

5.4.3 (Re) formulações do PDDE no ano de 1999

A Resolução nº 3, de 21 de janeiro de 1999, apresenta o PDDE e orienta o seu funcionamento para o ano corrente:

Art. 1º O **Programa Dinheiro Direto na Escola** consiste na transferência pelo FNDE de recursos financeiros consignados em seu orçamento em favor das escolas públicas do ensino fundamental das redes estadual, do Distrito Federal e municipal e escolas de educação especial, mantidas por organizações não governamentais, sem fins lucrativos, de forma a contribuir, supletivamente, para a manutenção de cada estabelecimento de ensino.

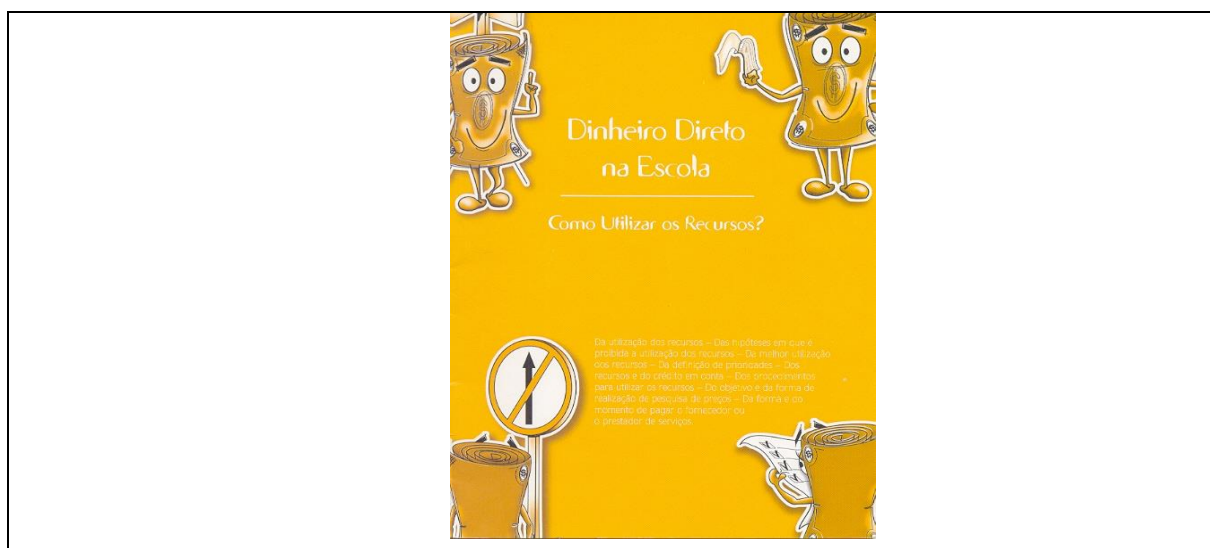
Parágrafo único. O Programa Dinheiro Direto na Escola adotará o **princípio redistributivo dos recursos** disponíveis de modo a garantir um **padrão mínimo de qualidade do ensino** e contribuir para **redução das desigualdades sócio educacionais entre as regiões do país**.

Os recursos transferidos à conta do Programa seriam destinados à cobertura de despesas que concorressem para a garantia de funcionamento e de pequenos investimentos

das escolas beneficiárias, tais como: I - aquisição de material permanente; II - manutenção, conservação e pequenos reparos da unidade escolar. III - aquisição de material de consumo necessário ao funcionamento da escola; IV - capacitação e aperfeiçoamento de profissionais da educação; V - avaliação de aprendizagem; VI - implementação de projeto pedagógico; e VII - desenvolvimentos de atividades educacionais.

As principais (re)formulações nesse ano foram a automação dos processos, a atualização cadastral, que passou a ser pela Internet e o repasse direto para as escolas acima de 99 alunos matriculados. As novas orientações foram repassadas no manual indicado na Figura 11:

Figura 11: Dinheiro Direto na Escola: Como utilizar os recursos?



Fonte: Arquivo do FNDE (fornecido por Adalberto Paz em out. 2015)

5.4.4 (Re) formulações do PDDE no ano de 2000

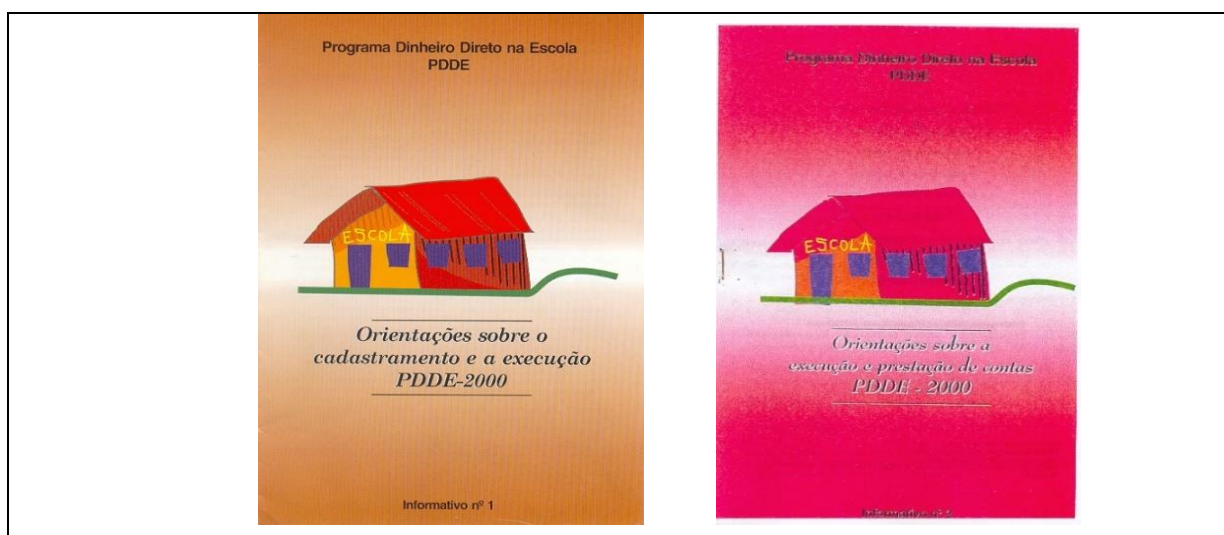
A Resolução nº 8, de 08 de março de 2000, dispõe sobre os critérios e forma de transferência dos recursos do PDDE às **escolas públicas de ensino fundamental** das redes estadual, do DF e Municipal que tenham sido **recenseadas pelo MEC** no ano imediatamente anterior ao do atendimento, e que contavam, no período do recenseamento, com um número acima de 20 alunos matriculados. Com essa normativa os **saldos financeiros**, como tais entendidos as disponibilidades de recursos existentes, em 31 de dezembro, nas contas bancárias em que foram depositados, poderiam ser **reprogramados** para o exercício seguinte, com estrita observância ao objeto de sua transferência, exceto os recursos repassados

mediante celebração de convênios, previstos na normativa. Outras alterações:

- Proibição de formação de consórcio, para efeito de constituição da UEx, que envolva escolas integrantes de redes de ensino de distintas esferas de governo;
- Abolição da exigência de apresentação da ata da assembleia de eleição e posse do diretor de UEx;
- Estabelecimento da data de 15 de maio com o prazo limite de cadastramento para efeito de recebimento de recursos à conta do PDDE.

Retorna ao FNDE a responsabilidade pelo julgamento das prestações de contas e são abolidos os formulários de prestação de contas das UEx, prefeituras e secretarias de educação. Nesse ano, foram encaminhados dois manuais de orientações (informativo nº 1 e informativo nº 2) conforme demonstram a Figura 12:

Figura 12: Orientações sobre o cadastramento e a execução do PDDE 2000



Fonte: Arquivo do FNDE (fornecido por Adalberto Paz em out. 2015)

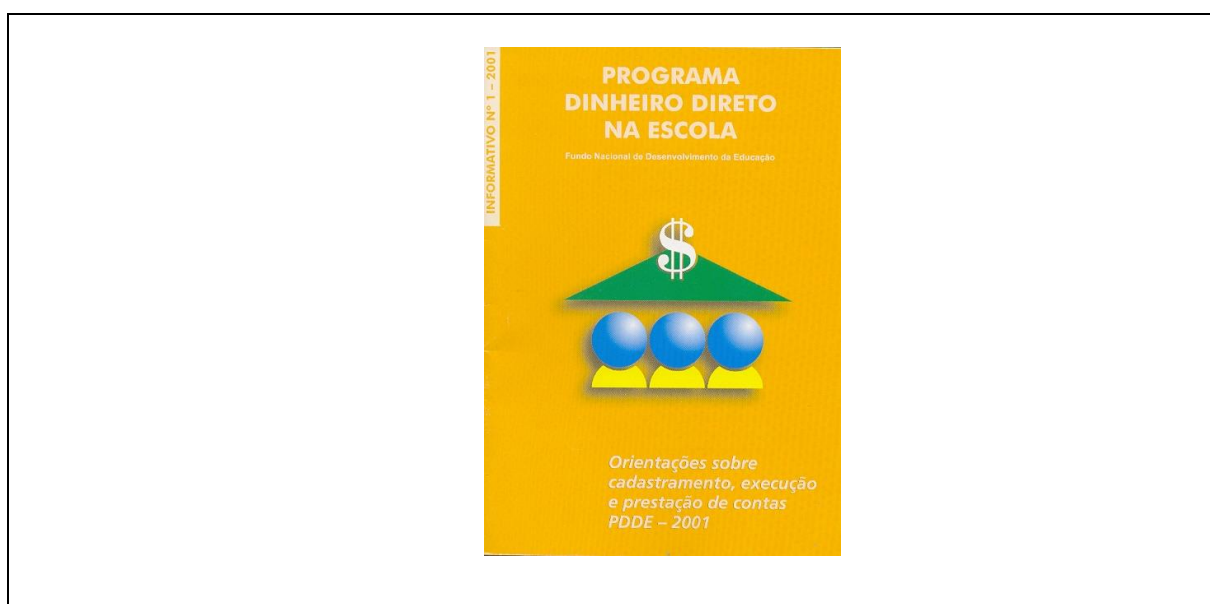
5.4.5 (Re) formulações do PDDE nos anos de 2001 e 2002

Já nos anos finais do segundo mandato do Presidente Fernando Henrique, poucas alterações ocorreram no PDDE. No ano de 2001 o Programa foi normatizado pela Resolução nº 9, de 20 de março de 2001 e pela Resolução nº 15, de 7 de junho de 2001. Esta última estabeleceu os critérios e as formas de transferência e de prestação de contas dos recursos do PDDE destinados ao atendimento das escolas de educação especial, qualificadas como entidades filantrópicas ou por elas mantidas, sem fins lucrativos, que atendessem até 5 (cinco)

alunos; essas seriam contempladas com a importância de R\$ 75,00, por aluno, para aquisição de material escolar destinado aos educandos portadores de necessidades educativas especiais.

Conforme o Art. 3º, o atendimento às escolas de educação especial beneficiárias do PDDE dependeria da apresentação, ao FNDE, dos seguintes documentos: I - Cadastro do Órgão/Entidade e do Dirigente; II - declaração atualizada de funcionamento regular da entidade, emitida por três autoridades locais; III - ata da assembleia de eleição e posse do(s) dirigente(es) da entidade; IV - cópia dos comprovantes de regularidade dos recolhimentos junto ao INSS, FGTS e Tributos e Contribuições Federais; V - cópia do Atestado de Registro, fornecido pelo CNAS; e VI - cópia da inscrição no CNPJ. Tais procedimentos e regulamentação constavam no manual que aparece na Figura 13:

Figura 13: Orientações: cadastramento, execução e prestação de contas PDDE 2001

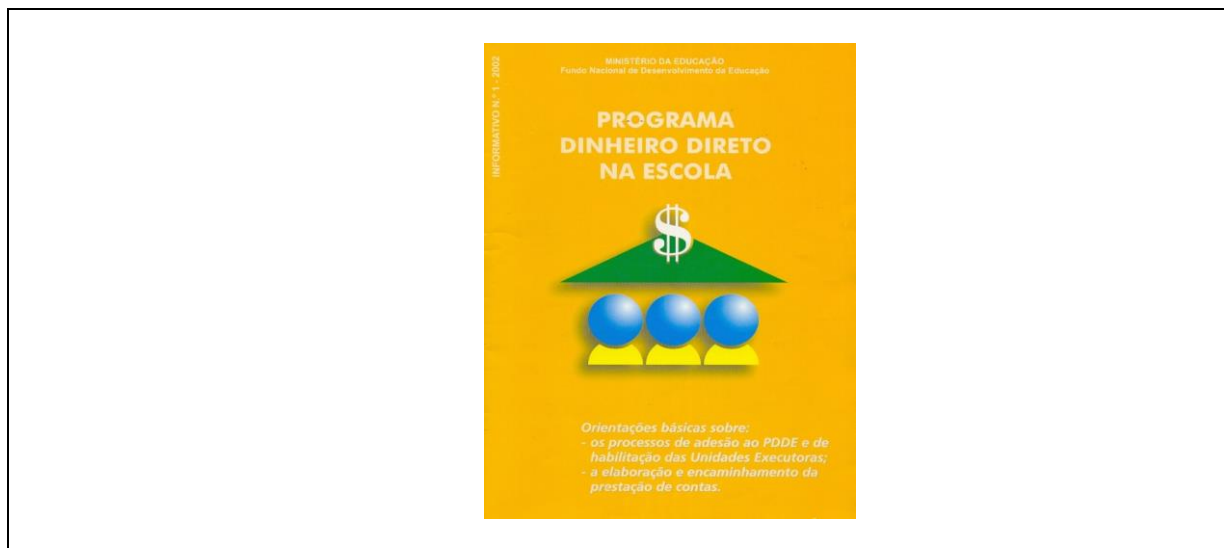


Fonte: Arquivo do FNDE (fornecido por Adalberto Paz em out. 2015)

No ano de 2002 o PDDE foi normatizado pela Resolução nº 6, de 25 de fevereiro de 2002. Um dos principais movimentos da política PDDE, entre os anos de 1995 a 2002, correspondente ao ciclo dos dois mandatos do Presidente Fernando Henrique, foi o crescente processo de adesão das escolas ao Programa. Nesse período, ocorreu um aumento de somente 36% nos recursos destinados ao PDDE. Além disso, ocorreu um processo intenso de criação de UEx, tendo havido um efetivo aumento, superior a 650%, no número de escolas que contam com esse tipo de organização no período analisado. A diferença no percentual de aumento de recursos e de UEx justificava-se, segundo Peroni (2007), pelo fato de as escolas, mesmo não tendo UEx, receberem os recursos pelas suas Secretarias de Educação. (PERONI

2007). A seguir, apresento a Figura 14, do manual de orientação do ano de 2002:

Figura 14: PDDE Orientações básicas 2002



Fonte: Arquivo do FNDE (fornecido por Adalberto Paz em out. 2015).

5.5 (RE) FORMULAÇÕES OCORRIDAS NO PDDE NO CICLO DO GOVERNO LULA DA SILVA (2003 A 2010)

Nesta seção do estudo, apresento uma breve análise dos movimentos da política e da economia, assim como, as características da política educacional implementada no governo do Presidente Luís Inácio Lula da Silva, em seus dois mandatos. Identifico esse período, neste estudo, como o segundo ciclo da política PDDE. Serão evidenciadas as (re)formulações/movimentos do Programa, as características e influências que foram sendo acrescentadas nesse ciclo governamental iniciado no ano de 2003 até o ano de 2010.

5.5.1 Movimentos da política e da economia no governo Lula da Silva

Para compreender a trajetória da política educacional brasileira nos governos de Lula da Silva, a partir de 2003, faz-se necessário apresentar uma breve análise sobre os movimentos da política e da economia brasileira, a partir de estudos realizados por alguns analistas desses campos (BARBOSA e SOUZA, 2010; COUTO, 2010; FAGNANI, 2011; MORAIS e SAAD-FILHO, 2011; POCHMANN, 2010, 2013).

No início do primeiro governo Lula da Silva, economistas de diversas orientações teóricas, fora do *mainstream*, foram surpreendidos por suas políticas macroeconômicas, que mantiveram inalteradas aquelas introduzidas pelo governo Fernando Henrique (1995-2002), após a crise do real, em 1999. Essas políticas, como já dito anteriormente, eram baseadas no paradigma neoliberal e, tipicamente, inspiradas pela abordagem dos mercados.

De acordo com Morais e Saad-Filho (2011), o modelo econômico adotado na era Lula da Silva foi identificado pela adoção de uma “política híbrida” – mistura de políticas macroeconômicas neoliberais com políticas contrastantes de desenvolvimento e equidade via ativismo estatal. Uma parte da bibliografia, que critica esse continuísmo macroeconômico, derivou de artigos acadêmicos e outra de livros destinados ao grande público.

As análises com esse objetivo acabaram fundando uma nova proposta de política econômica, denominada pelos seus autores como “novo-desenvolvimentismo”. Essa proposta deveria funcionar como instrumento de intervenção no debate dentro e fora do governo Lula da Silva.

A proposta de política econômica novo-desenvolvimentista, inspirada no keynesianismo, buscou dar coerência a um conjunto de políticas macroeconômicas. Essas novas políticas atribuem ao Estado um papel central. Seus objetivos derivam de um projeto político visando implementar uma estratégia nacional de desenvolvimento voltada para a superação do hiato econômico e social que separa o País dos estados do centro capitalista desenvolvido, o que não pode ser alcançado apenas por condições de mercado.

As condições necessárias à implementação dessa proposta incluem a negação da primazia do mercado e a existência de um “Estado forte”, entendido como aquele capaz de regular o mercado de modo a garantir uma estabilidade macroeconômica mais abrangente que a estabilidade monetária, e que, ao mesmo tempo, fortaleça esse mercado como principal produtor de riqueza. A construção desse Estado forte tem como pré-condição um desenvolvimento com equidade social.

Foi com base nesses princípios que, a partir de 2006, o governo Lula da Silva passou a adotar novas iniciativas e políticas que se mesclaram às políticas macroeconômicas neoliberais, estabelecendo-se, dali em diante, então, a política econômica híbrida que, segundo esse estudo, caracterizou esse governo até 2010, com continuidade no Governo Dilma Rousseff.

Na análise do período, realizada por Barbosa e Souza (2010), o desempenho macroeconômico insatisfatório (e, presume-se, a bateria de críticas de antigos aliados) gerou um debate no interior do governo Lula da Silva, ao final de 2005, entre a “visão neoliberal” e a “visão desenvolvimentista”. Esse debate teria levado à inflexão da política econômica,

quando a equipe econômica inicial foi substituída por defensores de uma política de maior ativismo do Estado. Apesar de não compartilharem um pensamento homogêneo, estes adotaram uma “postura mais pragmática” com base em três linhas: [1] “adoção de medidas temporárias de estímulo fiscal e monetário para acelerar o crescimento e elevar o potencial produtivo da economia; [2] a aceleração do desenvolvimento social por intermédio do aumento nas transferências de renda e elevação do salário mínimo; e [3] o aumento no investimento público e a recuperação do papel do Estado no planejamento de longo prazo” (BARBOSA; SOUZA, 2010, p. 69-70).

A “aceleração do desenvolvimento econômico e social” foi alcançada “com manutenção da estabilidade macroeconômica”, isto é, com controle da inflação, redução do endividamento líquido do setor público e diminuição da vulnerabilidade das contas externas diante de choques internacionais. Essas mudanças – consideradas por Barbosa e Souza (2010) como uma inflexão no rumo de políticas mais “desenvolvimentistas”, e não como uma “nova política” – foram analisadas da seguinte forma pelos autores:

[...] No conjunto, tais medidas macroeconômicas recuperaram de modo saudável o papel do Estado, tanto mais saudável quando observamos a pronta reação à crise internacional. Em um ciclo virtuoso, a aceleração do crescimento terminou por viabilizar o aumento dos lucros e dos salários, gerando mais empregos nos setores formais e aumentando a produtividade. Fundamental para qualquer análise do período é a recuperação da postura mais ativa do Estado na promoção do desenvolvimento econômico. O desequilíbrio e a incerteza, inerentes ao crescimento econômico, demandaram um papel indutor e regulador mais consciente do Estado, especialmente na formatação das expectativas de investimento para o longo prazo. O reconhecimento da necessidade de um papel mais ativo do Estado, com a recuperação progressiva da capacidade de investir em áreas estratégicas foi, e continua a ser, imprescindível. Isso implicou o Estado assumir responsabilidades que se julgavam, durante a hegemonia neoliberal recente, alheias a suas esferas de atuação (BARBOSA; SOUZA, 2010, p. 31).

Em outra análise de Barbosa (2015), o autor defende que a política econômica brasileira foi marcada pela criação de um novo modelo de desenvolvimento, baseado na expansão do mercado interno e com uma forte atuação do Estado para reduzir a desigualdade na distribuição de renda. Nas palavras desse autor, essa mudança pode ser descrita por algumas decisões econômicas, desse período. A melhora no desempenho macroeconômico gerou um forte processo de inclusão social, com a redução da taxa de desemprego, o aumento dos salários reais e a ampliação do acesso da população brasileira ao crédito; a melhora nos termos de troca do Brasil, bem como a evolução do cenário internacional, acabaram gerando uma forte apreciação cambial, o que, por sua vez, comprometeu a competitividade da indústria brasileira, sobretudo nos últimos quatro anos.

Sobre a conjuntura política desse período, destaco algumas considerações da análise realizada por Couto (2010). De acordo com o autor “a lenta e relativamente tranquila transição social e política brasileira”, possibilitou que mesmo os segmentos politicamente mais radicais fossem paulatinamente incorporados à disputa do poder nacional. Isso facilitou que também experimentássemos a nossa circulação de elites. Segundo o analista, essa mistura de classes ocorrida na composição de governo da era Lula da Silva, “no cume do Estado” ficou evidente pela heterogeneidade sociopolítica da coalizão de governo onde conviveram “[...] antigos militantes da esquerda clandestina, antigos apoiadores do regime militar, políticos direitistas tradicionais, sindicalistas da geração do final dos anos 70 e começo dos 80, acadêmicos, empresários e lideranças de movimentos sociais” (COUTO, 2010, p. 43). Nas palavras do autor “o que pode parecer à primeira vista mera inconsistência ideológica, é, na verdade, a face mais aparente do processo de mescla sociopolítica do qual Lula da Silva foi a liderança mais notável”.

Destacam-se na liderança do Presidente Lula da Silva, conforme esse autor, duas características, ambas convergindo na política democrática:

[...] Em primeiro lugar, está sua capacidade de chefiar a heterogênea coalizão resultante do processo de circulação de elites, conferindo-lhe coesão política. Por meio do voto, mas também mediante o sucesso de suas ações de governo na obtenção da aprovação popular, o líder político proveniente dos setores subalternos obtém a legitimidade necessária para congregar setores díspares que, num passado nem tão distante, mostrava-se incapazes de coabitar. Em segundo lugar, está o fato de que, num país como o Brasil, por décadas figurando entre os mais desiguais do planeta, a chegada às chefias de Estado e governo de uma liderança política originada dos estratos sociais mais baixos é, por si só, bastante significativa (COUTO, 2010, p. 127).

A inflexão positiva na economia brasileira, na era Lula da Silva, possibilitou a redução da desigualdade, “e esta não é uma transformação de pouca importância num país com o histórico de abissal desigualdade que apresenta o Brasil” (COUTO, 2010, p. 127). Esta melhora na economia brasileira foi o fator fundamental a impulsionar não somente a altíssima popularidade de Lula da Silva, mas também a candidatura de sua sucessora nas eleições de 2010.

De acordo com Paes-Sousa (2013), a partir da segunda metade da década de 2000, a política de assistência social cresce e passa a reforçar o conjunto de medidas de sentido redistributivo e de combate às desigualdades que são implantados no país. A criação de empregos em atividades que demandavam menor qualificação, associada à apreciação do salário mínimo, produz um ambiente mais favorável de inserção dos trabalhadores mais

pobres. No campo, surge o Programa de Aquisição de Alimentos, que favorece a agricultura familiar. Surge também o Programa Bolsa Família, que unifica, amplia a cobertura e racionaliza os cinco benefícios de assistência social existentes (PAES-SOUSA, 2013). O Benefício de Prestação Continuada, que já protegia idosos e portadores de deficiência pobres, é beneficiado pelo aumento do salário mínimo. Ocorre ainda o aumento do crédito estudantil para acesso ao ensino superior, aliado ao sistema de cotas para as universidades federais (depois seguido pelas estaduais).

Nesse período, o governo federal passou a defender o fortalecimento e a criação de novos espaços públicos “[...] voltados para democratização das instituições de Estado, visando manter e ampliar interlocução com movimentos sociais e organizações da sociedade e dar voz a grupos sociais específicos” (SILVA, 2009, p. 18). Entre outras iniciativas desta ordem, foram estabelecidas estratégias de apoio à realização de conferências nacionais e de criação de novos conselhos nacionais de direitos e de políticas públicas. Nesse sentido, “[...] o avanço da participação social por meio das conferências é resposta do Estado aos reclamos da sociedade civil por maior controle social e ampliação do espaço político” (SILVA 2009, p. 37). Assim, considera-se que a democracia é aprofundada no País pelo reconhecimento de novos atores e pela inclusão de segmentos populares no campo da política.

Mediante os referidos estudos é possível verificar grandes avanços nos indicadores econômicos e sociais brasileiros na última década (BRASIL, 2013): ampliação do PIB per capita, queda na desigualdade medida pelo Coeficiente de Gini ¹¹⁰, queda na pobreza extrema; uma ampliação nos empregos formais e a diminuição da taxa de desocupação da população economicamente ativa; aumento da esperança de vida ao nascer e queda na mortalidade infantil; aumento da taxa de frequência escolar, ampliação dos anos de estudo por idade e queda na taxa de analfabetismo. Os indicadores sociais brasileiros apontam avanços em relação à população em geral. No entanto, um olhar sobre os grupos vulneráveis demonstra a persistência das dificuldades de desenvolvimento.

Segundo estudo de Castro (2012, p. 45):

¹¹⁰ O Coeficiente de Gini, criado pelo matemático italiano Conrado Gini, é um parâmetro internacional usado para medir a desigualdade de distribuição de renda entre os países. Ele aponta a diferença entre os rendimentos dos mais pobres e dos mais ricos. O coeficiente varia entre 0 e 1, sendo que quanto mais próximo do zero menor é a desigualdade de renda num país, ou seja, melhor a distribuição de renda. Quanto mais próximo do um, maior a concentração de renda num país. O Índice de Gini do Brasil é de 0,490 (ano de 2014) o que demonstra que nosso país, apesar dos avanços econômicos dos últimos anos, ainda tem uma alta concentração de renda. Porém, devemos destacar um avanço do Brasil neste índice, já que em 2008 era de 0,544. Fonte: http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&id=2048:catid=28&Itemid=23

As políticas sociais permitiram a ampliação do poder de compra da população via aumento real do salário mínimo, geração de emprego e renda, e por programas de transferência de renda, elevando milhões de brasileiros à categoria de participantes ativos do mercado de bens duráveis e não duráveis e de serviços em geral. Esse imenso contingente, que por décadas esteve carente de bens e serviços, finalmente pode ter acesso a uma gama de possibilidades, gerando uma contínua demanda interna. Na dimensão econômica destacam-se os três “motores do investimento” (consumo de massa, recursos naturais e infraestrutura), que precisam ser “turbinados” pela inovação tecnológica e pela reativação de encadeamentos produtivos tradicionais.

Para o autor, o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), criado em 2007, “[...] vem sendo o grande indutor desses investimentos que visam melhorar tanto a infraestrutura social quanto a econômica, de forma a potencializar a produção nacional” (CASTRO, 2012, P.45). Essa melhoria da infraestrutura leva à redução de custos sistêmicos, dando condições para o aumento das escalas de produção, tornando produtos e serviços mais acessíveis, evitando o ciclo inflacionário, e promovendo o aumento da produtividade e o consequente crescimento econômico.

Dessa forma argumentam que “o crescente aumento dos investimentos em políticas sociais, aliado à ação reguladora do Estado, proporciona a diminuição da desigualdade, [...] estimulando a economia”. Assim, estabeleceu-se no país um círculo virtuoso em que a justiça social promove o crescimento econômico e vice-versa (CASTRO, 2012, p. 46).

Essa articulação estabelecida entre a frente política desenvolvimentista (parte da burguesia brasileira, governo do PT e movimento sindical e popular) e o segmento bancário-financeiro permitiu o aquecimento da economia brasileira. Não se fez necessário realizar um deslocamento de excedente entre os setores econômicos nem muito menos reorganizar as estruturas de poder do capitalismo brasileiro em suas mediações com os núcleos de poder do Estado. Nesse sentido, [...] o crescimento econômico, no contexto de bônus macroeconômico decorrente da economia internacional, permitiu ganhos para todos os segmentos da sociedade brasileira. (POCHMANN, 2013).

5.5.2 A Política Educacional no governo Lula da Silva

A partir dessa breve análise, sobre os movimentos políticos, sociais e econômicos no governo Lula da Silva, a sequência do texto apresenta as principais características da política educacional no período.

Desde a redemocratização do País, com a aprovação e promulgação da Constituição

Federal de 1988, ocorreram mudanças acentuadas na educação brasileira; a Constituição “[...] garantiu uma concepção ampla de educação e sua inscrição como direito social inalienável, bem como a partilha de responsabilidade entre os entes federados e a vinculação constitucional de recursos para a educação” (DOURADO 2007). A partir da Carta Magna, amplas modificações se estabeleceram no âmbito das políticas educacionais, encaminhadas pela nova legislação da educação brasileira (LDBEN, PNE, ECA, Fundef, Fundeb, PAR).

Estudos realizados sobre a política educacional no cenário nacional afirmavam desde a transição do governo FHC para o governo Lula, que o problema da educação estava relacionado à má gestão pública (CURY, 2005; DOURADO, 2007; FERREIRA, 2006; LIBÂNEO, 2003; OLIVEIRA, 2008; PARO, 2005; SAVIANI, 2007).

Dourado (2007, p. 925), afirma que “[...] os processos de organização e gestão da educação básica nacional, têm sido marcadas hegemonicamente pela lógica da descontinuidade, por carência de planejamento de longo prazo que evidenciasse políticas de Estado em detrimento de conjunturais de governo”. Com isso, são implementadas ações no campo da gestão e organização do ensino, currículo, formação inicial e continuada de professores, processos de participação e de avaliação sem a devida articulação com os sistemas de ensino.

Além desses problemas, os pesquisadores alertavam para a falta de investimentos na educação brasileira e a fragilidade na vinculação de recursos para atender às demandas educacionais. Nesse sentido, o tema do financiamento passou a chamar a atenção de diversos pesquisadores. Entre as reflexões apresentadas, estava a questão da redistribuição de recursos entre os entes federados.

Sobre essa questão, Davies (2004, p. 139) argumenta que o governo federal, mesmo sendo o detentor de maior parcela das receitas governamentais, nunca assumiu constitucionalmente a obrigação de oferecer educação básica para toda a população. Essa responsabilidade, por décadas, ficou a cargo dos estados e municípios, geralmente menos privilegiados do que ele. De acordo com esse autor, o que mais chama a atenção nessa questão “[...] é a enorme desigualdade de recursos legalmente disponíveis em cada esfera de governo e também entre diferentes governos de uma mesma esfera (no âmbito dos municípios e dos estados) e suas responsabilidades”.

Outras reflexões eram direcionadas para analisar o volume de recursos investidos frente ao Produto Interno Bruto (PIB). Nos últimos 20 anos, o gasto em educação correspondeu a cerca de 6% do PIB. Em 2000, no governo de Fernando Henrique, foi aprovado o Plano Nacional de Educação (PNE) que, devido à pressão dos movimentos sociais

de educação e a ação de parlamentares, instituiu que o correspondente a 7% do PIB fosse destinado à educação pública. Esse dispositivo foi vetado quando da sanção presidencial à lei do PNE, ficando a educação brasileira sem balizamento de aumento de gastos.

A grande esperança de diversos movimentos ligados à educação com o Governo Lula da Silva, iniciado no ano de 2003, era a retirada do veto, aprovando 7% do PIB para a educação. Segundo Gadotti (2010, p. 02), a não retirada do veto por parte de Lula “[...] é uma das reclamações que fazemos, mas ele fez intermediações e pôs um prazo para aumentar”.

Entrando no contexto político e econômico dos anos 2000, o neoliberalismo é posto generalizadamente em xeque com a explosão da crise econômica mundial em 2008¹¹¹. No Brasil, circularam informações sobre cortes no orçamento público, tendo em vista a redução da produção industrial, do consumo de bens e serviços e, conseqüentemente, da circulação de recursos no mercado; isso implicaria em menor arrecadação e menor montante destinado à educação. No entanto, o próprio Presidente Lula da Silva confirmou a manutenção dos investimentos na área da educação: “Não há crise que possa nos fazer tirar um centavo da educação” (LULA, 17 de fev. 2009) [informação verbal].

A política educacional brasileira, durante o ciclo do Presidente Lula, foi objeto de uma série de modificações apresentadas no decorrer desta seção. O Ministro da Educação a partir de 2004, Fernando Haddad, ratificou a determinação de manutenção do orçamento do MEC, para atender as ações planejadas pelos estados e municípios na política PDE/Plano de metas/PAR, já citado anteriormente neste estudo. O PDE nasceu como resposta ao baixo desempenho persistente na educação básica, no âmbito das redes públicas, mas também com intuito de ampliar acesso aos níveis de ensino não obrigatórios.

Dessa forma, o orçamento do MEC anunciado para 2009 correspondeu a R\$ 41,5 bilhões, representando um crescimento de R\$ 9 bilhões em relação ao orçamento de 2008. “Devemos estar beirando os 4,6% do PIB brasileiro, mas tem que chegar a 6% ou até mais que isso” (HADDAD, 16 de fev. de 2009) [informação verbal]. O que se observa, apesar da crise econômica mundial que atingiu os diferentes setores da economia, é que o orçamento do MEC mais que dobrou em seis anos e, segundo os dados apresentados, “[...] passou de R\$ 23 bilhões em 2004 para R\$ 53 bilhões no orçamento de 2010” (HADDAD, 11 de set. de 2009).

¹¹¹ [...] a crise emanada da crescente inadimplência nos pagamentos das hipotecas atingiu fortemente o setor financeiro dos EUA e da Europa. Essa não é apenas uma das crises da globalização financeira. Essa é “A” crise da globalização financeira e, portanto, a crise terminal do neoliberalismo. Trata-se de uma crise sistêmica (ao envolver bancos, bancos de investimento, agentes financeiros não bancários, agências de classificação de risco) que acaba por perturbar de modo definitivo a ordem institucional criada a partir dos anos 1980. [...] (SCHERER, 2010, MNDH - Movimento Nacional de Direitos Humanos. Site: <www.mndh.org.br>).

Se considerarmos que R\$ 23 bilhões em 2004 equivaleriam a R\$ 31 bilhões em 2010, o gasto não dobrou, mas cresceu 70%, um salto bastante significativo.

Segundo os estudos de Oliveira (2009), o PDE/Plano de Metas/PAR, política educacional do governo Lula da Silva, apresentada em 2007, está situado nessa transição, entre a reforma do estado, na contramão dos direitos e garantias conquistados com a CF de 1988, promovida pelo presidente Fernando Henrique, e uma concepção de educação alinhada aos objetivos constitucionais, no sentido de buscar recuperar o papel protagonista do governo federal como promotor de políticas sociais de correção das distorções e diferenças regionais. Segundo a referida autora, as políticas educacionais do governo Lula da Silva estavam marcadas por essa ambivalência de rupturas e permanências em relação às políticas anteriores.

Entre as permanências, o fortalecimento da institucionalização do sistema de informação e de avaliação no Brasil, iniciado no final da década de 1980 com a criação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB), reestruturado na segunda metade dos anos de 1990. Nesse período foram criados também o Exame Nacional do Ensino Médio (Enem), em 1998, o Exame nacional de Certificação de Competências de Jovens e adultos (Encceja), o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES). Em 2005, o SAEB foi reestruturado¹¹², passando a ser composto por duas avaliações: Avaliação Nacional da Educação Básica (Aneb) e Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (Anresc), conhecida como Prova Brasil. Em 2007 foi criada a Provinha Brasil. Na edição de 2013, a Avaliação Nacional da Alfabetização¹¹³ (ANA), prevista no Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC), passou a compor o SAEB. Portanto, o uso de avaliações de larga escala foi ampliado no governo Lula da Silva. Os resultados da Prova Brasil, combinados com as taxas de aprovação informadas pelo Censo Escolar, produzem o Ideb, indicador criado em 2007, para verificar a “qualidade” da educação brasileira.

Em 2003, foi criado o programa Brasil Alfabetizado, que tinha por público alvo jovens e adultos com mais de quinze anos, não alfabetizados ou com baixa escolaridade. O programa tinha a meta de contribuir para a inserção social de cerca de 49 milhões de brasileiros e visou atacar o problema do analfabetismo em duas frentes: a mobilização para a alfabetização inicial e a continuidade do processo de educação daqueles que tardiamente ingressaram ou reingressaram nos sistemas de ensino.

Um dos documentos que retrataram essas mudanças foi o Plano Plurianual (PPA)¹¹⁴

¹¹² Portaria Ministerial nº 931, de 21 de março de 2005.

¹¹³ Portaria nº 482, de 7 de junho de 2013.

¹¹⁴ A materialização das propostas registradas no PPA ocorre por meio da execução do orçamento, porém, nos

2004-2007, instrumento fundamental de planejamento governamental, responsável pelo registro de transmissão dos anseios coletivos, posto que suas diretrizes configuram políticas públicas traduzidas em programas e ações a serem implementados para atendimento das demandas sociais num determinado espaço de tempo.

O Plano Plurianual 2004/2007, denominado “Plano Brasil de Todos”, foi fundamentado em cinco dimensões estratégicas – social, econômica, regional, ambiental e democrática – que representam os seus objetivos. No âmbito do MEC, o PPA contemplou 14 programas educacionais, cabendo ao FNDE a responsabilidade pela execução de R\$ 18,1 bilhões relativos à educação básica e distribuídos nos diversos órgãos que compõem a estrutura regimental do Ministério. Foram criados programas para cada nível de ensino da Educação Básica: Desenvolvimento da Educação Infantil, Desenvolvimento do Ensino Fundamental, Desenvolvimento do Ensino Médio, Desenvolvimento do Ensino Profissional e Tecnológico, e Desenvolvimento da Educação Especial; as ações correspondentes foram migradas para os respectivos programas.

Entre os Programas desse período destaca-se o novo Exame Nacional do Ensino Médio, instituído em 1998, em caráter facultativo; o ENEM tomou vulto a partir de 2005, quando então foi implantado o Programa Universidade para Todos (ProUni), que condicionou a concessão de bolsas em instituições de ensino superior (IES) privadas à nota obtida no Enem. Com esta medida, o exame c no ano de 2005 o Exame contou com cerca de 3 milhões de inscritos e 2,2 milhões de participantes. No decorrer do período, mais de 600 IES utilizam os resultados do Enem em seus processos seletivos, de forma complementar ou em substituição ao vestibular. Em 2009, o MEC encaminhou proposta às Instituições Federais de Ensino Superior (Ifes), no sentido de sensibilizá-las para a necessidade de unificar os processos de seleção descentralizados (vestibulares) sob o formato do Sistema Nacional de Seleção Unificada (Sisu), tendo-se por instrumento o Enem (TAVARES, 2012).

Também nesse ciclo governamental, ocorreu um amplo crescimento na Educação profissional e tecnológica. A Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (SETEC), vinculada diretamente ao MEC, anuncia planos bastante ambiciosos: se durante quase um século (1909 a 2002) foram construídas 140 instituições de Educação Profissional e Tecnológica no país, de 2003 a 2010 o MEC projetou construir 214 novas unidades federais, o que significa uma ampliação de 150% num intervalo de oito anos (BRASIL/MEC, 2007).

dispositivos constitucionais que o regem, está prevista a faculdade de mudanças por intermédio de emendas ao projeto de lei orçamentária. Estas modificações somente poderão ser aprovadas caso sejam compatíveis com o PPA e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

No lançamento da Fase II, contabilizava-se um total de 214 novas unidades de ensino até 2010, as quais, somadas às 140 Escolas Técnicas pré-existentes, atingiriam o número de 354 (MEC/SETEC, 2010).

Outra mudança, no cenário educacional¹¹⁵ do governo de Lula da Silva, foi a ampliação da participação de diferentes atores dos movimentos sociais nas decisões sobre as políticas públicas em educação. Relacionado a esse contexto, aumenta o interesse em saber como se dá a relação entre os agentes estatais e demais atores não estatais, seja do mercado, seja da sociedade civil, na produção dessas políticas.

Todos os programas, projetos e ações gerenciados e executados pelo FNDE, nesse período, estavam relacionados aos objetivos setoriais do MEC, que indicavam: ampliar a oferta da educação profissional levando em conta sua articulação com os demais níveis e modalidades de ensino; ampliar o acesso e melhorar a qualidade da educação básica; formar recursos humanos altamente capacitados e fortalecer as bases científicas, tecnológicas e de inovação do país, com ênfase na redução dos desequilíbrios regionais; possibilitar a inclusão e o atendimento educacional das pessoas com necessidades especiais nos sistemas de ensino; promover a educação para a diversidade e o fomento ao exercício da cidadania como direito público subjetivo; reestruturar a educação superior pública federal e ampliar o acesso a esse nível de ensino; e universalizar o acesso à educação de jovens e adultos e dar-lhes oportunidade de continuidade nos estudos.

A partir desses estudos, e do acompanhamento do movimento das políticas públicas em educação nos governos do Presidente Lula da Silva, é possível destacar a ampliação e o estabelecimento de diversas políticas públicas, entre elas várias de assistência técnica e/ou financeira da União. Parte dessas políticas contam com o apoio de instituições de educação superior para serem implementadas. Apresento, no Quadro 21, algumas dessas ações¹¹⁶ multiplicadas nos últimos dez anos:

Quadro 21: Políticas Públicas de Educação no ciclo dos governos Lula da Silva

PRINCÍPIO DE POLÍTICA EDUCACIONAL	POLÍTICAS/PROGRAMAS	ANO DE IMPLANTAÇÃO
	PBA – Programa Brasil Alfabetizado. Elevação do nível de alfabetização e de escolaridade da população de jovens e adultos de 15 anos ou mais de idade, não alfabetizados ou com baixa escolaridade.	2003

¹¹⁵ De acordo com estudos do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2009.

¹¹⁶ Dados sistematizados por Luce e Farenzena (2014) em estudo sobre as políticas públicas em educação no Brasil em curso na primeira metade dos anos 2010.

Acesso à Educação	ProUni – Programa Universidade para Todos. Concessão de bolsas de estudo integrais e parciais em cursos de graduação, em instituições privadas de educação superior.	2004
	ProJovem – Programa Nacional de Inclusão de Jovens. Suas modalidades são Campo (Saberes da Terra), Urbano, trabalhador e Adolescente.	2005
	Diretrizes e bases da educação nacional, dispondo sobre a duração de nove anos para o Ensino Fundamental , com matrícula obrigatória a partir dos 6 anos de idade (Lei nº 11.274/2006).	2006
	ProInfância – Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil.	2007
	Reuni – Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais. Ampliação do acesso e a permanência na Educação Superior.	2007
Condições de Qualidade de Educação	Proinfantil - Programa de Formação Inicial para Professores em Exercício na Educação Infantil.	2004
	Programa Nacional Escola de Gestores da Educação Básica Pública.	2005
	Profucionário – Programa de Formação para os Funcionários da Educação Básica.	2006
	Formação pela Escola - visa fortalecer a atuação dos agentes e parceiros envolvidos na execução, no monitoramento, na avaliação, na prestação de contas e no controle social dos programas e ações educacionais financiados pelo FNDE.	2006
	Plano de Desenvolvimento da Educação - PDE/PLANO DE METAS/PAR	2007
	Piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da Educação Básica. Lei nº 11.738/2008.	2008
	PLANFOR – Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica;	2009
	PIBID – o Programa Institucional de Bolsa de Iniciação à Docência.	2010
	DCNs – Diretrizes Curriculares Nacionais: a formulação ou reformulação das diretrizes curriculares da Educação Básica e de diferentes etapas e modalidades e dos cursos da Educação Superior.	2010
Avaliações de larga escala. Proliferam no país nos últimos anos. A ideia de que a avaliação produz conhecimento para o planejamento e a avaliação das instituições e das políticas públicas. São elas: SAEB, Provinha Brasil; Prova Brasil; Exame Nacional do Ensino Médio (Enem); Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (Enade).	ENADE: 2004 SINAES: 2004 PROVA BRASIL: 2005 PROVINHA BRASIL: 2007 ENEM: 2009	
	PNATE – Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar.	2004
	Caminho da Escola – renovar a frota de veículos escolares, garantir segurança e qualidade ao transporte dos estudantes e contribuir para a redução da evasão escolar dos estudantes matriculados na educação básica da zona rural das redes estaduais e municipais.	2007

Permanência Educação	na	Mais Educação – programa do MEC de educação integral nas redes estaduais e municipais de ensino que amplia a jornada escolar nas escolas públicas para no mínimo 7 horas diárias.	2007
		PNAES - Programa Nacional de Assistência Estudantil. Apoio à permanência de estudantes de baixa renda matriculados em cursos presenciais de graduação das instituições federais de ensino superior (IFES).	2008
Financiamento educação	da	FUNDEB - O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – criado pela EC nº 53/2006 e regulamentado pela Lei nº 11.494/2007 e pelo Decreto nº 6.253/2007, em substituição ao Fundef, que vigorou de 1998 a 2006.	2006
		PDDE – Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) foi ampliado a partir de 2004 para atender várias ações agregadas e em 2009 para toda a educação básica.	2009 (ampliado para toda a educação básica)
		PDE escola – programa de apoio à gestão escolar baseado no planejamento estratégico. Até 2005, era destinado exclusivamente às unidades escolares de ensino fundamental localizadas nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Em 2007 passou a atender às escolas com baixo rendimento no Ideb.	2007 (ampliado para todas as regiões do país)
Atenção Diversidade	à	Lei nº 10.639/2003. Torna obrigatório o ensino de história e cultura afro-brasileiras nos estabelecimentos de Ensino Fundamental e Médio, oficiais e particulares.	2003
		Programa Educação Inclusiva: Direito à Diversidade: formação de gestores e educadores para efetivar a transformação dos sistemas educacionais em sistemas educacionais inclusivos.	2003
		Estabelece Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação das Relações Étnico-Raciais e para o Ensino de História e Cultura Afro-Brasileira e Africana (Resolução CP/CNE nº 1, de 17 de junho de 2004).	2004
		Programa Educação Escolar Indígena – Desenvolvimento de políticas de promoção e garantia dos direitos culturais, linguísticos e educacionais, em parceria com os sistemas de ensino, universidades públicas e institutos federais.	2004
		Salas de Recursos Multifuncionais – Apoio à oferta do atendimento educacional especializado (AEE) aos alunos público-alvo da educação especial no ensino regular, disponibilizando materiais didáticos, equipamentos e outros recursos.	2005
		Programa Incluir – Implementação de política de acessibilidade plena de pessoas com deficiência nas instituições públicas de educação superior.	2007

Nota: Elaborado pela autora, com base em Luce e Farenzena (2014).

Conforme evidenciado no quadro acima, foram implementados 29 programas que exemplificam políticas educacionais entre os dois governos do Presidente Lula da Silva; na que diz respeito à educação básica, são políticas propostas pelo governo federal e de implementação intergovernamental. As políticas foram classificadas em princípios

educacionais de acesso à educação (seis programas), condições de qualidade na educação (dez programas), permanência na educação (quatro programas), financiamento da educação (três programas), atenção à diversidade (seis programas). Dentre as políticas que constam no quadro, somente o PDDE iniciou no governo Fernando Henrique, sendo que 28 foram criados e executados no decorrer do governo Lula da Silva, motivadas pela política macro PDE/Plano de Metas/PAR. Portanto, fica evidente a ampliação de políticas, ações e recursos, principalmente, à educação básica brasileira, que possibilitaram a ampliação do acesso e de mais atenção à diversidade, entre outros avanços.

Porém, mesmo com esses avanços, ainda não atingimos certas metas de expansão da oferta e tampouco o padrão mínimo de qualidade da educação para todos os brasileiros. Os estudos realizados por pesquisadores, especialistas e entidades ligadas à educação pública¹¹⁷, indicam que é preciso priorizar e ampliar os investimentos para atender aos imensos desafios presentes na educação brasileira. Segundo Dourado (2007, p. 9),

[...] a qualidade da educação é um fenômeno complexo, abrangente, e que envolve múltiplas dimensões, não podendo ser apreendido apenas por um reconhecimento de variedade e das quantidades mínimas de insumos considerados indispensáveis ao desenvolvimento do processo ensino-aprendizagem e muito menos sem tais insumos [...]. Desse modo, a qualidade da educação é definida envolvendo a relação entre os recursos materiais e humanos, bem como a partir da relação que ocorre na escola e na sala de aula [...].

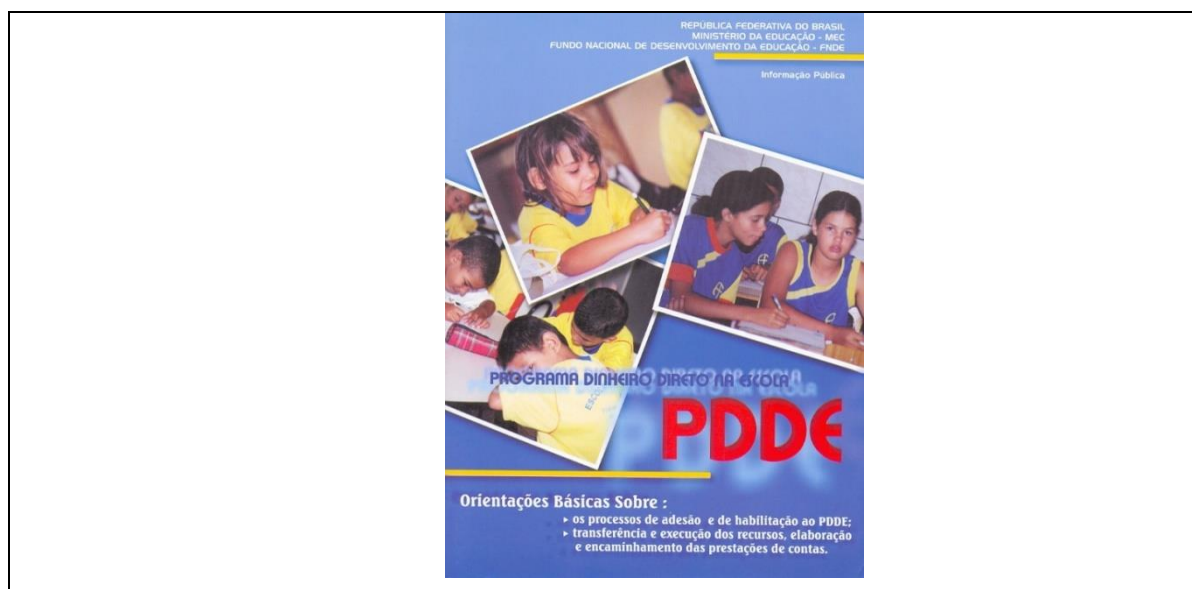
A qualidade social que almejamos envolve o provimento de condições necessárias para eliminar o analfabetismo, ampliar o atendimento à educação infantil, qualificar e ampliar o acesso dos jovens ao ensino médio, atender com qualidade a educação no campo, olhar com mais atenção para a educação de jovens e adultos, entre outros desafios. A educação, no decorrer da nossa história, não foi priorizada e passamos por longos períodos de retrocessos e atrasos. Na sequência desta seção apresento, conforme especificado nas Resoluções e nos Relatórios de Gestão do FNDE, realizados a cada ano de implementação das ações da autarquia, as principais (re)formulações ocorridas no PDDE entre os anos de 2003 a 2010, ciclo dos governos do Presidente Lula da Silva.

¹¹⁷ Campanha Nacional Pelo Direito à Educação.

5.5.3 O PDDE no ano de 2003

Em 2003, primeiro ano do governo Lula da Silva, o PDDE não sofreu (re)formulações, mantendo as mesmas regras dos anos anteriores. A execução do Programa foi regulamentada pelas resoluções do Conselho Deliberativo do FNDE nº 003, de 27 de fevereiro, nº 004, de 27 de março, nº 041, de 29 de outubro, e nº 056, de 11 de dezembro de 2003. O manual de orientações do PDDE nesse ano é indicado na Figura 15:

Figura 15: PDDE Orientações básicas sobre: adesão, habilitação das UEx, elaboração e encaminhamento da prestação de contas 2003



Fonte: Arquivo do FNDE (fornecido por Adalberto Paz em out. 2015).

A execução anual do PDDE depende, por força regulamentar, do exame e da aprovação dos processos de prestações de contas relativos à aplicação dos recursos repassados nos anos anteriores. Conforme apresentado no Relatório de Gestão do FNDE, em 2003, 595 municípios deixaram de ser atendidos, dos quais 314 em razão de inadimplência e o restante por documentação incompleta ou extinção de escolas. Ainda na execução de 2003, estimou-se o atendimento a 2.026 escolas de educação especial mantidas por organizações não governamentais sem fins lucrativos, às quais seriam repassados R\$ 7,8 milhões para beneficiar 203.293 alunos. Foram contempladas 1.522 escolas com R\$ 6,3 milhões e beneficiados 168.742 alunos portadores de necessidades educativas especiais. As razões do não atendimento às demais escolas foram, em alguns casos, a não adesão da ONG, a falta de documentação exigida para a celebração de convênio e a situação de inadimplência.

5.5.4 (Re) formulações do PDDE no ano de 2004

Em 2004, a execução do PDDE foi regulamentada pelas Resoluções nº 10, de 22 de março, e nº 37, de 28 de julho, pelas quais se estendeu o atendimento do programa às escolas com menos de 21 alunos no estado de Santa Catarina, em razão de decisão judicial naquele Estado.

PDDE Atendimento Emergencial

Em razão dos danos provocados pelas fortes chuvas ocorridas no início do ano em diversos estados e pelo furacão Catarina, que atingiu Santa Catarina e Rio Grande do Sul, o programa adquiriu um caráter emergencial, com o objetivo de proporcionar o restabelecimento da normalidade no ambiente escolar. Foram publicadas as Resoluções nº 16, de 19 de abril, e nº 31, de 22 de junho de 2004, para regulamentar o valor para cada unidade escolar, que foi significativamente superior ao da execução tradicional do PDDE, pois os estabelecimentos de ensino estavam muito danificados. O dinheiro foi destinado somente à cobertura de despesas de custeio, uma vez que o objetivo era a recomposição física da infraestrutura dos edifícios escolares. Para viabilizar o atendimento, foi necessário um crédito adicional da ordem de R\$ 34 milhões. Das 27 unidades da Federação, 18 foi passível de atendimento por terem sido atingidos pelas adversidades citadas, o que representou um investimento de R\$ 31.9 milhões. A região com o maior número de escolas atendidas foi a Nordeste, com 79,93%. Em segundo e terceiro lugares, aparecem, respectivamente, o Sudeste (9,4%) e o Sul (8,07%). A Autarquia liberou R\$ 30 milhões para a recuperação de 1.838 escolas danificadas pelas enchentes e ventanias que atingiram mais de mil municípios em 17 estados brasileiros. O recurso emergencial do PDDE foi transferido automaticamente para as escolas atingidas.

Em 2004, como resultado da constante preocupação do FNDE em elevar a qualidade da gestão de seus programas, foram introduzidas, entre outras, as seguintes (re)formulações no PDDE:

- Abolição da necessidade de celebração de convênios ou instrumentos congêneres para a efetivação dos repasses destinados às escolas privadas de educação especial;
- Estabelecimento da obrigatoriedade, a vigorar a partir de 2005, para que escolas com 50 alunos ou mais constituam unidades executoras próprias (UEx) como condição para receberem os recursos;
- Facultada às UEx a possibilidade de informar ao FNDE os percentuais que desejam receber em cada natureza de despesa (custeio e capital);

- Criação de fator de correção dos repasses, com a fixação do valor adicional de R\$ 1,30 por educando, visando à redução de defasagens entre os intervalos de classe.

A Resolução FNDE nº 10, de 22/3/2004, art. 5º, alterou a tabela de repasses, acrescentando um fator moderador/fator de correção ao número de alunos matriculados, visando contornar as disparidades verificadas nos repasses para escolas de mesma classe, com matrículas diferenciadas, consistindo em R\$ 1,30 por matrícula excedente entre o maior e menor número da mesma classe.

No Quadro 22 apresento dados sobre a evolução do PDDE nos anos de 1995, início do programa, e 2004, a partir das modificações ocorridas, nesse ano, no programa:

Quadro 22: Dados da Execução do PDDE entre 1995 e 2004

ANO	UEx	ESCOLAS MUNICIPAIS	ESCOLAS ESTADUAIS	ONG	ESCOLAS SEM UEx	ALUNOS ATENDIDOS	RECURSOS REPASSADOS
1995	11.643	4.626	7.017	0	132.663	28.350.299	R\$ 229.348.000
2004	75.056	48.015	27.041	1.587	40.677	29.543.278	R\$ 257.744.50

Fonte: <<http://www.fnde.gov.br/programas/dinheiro-direto-escola/dinheiro-direto-escola-dados-estatisticos>>.

Acesso em: 8 ago. 2014.

Observando os dados do Quadro acima, no decorrer de nove anos o número de unidades executoras multiplicou-se, pela obrigatoriedade exigida desde 1997, bem como aumentou a participação de Organizações Não Governamentais (ONG) e o número de alunos contemplados com o programa. O volume de recursos, contudo, não foi ampliado. Se atualizarmos o valor monetário nominal de 1995, para o seu valor real em 2004, resulta R\$ 610.119,00¹¹⁸, valor que é mais do que o dobro daquele de 2004. Ou seja, mais escolas e alunos beneficiados e menos recursos.

No que se refere aos recursos destinados às escolas pelo PDDE, destaca-se que, de 1995 a 2004, não houve qualquer acréscimo na tabela de repasse dos recursos às escolas. O dinheiro continuou a ser repassado uma vez por ano, tendo como base o número de alunos matriculados no ensino fundamental, extraído do Censo Escolar do ano anterior.

Desde janeiro de 2004, o FNDE passou por um processo intenso de transformação, em sintonia com a nova gestão do MEC e com a prioridade que o governo conferiu à educação,

¹¹⁸ O cálculo foi feito na *Calculadora do Cidadão*, do Banco Central do Brasil, tendo em conta o índice geral de preços – disponibilidade interna (IGP-DI), da Fundação Getúlio Vargas.

área considerada estratégica para o desenvolvimento sustentável do Brasil¹¹⁹. Um importante desafio do FNDE em 2004 foi ampliar a arrecadação da contribuição social do salário-educação, o que foi alcançado mediante a melhoria na gestão dos processos de arrecadação, de controle e de fiscalização. O total bruto arrecadado no período de janeiro a dezembro alcançou a cifra de R\$ 4,8 bilhões, apresentando um crescimento nominal superior a 20% e real em torno de 15%.

O mecanismo de transferência de recursos financeiros a escolas públicas, dentro de programas e ações específicos, ampliou-se, mais fortemente, a partir de 2004. As regras principais – constituição de uma UEx própria, regras para a divisão das despesas entre capital e custeio – permanecem. O que se observou, de forma mais significativa, ao longo desse período, foi o crescimento das ações que integram o formato de transferência automática para as escolas e o consequente montante de recursos financeiros, que, acompanhando o volume de programas e projetos financiados, também aumentou.

Comparando os indicadores de desempenho de 2004, com os do exercício de 2003, observa-se que houve melhora. Os fatores responsáveis por essa evolução foram, por um lado, as inovações operacionais na gestão do programa, proporcionando a otimização do emprego dos recursos, mediante a instituição do fator de correção, e, por outro lado, o reforço orçamentário para atender as escolas em caráter emergencial. Isso se traduz em ganhos sociais, em razão da concretude das políticas públicas.

Segundo o Relatório de Gestão do FNDE, nesse ano o programa alcançou índices positivos no ano de 2004, visto que 93,71% dos recursos estimados foram executados. No que se refere à meta física, o percentual foi de 91,96%, contemplando 94,95% dos alunos beneficiados com o programa. Isso equivale a cerca de 30 milhões de alunos atendidos em 117 mil escolas distribuídas em todo o território brasileiro, sem considerar a execução emergencial¹²⁰.

Em 2004, 580 municípios deixaram de ser atendidos, dos quais 318 por inércia de prefeituras municipais, no sentido de não atenderem ao quesito adesão, e 262 em função de inadimplência com prestação de contas. No caso da educação especial oferecida por escolas privadas, 215 ONGs, responsáveis por 517 escolas, não foram atendidas pelas razões supramencionadas. No caso das redes estaduais, 1.019 estabelecimentos de ensino não foram atendidos. O resultado total do não atendimento foi a exclusão de 1,6 milhão de alunos de

¹¹⁹ Dados apresentados no relatório de gestão do FNDE do ano de 2004. Fonte: <http://www.fn.de.gov.br/fnde/institucional/relatorios/relatorios-de-gestao>.

¹²⁰ Em 2004, o PDDE atendeu, em caráter excepcional e emergencial, escolas que foram atingidas por desastres naturais provocados por chuvas e pelo furacão Catarina.

10.411 escolas – cerca de 8% da meta –, às quais seriam repassados em torno de R\$ 27,9 milhões.

5.5.4.1 Primeira modalidade do PDDE: Ação Agregada PDDE Escola Aberta

No ano de 2004, além do PDDE básico, foi acrescentada a primeira modalidade do PDDE, o Programa Escola Aberta: Educação, Cultura, Esporte e Trabalho para a Juventude. Resultado de parcerias dos ministérios da Educação, Trabalho, Esportes e Cultura com a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), o programa abre as escolas aos sábados e domingos para que estudantes e a comunidade participem de atividades educativas, culturais, esportivas, lazer e de oficinas. Coordenado pela Secretaria de Educação Básica (SEB/MEC).

Foi criado pela Resolução CD/FNDE/MEC nº 052, de 25 de outubro de 2004, com o intuito de incentivar e apoiar a abertura, em fins de semana, de escolas públicas situadas em territórios de vulnerabilidade social. Em parceria com a comunidade, prima por desenvolver e ofertar atividades de cunho educativo, cultural e esportivo que valorizem a cultura popular e o local onde vivem, contribuindo para o sentimento de identidade e pertencimento; inclusive ações que proporcionem a formação inicial para o trabalho e geração de renda tanto aos estudantes como à população do entorno. As ferramentas podem ser oficinas, palestras, cursos e/ou outras atividades.

O próprio MEC sugere que as ações dos fins de semana sejam realizadas a partir de consultas ao próprio pessoal da escola e à comunidade (pessoas diversas, líderes e instituições) para identificar as demandas existentes no local, proporcionando, o compartilhamento voluntário de conhecimentos, habilidades e competências entre os participantes. A implementação do programa cabe às secretarias estaduais e municipais, inclusive possibilita o estabelecimento de parcerias entre as esferas governamentais, a sociedade civil e as organizações em geral (empresas, ONGs e outras).

O ingresso no programa foi por adesão e os critérios foram pertencer a uma capital das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste ou região metropolitana e se submeter à seleção feita pela Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade (Secad/MEC). A escola selecionada recebeu recursos públicos do PDDE repassados, em parcela única, pelo FNDE. O valor do repasse dependeu do número de alunos matriculados.

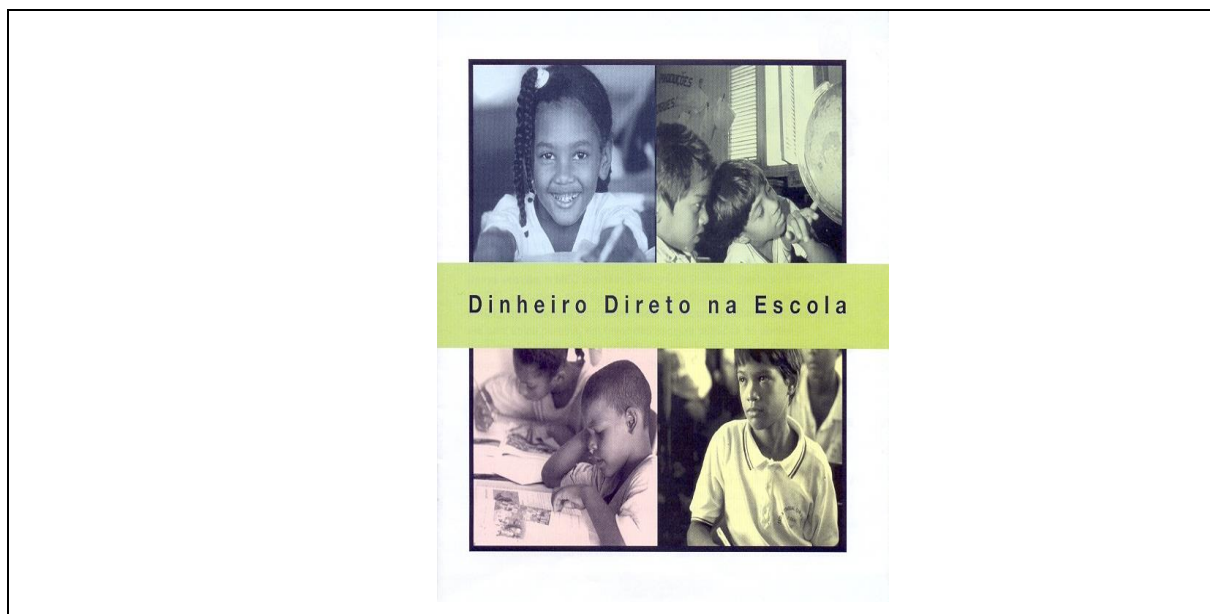
5.5.5 (Re) formulações do PDDE no ano de 2005

No ano de 2005 o PDDE completou dez anos de existência e passou por algumas modificações. O Programa foi regulamentado pela Resolução nº 17, de 09 de maio, e Resolução nº 43, de 11 de novembro de 2005. As principais (re)formulações introduzidas no PDDE, como resultado das constantes preocupações do FNDE em elevar a qualidade da gestão de seus programas, foram:

- A especificação dos estabelecimentos aptos a receberem recursos do Programa: escolas públicas e privadas de educação especial.
- Diminui de 90 para 50 o número de alunos que estabelece a obrigatoriedade da criação da unidade executora (UEX) nas escolas.
- As escolas com menos de 20 alunos não recebiam o dinheiro do Programa e passam a receber.
- Definido que as escolas públicas, com até 50 (cinquenta) alunos, que não possuem UEX, recebam recursos, à conta do PDDE, por intermédio das EEX (prefeitura municipal e secretarias de educação estadual e do Distrito Federal);
- As escolas com até 99 alunos podiam se organizar em consórcios de até 20 escolas para fins de recebimento dos recursos; agora, os antigos consórcios podem permanecer, porém, os constituídos a partir de 2004 deverão ter apenas cinco escolas.
- A tabela de valores de repasse foi mantida, mas foi instituído um fator de correção entre os intervalos de classe de número de alunos.
- Estabelecido que, ao aderir ao Programa, a escola pode definir o percentual de verba que quer receber na rubrica custeio ou permanente.
- As escolas de educação especial, privadas filantrópicas, passam a ter uma tabela específica, com valores mais altos do que as demais escolas.
- Estendido o benefício do PDDE a todas as escolas públicas, independentemente do número de alunos matriculados, e estabelecido que as escolas públicas, com até 20 (vinte) alunos, seriam contempladas com as importâncias de R\$ 29,00 (vinte e nove reais) e R\$ 24,00 (vinte e quatro reais) por aluno, na categoria econômica de custeio, se situadas, respectivamente, nas regiões Norte, Nordeste e Centro Oeste (exceto o Distrito Federal) e nas regiões Sul, Sudeste e no Distrito Federal;

- Proibição de aplicação dos recursos do PDDE em pagamentos de tributos federais, estaduais, distritais e municipais não incidentes sobre os bens adquiridos ou produzidos e os serviços contratados para a consecução dos objetivos do programa;
- Modificado o conceito de UEx para entidade sem fins lucrativos, representativa da comunidade escolar dos estabelecimentos de ensino públicos beneficiários do programa (caixa escolar, associação de pais e mestres, conselho escolar ou similar), ou outra instituição constituída com este fim;
- Definida a obrigatoriedade de que as escolas públicas, com mais de 50 (cinquenta) alunos, destinem, do montante recebido, 20% à cobertura de despesas de capital e 80% à cobertura de despesas de custeio, desde que não tenham se utilizado da prerrogativa de informar, ao FNDE, na fase de adesão ao PDDE, os percentuais de recursos que desejarem receber, no exercício seguinte ao da informação, em custeio ou capital, ou em ambas as categorias econômicas;
- Modificados os procedimentos a serem adotados e os documentos a serem utilizados quando da necessidade de efetivação de devolução de recursos ao FNDE;
- Facultada ao FNDE a prerrogativa de reaver eventuais valores liberados indevidamente, independentemente de autorização do beneficiário, depositário dos recursos, ficando este último, no caso de inexistência de saldo suficiente em sua conta corrente, obrigado a restituir à Autarquia, no prazo de 05 (cinco) dias úteis, a contar do recebimento da notificação, os recursos creditados indevidamente, acrescidos de juros e correção monetária;
- Modificados os procedimentos adotados, pela EM de escola privada de educação especial, quanto aos bens incorporados, adquiridos ou produzidos com recursos do PDDE;
- Estabelecido que as ações do Fundescola, concernentes ao Projeto de Adequação de Prédios Escolares (Pape) e ao Projeto de Melhoria da Escola (PME), serão executadas, no que couber, em conformidade com os procedimentos de execução do PDDE, condicionadas à elaboração e apresentação de Plano de Trabalho, à comprovação de despesas e ao encaminhamento, ao FNDE, de prestação de contas. A seguir, a Figura 16 apresenta o manual com as novas orientações do PDDE:

Figura 16: Manual de orientações do PDDE de 2005



Fonte: Arquivo do FNDE (fornecido por Adalberto Paz em out. 2015).

Também, nesse ano, passados dez anos de implementação do PDDE, foi realizado o 1º Encontro Técnico Nacional do PDDE. Esse encontro teve como objetivo divulgar a forma de operacionalização do PDDE, debater e analisar os problemas levantados pelos responsáveis por sua execução nos estados, no Distrito Federal e nos municípios, bem como captar sugestões de melhoria, de ampliação das metas para os próximos anos, fortalecendo, assim, a mobilização social em benefício da qualidade do ensino e dos princípios de descentralização, transparência, participação, fiscalização e eficiência do gasto público.

Conforme dados apresentados no Relatório de Gestão do FNDE em 2005, o PDDE alcançou índices positivos, visto que 90,31% dos recursos estimados foram executados. No que se refere à meta física, o percentual foi de 85,74%, contemplando 92,74% dos alunos potencialmente beneficiários do programa. Isso equivale a um número em torno de 28,7 milhões de alunos atendidos em 128,5 mil escolas distribuídas em todo o território brasileiro.

De acordo com o Relatório, nesse ano 19,2 mil escolas municipais deixaram de ser beneficiadas com o programa, por falta de ação das prefeituras municipais, por não terem atendido ao quesito adesão, por inadimplência com a prestação de contas, e outros motivos, tais como, documentação de habilitação incompleta, escolas extintas/paralisadas e por não terem atendido à exigência de criação de UEx. No caso das redes estaduais, 1,5 mil estabelecimentos de ensino deixaram de ser contemplados com o PDDE, devido a ocorrências

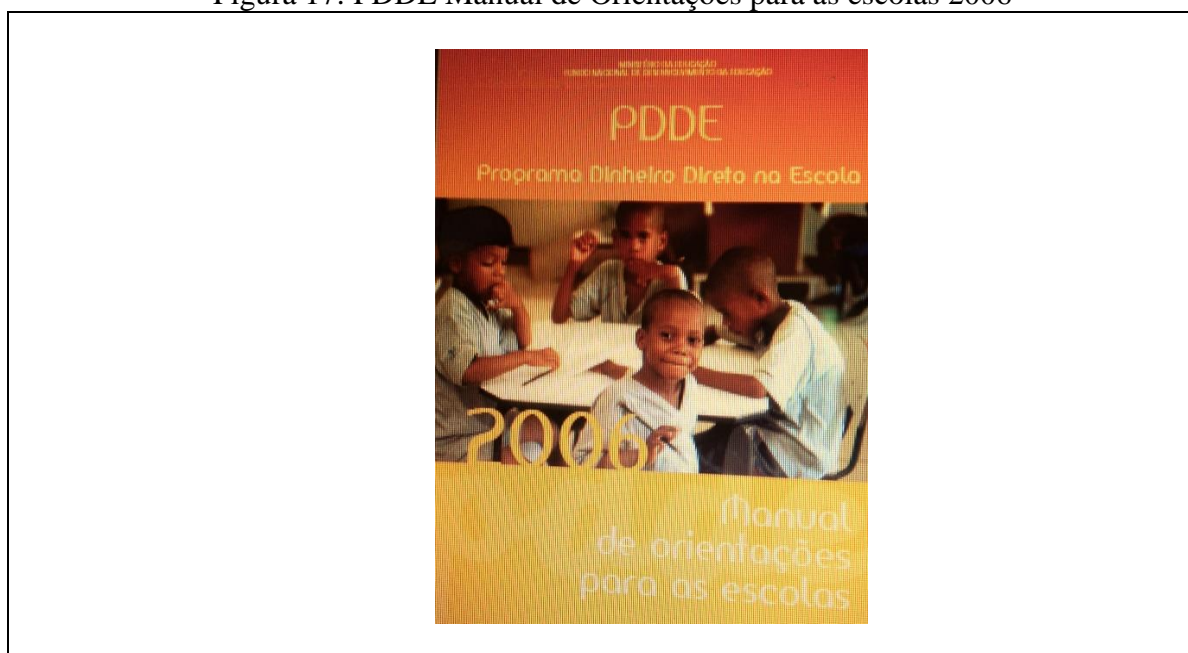
de escolas extintas/paralisadas, não criação de UEx, ou UEx inadimplentes com a prestação de contas.

Ao serem avaliados os dados relativos aos períodos de 2000 a 2005, observa-se que, se comparados os exercícios de 2004 e 2005, houve um pequeno aumento no número de escolas atendidas e uma pequena redução no valor total dos recursos repassados. Esse fato ocorreu, possivelmente, pela extensão do benefício às escolas públicas com matrícula até 20 alunos sem que tivessem sido alocados mais recursos ao Programa.

5.5.6 (Re)formulações do PDDE no ano de 2006

Em 2006, o programa foi regulamentado pelas Resoluções n.º 6, de 28 de março de 2006, e n.º 27, de 14 de julho de 2006, ambas do Conselho Deliberativo do FNDE. No exercício de 2006, além das ações do Fundescola, concernentes ao Projeto de Adequação de Prédios Escolares (Pape) e ao Projeto de Melhoria da Escola (PME), a ação atinente ao Funcionamento das Escolas nos Finais de Semana (FEFS) continuou a ser executada em conformidade com os procedimentos do PDDE. As orientações repassadas às escolas constavam no manual cuja capa é demonstrada na Figura 17:

Figura 17: PDDE Manual de Orientações para as escolas 2006



Fonte: ftp://ftp.fnde.gov.br/web/pdde/manual_orientacao_escolas_2006_pdde.pdf.

Conforme descrito no Relatório de Gestão do FNDE, foram introduzidas as seguintes (re)formulações no PDDE:

- Majorado o fator de correção “K” do PDDE, que passou de R\$ 1,30, para R\$ 4,20, um aumento de 323%;
- Modificada a tabela referencial de cálculo dos valores a serem repassados às escolas privadas que ministram educação especial com a criação de fator de correção “E”, cujo valor adicional por aluno foi fixado em R\$ 18,00;
- Incremento no valor destinado às escolas privadas de educação especial que possuísem até 05 alunos, de R\$ 75,00 para R\$ 120,00, representando um reajuste de mais de 60%;
- Devido à impossibilidade das EEx sub-repassarem os recursos do programa às escolas, que não possuem UEx, por força de normas legais (MP n.º 2.178-36/2001), foi patenteado que a concessão do benefício, nesta hipótese, deveria dar-se mediante a aquisição de materiais de consumo e a contratação de serviços em favor das referidas escolas;
- Abolido o processo de habilitação das escolas públicas ao programa, que se transformou apenas em processo de adesão;
- Modificados os critérios, relacionados com prestação de contas, que poderiam levar à não liberação dos recursos do programa;
- Expressa a possibilidade de aplicação dos saldos de recursos do programa, em fundo financeiro de curto prazo, quando a sua utilização se desse em prazo inferior a um mês;

Nesse exercício, do orçamento inicialmente autorizado, de R\$ 350 milhões, foram cancelados R\$ 8 milhões para atender a outras programações de interesse do MEC. Desta forma, a dotação final ficou em R\$ 342 milhões.

Foi nesse ano também que foi implementado um importante programa de formação de gestores e técnicos: O Programa Formação pela Escola. As atividades iniciaram em 2006, no âmbito da Coordenação Geral de Planejamento, com objetivo de atender à necessidade de reforçar as condições para a gestão e o controle social das ações educacionais desenvolvidas pelo FNDE, no que se refere aos programas de repasses de recursos. Em sua fase piloto, foram criadas 240 turmas, perfazendo um total de 8.484 matrículas e 3.962 alunos atendidos nos seguintes cursos: Competências Básicas, PDDE, Programa Nacional de Apoio ao

Transporte do Escolar (Pnate), Programas do Livro e Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae).

5.5.7 (Re) formulações do PDDE no ano de 2007

Em 2007, o PDDE foi regulamentado pelas Resoluções nº 7 de 24 de abril e nº 9 de 24 de abril. Nesse período, primeiro ano do segundo mandato do Presidente Lula da Silva, a política de assistência da União passou por novas modificações com a implementação do PDE /Plano de Metas/PAR, já citado em seções anteriores deste estudo. A Figura 18 representa um conjunto de ações que integrou o PDE:

Figura 18: O Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE)



Fonte: <http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/livromiolov4.pdf>
Segundo Farenzena (2012, p. 112), nesse período:

A adesão ao Plano de Metas e a elaboração do Plano de Ações Articuladas (PAR) tornaram-se requisitos para que os governos acessem transferências voluntárias da União; quer dizer, a previsão é de que a assistência voluntária seja balizada pelas ações registradas no PAR, havendo modalidades de assistência que podem ser acessadas por todas as redes públicas estaduais e municipais e outras destinadas a redes com índices mais baixos de desenvolvimento da educação básica (Ideb) ou que apresentem certas características definidas em ações específicas como merecedoras de priorização.

Com o PDE/Plano de Metas/PAR, os estados e municípios passaram a realizar um

diagnóstico mais aprofundado da realidade educacional local e, assim, a elaborar o Plano de Ações Articuladas (PAR). Com esse planejamento, foram priorizadas as ações articuladas que deveriam ser objeto de assistência técnica e/ou financeira do MEC e do FNDE, por meio das ações, programas e projetos, com vistas ao alcance das metas pactuadas no PDE e, por conseguinte, voltadas para o incremento da qualidade da Educação Básica. Em 2009, foi realizado, no âmbito do PAR, R\$ 1,5 bilhão. Ao longo do exercício, 5.371 municípios e 26 estados finalizaram o seu Plano por intermédio das secretarias de educação. Dessa forma, grande parte das ações e programas do FNDE fomentaram a implementação do PAR no período. Conforme explicitado pelo Coordenador Geral do PDDE no FNDE, na entrevista:

O principal avanço que teve nos últimos governos eu acho foi fazer vínculo das ações que eram necessárias serem desenvolvidas diretamente na escola e fazer com que o recurso chegasse lá vinculado a um grande plano para poder melhorar o índice da educação básica no Brasil, que foi o PDE – Plano de Desenvolvimento da Educação Básica no Brasil, que foi lançado em 2007. Então essas ações do PDDE, inclusive o básico, que sofreu um incremento substancial de recursos, dá para ver isso nos dados, inclusive as outras ações que foram sendo agregadas ao mesmo formato do PDDE, tinha vínculo com esse plano de desenvolvimento da educação. Foi a primeira vez que os recursos que estavam sendo destinados para as escolas sofreram um aumento grande e, além disso, passou a ter um vínculo com o Plano para melhorar a educação do Brasil. Antes disso, era assim a escola precisa de mais dinheiro! Mas porque precisa de mais dinheiro? Agora não, agora quando a escola precisa de mais dinheiro tem as diversas ações agregadas que você inclusive faz a diferenciação dos focos. Você manda recurso de água na escola para escola que está precisando de água. Você manda o recurso do Mais Educação para escola que faz o plano e demonstra que tem como desenvolver o programa, Mais Cultura, Acessibilidade, vai para onde tem a necessidade, então tem vínculo com a necessidade da escola. Vinculada aos diagnósticos do PAR e essa necessidade está vinculada a melhoria das condições da educação, está se tentando melhorar os índices da educação no Brasil. Então só a partir de 2008, com o PDE, com o diagnóstico, se aproximou das necessidades das escolas. Foi feito o diagnóstico de cada escola no Brasil. Cada município teve que fazer de cada escola. (SOUZA, FNDE 22 de outubro de 2015).

Segundo o FNDE “trata-se do começo de uma nova e arrojada política que irá propiciar uma educação de mais qualidade, consubstanciada no PDE”. O Relatório de Gestão do FNDE de 2007¹²¹, destaca que, no período, encerrava-se o primeiro Plano Plurianual do Governo Lula¹²², cujos resultados, especialmente na área social, apresentavam avanços importantes aferidos por diferentes indicadores, que demonstravam que a sociedade brasileira vinha alcançando avanços consideráveis na implementação de políticas públicas que contribuíam, sobretudo, para o resgate da dívida social. Em segundo lugar, e particularmente no campo educacional, findava o PPA Brasil de Todos, consolidando o início do arrojado programa desenhado para reverter a trajetória dos resultados educacionais, dando concretude às metas físico-qualitativas desejadas para o ensino público nacional.

¹²¹ www.fnde.gov.br/fnde/institucional/relatorios/relatorios-de-gestao

¹²² O primeiro Plano do Governo Lula (2004 -2007) – aprovado pela Lei n.º 10.933, de 11 de agosto de 2004 – foi denominação de Plano Brasil de Todos.

Com o advento do PDE, o PDDE passou a conceder parcela extra de 50% às escolas públicas rurais, a partir deste exercício e nos dois subseqüentes, a título de incentivo como parte do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, sem quaisquer condições. Esta concessão foi extensiva, no biênio 2008/2009, às escolas públicas urbanas que cumprissem as metas intermediárias do IDEB estipuladas para o ano de 2007 pelo MEC. De acordo com o Relatório de Gestão do FNDE no exercício de 2007, foram introduzidas, entre tantas outras, as seguintes inovações/ (re)formulações no PDDE:

- Estipuladas exigências para as secretarias distrital e estaduais de educação e as prefeituras assegurarem às escolas que não possuem UEx a prerrogativa de indicarem as necessidades a serem supridas com os recursos do programa, elaborarem e manterem em arquivo demonstrativo que evidencie os bens e materiais fornecidos e serviços contratados em favor das referidas escolas e disponibilizarem às comunidades escolar e local toda e qualquer informação referente à aplicação dos recursos do programa;
- Estabelecidas exigências para as UEx e Entidades Mantenedoras (EM) afixarem, nas sedes das escolas que representam, em local de fácil acesso e visibilidade, a relação dos seus membros e demonstrativo evidenciando os bens e materiais adquiridos e serviços fornecidos e prestados, além de disponibilizarem toda e qualquer informação referente à aplicação dos recursos do programa.
- Os recursos financeiros referentes à implementação do Projeto de Melhoria da Escola (PME) foram transferidos exclusivamente a escolas públicas de ensino fundamental regular com, no mínimo, 50 alunos, dos municípios localizados nas Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, integrantes da matriz 2 de atendimento definida pelo Fundescola e que tenham elaborado seu PDE escola considerado parte do conjunto de estratégias previsto no Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE);
- A atividade Funcionamento das Escolas nos Finais de Semana é destinada às escolas públicas das redes municipais, estaduais e do Distrital Federal, que possuam alunos matriculados no ensino fundamental, nas modalidades regular e especial, localizadas em 215 regiões metropolitanas com alto índice de vulnerabilidade social e selecionadas pela Secad/MEC.

De acordo com o Relatório, nesse exercício, do orçamento inicialmente autorizado, de R\$ 390 milhões, necessários para o atendimento ao PDDE, ao PME e ao FEFS, a ação foi acrescida de R\$ 139.629.778,00 para atender ao PDE Escola, a parcela extra de 50% para as

escolas rurais e para a adequação de espaço físico para instalação de laboratório de informática (ProInfo). Desta forma, a dotação final ficou em quase R\$ 530 milhões.

À execução do PDDE, considerando as escolas públicas com e sem UEx, foram destinados R\$ 496,4 milhões para o atendimento de 126,1 mil escolas. Deste total, 94,07% (R\$ 466,9 milhões) foram destinados às UEx, o que representa 68,19% (86 mil) das escolas e 96,92% (27,6 milhões) de alunos, enquanto que 5,93% (R\$ 29,4 milhões) dos recursos foram destinados a escolas sem UEx, isto é, creditados nas contas das secretarias estaduais de educação ou prefeituras municipais, de acordo com as respectivas esferas administrativas, o que representa 31,81% (40,1 mil) das escolas e 3,08% (879,4 mil) de alunos.

Esses dados demonstram que, apesar de somente 68,19% de escolas possuírem UEx, a quase totalidade dos recursos, cerca de 94,07%, foi destinada às unidades educacionais beneficiárias do programa, sem trânsito pelos governos distrital, estaduais e municipais.

Ao serem avaliados os dados relativos aos exercícios de 2006 e 2007, houve um significativo aumento dos recursos repassados. Esse fato ocorreu tendo em vista o repasse para as escolas contempladas com o ProInfo e o acréscimo de 50% para as escolas rurais, bem como das subações PME, PDE e FEFS.

5.5.7.1 Parcela suplementar do PDDE para o ProInfo

No ano de 2007, o FNDE destinou às escolas públicas urbanas municipais e estaduais da 5ª à 8ª série, no ensino fundamental de 8 anos, e do 6.º ao 9.º ano, no ensino fundamental de 9 anos, com mais de 50 alunos, selecionadas por meio do Programa Nacional de Informática na Educação (ProInfo) do MEC, laboratórios de informática. Em termos de insumos, as unidades foram beneficiadas com microcomputadores, estabilizadores e impressoras, assim como uma parcela suplementar de R\$ 2.500,00, sendo R\$ 1.500,00 em recursos de custeio e R\$ 1.000,00 em recursos de capital, a fim de garantir estrutura adequada à instalação e operação dos equipamentos.

A parcela suplementar poderia ser utilizada, em conformidade com a necessidade de cada estabelecimento de ensino, em ampliação e adequação física do prédio escolar e em aquisição de mobiliário indispensáveis à consecução do objetivo ao qual se destinava.

Um expressivo número de escolas recebeu computadores e passou a ter suas salas de informática, o que sinaliza a concretização, em parte, de um dos objetivos do atual ProInfo, que era a de "contribuir com a inclusão digital por meio da ampliação do acesso a

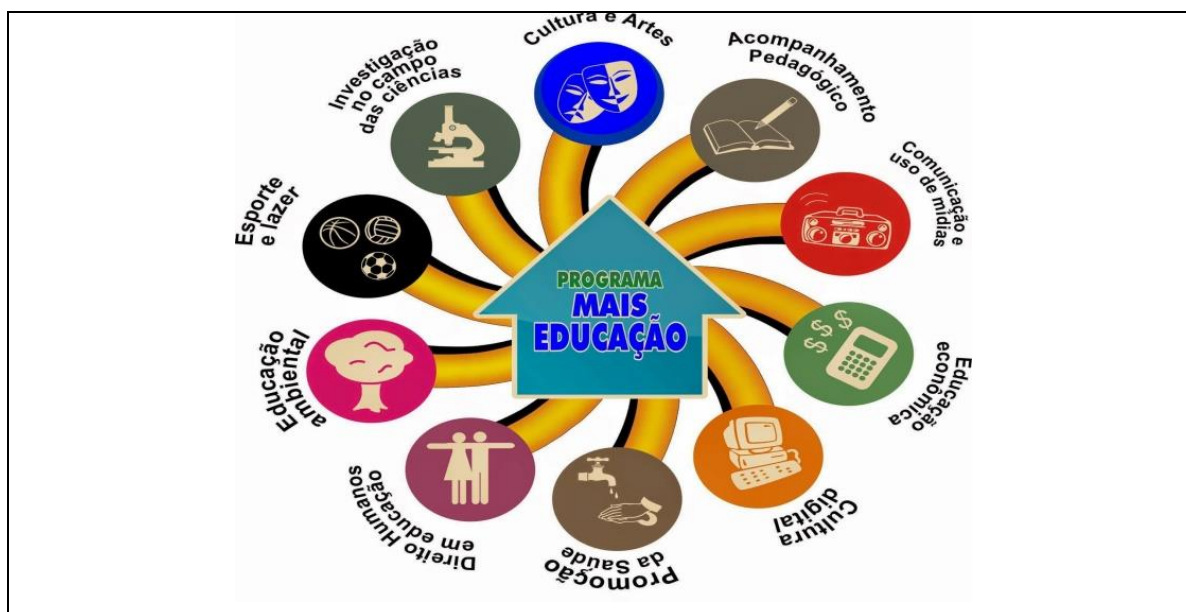
computadores, da conexão à rede mundial de computadores e de outras tecnologias digitais, beneficiando a comunidade escolar e a população próxima às escolas" (BRASIL, Decreto 2007, p. 1). Com a reestruturação, o programa, além de ampliar suas metas, tanto em relação ao número de escolas a receber os equipamentos quanto ao aumento do número de professores a ser capacitado, ampliou o foco do trabalho para outras tecnologias e mídias.

5.5.7.2 A segunda modalidade do PDDE: Ação Agregada PDDE Educação Integral

O Programa Mais Educação, instituído pela Portaria Interministerial nº 17/2007, integra as ações do PDE, como uma estratégia do Governo Federal para induzir a ampliação da jornada escolar e a organização curricular, na perspectiva da Educação Integral. Trata-se da construção de uma ação intersetorial entre políticas públicas educacionais e sociais, contribuindo, desse modo, tanto para a diminuição das desigualdades educacionais quanto para a valorização da diversidade cultural brasileira. Fazem parte o MEC, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, o Ministério da Ciência e Tecnologia, o Ministério do Esporte, o Ministério do Meio Ambiente, o Ministério da Cultura, o Ministério da Defesa e a Controladoria Geral da União.

O Programa é operacionalizado pela SECAD, em parceria com a SEB, por meio do PDDE do FNDE, para as escolas prioritárias. O PDDE também é destinado à adoção de educação integral pelas escolas, com a oferta de, no mínimo, sete horas diárias de atividades de aprendizagem, lazer, artísticas e culturais, entre outras. Os recursos servem para transporte e alimentação dos monitores, para a contratação de serviços e para a compra de material permanente e de consumo necessários para o desenvolvimento das atividades de educação integral. No período, foram beneficiadas escolas de ensino fundamental ou médio selecionadas pela Secad/MEC, de acordo com os critérios estabelecidos para a execução do Programa Mais Educação. As atividades fomentadas foram organizadas em macro campos, identificados na Figura 19:

Figura 19: Macro campos do Programa Mais Educação



Fonte: <http://portal.mec.gov.br/programa-mais-educacao/apresentacao?id=16689>

O montante de recursos destinados a cada escola é repassado por intermédio do PDDE/Educação Integral, em conta bancária específica, aberta pelo FNDE no banco e agência indicado no cadastro da entidade no PDDEweb, em nome da UEx representativa da unidade escolar.

5.5.7.3 A terceira modalidade do PDDE: PDE Escola ampliado

Até 2005, o PDE era destinado exclusivamente às unidades escolares de ensino fundamental localizadas nas chamadas “Zonas de Atendimento Prioritário” (ZAPs) das regiões norte, nordeste e centro oeste integrantes do Programa FUNDESCOLA. Em 2007, após a divulgação dos resultados da primeira rodada do Ideb (relativo ao período de 2005), o MEC entendeu que seria necessário que todas as escolas com os Idebs mais críticos de todas as unidades federativas adotassem o PDE Escola como instrumento de planejamento.

Por meio da Portaria normativa nº 27, de 21 de junho de 2007, é instituído o PDE Escola em âmbito nacional. Segundo a Portaria, considerando a necessidade de fortalecer a autonomia de gestão das escolas por meio de um diagnóstico efetivo de seus problemas e respectivas causas, suas dificuldades, suas potencialidades, bem como a definição de um plano de gestão para melhoria dos resultados, com foco na aprendizagem dos alunos:

Art. 1º Fica instituído, no âmbito do Ministério da Educação e do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação -FNDE, o Plano de Desenvolvimento da Escola ("PDE-Escola"), com vistas a diagnosticar problemas, metas e planos de ação para as escolas das redes públicas de educação básica.

Art. 2º O PDE-Escola será implementado, em cada escola participante, pela execução de processos gerenciais de:

I - autoavaliação da escola;

II - definição de sua visão estratégica;

III - elaboração de plano de ação.

§ 1º O Plano de cada escola deverá indicar as metas a serem atingidas, quais as ações necessárias, o prazo para o cumprimento das metas e os recursos necessários.

§ 2º O Plano será elaborado pela própria equipe de cada escola.

§ 3º O Plano discriminará os recursos recebidos da escola por parte da Secretaria Municipal ou Estadual de Educação, do Ministério da Educação, do FNDE e das contribuições de associações de pais e mestres, e quais ações serão financiadas por esses recursos.

A partir desse momento, ocorreu um aumento substancial do público alvo dessa ação. A partir desse ano, o PDE Escola foi utilizado para a melhoria do Ideb em escolas de ensino fundamental de todas as regiões brasileiras. Desta forma, o programa destina recursos financeiros de custeio e capital, por intermédio do PDDE. Para as escolas priorizadas pelo programa, o MEC repassa recursos financeiros visando apoiar a execução de todo ou de parte do seu planejamento. Os recursos, no contexto do PDE escola, são repassados por dois anos consecutivos e destinam-se a auxiliar a escola na implementação das ações indicadas no Plano elaborado pela escola e validado pelo MEC. Para tanto, essas escolas somente receberiam os recursos se as respectivas entidades executoras (EEx) tivessem aderido ao Plano de Metas “Compromisso Todos pela Educação” e se o planejamento para implementação do PDE Escola fosse aprovado no sistema online PDDE Interativo.

Como em outras ações complementares do PDDE, os recursos são calculados de acordo com o número de alunos matriculados na unidade educacional extraído do Censo Escolar do ano anterior ao do repasse, e distribuídos em duas parcelas, a principal (para as escolas que contempladas pela primeira vez com recursos financeiros do PDE Escola) e a complementar (para as escolas já contempladas com recursos financeiros do PDE Escola), de acordo com critérios estabelecidos em resolução.

5.5.8 (Re) formulações do PDDE no ano de 2008

As Resoluções nº 13, de 28 de abril, Nº 19, de 15 de maio, Nº 43 de 14 de outubro, e Nº 52, de 19 de dezembro, regulamentaram o PDDE no ano de 2008. Conforme dados apresentados no Relatório de Gestão do FNDE com as ações realizadas nesse ano, foram

disponibilizados R\$ 694,0 milhões em transferências pelo PDDE, beneficiando 117,4 mil escolas. Segundo o Relatório, desde o advento desse Programa, a ação Dinheiro na Escola apresentou uma evolução na dotação orçamentária destinada diretamente à escola.

O Relatório do FNDE indica que a forma de transferência de recursos do PDDE nesse exercício, “foi acrescida uma cesta de ações do Ministério¹²³” (FNDE, 2009) com finalidade específica, mediante critérios pré-estabelecidos, para contemplar às seguintes iniciativas:

- **PDDE Fundamental e a Educação Especial (PDDE Básico)** – tem por finalidade prestar assistência financeira, em caráter suplementar, às escolas públicas do ensino fundamental das redes estaduais, municipais e do Distrito Federal e às escolas privadas de educação especial mantidas por entidades, sem fins lucrativos, registradas no Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) como beneficente de assistência social. O objetivo da assistência financeira é a melhora da infraestrutura física e pedagógica, o reforço da autogestão escolar nos planos financeiro, administrativo e didático e a elevação dos índices de desempenho da educação básica.
- **PDDE Emergencial** – surgiu de uma demanda pontual e extraordinária no encerramento do exercício financeiro de 2008, para atender às escolas vítimas da catástrofe natural ocorrida no estado de Santa Catarina, nos últimos dias do mês de novembro.
- **Escola Acessível** – visa à adequação arquitetônica nas escolas públicas das redes estaduais, municipais e do Distrito Federal, com o objetivo de favorecer a igualdade de acesso e das condições de permanência aos alunos, com ou sem deficiência, assegurando o direito de todos os estudantes de compartilhar os espaços comuns de aprendizagem.
- **Adicionais de 50%**, rural e urbano – o adicional de 50% rural atende a todas as escolas públicas rurais. Já a destinação 50% para escolas urbanas restringe-se às escolas públicas urbanas que cumpriram as metas intermediárias do IDEB estipuladas para o ano de 2007, pelo INEP, observando o critério da proporcionalidade das matrículas nas escolas que atendem as duas fases do ensino fundamental.
- **FEFS, Funcionamento da Escola aos Finais de Semana** – atende escolas públicas das redes municipais, estaduais e do Distrito Federal, que possuam alunos matriculados no ensino fundamental, nas modalidades regular e especial, localizadas em regiões metropolitanas com alto índice de vulnerabilidade social, selecionadas pela

¹²³ Relatório de gestão do FNDE de 2008.

SECAD/MEC.

- **PDE Escola** – contempla as escolas públicas de ensino fundamental regular que, segundo avaliação das instâncias competentes do MEC, não obtiveram satisfatório desempenho mensurado pelo IDEB e desde que as EEx, às quais estejam vinculadas, tenham aderido ao Plano de Metas “Compromisso Todos pela Educação” e ao PDE Escola e fornecido os dados relativos ao Plano de Ações Financiáveis;
- **Educação Científica** – destinação de recursos financeiros, nas categorias econômicas de capital e custeio, a escolas públicas de ensino fundamental regular cujas iniciativas, práticas e experiências direcionadas à formação científica de seus alunos, consideradas inovadoras e modelares, foram vitoriosas em concurso de abrangência nacional, para implementação de projetos pedagógicos de disseminação e fortalecimento da educação científica no âmbito escolar, selecionados pela SEB do MEC.
- **ProInfo** – seu objetivo é garantir a estrutura adequada à instalação e operação de laboratórios de informática, bem como a Educação Integral e Suplemento da Educação Integral.

No que concerne à operacionalização, os recursos são repassados, por um lado, diretamente às escolas, creditando-os nas contas bancárias das UEx e das EM das escolas privadas de educação especial; e, por outro lado, indiretamente, por meio de créditos nas contas bancárias das entidades executoras (EEx), nos casos em que as unidades educacionais com até 50 alunos não possuem UEx¹²⁴.

De acordo com o Relatório do FNDE, em 2008 foram contempladas as redes de ensino público do ensino fundamental de 4.594 municípios com iniciativas do PDDE, de um total de 5.479 entes federados passíveis de atendimento, correspondendo a 83,85% e, no caso dos estados e do Distrito Federal, o percentual é 96,30%. No caso das escolas privadas de educação especial, foram 1.718 escolas que receberam R\$ 7,8 milhões, contemplando cerca de 190 mil alunos (FNDE, 2009). Neste ponto merece ser ressaltado que a execução do PDDE depende, por força regulamentar, dos processos de adesão e habilitação, do exame e da aprovação dos processos de prestação de contas relativos à aplicação dos recursos repassados nos anos anteriores.

¹²⁴ Nesse período o MEC justifica a necessidade da UEx pelo fato de que as escolas públicas beneficiárias do PDDE não são entidades com personalidade jurídica capaz de reunir os elementos exigidos pelo Banco Central para possuir, em nome próprio, a conta corrente onde serão depositados os recursos. Por isso, o FNDE encontrou como alternativa técnica criar a figura da unidade executora. Em seu conceito genérico, unidades executoras são entidades, instituições ou órgãos responsáveis pelo recebimento, execução e prestação de contas dos recursos transferidos pelo FNDE e em nome das quais a autarquia abre a conta bancária para repassar o dinheiro.

Em 2008, 22.110 estabelecimentos de ensino deixaram de ser beneficiados pelo programa, em razão de um ou mais dos aspectos anteriormente citados e, ainda, por força de extinção ou paralisação de escolas ou simplesmente por não terem constituído UEx. Um exemplo a se comentar foi o da rede do Estado do Maranhão, que não foi atendida, em 2008, em virtude de pendências com prestação de contas junto ao FNDE (FNDE, 2009).

5.5.8.1 A quarta modalidade PDDE: ação agregada PDDE Escola Acessível

O MEC, entre os anos de 2003 a 2006, apoiou projetos de adequação arquitetônica para promoção de acessibilidade propostos pelas secretarias de educação e aprovados pela Secretaria de Educação Especial. Em 2007, foi instituído o Programa escola Acessível, no âmbito do PDE, por meio do Decreto nº 6.094/2007. A Resolução CD/FNDE nº 26/2007, estabeleceu as orientações e diretrizes para a assistência financeira suplementar a projetos educacionais da Educação Especial, tendo como uma das ações de apoio aos sistemas de ensino, adequação de escolas para acessibilidade física, por meio da apresentação de Planos de Trabalho (PTA).

A partir de 2008, o Programa Escola Acessível passa a integrar o PDE escola, por meio do Compromisso Todos Pela Educação e do PAR. Com essa medida e conforme a Resolução FNDE nº 19/2008, o processo de transferência dos recursos financeiros de custeio para acessibilidade, passa a ser feito por meio do PDDE, diretamente às UEx. A implantação desse programa ocorre no mesmo ano de implementação da política de educação inclusiva, com o objetivo de disponibilizar recursos para ações de acessibilidade nas escolas públicas.

Com a implementação da Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva, encaminhada pelo MEC em 2008, foi instaurado um novo marco teórico e organizacional na educação brasileira. Nos anos seguintes, o número de matrículas de estudantes especiais em escolas regulares passou de 262 mil em 2005, para 558 mil em 2011.

Esse programa destina recursos financeiros às escolas públicas das redes municipais, estaduais e do Distrito Federal da educação básica que possuam alunos da educação especial matriculados em classes comuns do ensino regular e declarados no Censo Escolar do ano anterior ao do atendimento. O Programa disponibiliza recursos, às escolas contempladas pelo Programa Implantação de Salas de Recursos Multifuncionais. No âmbito deste programa são financiáveis as seguintes ações:

- Adequação arquitetônica: rampas, sanitários, vias de acesso, instalação de corrimão e de sinalização visual, tátil e sonora;
- Aquisição de cadeiras de rodas, recursos de tecnologia assistiva, bebedouros e mobiliários acessíveis;

Dessa forma, os alunos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades/superdotação, incluídos nas classes regulares de ensino, poderão ter acesso adequado ao ambiente físico, aos recursos didáticos e pedagógicos e à comunicação e informação.

5.5.9 (Re) formulações do PDDE no ano de 2009

O PDDE também passou a ter amparo legal a partir de 2009, com a Lei no 11.947, e se constitui como uma ação do programa Educação Básica. A referida Lei dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do PDDE aos alunos da educação básica. No artigo 22 essa lei estabeleceu:

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.

Este texto legal é conhecido como Lei da Merenda Escolar, Lei de Alimentação Escolar, Lei do PDDE. Traz uma das mais marcantes reformulações no PDDE: a extensão do benefício à educação infantil e ao ensino médio, ou seja, deixa de ser exclusivo do ensino fundamental e passa a abranger a educação básica.

Nesse ano, o Programa foi regulamentado pelas seguintes normativas do FNDE: Resolução nº 4, de 17 de março (retificada), educação integral e PDE escola; Resolução nº 41, de 6 de agosto; Resolução nº 43, 11 de agosto; Resolução nº 52, de 25 de setembro; Resolução nº 58, de 20 de novembro; Resolução nº 59, de 20 de novembro (municípios de SC); Resolução nº 61, de 30 de novembro (melhoria condições de infraestrutura das escolas públicas das redes municipais localizadas no campo); Resolução nº 62, de 14 de dezembro (construção de cobertura nas quadras esportivas); Resolução nº 63, de 15 de dezembro, sobre

o Programa Ensino Médio Inovador e Resolução nº 64, de 16 de dezembro.

A principal (re)formulação do PDDE, em 2009, relaciona-se com a promulgação da Emenda Constitucional nº 59/2009, que ampliou a obrigatoriedade da educação escolarizada para a faixa etária dos quatro aos dezessete anos na educação básica. Como, já antes da promulgação dessa emenda, tudo indicava que a ampliação da obrigatoriedade seria aprovada, as novas normas alinharam-se a essa perspectiva. Nesse ano, a destinação de recursos contemplou as ações que constam no Quadro 23, conforme Relatório de Gestão do FNDE de 2010.

Quadro 23: Destinação do Recurso Financeiro da Ação PDDE – 2009

DESTINAÇÃO DO RECURSO	VALOR - EM R\$ MILHÕES
PDDE manutenção	592
Funcionamento das Escolas nos Finais de Semana (FEFS)	38
Educação Integral	161
PDE Escola	378
PDDE/Educação especial	9

Fonte: FNDE/MEC - Relatório de gestão exercício de 2009.

De acordo com o Relatório de Gestão do FNDE de 2010, em 2009 o Programa teve como estratégia institucional a capacitação técnica dos agentes executores da ação e visitas técnicas *in loco* em todas as regiões do Brasil e investiu, nesse exercício R\$ 1,1 bilhão, distribuídos nas regiões e por modalidades. Foram atendidas com recursos financeiros do programa PDDE/Educação especial 1.771 escolas privadas de educação especial da educação básica, que totalizou investimentos superiores a R\$ 9 milhões (FNDE, 2010).

Além dos valores repassados para atender as atividades do Programa Mais Educação, também foram destinados recursos, a partir de 2009, para a reforma, ampliação e construção de cobertura de quadras esportivas ou de espaços destinados ao esporte e ao lazer. As escolas beneficiárias foram selecionadas pela SECAD. De acordo com o Relatório os repasses, por unidade de ensino, foram de R\$ 20 mil (escolas com até 500 alunos) a R\$ 30 mil (unidades com mais de mil estudantes). Os mesmos valores foram repassados para ampliação. Já para a construção de cobertura, o recurso foi de R\$ 50 mil (FNDE, 2010).

5.5.9.1 A quinta modalidade do PDDE: ação agregada PDDE Escola do Campo

A educação no meio rural em nosso país tem sido marcada por dificuldades e pela negação do direito constitucional a uma educação com os padrões mínimos de qualidade. Em diferentes regiões do país, a educação do campo é marcada pelo insucesso dos aprendizes, por uma série de fatores, tanto de ordem extraescolar quanto aqueles ligados ao acesso, à permanência e condições de qualidade nas escolas.

Diante disso, o MEC propôs a destinação de recursos financeiros, por intermédio do PDDE e do FNDE, a escolas públicas localizadas no campo, para contratação de mão de obra e outras despesas necessárias à manutenção, conservação e pequenos reparos em suas instalações, bem como aquisição de mobiliário escolar e outras ações de apoio com vistas à realização de atividades educativas e pedagógicas. O repasse é realizado por meio de transferência de recursos, nas categorias econômicas de custeio (70%) e capital (30%), em conta bancária aberta pelo FNDE. As regras de execução desses recursos são as mesmas estabelecidas para o PDDE.

Em 2009, foi criado o PDDE Escola do Campo, com o objetivo de promover ações voltadas para a melhoria da qualidade do ensino nas escolas públicas rurais das redes municipais, estaduais e distrital. A Resolução nº 61/2009 especificou a forma de transferência de recursos financeiros e a relação nominal das escolas atendidas no ano. O valor destinado, nesse ano, foi de R\$ 8.000,00 (oito mil reais).

Os programas e projetos de assistência da União, de âmbito nacional, específicos para a educação rural, são recentes. A SECAD/MEC, que possui uma coordenação específica para a educação do campo, foi criada apenas em 2004. É a secretaria mais nova do MEC. Essa secretaria foi responsável por encaminhar ao FNDE a relação nominal das escolas a serem atendidas pelo programa, as UEx e as Entidades Executoras, que recebem os recursos e fazem a gestão de sua execução, são os parceiros na realização desse programa do MEC.

A Constituição Federal de 1988 assegurou o direito à educação básica para todos os brasileiros, gerando a possibilidade de reposicionar a educação do campo no panorama educacional. A LDBEN nº 9.394/1996 abriu espaço à inovação pedagógica no meio rural, reconhecendo a diversidade sociocultural e o direito à igualdade e à diferença. Mesmo com esses avanços de ordem legal, ainda há muito a ser feito pela educação no campo.

5.5.9.2 A sexta modalidade do PDDE: ação agregada PDDE Ensino Médio Inovador

O Programa Ensino Médio Inovador (ProEMI), integra as ações do PDE, como estratégia do Governo Federal para induzir o redesenho dos currículos do Ensino Médio, compreendendo que as ações propostas inicialmente vão sendo incorporadas ao currículo, ampliando o tempo na escola e a diversidade de práticas pedagógicas, atendendo às necessidades e expectativas dos estudantes do ensino médio.

O PDDE Ensino Médio Inovador repassa recursos para escolas públicas estaduais e distritais de ensino médio regular. Para que as unidades de ensino recebam a transferência financeira, as respectivas secretarias de educação precisam aderir ao Programa e cadastrar os Planos de Ações Pedagógicas (PAP) das escolas pertencentes às suas redes no módulo do SIMEC. Caso os planos sejam aprovados pela SEB/MEC, essas escolas passam a ser beneficiárias da ação. Os repasses são destinados ao desenvolvimento de práticas inovadoras no ensino médio regular e podem ser aplicados em diversas ações.

A destinação dos recursos em 2013 ocorreu nos moldes e sob a égide das normas do PDDE e do Programa Ensino Médio Inovador (ProEMI) em vigor. Às escolas que tivessem seus planos aprovados seriam destinados, por meio de suas UEx, recursos de custeio e de capital, tomando os intervalos de classe de número de alunos matriculados no ensino médio da unidade educacional extraído do censo escolar do ano anterior ao do repasse.

A Resolução nº 31, de 22 de julho de 2013, que trata dos recursos financeiros para o ProEMI, divide as escolas em nove grupos, considerados o número de estudantes atendidos pelo programa e a jornada diária, de cinco horas (com ou sem ensino médio noturno) ou de sete horas, que caracteriza tempo integral. Conforme as tabelas contidas na resolução, uma escola com até 100 alunos e com jornada diária de cinco horas, por exemplo, receberia R\$ 20 mil por ano. Também com cinco horas de aula, embora com mais de 1.401 estudantes, a escola receberia R\$ 100 mil. Escolas do ensino médio com educação integral receberiam mais recursos. Com até 100 alunos, R\$ 28 mil anuais; com mais de 1.401 estudantes, R\$ 140 mil.

5.5.10 (Re) formulações no PDDE no ano de 2010

O PDDE no ano de 2010 foi regulamentado pela Resolução do FNDE nº 3, de 1º de abril de 2010 (parcela extra de 50% do PDDE) e pela Resolução nº 10, de 13 de maio. De acordo com o relatório de gestão do FNDE, nesse ano, das 166.453 escolas potencialmente

beneficiárias pelo PDDE, 137.640 delas foram atendidas pelo referido Programa. O que corresponde ao expressivo atendimento a 82,7%; Cabe sublinhar que, às transferências usuais de recursos do PDDE, foi acrescida parcela extra de 50%, a título de incentivo, destinada a todas as escolas públicas rurais da educação básica e às escolas públicas urbanas do ensino fundamental que cumpriram as metas intermediárias do Ideb estabelecidas para o ano de 2009.

No Relatório de Gestão do FNDE de 2011, consta que os recursos orçamentários alocados à Autarquia nos últimos anos aumentaram quase 400%, passando de R\$ 6,3 bilhões em 2003 para R\$ 27,7 bilhões em 2010: “O crescente volume orçamentário confirma a deliberada preocupação do Poder Público para com a educação, e demonstra a tendência de ampliação da atuação do FNDE como órgão de execução de políticas educacionais” (BRASIL, FNDE 2011) ¹²⁵.

Num dos estudos de Farenzena (2012, p. 112), sobre o papel do governo da União no financiamento da educação básica, no período entre os anos de 2006 a 2010, consta o seguinte sobre o Programa, tendo em conta outras ações do FNDE “[...] o PDDE foi a ação de transferência de recursos financeiros que teve crescimento mais expressivo, pois seus recursos foram multiplicados três vezes e meia, confrontando-se 2010 e 2006”.

O Programa abarcou, também, no exercício de 2010, as modalidades Escolas do Campo, Ensino Médio Inovador, Acessibilidade na Escola, Água na Escola e ações voltadas a assegurar as condições de funcionamento de escolas em finais de semana, situadas em regiões de risco e vulnerabilidade social, propiciando a realização de oficinas de cultura, esporte e lazer, formação para a cidadania e inclusão digital, a promoção de atividades de aprendizagem – culturais e artísticas, de direitos humanos, de meio ambiente – que totalizassem carga horária mínima de sete horas diárias, de modo a promover a educação integral, bem como a implementação do PDE Escola. Além disso, no período, foram capacitados 1.335 dirigentes e técnicos de 223 cidades/municípios e 624 entidades pelo PDDE (FNDE, 2011).

5.5.10.1 A sétima modalidade do PDDE: ação agregada PDDE Água na Escola

No contexto do reconhecimento do acesso à água como um direito, o governo federal criou, em 2010, o Programa Água na Escola, levando em consideração os seguintes fatores:

¹²⁵ www.fnde.gov.br/fnde/institucional/relatorios/relatorios-de-gestao

- o fornecimento de água em condições apropriadas ao consumo humano e o esgotamento sanitário são fundamentais para garantir o adequado funcionamento das escolas públicas;
- a política educacional deve estar voltada a atender a realidade diferenciada vivenciada por escolas públicas do campo e favorecer a superação das desigualdades existentes;
- o propósito do governo federal é desenvolver ações voltadas para a melhoria da qualidade do ensino e a consequente elevação dos índices de desempenho apresentados por alunos de escolas públicas do campo.

O programa consiste no repasse de recursos financeiros de custeio e capital, às escolas públicas das redes distritais, municipais e estaduais, localizadas no campo, para garantir o abastecimento de água em condições apropriadas para consumo e o esgotamento sanitário; esse contempla as ações de coleta, transporte, tratamento e a disposição final adequada dos esgotos, até o seu lançamento final no meio ambiente.

Esses recursos devem ser utilizados para promover a aquisição de equipamentos como peças sanitárias, instalações hidráulicas e contratação de mão de obra voltada à construção de poços, cisternas, fossas e banheiros, visando o atendimento de necessidades básicas dos alunos e a consequente melhoria da qualidade de ensino. Essa ação foi criada porque diversas escolas funcionam em prédios muito pequenos e/ou inadequados, em termos de fornecimento de água, e sem nenhuma instalação de esgotamento sanitário, situação essa que põe em risco a saúde dos estudantes, professores e da comunidade escolar, de modo geral, podendo resultar, inclusive, em prejuízos ao processo de ensino e aprendizagem, comprometendo a qualidade da educação que é oferecida nesses estabelecimentos.

O atendimento das famílias rurais de baixa renda, localizadas no semiárido brasileiro e também em outras regiões historicamente caracterizadas por longos períodos de estiagem e pelas dificuldades para obter água em quantidade e qualidade suficiente, passou a se efetivar com o lançamento do Plano Brasil Sem Miséria (Decreto nº 7.492/2011) e, mais especificamente, com o Programa Nacional de Universalização do Acesso e Uso da Água – Água Para Todos (Decreto nº 7.535, de 26 de julho de 2011), que possibilita às populações rurais o acesso à água, principalmente aquelas em situação de extrema pobreza.

5.6 (RE) FORMULAÇÕES OCORRIDAS NO PDDE NO CICLO DO GOVERNO DILMA VANA ROUSSEFF (2011 A 2015)

Nesta seção do estudo, apresento alguns movimentos na política e na economia brasileira, no governo da Presidenta Dilma Vana Rousseff, assim como, as características da política educacional nesse período. Esse terceiro ciclo governamental, entre os anos de 2011 a 2014 (primeiro mandato), e o ano de 2015 (primeiro ano do segundo mandato) encerra o período de análise deste estudo sobre os 20 anos do PDDE (1995-2015). Serão evidenciadas as (re)formulações/movimentos do Programa, as características e influências que foram sendo acrescentadas nesse ciclo governamental iniciado no ano de 2011 até o ano de 2015.

5.6.1 Movimentos da política e da economia no governo Dilma Rousseff

O governo da Presidenta Dilma Rousseff, segundo apontam alguns estudos da área de economia (LOPREATO, 2014; PINTO et al., 2016), manteve as mesmas características do projeto de Estado desenvolvimentista de seu antecessor. O Estado como agente indutor do crescimento, recorrendo à ação das empresas e bancos públicos e utilizando os instrumentos de política econômica em defesa de um projeto desenvolvimentista. (LOPREATO, 2014).

De acordo com Pinto; et al. (2016), os dois anos iniciais do primeiro governo Dilma foram marcados por algumas medidas contundentes como, entre outras, a demissão de ministros envolvidos em corrupção, a redução das taxas de juros, a desvalorização cambial e modificações nos programas de concessões. A presidenta “parecia querer enquadrar os políticos, os partidos e o Congresso Nacional (a cena política), a burocracia de Estado e até os setores dominantes (bloco no poder) brasileiros (banqueiros, empreiteiros, industriais e proprietários do agronegócio)”. Para os autores, o estilo contundente de Dilma, em comparação com o estilo conciliador de classes adotado pelo ex-presidente Lula, sinalizaria, para muitos, uma nova etapa de medidas econômicas e reguladoras que poderiam domesticar o excludente capitalismo brasileiro, caracterizado por altas taxas de rentabilidade, especialmente do segmento bancário-financeiro, elevada concentração da renda e da propriedade e elevada pobreza, a despeito das melhorias sociais verificadas nos anos anteriores.

Assim, no primeiro mandato, o governo Dilma (ainda com altos índices de popularidade) adotou um conjunto de ações buscando fortalecer o projeto desenvolvimentista.

Cabe dar destaque a ações do Plano de Aceleração do Crescimento (PAC2), como a construção de escolas de educação infantil e de cobertura de quadras esportivas, operacionalizadas pelo FNDE. Na construção de creches e pré-escolas, até o ano de 2011 foram financiadas 4.943 novas unidades em 1.466 municípios. Somadas às 1.484 já aprovadas em 1.040 municípios, foi superada a meta de financiamento de 6.000 unidades. Já na construção de quadras, foi previsto o financiamento de 6.116 unidades e cobertura de outras 5.000 unidades¹²⁶.

Entretanto, os resultados econômicos obtidos até a primeira metade de 2013 foram pouco convincentes, refletindo no medíocre comportamento do PIB. As medidas econômicas adotadas não surtiram os efeitos esperados no que tange ao dinamismo do PIB – que cresceu 3,9% em 2011 e 1,9% em 2012 – e do investimento, que expandiu 6,7% em 2011 e apenas 0,8% em 2012, mas, mesmo assim, garantiram a manutenção do emprego e da renda da população (PINTO et al., 2016).

Esse processo de desaceleração econômica, associado ao novo contexto internacional desfavorável, implicou na redução das taxas de rentabilidade dos segmentos dominantes, com a exceção do setor bancário-financeiro, gerando expressivos impactos negativos na acumulação de capital no Brasil. Uma série de dificuldades se refletiram da seguinte forma:

A indústria, alvo central das medidas oficiais, continuou a apresentar fraco desempenho e manteve a tendência de encolhimento, com reflexos no *déficit* comercial e na deterioração da conta corrente do balanço de pagamentos. O avanço da infraestrutura esbarrou na resistência do setor privado em aceitar as condições propostas, dando início à disputa aberta em torno dos marcos regulatórios e da definição dos níveis de rentabilidade setoriais. O embate dos juros alcançou sucesso em mudar as regras da poupança, mas se deparou com a forte pressão dos interesses contrariados pela posição do Banco Central. O aumento da inflação, desencadeado por choques de preços externos, acabou por levar a novo ciclo de alta dos juros e provocar certo refluxo na tensão presente no mercado financeiro e nos debates sobre alternativas de aplicação da poupança financeira. As políticas cambial e fiscal também sofreram percalços. A taxa de câmbio depois de viver um período de baixa volatilidade (sobretudo de setembro a novembro de 2012), oscilando entre R\$ 2,00 e R\$ 2,05, voltou a apresentar alta volatilidade, com movimentos expressivos de apreciação e de depreciação. Finalmente, as questões de ordem fiscal e tributária também enfrentaram barreiras. O baixo crescimento do PIB afetou a expectativa de arrecadação e deteriorou o resultado fiscal, dando espaço à crítica da política fiscal discricionária e à cobrança de medidas de austeridade, enquanto a proposta de reforma tributária fatiada avançou pouco, com a sua principal meta, a alteração do ICMS, sofrendo entraves múltiplos, em especial dos governadores dos estados do Norte e Nordeste. (LOPREATO, 2014, p. 57)

¹²⁶Relatório de gestão do FNDE, 2011. <http://www.fnde.gov.br/fnde/institucional/relatorios/relat%C3%B3rios-de-gest%C3%A3o>

Enfim, os resultados pouco satisfatórios alcançados no período forçaram o governo a recuar, a fazer concessões e a ampliar a interlocução, visando afastar as resistências. O fato de a economia brasileira, mesmo com baixa taxa de crescimento do PIB, ainda apresentar renda em expansão e níveis elevados de emprego, deu algum fôlego ao governo para ampliar o diálogo e manter o projeto inicial, consolidando a transição iniciada na era Lula. (LOPREATO, 2014, P. 42).

Grandes empresas da construção civil (seis maiores construtoras), representando outro segmento que também enfrentou retração, viram suas rentabilidades despencarem, sobretudo em 2014, passando de 15,7%, em 2010, para 1,9%, em 2014. Nesse cenário de desaceleração econômica, o único segmento que viu sua rentabilidade crescer foi o bancário-financeiro, que teve aumento da rentabilidade de 20,7%, em 2010 e 23,3%, em 2014. As dificuldades no campo econômico tornavam-se cada vez maiores com a deterioração externa, com a piora das contas públicas e com a desaceleração da acumulação.

No campo político, o governo também foi gradualmente perdendo capacidade organizativa. Segundo Pinto et al. (2016), devido à dificuldade de diálogo entre a Presidenta Dilma e deputados e senadores, e até mesmo com membros do seu partido, o governo foi perdendo votações e capacidade de pautar agendas no Congresso Nacional, ampliando a insatisfação no âmbito da cena política. Na perspectiva desses analistas:

[...] A presidenta realmente avaliou que poderia, de forma voluntarista, sem uma sólida aliança interclasses, e/ou uma intensa mobilização política dos trabalhadores, enquadrar a cena política e o bloco no poder do capitalismo brasileiro. Ela acreditou que o seu poder estatal (sua posição de presidenta) decorria de uma força própria (ao estilo weberiano) distinta do poder de classe que possibilitaria a realização de mudanças estruturais. Bastaria um desenho de especialistas/técnicos, destituídos de interesses de classe, e a vontade política do governante para realizar mudanças mais amplas. Doce ilusão! A história já nos mostrou que mudanças estruturais conseguem ser levadas adiante em algumas circunstâncias, tais como, em momentos de profunda mobilização popular, em um contexto autoritário, em situações de sólidas alianças interclasses, quando ocorrem depressões econômicas, ou em estados de guerra. Nestas situações o Estado pode adquirir uma maior autonomia relativa diante do bloco no poder e comandar, pelo menos temporariamente, o processo de acumulação (PINTO, et al., 2016, p. 38).

Para os autores, diante desse cenário, a frente política desenvolvimentista foi se desarticulando ao longo do primeiro mandato da presidente Dilma, acirrando as tensões de classe, tanto no âmbito do bloco no poder quanto no sistema político-partidário (cena política), uma vez que as condições que viabilizaram essa frente foram desfeitas. A presidenta teve de recuar em boa parte das medidas adotadas no início de seu mandato, com exceção das desonerações. A tensão na cena política e no bloco no poder aumentou a cada dia. O

surgimento e a ampliação da Operação Lava Jato¹²⁷ ampliou a pressão. O projeto iniciado por Lula da Silva – entendido como um modelo socioeconômico de desenvolvimento de centro-esquerda que buscou a coalizão de interesses entre a burguesia e o movimento sindical e popular – findava. As condições históricas hoje não permitem mais esse tipo de pactuação.

De acordo com esses analistas, a atual conjuntura econômica e política e as projeções para o futuro são extremamente desfavoráveis para os trabalhadores, os movimentos sindicais, sociais e populares do campo da esquerda. Estes precisarão lutar com todas as suas forças para manter as conquistas sociais recentes e a própria Constituição cidadã promulgada em 1988. O ajuste fiscal¹²⁸ poderá ser apenas o primeiro passo da estratégia proposta pelo bloco no poder e por seus representantes políticos e acadêmicos.

5.6.2 A política educacional no Governo Dilma Rousseff

Na área da educação, o ciclo analisado do governo Dilma Rousseff, inicialmente, manteve a mesma linha de ação de seu antecessor. Porém, conforme explicitado na seção anterior, a conjuntura política e econômica afetou a governabilidade e as ações encaminhadas pelo governo, inclusive reduzindo investimentos para a educação básica. Mesmo assim, no decorrer dos anos de 2011 a 2014 (1º mandato) e no ano de 2015 (2º mandato) foram implementadas políticas e ações que tiveram a intenção de melhorar a qualidade da educação brasileira. A seguir, apresento os movimentos ocorridos, nesse período, referentes à política educacional estabelecida no governo da Presidenta Dilma.

Os programas estruturantes da educação básica, em 2011, foram o Brasil Escolarizado

¹²⁷ A operação Lava Jato é uma investigação de corrupção no Brasil, deflagrada em março de 2014, perante a Justiça Federal em Curitiba, com total apoio da grande mídia brasileira que não é imparcial. Foram investigadas e processadas quatro organizações criminosas lideradas por doleiros, empreiteiras, funcionários da Petrobras e agentes políticos. Há várias interpretações e interesses para deflagração dessa operação que devem ser aprofundados e analisados devido às consequências já evidentes que provocaram o impeachment de uma Presidenta eleita, a inserção de um governo não eleito de direita que introduz políticas de enfraquecimento da democracia, ao promover a redução das políticas sociais, afetando a vida das maiorias empobrecidas no país.

¹²⁸ Nesse momento de escrita da tese, tramita no Senado Federal a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 55/2016. Essa PEC estabelece um novo regime fiscal, proposto pelo presidente não eleito, Michel Temer, e pelo ministro da fazenda, Henrique Meirelles, determinando um teto para os gastos primários da União, incluindo gastos sociais; esse teto será dado pelo reajuste inflacionário. Isso significa, para a educação, que nenhum centavo novo da União vai chegar para construir escolas, pré-escolas, creches, melhorar as universidades públicas, a educação básica, o salário dos professores. Em resumo, a PEC 241/2016 (aprovada pela ampla maioria dos deputados) agora identificada como PEC 55, praticamente inviabiliza as metas e estratégias do Plano Nacional de Educação 2014-2024 (Lei 13.005/2014) e inviabiliza o processo de desenvolvimento das políticas sociais que vinham sendo realizadas desde a Constituição Federal de 1988.

e o Qualidade na Escola. O primeiro deles abrangeu um rol de ações das mais diversas, desde a assistência ao estudante até a infraestrutura das escolas. Além disso, respondia pela complementação de recursos ao FUNDEB nas unidades federadas que não atingissem o valor mínimo por aluno – que, a partir de 2010, deveria representar 10% do total de recursos deste fundo. O programa Qualidade na Escola estava voltado a apoiar a reestruturação física das escolas de educação infantil das redes de ensino municipais, bem como a capacitação e qualificação de professores em exercício nas escolas de educação básica das redes públicas de ensino.

A educação profissional ganhou peso na política educacional brasileira, o que se revelou principalmente pelo advento do Pronatec e pelo fato de que a essa modalidade foram sendo alocadas proporções cada vez maiores do orçamento do MEC, em um movimento que se revela também pela expansão expressiva da rede federal e pelo acordo de gratuidade firmado com o Sistema S.

Outro avanço ocorrido no período foi a inclusão, na lei do PNE 2014-2024, da meta de elevar os gastos educacionais públicos de modo a atingir valor correspondente a 10% do PIB, considerando todas as esferas de governo¹²⁹. A aprovação por unanimidade dos 10% do PIB para a educação no Congresso Nacional é um fato de relevância histórica, pois teria o potencial de colocar a educação no Brasil em um novo patamar de prioridade na partilha do fundo público.

Conforme Relatório de Gestão do FNDE de 2012, referente a esse período, o número de matrículas do público-alvo da educação especial na educação básica continuou crescendo. Em 2010, eram 702.603 matrículas; em 2011, este número atingiu o quantitativo de 752.305 matrículas. As escolas exclusivamente especializadas ou as classes especiais das escolas comuns perdem importância: se, em 2007, representavam mais de 50% do total de matrículas, em 2011 elas respondiam por apenas 25% desse total. Esta mudança se justifica pela orientação do MEC em favor da educação inclusiva, principalmente a partir de 2008 com a publicação da Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva (FNDE, 20). Segundo o MEC, em 2011, um total de 12.166 escolas teriam sido contempladas

¹²⁹ O projeto de lei original, de autoria do Poder Executivo, previa a meta de 7% do PIB. Movimentos sociais, estudantes, professores, intelectuais e gestores da área educacional pressionaram pela aprovação dos 10% com o argumento de que as metas previstas no novo PNE não poderiam ser atingidas com investimentos menores que este. Por um lado, pesa a favor deste segmento o histórico do PNE anterior, cujas metas não foram alcançadas, em parte, pela falta de investimento. Por outro lado, esteve presente a pressão de setores empresariais e gestores ligados à área econômica do governo federal, que resistiram à aprovação dos 10% do PIB com argumentos de austeridade fiscal e de que os recursos financeiros já investidos deveriam ser mais bem aplicados, reforçando a proposta de que 7% do PIB seriam suficientes. A posição destes últimos setores prevaleceu no governo federal durante todo o ano de 2011 e meados de 2012.

no Programa Escola Acessível, sendo 3.304 escolas estaduais e 8.862 escolas municipais. Conforme já explicado, este programa repassa recursos federais, por meio do PDDE, para investimentos e manutenção na área de acessibilidade nas escolas públicas brasileiras, orientado pela SECADI¹³⁰ (FNDE, 2012).

Como fatos relevantes na política educacional em 2012-2013, destaca-se o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC); o novo foco do Programa Mais Educação, que ampliou substancialmente sua abrangência no período; as alterações importantes ocorridas, em 2013, na LDBEN, a fim de adequá-la à nova obrigatoriedade escolar estabelecida na EC 59/2009; e os desdobramentos da aprovação da lei de cotas para ingresso em universidades e instituições de ensino técnico federais.

No Quadro 24 apresento os principais programas/ações/leis desse ciclo governamental:

Quadro 24: Programas e ações da política educacional no ciclo do governo Dilma Rousseff

PRINCÍPIO DE POLÍTICA EDUCACIONAL	POLÍTICAS/PROGRAMAS	PERÍODO DE IMPLEMENTAÇÃO
Acesso à educação	Pronacampo - Programa Nacional de Educação do Campo. Conjunto de ações de apoio aos sistemas de ensino para a implementação da política de educação do campo e de comunidades quilombolas. Abrange ações para a melhoria da infraestrutura das escolas, formação de professores, produção e disponibilização de material específico aos estudantes do campo e quilombola.	2011
Permanência na Educação	Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC) foi instituído em 5 de julho de 2012; age sobre o Ensino Fundamental de Nove Anos (2009). Portaria Nº 867, de 4 de julho de 2012.	2012
Atenção à Diversidade	Programa Mais Cultura nas Escolas – ação interministerial, que prioriza unir forças para indução da educação integral como política pública. Neste sentido, a participação da escola no Programa Mais Educação ou Ensino Médio Inovador no ano de 2012, foi um dos requisitos para a definição das escolas públicas integradas nesta proposta.	2012
Acesso e Condições de Qualidade na Educação	Lei nº 12.796/2013 . Altera a LDBEN nº 9.394/96, entre outros para: redefinir a obrigatoriedade escolar; dispor sobre a formação dos profissionais da educação.	2013

¹³⁰ Em 2011, houve alterações na estrutura do MEC responsável pela condução da política voltada para os alunos da educação especial. A Secretaria de Educação Especial (SEESP) foi fundida com a Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade (SECAD), que passou a ser Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão (Secadi). O argumento preponderante para esta junção é a proposta de que as políticas de educação especial dialoguem mais facilmente com as políticas educacionais voltadas à diversidade, ao combate ao analfabetismo e à EJA.

Atenção à Diversidade	Programa Escolas Sustentáveis. Fundamentado no princípio de que a educação ambiental deve ser reconhecida como componente essencial e permanente na educação nacional, devendo estar presente, de forma articulada, em todos os níveis e modalidades do processo educativo, em caráter formal e não formal.	
Condições de Qualidade na Educação	Programa Atleta na Escola – integra o plano de ações do PDDE Qualidade, visando incentivar ações voltadas para a melhoria da qualidade do ensino nas escolas da educação básica e promover, por meio das práticas esportivas, físicas e de lazer, a saúde e os valores olímpicos e paraolímpicos (Rio 2016).	2013
Acesso, permanência, atenção à diversidade, equidade, qualidade na educação	Sanção do Plano Nacional de Educação –PNE 2014-2024 – Lei nº 13.005/2014.	2014
Participação social na educação	II Conferência Nacional de Educação (CONAE/2014) Brasília, 19 a 23 de novembro de 2014. “O PNE na articulação do Sistema Nacional de Educação: Participação popular, cooperação federativa e regime de colaboração”.	2014

Nota: Elaborado pela autora. Fonte: <http://portal.mec.gov.br/acoes-e-programas>.

Os programas e ações indicados no quadro acima foram formulados ou implementados, entre os anos de 2011 a 2014, durante o primeiro mandato de Dilma Rousseff. Com a crise política e financeira intensificada no ano de 2014, ocorreram cortes no orçamento da União para o setor da educação, provocando atrasos, redução e fracionamento nos repasses de recursos de programas educacionais. Entre eles o PDDE básico, que passou a ser pago em duas parcelas anuais, e o PDDE Integral, que passou por um longo período de atraso no repasse de recursos em 2014 e 2015, entre outros programas afetados por essas medidas.

Uma das modificações ocorridas no ano de 2014, e que envolve o PDDE, diz respeito ao sistema PDDE Interativo¹³¹, plataforma utilizada pelo PDE Escola, conhecido anteriormente como PDE Interativo. Em 2012, a metodologia do PDE Escola foi disponibilizada para todas as escolas através do PDE Interativo. Essa mudança de nome foi parte do esforço da SEB/MEC de convergência de programas que trabalham sob a égide do PDDE para uma plataforma única: o PDDE Interativo. A partir de 2014, passaram a fazer parte do sistema os seguintes programas do MEC: PDE Escola, Atleta na Escola, Ensino

¹³¹ O PDDE Interativo é uma ferramenta de apoio à gestão escolar disponível no endereço eletrônico <<http://pddeinterativo.mec.gov.br>> para todas as escolas públicas do país. Ele foi desenvolvido pelo Ministério da Educação a partir da metodologia do programa PDE Escola e em parceria com as secretarias estaduais e municipais de educação. Seu objetivo principal é auxiliar a comunidade escolar a produzir um diagnóstico de sua realidade e a definir ações para aprimorar sua gestão e seu processo de ensino e aprendizagem.

Médio Inovador (PROEMI), Mais Educação, Escolas do Campo, Escolas Sustentáveis e Água na Escola. Os principais objetivos dessa convergência assim foram definidos: (i) facilitar a adesão de diretores escolares aos programas do MEC, centralizando informações relativas às diferentes ações (como prazos, listas de escolas priorizadas e informações de *login*); e (ii) fomentar a participação da comunidade escolar nas decisões sobre a destinação dos recursos PDDE, condicionando o recebimento desses recursos à elaboração da metodologia de planejamento participativo do PDDE Interativo.

O segundo mandato, iniciado no ano de 2015, tinha como lema de governo “Brasil, Pátria Educadora”, porém, as dificuldades de governabilidade fragilizaram o governo, afetando quase a totalidade dos ministérios. Dez meses depois, a realidade é que três ministros passaram pelo comando do MEC¹³², que teve seu orçamento reduzido em quase 10%.

O primeiro ministro da Educação foi Cid Gomes, que saiu do cargo logo em março de 2015, após desentendimento com o presidente da Câmara dos Deputados, Eduardo Cunha. Em seu lugar, a presidenta escolheu o professor e filósofo Renato Janine Ribeiro, que deixou o cargo pouco antes de completar seis meses; por último, o economista Aloizio Mercadante. A realidade é que com os cortes orçamentários anunciados pelo governo federal, o MEC perdeu força política. O orçamento previsto para o MEC em 2015 estava estimado em R\$ 103 bilhões, dos quais R\$ 10,2 bilhões foram cortados ao longo do ano devido ao ajuste fiscal promovido pelo governo federal.

Desse total, R\$ 3,4 bilhões foram cortados de programas de construção de creches e de equipamentos esportivos. Inclusive o Pronatec teve o número de vagas reduzido em 50%. Este foi o cenário da política educacional até o final de 2015.

5.6.3 (Re)formulações no PDDE no ano de 2011

O orçamento previsto nesse ano foi de R\$ 1,6 bilhão. Conforme o Relatório de Gestão do FNDE de 2012, o PDDE para Educação Básica em 2011 previa o atendimento a 159,8 mil escolas e execução orçamentária e financeira de R\$1,6 milhão, porém, foram atendidas em torno de 137 mil escolas com investimento de R\$ 1,5 bilhão, conforme o Quadro 25:

¹³² <http://educacaointegral.org.br/reportagens/patria-educadora-tem-3-ministros-de-educacao-em-9-meses/>

Quadro 25: Destinação de recursos do PDDE e ações agregadas – 2011

PROGRAMA/DESTINAÇÃO	ESCOLAS	ALUNOS	VALOR
PDDE – Creche	21.502	3.659.416	19.222.430
PDDE – Pré-Escola	67.180	13.587.687	51.509.095
PDDE – Ensino Fundamental	113.680	41.571.391	303.248.020
PDDE – Ensino Médio	18.976	17.552.109	79.294.162
PDDE – Ensino Médio Inovador	0	0	0
PDDE – Acessibilidade	11.328	12.555.981	84.003.000
PDDE – Educação Científica	0	0	0
PDDE – Emergencial	0	0	0
PDDE – Água na Escola	61	9.675	1.830.000
PDDE – Escola Campo	6.209	215.819	74.508.000
PDDE – Parcela Extra Rural	64.869	10.780.684	46.482.232
PDDE – Parcela Extra Urbana	31.955	24.490.283	77.398.755
PDDE – PDE-Escola	8.322	4.236.348	195.404.000
PDDE – FEFS-Escola Aberta	2.150	1.726.915	33.715.310
PDDE – Educação Integral (Mais Educação)	13.032	7.109.188	528.873.016
PDDE – Educação Especial	1.311	261.824	5.794.284
TOTAL			1.501.282.306

Fonte: FNDE/MEC - Relatório de gestão exercício de 2011

O valor executado, de R\$ 1,5 bilhão, corresponde a 92,48% da dotação autorizada. O Quadro demonstra a destinação de recursos do PDDE básico para toda a educação básica (educação infantil, ensino fundamental e ensino médio) e para as demais modalidades do PDDE: Educação Integral, Escolas de Campo, Ensino Médio Inovador, Acessibilidade na Escola, Água na Escola e ações voltadas a assegurar as condições de funcionamento de escolas em finais de semana, situadas em regiões de risco e vulnerabilidade social, bem como o PDE Escola. Ainda, às transferências de recursos do PDDE foram acrescentadas de parcela extra de 50%, a título de incentivo, destinada a todas as escolas públicas rurais da educação básica e às escolas públicas urbanas do ensino fundamental que cumpriram as metas intermediárias do IDEB estabelecidas para o ano de 2010.

O Relatório do FNDE esclarece que, quanto à execução física, o PDDE não alcançou a totalidade da meta estabelecida devido a problemas operacionais das entidades responsáveis pelas escolas beneficiárias das suas respectivas redes de ensino, no tocante à adesão e habilitação ao programa, bem como por inadimplência na prestação de contas. As

providências para essas restrições voltaram-se para o fortalecimento e sistematização da capacitação dos gestores do programa nos municípios e nos estados.

5.6.4 (Re)formulações no PDDE no ano de 2012

No ano de 2012, outras mudanças ocorreram e o PDDE ampliou seu raio de atuação. Com a edição da Lei 12.695, de 25 de julho de 2012, além das unidades escolares, o programa passou a atender, também, polos presenciais do sistema Universidade Abertas do Brasil (UAB) que ofertam programas de formação inicial e continuada a profissionais da educação básica.

De acordo com os dados apresentados no Relatório de Gestão do FNDE de 2013, em 2012 o Programa também financiou diferentes atividades complementares voltadas ao apoio direto às escolas beneficiárias, de acordo com as políticas do MEC. As ações “Escola de Campo”, “Acessibilidade na Escola” e “Água na Escola” eram vinculadas à SECADI e as ações “Ensino Médio Inovador”, “Educação Integral” (Mais Educação) e “PDE Escola”, eram vinculadas à SEB. Tais atividades estavam articuladas e, com elas, o governo tinha a intenção de contribuir para a universalização do ensino, elevação de sua qualidade e o fortalecimento do processo de gestão escolar nas dimensões administrativa, financeira e pedagógica (FNDE, 2013).

As ações do FNDE compartilhadas com a SECADI, no âmbito do PDDE, foram: Acessibilidade, com R\$ 101.175.320,00, para 9.961 escolas; Água na Escola, com: R\$ 24.511.000,00 para o atendimento de 902 escolas; Escola do Campo, com R\$ 71.313.800,00 para o atendimento de 5.752 escolas. Já com a SEB inclui-se: Ensino Médio Inovador, no montante de R\$ 109.592.000,00 para o atendimento de 1.940 escolas; Educação Integral, com R\$ 895.009.324,77 para o atendimento de 28.084 escolas; PDE Escola, com R\$ 286.638.500,00 para o atendimento de 10.284 escolas (FNDE, 2013). O Quadro 26 indica os valores repassados nesse ano de acordo com cada modalidade do PDDE.

Quadro 26: Repasses do PDDE segundo as principais linhas de ação – 2012

Destinação dos repasses	Dispêndios	Gasto total (%)	Escolas	Total escolas (%)	Valor médio por escola
Educação integral (Mais Educação)	895.009.325	43,9	28.084	20,9	31.869
PDE escola	286.638.500	14,1	10.284	7,6	27.872
Ensino médio inovador	109.592.000	5,4	1.940	1,4	56.491
Acessibilidade	101.175.320	5,0	9.961	7,4	10.157
Escola do campo	71.313.800	3,5	5.752	4,3	12.398
Água na escola	24.511.000	1,2	902	0,7	27.174
Subtotal (linhas de ação prioritárias)	1.488.239.945	73,0	56.923	42,3	26.145
Geral [PDDE Básico]	549.403.535	27,0	77.620	57,7	7.078
Total	2.037.643.479	-	134.543	-	15.145

Fonte: FNDE/MEC. Elaboração: Disoc/Ipea.

Conforme mostra o Quadro 27, cerca de 44% dos repasses do PDDE foram destinados à implementação da educação integral em 28,1 mil escolas. Ou seja, são recursos que devem ser aplicados na ampliação da permanência do aluno na escola para, no mínimo, sete horas diárias. O valor alocado para esta ação é bem maior do que aquele destinado a todas as escolas do país por meio do PDDE básico, o que evidencia a prioridade dada ao Programa Mais Educação.

Também se destaca a linha de ação PDE Escola, por meio da qual são beneficiadas aquelas instituições de ensino que obtiveram escores do IDEB não superiores à média nacional (4,4 nos anos iniciais e 3,7 nos anos finais do ensino fundamental). Paralelamente, escolas que tenham atingido as metas intermediárias do IDEB também são premiadas com adicional de 50% sobre o valor per capita.

Em relação aos repasses médios por escola, observa-se que coube maior valor à linha de ação Ensino Médio Inovador: R\$ 56,4 mil. Neste caso, o Relatório destaca o objetivo de desenvolvimento de propostas curriculares inovadoras e articuladas com o mundo do trabalho, da ciência, da tecnologia e da cultura. Na modalidade “Geral” do PDDE, o repasse médio por escola foi da ordem de R\$ 7,1 mil (FNDE, 2013).

5.6.5 (Re)formulações no PDDE no ano de 2013

No ano de 2013, o Programa foi regulamentado pela Resolução nº 10, de 18 de abril de 2013. Além da desburocratização, ocorreram várias mudanças nesse ano. Para orientar as escolas, foi realizado um folder pelo FNDE sobre o tema, conforme exposto na Figura 20:

Figura 20: Novo PDDE – orientações do FNDE 2013

Novo PDDE

Para simplificar a execução do PDDE e permitir que o dinheiro chegue às escolas no início do período letivo, o FNDE publicou a Resolução nº 10, de 18/4/2013, com diversas inovações nas normas do programa. A partir de 2013, os polos presenciais do sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB) também poderão ser beneficiados com os recursos do PDDE, desde que tenham constituído e cadastrado suas Unidades Executoras Próprias (UEX).

Veja a seguir as principais mudanças do PROGRAMA DINHEIRO DIRETO NA ESCOLA – PDDE que já estarão valendo para os repasses de 2013 que começam a ser liberados neste mês de abril.

Cálculo do repasse

A partir de 2013 o valor destinado às Unidades Executoras Próprias (UEX) e Entidades Mantenedoras (EM) será calculado pela soma do valor fixo (Valor Fixo/ano - VF/a), de acordo com o tipo de estabelecimento de ensino, e do valor variável (Valor Per Capita/ano - VPC/a), de acordo com o número de alunos matriculados.

Somente serão beneficiadas com recursos referentes ao Valor Fixo/ano (VF/a) as escolas públicas e privadas e os polos da UAB que tiverem UEX ou EM regularmente constituída e cadastrada no FNDE. A tabela detalhada com os valores referenciais para calcular o repasse consta do anexo da Resolução nº 10 de 2013.

Para obter informações sobre valores transferidos ou previstos pelo PDDE básico e outras destinações, com indicação de custeio e capital e dados bancários, acesse:
https://www.fnnde.gov.br/pls/internet_pdde/internet_fnnde.pdderex_1_pc.

UMA BOA DICHA! Para constituição de Unidade Executora, as escolas públicas e privadas e os polos da UAB devem adotar, como referência, os procedimentos indicados no Manual de Constituição de Unidade Executora Própria (UEX), disponível no site do FNDE.

Reprogramação do saldo

Os recursos do PDDE não utilizados no ano em que foram repassados devem ser reprogramados para o ano seguinte.

No entanto, a partir de 2013, se o saldo apurado em 31 de dezembro for superior a 30% (trinta por cento) do total de recursos disponíveis no exercício, o valor que exceder esse percentual será deduzido do(s) próximo(s) repasse(s).

No caso de o saldo apurado em 31 de dezembro ser inferior a 30% do total de recursos disponíveis no exercício, não haverá desconto do repasse do ano seguinte.

Essa nova regra visa incentivar a utilização dos recursos no ano do repasse, evitando o retardamento na execução do programa e, assim, garantir a melhoria da infraestrutura física e pedagógica do estabelecimento de ensino.

Condições para receber o recurso

Para que o FNDE repasse os recursos do PDDE a cada exercício, os governos municipais, estaduais e distrital e as entidades mantenedoras, representativas dos estabelecimentos de ensino beneficiários, precisam atender as seguintes condições:

Fonte: <http://www.fnnde.gov.br/programas/dinheiro-direto-escola/boletim-informativo>.

Entre as novidades na execução dos recursos do PDDE a partir 2013, uma delas diz respeito ao saldo reprogramado, em que a UEX deve estar atenta para evitar reprogramar mais de 30% do recurso total, pois isso vai influenciar negativamente no recebimento do recurso no ano seguinte. Outra mudança foi o aumento no número de beneficiários. O PDDE passou a destinar recursos para os polos presenciais da Universidade Aberta do Brasil (UAB) que ofertam programas de formação inicial ou continuada a profissionais da educação básica. Além disso, as EEX e UEX que já se haviam cadastrado em exercícios anteriores ficaram dispensadas da revalidação do cadastro. Neste mesmo sentido, as UEX – representativas de estabelecimentos públicos de ensino já cadastradas em exercícios anteriores foram

dispensadas da obrigatoriedade de revalidar o cadastro todo ano, como condição para recebimento dos recursos. Entretanto, a orientação é de que, diante de qualquer alteração nos dados da UEx, deve ser feita a devida atualização cadastral no sistema PDDEweb¹³³.

Também houve mudança no cálculo dos valores a serem transferidos para cada beneficiário. A partir desse ano, o valor total de cada unidade de ensino foi calculado pela soma de dois valores: o valor fixo – conforme o tipo de estabelecimento – e o valor variável – conforme o número de alunos.

Além do PDDE Básico, foram destinados recursos para as ações: Educação Integral, Escola do Campo, Escola Acessível, Água na Escola, Atleta na Escola, Escola Sustentável e Ensino Médio Inovador.

O PDDE beneficiou em 2013, com essas ações, conforme Relatório de Gestão do FNDE (2014), cerca de:

- 133 mil escolas com recursos para custeio, manutenção e pequenos investimentos;
- 48 mil escolas com recursos destinados à Educação Integral;
- 4 milhões de alunos com incentivo à prática de atletismo nas escolas;
- 2.500 escolas com repasses para funcionarem nos finais de semana com atividades educacionais a fim de contribuir para a redução da violência escolar;
- 3.500 escolas do ensino médio, para desenvolvimento de propostas curriculares inovadoras;
- 3.600 escolas rurais com recursos para adequação e benfeitoria da infraestrutura física;
- 9.000 escolas com recursos para a realização de adequações arquitetônicas para acesso e permanência de alunos com deficiência.

Conforme já mencionado nesta tese, os recursos que financiam o PDDE são oriundos, quase na totalidade, da contribuição do Salário-Educação. No Quadro 27, conforme informado pelo FNDE, são demonstrados os valores das dotações orçamentárias que foram destinadas ao PDDE nos exercícios de 2003 a 2013.

¹³³ Sistema disponibilizado na internet, pelo FNDE, para atualizações cadastrais das UEXs.

Quadro 27: Valores das Dotações Orçamentárias Destinadas ao PDDE – 2003 a 2013

Exercício	Valor Nominal (R\$)	Valor Real (R\$)
2003	306.208.000,00	520.862.686,36
2004	369.802.000,00	594.572.389,07
2005	335.259.669,00	510.794.725,34
2006	342.000.000,00	507.916.135,80
2007	529.629.778,00	750.608.534,35
2008	723.414.097,00	956.355.534,13
2009	1.196.715.100,00	1.518.792.300,41
2010	1.502.000.451,00	1.796.912.531,95
2011	1.623.381.953,00	1.829.177.271,49
2012	2.069.402.759,00	2.200.682.152,05
2013	2.712.976.207,00	2.712.976.207,00
Total	11.710.790.014,00	13.899.650.467,95

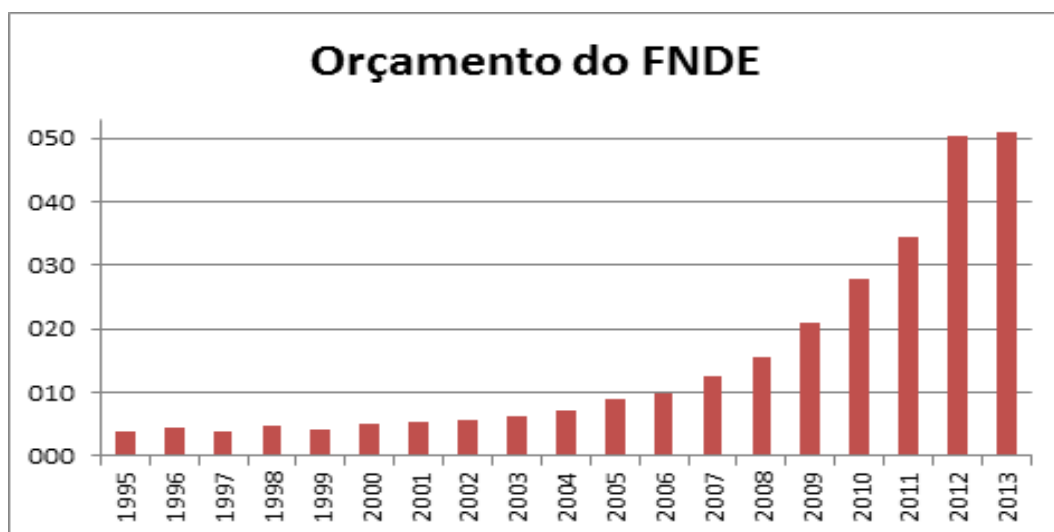
Fonte: FNDE/DIRAE/CGAME. Nota: valores monetários atualizados para dezembro de 2013 pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC), do IBGE.

De acordo com os dados apresentados no Relatório o Quadro acima demonstra que nesses 11 anos, o Governo Federal utilizou o PDDE como um instrumento seguro, transparente e facilitador de gestão de recursos, aplicando na educação brasileira mais de 11,7 bilhões de reais, em valores nominais e 13,8 bilhões em valores reais (FNDE, 2014).

Foi a partir de 2007, com a implantação do PDE, que os valores passaram a aumentar, em valores constantes, ano a ano, na medida em que as modalidades foram sendo implantadas. No ano de 2009 houve acréscimo significativo de recursos, pois foi um ano em que muitas escolas passaram a receber recursos do Mais Educação e do PDE Escola, sendo estas as modalidades com maior volume de recursos financeiros.

Conforme os dados apresentados no Relatório do FNDE de 2014, os investimentos do PDDE, no ano de 2013, incluindo as ações agregadas, foram de R\$ 2,7 bilhões. O montante beneficiou mais de 133 mil escolas em todo o País. Isto pode ser observado na evolução do orçamento do FNDE, que passou de R\$ 6,33 bilhões, em 2003, para R\$ 50,93 bilhões, em 2013, conforme demonstrado no Gráfico 1:

Gráfico 1: Evolução orçamentária do FNDE – 1995 a 2013



Fonte: <http://www.fnde.gov.br/fnde/institucional/relatorios/relat%C3%B3rios-de-gest%C3%A3o>.

Essa evolução demonstrada no gráfico acima representa incremento de mais de 704%. Além disso, a Autarquia passou a ocupar o posto de segunda maior do país, em termos orçamentários. Acrescente-se que o MEC congrega mais de 137 autarquias e fundações, sendo o FNDE responsável por mais de 55% do total dos recursos movimentados pela Pasta Ministerial (FNDE, 2014).

No entanto, verifica-se que no biênio 2012-2013 o aumento real foi de apenas 5,2%. Para efeito de comparação, no biênio anterior foi registrado crescimento de 12,4%. Portanto, o baixo crescimento econômico dos anos recentes tem implicado em menor expansão do orçamento deste ministério. Ainda assim, o crescimento verificado no referido biênio foi consideravelmente maior que o do PIB, de apenas 2,5% (FNDE, 2014).

Segundo os dados verificados pelo FNDE, a ação que sofreu maior redução foi a de apoio ao desenvolvimento da educação básica. Neste caso, houve queda de 92% em relação ao montante despendido em 2012, o que representou cerca de R\$ 2 bilhões a menos do que o executado no ano anterior. Isso se explica pelo fato de o cronograma de elaboração, análise e aprovação dos planos de ações articuladas (PAR) dos estados e municípios ter se concentrado no final do exercício de 2013, o que inviabilizou o repasse de boa parte do montante de recursos previstos (FNDE, 2014). Por outro lado, houve ações com aumento significativo dos dispêndios, tais como a concessão de bolsas de apoio à educação básica. Por meio desta ação, são transferidos recursos a estados e municípios para o pagamento de bolsas em diversas modalidades (alfabetizadores, gestores, conselheiros escolares etc.).

Conforme dados apresentados pelo FNDE, cerca de 95% de um total de 2,7 milhões de bolsas pagas corresponderam a iniciativas vinculadas ao Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa, lançado em 2012. Os investimentos voltados à implantação e à recuperação da infraestrutura física das escolas da educação básica foram ampliados, ainda que em ritmo mais lento. No biênio 2012-2013 houve aumento de 4%, de modo que um total de R\$ 4,9 bilhões foi investido por intermédio de três ações: infraestrutura para a educação básica; implantação de escolas para educação infantil; implantação e adequação de estruturas esportivas escolares (BRASIL/FNDE, 2014).

5.6.5.1 A oitava modalidade do PDDE: ação agregada PDDE Escolas Sustentáveis

O PDDE Escolas Sustentáveis foi criado, no ano de 2013, partindo do princípio de que a educação ambiental deve ser reconhecida como componente essencial e permanente na educação nacional, devendo estar presente, de forma articulada, em todos os níveis e modalidades do processo educativo, em caráter formal e não formal. Regulamentado pela Resolução/CD/FNDE nº 18, de 21 de maio de 2013, passou a ser oferecido nos moldes operacionais estabelecidos pelo FNDE.

Consiste no repasse financeiro, por meio de transferência de recursos de custeio e de capital, para promover ações voltadas à melhoria da qualidade de ensino e apoiar as escolas públicas das redes distrital, municipais e estaduais no desenvolvimento de iniciativas voltadas à sustentabilidade. Entre elas a adequação do espaço físico da escola, a fim de aprimorar a destinação de resíduos e obter eficiência energética; o apoio a criação e fortalecimento de comissões de meio ambiente e qualidade de vida (Com-vida); promoção da inclusão socioambiental no projeto político-pedagógico da escola. Esta é uma possibilidade para que escolas sejam espaços educadores sustentáveis, que consideram sempre intervenções dentro do tripé espaço físico, gestão e currículo.

A busca de sustentabilidade e a implementação da “Agenda 21” na escola constituem exercício permanente e preveem alterações graduais no ambiente e na rotina escolares. Por isso, a coordenação geral de Educação Ambiental do MEC trabalhou com o conceito de “transição para a sustentabilidade”. Isso envolve o desenvolvimento de uma visão de futuro, o planejamento das ações para alcançá-lo e a busca de recursos para realizar ações identificadas como prioritárias, bem como persistência do coletivo escolar em alcançar as metas pretendidas. O PDDE Escolas Sustentáveis surge nesse contexto e preconiza a utilização dos

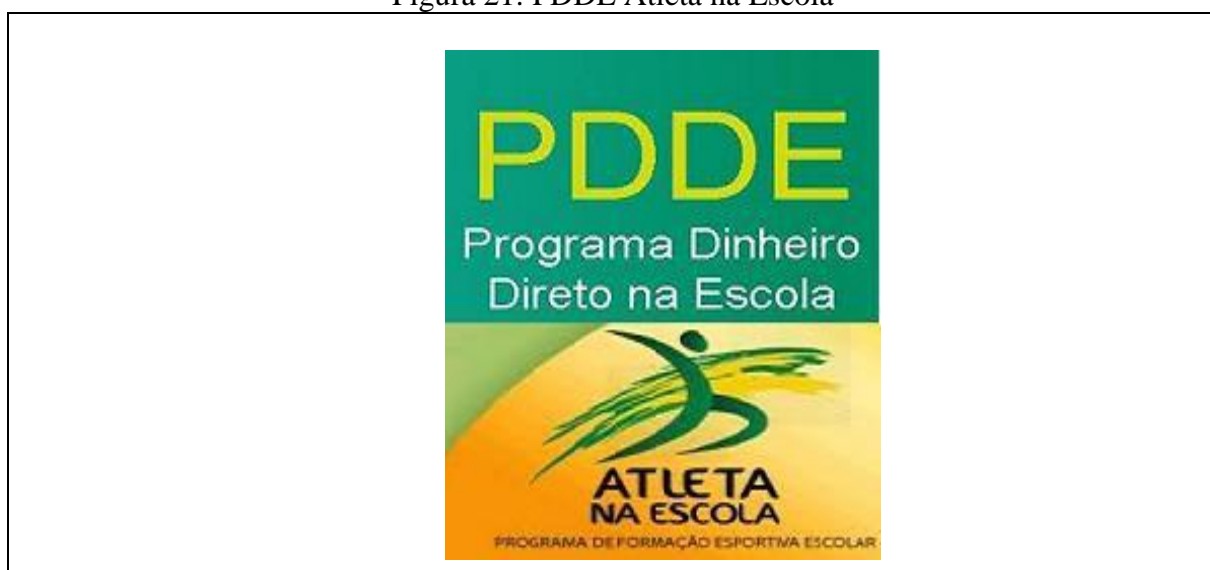
recursos em ações que possam conferir visibilidade à intenção de educar para a sustentabilidade. A escola poderá utilizá-los em uma ou mais ações relacionadas ao espaço físico, à gestão ou ao currículo. É importante, porém, que as intervenções possibilitem à escola realizar uma experiência demonstrativa, que seja amplamente divulgada e estimule processos pedagógicos, tornando-se referência na promoção da cultura da sustentabilidade.

Em 2013, a SECADI/MEC disponibilizou um orçamento de R\$ 100 milhões para a criação e promoção de **ações sustentáveis** e pré-selecionou 10 mil instituições de ensino básico, contempladas, inicialmente, aquelas em 310 municípios em vulnerabilidade ambiental. Essas escolas deveriam formalizar a adesão online ao programa no SIMEC. A relação nominal das escolas beneficiárias foi encaminhada pela SECADI/MEC ao FNDE.

5.6.5.2 A nona modalidade do PDDE: ação agregada PDDE Atleta na Escola

O Programa Atleta na Escola, criado em maio de 2013, integra o plano de ações do PDDE Qualidade do governo federal, visando incentivar ações voltadas para a melhoria da qualidade do ensino nas escolas da educação básica e promover, por meio das práticas esportivas, físicas e de lazer, a promoção da saúde e dos valores olímpicos e paralímpicos. Demonstro na Figura 21 a identificação do Programa, apresentado pelo MEC:

Figura 21: PDDE Atleta na Escola



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

As ações do Programa tiveram o intuito de colaborar na descoberta e formação de novos talentos no esporte, com vistas a sua participação em eventos esportivos, em especial nos Jogos Olímpicos e Paralímpicos do Rio 2016. Os objetivos do PDDE Atleta na escola eram: difundir a prática desportiva entre os estudantes brasileiros; desenvolver valores olímpicos e paralímpicos entre os jovens e adolescentes; e favorecer a identificação de jovens talentos numa perspectiva de formação educativa integral que concorra para a elevação do desempenho escolar e esportivo dos alunos.

Os recursos foram disponibilizados nos moldes do PDDE e foram destinados a escolas públicas municipais, estaduais e distritais, que tivessem a partir de dez alunos matriculados na faixa etária de 12 a 17 anos, cursando o ensino fundamental ou médio, de acordo com informações do Censo Escolar do ano anterior ao do atendimento.

O cálculo dos recursos recebidos foram baseados na soma de um valor fixo a um valor variável, esses recursos deveriam ser empregados pelas UExs na aquisição de materiais e/ou contratação de serviços para realização de reparos e/ou pequenas ampliações que favoreçam a manutenção, conservação e melhoria das instalações físicas da escola para a realização de atividades educativas e esportivas e no desenvolvimento de atividades educativas e esportivas que concorram para a elevação do desempenho escolar e esportivo dos alunos.

5.6.6 (Re)formulações no PDDE no ano de 2014

No ano de 2014 o PDDE foi regulamentado pelas Resoluções nº 4, de 31 de março de 2014 (Mais Cultura nas escolas); Resolução nº 5, de 31 de março de 2014 (duas parcelas dos recursos referentes a 2014); Resolução nº 14, de 9 de junho de 2014 (Programa Mais Educação); Resolução nº 15, de 10 de julho de 2014; Resolução nº 18, de 3 de setembro de 2014 (Escolas Sustentáveis do PDDE interativo) e Resolução nº 25, de 12 de dezembro de 2014 (Esporte na Escola/atletismo).

Excepcionalmente, no exercício de 2014, os recursos do PDDE Básico destinados às escolas públicas estaduais e municipais foram divididos em duas parcelas iguais, sendo a 1ª paga no ano vigente e a 2ª com previsão de pagamento em janeiro de 2015. Isso ocorreu, conforme relatado pelo FNDE, com o objetivo de adequar ao fluxo da disponibilidade orçamentária e financeira para o ano de 2014. O início da execução da 1ª parcela do PDDE Básico ocorreu em 30 de abril de 2014 estendendo-se até 31 de dezembro do mesmo exercício. Os recursos da 2ª parcela do PDDE básico e as demais ações foram empenhados

em 2014, mas, por indisponibilidade de limite financeiro, os recursos não foram liberados no mesmo exercício, ficando a previsão do repasse para o ano de 2015 (FNDE, 2015).

De acordo com o Relatório de Gestão do FNDE de 2015, a dotação orçamentária do PDDE, correspondente a R\$ 2.559.777.232,00 referente ao exercício de 2014, foi destinada, além do PDDE Básico, às seguintes ações: Educação Integral, Escola do Campo, Escola Acessível, Água na Escola, Atleta na Escola, Escola Sustentável, Mais Cultura, Ensino Médio Inovador, PDE Escola (FNDE, 2015).

A partir do exercício de 2013, com o objetivo de facilitar a execução e prestação de contas dos recursos pelas entidades beneficiárias, os repasses financeiros realizados sob os moldes operacionais do programa passaram a ser depositados nas contas diferenciadas, conforme especificado no Quadro 28:

Quadro 28: Repasses financeiros realizados pelo PDDE em 2014

REPASSES FINANCEIROS DE INICIATIVAS:	CONTAS ONDE FORAM DEPOSITADOS OS RECURSOS
PDDE Manutenção e PDDE Educação Especial	PDDE Básico
Atleta na Escola, Ensino Médio Inovador (EMI), Escola Sustentável e Mais Cultura	PDDE Qualidade
Escola do Campo, Água na Escola, e Acessibilidade	PDDE Estrutura
Educação Integral	PDDE Educação Integral

Fonte: FNDE/DIRAE

Pode-se observar, no Quadro 29, a lista de iniciativas do PDDE, com especificação dos respectivos números de escolas atendidas, alunos e valor repassado.

Quadro 29: Número de Escolas, Número de Alunos e Recursos Transferidos pelo PDDE, por modalidade – 2014

Programa/Ações	Nº Escolas Atendidas	Nº Alunos	Valor Repassado Parcela Única (R\$)	Valor Repassado 1ª Parcela (R\$)
PDDE básico 1ª Parcela	131.914	37.584.576	-	437.520.605,75
PDDE/Educação Especial	1.446	141.373	9.531.017,49	-
Atleta na Escola	29.679	6.425.622	45.204.879,10	-
Escola Sustentável 1ª P.	4.309	1.955.514	-	24.654.000,00
Ensino Médio Inovador	1.265	429.117	48.700.000,00	-
EMI – 1ª Parcela	6.038	2.399.131	-	118.504.725,22
Mais Cultura 1ª Parcela	4.860	2.310.524	-	49.735.500,00

Integral Fund. Parc. Única	1.845	579.198	57.802.530,59	-
Integral 1ª Parcela	49.043	15.740.768	-	1.082.699.267,82
Integral Complemento 1ª Parcela	10.147	4.488.059	-	36.975.889,99
Acessibilidade	9.961	5.707.403	111.151.200,00	-
Água na Escola	1.567	135.074	41.696.000,00	-
Campo	8.130	1.344.586	-	55.073.300,00
SUBTOTAL			314.085.627,18	1.805.163.288,78
TOTAL				2.119.248.915,96
Nº de escolas passíveis de atendimento pelo PDDE básico = 151.144 escolas e 40.771.599 alunos				
DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA DISPONIBILIZADA = R\$ 2.559.777.232,00				

Fonte: Sistema de Ações Educacionais (SAE/PDDE)

Conforme informado pelo FNDE o orçamento destinado ao programa no ano de 2014 foi de R\$ 2.559.777.232,00, distribuídos no PDDE básico e em suas diferentes modalidades (ações agregadas). Com esses recursos foram atendidas 9.961 escolas públicas da educação básica com a realização de adequações arquitetônicas para acesso e permanência de alunos com deficiência. Dos recursos vinculados foram gastos à conta do PDDE básico o montante de R\$ 437.520.605,75, referente à 1ª parcela, beneficiando 131.914 escolas públicas e 37.584.576 alunos, bem como 1.446 escolas privadas de educação especial no valor de R\$ 9.531.017,49, com recursos para custeio, manutenção e pequenos investimentos das unidades escolares. A outra parte dos recursos foi investida em ações que beneficiaram:

- 50.874 escolas com o desenvolvimento de atividades de educação em tempo integral; escolas com incentivo à prática de atletismo;
- 7.303 escolas do ensino médio com o desenvolvimento de propostas curriculares inovadoras;
- 8.130 escolas do campo com adequação e benfeitoria da infraestrutura física;
- 4.309 escolas com o desenvolvimento da sustentabilidade socioambiental nas unidades escolares;
- 4.860 escolas com a realização de atividades culturais;
- 1.567 escolas com o abastecimento de água em condições apropriadas para consumo e
- a instalação de esgotamento sanitário (FNDE, 2015).

No exercício de 2014, houve descentralização de recursos orçamentários do Ministério do Esporte para o FNDE no valor de R\$ 52.419.500,00, mediante o Termo de Execução

Descentralizada, que, posteriormente, resultou no recebimento de recursos para serem repassados às escolas participantes do PDDE/Educação Integral para aquisição de materiais de atletismo e múltiplas vivências esportivas (basquete, futebol, futsal, handebol, voleibol e xadrez). Desse valor foi empenhado o montante de R\$ 47.214.000,00; o maior volume de recursos do programa foi destinado às regiões Nordeste e Sudeste, onde há a maior concentração de número de escolas e quantidade de alunos.

O maior volume de recursos destinou-se à promoção do desenvolvimento pedagógico das unidades escolares. Os investimentos do PDDE, no ano de 2014, incluindo as ações vinculadas, foram da ordem de R\$ 2,1 bilhões. O montante beneficiou mais de 131 mil escolas em todo país e alcançou índices bastante expressivos, visto que aproximadamente 82,79% dos recursos orçamentários estimados foram executados e 16,76 % empenhados e não liberados em 2014 por insuficiência financeira, sendo que 87,28% das escolas passíveis de atendimento foram beneficiadas.

5.6.6.1 A décima modalidade do PDDE: ação agregada PDDE Mais Cultura nas Escolas

O Programa Mais Cultura nas Escolas consiste em uma iniciativa interministerial, firmada entre os Ministérios da Cultura (MinC) e da Educação (MEC), com a finalidade de fomentar ações que promovam o encontro entre o projeto pedagógico de escolas públicas contempladas com os Programas Mais Educação e Ensino Médio Inovador e experiências culturais em curso nas comunidades locais e nos múltiplos territórios. O repasse dos recursos para as escolas, cujos planos de atividades culturais foram selecionados, começou a ser feito em maio de 2014. Os depósitos deveriam ser feitos na conta da UEx, identificada por meio da ação "PDDE/ Qualidade - Mais Cultura", conforme a Resolução FNDE/PDDE n° 4 de 31/03/2014. Os recursos foram repassados em 2 (duas) parcelas, conforme definido pela Resolução FNDE/PDDE n° 5 de 31/03/2014.

Em 2014, foram selecionados cerca de 5 (cinco) mil projetos de escolas públicas. Cada um desses projetos recebeu valores entre R\$ 20 e R\$ 22 mil para sua execução, variando conforme o número de estudantes registrados no censo escolar de 2013. As escolas contempladas receberam o recurso em duas parcelas, por meio do PDDE/FNDE. Os recursos poderiam custear: contratação de serviços culturais necessários às atividades artísticas e

pedagógicas; aquisição de materiais de consumo; contratação de serviços diversos; locação de transportes, serviços e equipamentos; aquisição de materiais permanentes e equipamentos.

O Programa é o encontro de projetos pedagógicos de escolas da rede pública com experiências culturais e artísticas diversas. É um convite à construção de processos educativos abrangentes e colaborativos – iniciativas culturais e artísticas, comunidade e escola, marcando o início de intersecções estratégicas entre os Planos Nacionais de Educação (PNE) e Cultura (PNC). Esse programa, na verdade, busca reconhecer e contribuir para a formação de “territórios educativos” nas escolas, isto é, locais onde o saber formal e os saberes comunitários, as práticas artística e cultural trabalhem de modo integrado.

Os recursos repassados do Programa podem possibilitar a artistas e iniciativas culturais a elaboração de projetos em parceria com escolas públicas, em todo o país, dialogando com suas propostas pedagógicas. As atividades podem ser desenvolvidas dentro ou fora da escola durante o ano letivo por, no mínimo, seis e, no máximo, dez meses.

5.6.7 (Re)formulações no PDDE no ano de 2015

Com a publicação da Resolução nº 16, de 9 de dezembro de 2015, o FNDE definiu novas regras para repasse de recursos do PDDE. A primeira (re)formulação é que as transferências financeiras do PDDE seriam feitas em duas parcelas anuais, uma em cada semestre, com intervalo mínimo de quatro meses entre os dois repasses. A outra mudança é que, a partir da segunda parcela de 2016, do valor total a ser transferido às entidades beneficiárias, seria deduzido o saldo que elas possuem no último dia do mês anterior ao do repasse.

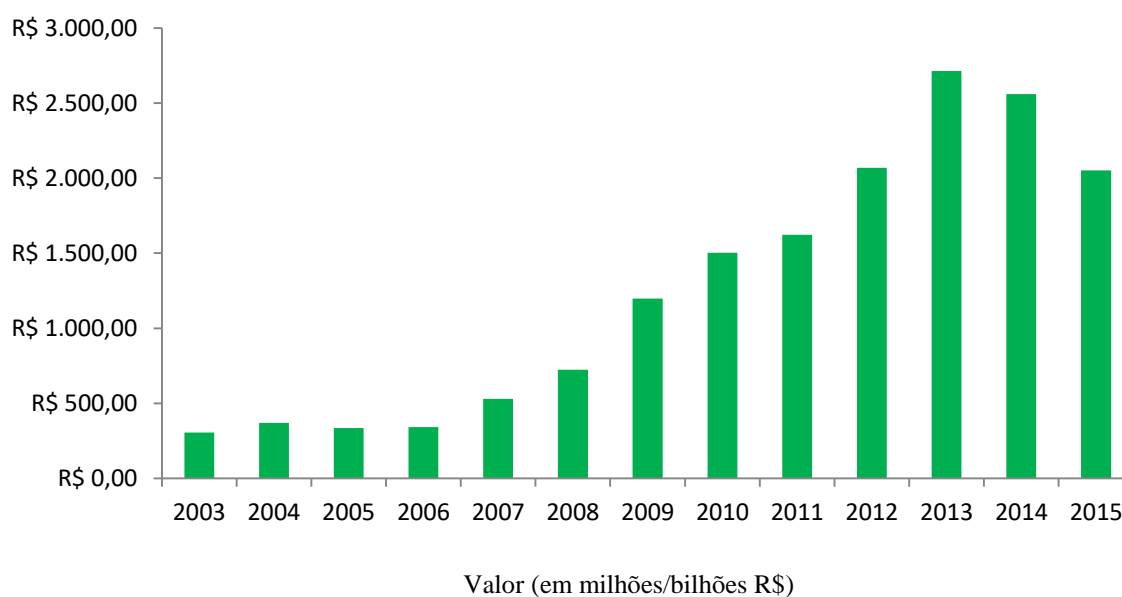
Conforme dados apresentados pelo FNDE/MEC, o PDDE¹³⁴ repassou R\$ 823 milhões em favor de 123 mil escolas e mais de 33 milhões de alunos. Apesar dos importantes fins para os quais esses recursos se destinam, mais de 26 mil escolas deixaram de ser beneficiadas com R\$ 176 milhões, em razão de restrições cadastrais ou pendências com prestação de contas. Se a situação não é regularizada junto ao FNDE até o último dia útil de outubro, a escola perde o direito de ser atendida naquele ano. Além disso, pode haver pendências do passado; outra situação que tem impedido muitas escolas de serem contempladas com o PDDE é o fato dessas não possuírem UEx ou dessas não tê-las cadastrado no sistema PDDEweb (FNDE,

¹³⁴ Dados informados no Relatório de Gestão do FNDE 2015. <http://www.fnde.gov.br/fnde/institucional/relatorios/relat%C3%B3rios-de-gest%C3%A3o>

2015).

No exercício de 2015, os recursos do PDDE Básico destinados às escolas públicas estaduais e municipais foram transferidos em parcela única. A seguir, o Gráfico 2 representa os valores das dotações destinadas ao PDDE nos últimos 13 anos.

Gráfico 2: Valores das dotações orçamentárias destinadas ao PDDE e às ações vinculadas nos exercícios de 2003 a 2015



Nota: Elaborado pela autora. Fonte: FNDE/DIRAE (SIGEF/SIAFI)

O Gráfico 2 mostra a evolução incremental do orçamento do PDDE ocorrida anualmente nos repasses de 2003 a 2015. O valor foi estipulado a partir do tipo e da localização da escola a ser beneficiada, com a finalidade de contribuir com recursos que colaborassem para um ensino de qualidade e escolas com melhores condições de atendimento. Dessa forma, a fórmula de cálculo dos repasses passou a se constituir da soma de um valor fixo com um valor variável *per capita* (com base no número de alunos).

Já nos anos de 2014 e 2015, as dotações orçamentárias do PDDE sofreram reduções (que incidiram sobre as ações vinculadas) devido a contingenciamentos ocorridos durante esses exercícios. Essa situação de redução e atraso nos repasses ocorridas a partir de 2014 foi analisada na entrevista realizada com o Coordenador Geral do PDDE no FNDE. Segundo ele:

*Sim, nos atrasamos dois meses agora em junho, depois foi julho e agosto, porque a gente viu o saldo no fim do mês, aí no mês seguinte a gente estava pagando aquelas que tinham saldo ate cinco mil e aí ficou **dois meses sem chegar previsão financeira aqui para o FNDE** e voltou a chegar agora. Sim aqui está tudo pronto, o financeiro chega num dia e nós liberamos no outro.
[...] **Acho que traz um prejuízo grande**, na medida em que você tem uma sistemática de transferência de*

recursos para todas as unidades de ponta, as escolas, as prefeituras, as unidades executoras, os estados... eles já contam com isso e tem uma interrupção nesse processo, você causa um problema. A gente tem consciência absoluta disso, [...] o MEC também, todo o governo está preocupando com essa situação, tanto é que está buscando alternativas pra isso. [...] Eu acho que proporcionalmente a educação foi a que teve menos cortes. As grandes ações da educação, estamos aproveitando esse momento para discutir a sua reformulação para se tornar mais efetiva.

*[...] Então desse ano (2015) a ação que terá execução será a do PDDE básico e talvez o Mais educação para algum foco de escolas... Que a própria SEB lá no MEC está avaliando para saber como irá fazer. Em função do recurso que a gente tem, nós temos que administrar isso aqui agora. **Vai ter que ter muita tranquilidade para definir qual será o foco. O PPDE básico, o próprio ministro sabe que é para manutenção da escola.** Eu tenho que ser otimista que estamos passando por uma crise e sairemos mais fortes dela e que depois a gente fez algumas avaliações que nunca parou pra fazer e que irão qualificar alguns programas. (SOUZA, FNDE 22 de outubro de 2015).*

Conforme os dados apresentados no Relatório de Gestão do FNDE 2015, devido à falta de disponibilidade financeira, somente 74 % dos valores empenhados foram efetivamente transferidos às escolas em 2015. Do total da dotação orçamentária final, no valor R\$ 2,0 bilhões, foi pago aproximadamente R\$ 1,5 bilhão de reais e a inscrição em restos a pagar foi de R\$ 524 milhões. Foi solicitada a liberação do pagamento de mais de R\$ 514 milhões, ficando a previsão desse repasse às escolas para o ano de 2016. O valor restante, R\$ 9,2 milhões, teria o seu empenho cancelado durante o exercício de 2016, pois as escolas que seriam beneficiadas com esses recursos tornaram-se inaptas ao recebimento da verba do programa devido a inadimplências com prestação de contas após a efetivação dos empenhos (FNDE, 2015).

Destaca-se que, além dos repasses ocorridos com o orçamento de 2015, foram realizadas transferências com recursos empenhados em 2014. Os repasses realizados no exercício com empenhos de 2014 e 2015 foram da ordem de R\$ 1,9 bilhão e destinaram-se à promoção do desenvolvimento pedagógico das unidades escolares por meio das ações PDDE Básico, Educação Integral, Ensino Médio Inovador, PDE Escola, Mais Cultura, Campo, Sustentável e Atleta na Escola. Os recursos empenhados no exercício de 2014 não foram pagos até o fim do exercício de 2015, devido à indisponibilidade de limite financeiro. Também foi informado no Relatório do FNDE (2015) que os recursos orçamentários e financeiros da ação Educação Integral/Esporto na Escola eram de responsabilidade do Ministério do Esporte. O referido Ministério, em 2015, não liberou limite financeiro para o pagamento da referida ação (FNDE/MEC, 2015).

Outra informação importante no relatório de gestão do FNDE é referente ao “novo ciclo do PAR”, esclarecendo-se que, em 2015, os recursos consignados às ações do PAR voltaram-se ao pagamento de parcelas complementares dos pactos assumidos em exercícios anteriores e que ocorreu o processo de estruturação do novo ciclo do PAR (2016/2019).

Enfim, concluo este longo capítulo, que apresentou as principais (re)formulações ocorridas na implementação da política pública PDDE, entre os anos de 1995 a 2015. No campo de análise das políticas públicas, uma das críticas feita pela literatura da área é justamente sobre a descontinuidade das políticas públicas.

No Brasil, o PDDE é uma das raras políticas na área da educação que teve continuidade, em diferentes ciclos governamentais. Esse já é um elemento de destaque na análise realizada, pois o Programa foi formulado no governo Fernando Henrique, numa configuração de Estado neoliberal, com predomínio de políticas macroeconômicas de ajuste fiscal. Portanto, o PDDE nesse período era uma das políticas adotadas que tinha como estratégia privilegiar a descentralização das políticas e a autonomia da escola, com base nas orientações das agências internacionais.

O ciclo governamental seguinte, do Presidente Lula da Silva, manteve o PDDE e, conforme destacado anteriormente no texto da tese, não rompeu completamente com as políticas de seu antecessor, mas apresentou uma nova configuração governamental pela existência de um “Estado forte”, entendido como aquele capaz de regular o mercado de modo a garantir uma estabilidade macroeconômica mais abrangente que a estabilidade monetária, e que, ao mesmo tempo, fortalecesse esse mercado como principal produtor de riqueza. Dessa forma, estabeleceu uma estratégia nacional de desenvolvimento voltada para a superação do hiato econômico e social que separa o País dos estados do centro capitalista desenvolvido, o que não pode ser alcançado apenas por condições de mercado. Foi com base nesses princípios que, a partir de 2006, o governo Lula da Silva passou a adotar novas iniciativas e políticas que se mesclaram às políticas macroeconômicas neoliberais, estabelecendo-se, dali em diante então, a política econômica híbrida que, segundo esse estudo, caracterizou esse governo até 2010, com continuidade no Governo Dilma Rousseff.

Portanto, nestes dois ciclos governamentais, de Lula da Silva e de Dilma Rousseff, a política PDDE passou por (re)formulações de acordo com as diretrizes da política educacional da época, com políticas diversificadas que almejaram a melhoria da qualidade da educação básica e apresentam um caráter inclusivo e democrático atendendo demandas da educação historicamente deixadas de lado. Entre essas demandas, por exemplo, a acessibilidade para alunos do público alvo da educação especial, recursos para escolas do campo, melhoria na infraestrutura e inclusive uma modalidade do PDDE específica para minimizar a falta de água nas regiões do campo. Além disso, ações voltadas para sustentabilidade, esporte, cultura, teatro, música, dança e alimentação saudável, contemplando dimensões do fazer pedagógico,

para além da sala de aula, tão essenciais para motivar os sujeitos em seus processos de ensino e de aprendizagem.

Desta forma, os dados analisados comprovaram que além da ampliação dos recursos, por meio das várias modalidades agregadas ao PDDE, a chegada desses diferentes recursos às escolas públicas, quando bem gestados, viabilizaram mudanças significativas nos espaços escolares, qualificando processos pedagógicos. Inúmeras escolas no Brasil, com os recursos do Programa Mais Educação (PDDE Integral), por exemplo, tornaram-se espaços mais alegres e inclusivos, possibilitando aos alunos o acesso ao mundo das artes por meio das oficinas de música, teatro, rádio escola, artesanato, dança, letramento, cinema, esporte e garantindo uma alimentação mais saudável. Também, foi possível melhorar as condições de infraestrutura, acessibilidade, construção de espaços de convivência, compra de jogos, livros, instrumentos musicais, entre outros recursos materiais, necessários para qualificar as aulas e oficinas. É claro que para tornar todas essas atividades viáveis é fundamental uma gestão escolar e financeira competente.

Nessa análise, também foi constatado que temos ainda os desafios na gestão e no controle institucional e social sobre a movimentação desses recursos e a necessidade de um efetivo compromisso por parte da União, estados, municípios em fortalecer o regime de colaboração, estabelecendo um mecanismo de financiamento que atenda a todas as etapas da educação básica.

O planejamento para executar tal compromisso já existe e está estruturado no PNE 2014-2024. Nele constam as diretrizes, metas e estratégias que indicam os instrumentos mais eficazes para formular, implementar e aprimorar a execução das políticas públicas em educação. Neste sentido, a atuação responsável, ética e comprometida dos gestores públicos é uma das condições para avançarmos no alcance desses desafios.

Na próxima seção deste estudo discuto o tema da gestão escolar e financeira na educação básica brasileira e o papel desses gestores na execução das políticas públicas, com foco principal na execução do PDDE.

6 A GESTÃO ESCOLAR E FINANCEIRA NA EDUCAÇÃO BÁSICA BRASILEIRA

A política pública PDDE está presente em todas as escolas públicas no Brasil e pelo seu grau de abrangência, torna-se uma das políticas mais importantes de financiamento da União com transferência direta de recursos para as escolas públicas estaduais e municipais no atendimento à educação básica. A gestão desses recursos recai em grande parte sobre o gestor escolar, juntamente com a UEx (conselho escolar, associação de pais e mestres, entre outros). Para o gestor, é mais uma tarefa, que se soma a muitas outras.

Nas últimas décadas, frente às inúmeras políticas e demandas destinadas às instituições públicas de ensino no Brasil, ocorreu uma intensificação no trabalho exercido pelos gestores escolares, ampliando suas atribuições, principalmente em ações avaliativas, administrativas e financeiras.

Entre os objetivos da política PDDE está o “reforço da autogestão escolar nos planos financeiro, administrativo e didático, contribuindo para elevar os índices de desempenho da educação básica” (grifo meu). Portanto, foi central neste estudo compreender as implicações do Programa nos processos de gestão escolar, com ênfase para a gestão financeira. Para isso, apresento na sequência desta seção como se estabelece a gestão financeira nas escolas públicas e os trâmites que envolvem a gestão do PDDE e de suas modalidades.

6.1 ADMINISTRAÇÃO OU GESTÃO ESCOLAR? ORIGEM E ATUAÇÃO

Os primeiros registros teóricos sobre o campo da administração escolar no Brasil remontam à década de 1930¹³⁵. Isto não significa dizer que a prática administrativa era inexistente na educação brasileira até então. Naquele período, a seletividade no acesso à educação e a inexistência de uma organização nacional da educação evidenciavam o descaso dos governantes com as questões sociais. Esse direcionamento não favoreceu o desenvolvimento de um corpo teórico em relação à administração educacional. Sobre esse período, Sander (2007) argumenta que as publicações que existiam até a Primeira República consistiam em “memórias, relatórios e descrições de caráter subjetivo, normativo, assistemático e legalista” (SANDER, 2007a, p. 21).

¹³⁵ Conforme DRABACH, N. P.; MOUSQUER, M. E. L. (2009), na pesquisa bibliográfica na qual as autoras retomam os escritos teóricos pioneiros sobre administração escolar no Brasil.

É na década de 1930 que a trajetória da administração da educação toma um novo rumo: “começamos a escrever um novo capítulo no campo da administração da educação” (SANDER, 2007b, p. 425). No Brasil desse período inicia-se um processo mais rápido de urbanização, em decorrência do desenvolvimento industrial centralizado nas cidades. Essas mudanças na organização da sociedade brasileira provocaram grandes transformações no campo educacional. O modelo de educação tradicional já não respondia às exigências da sociedade que se transformava.

As novas aspirações e as críticas ao modelo tradicional de educação resultaram no documento que ficou conhecido como “O Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova”¹³⁶. Nesse documento, elaborado por educadores brasileiros comprometidos com causas sociais, é possível identificar características fundamentais como: um modelo de educação baseado no respeito ao desenvolvimento individual; a educação como um direito de todos dentro do princípio democrático da igualdade de oportunidades; o direito à educação deve ser assegurado pelo Estado, por isso esta deve ser essencialmente pública; por ser democrática, a educação deverá ser única, obrigatória, gratuita e laica; defesa do princípio da descentralização administrativa na organização dos serviços e dos sistemas de educação e ensino. É nesse contexto que surgem os primeiros escritos sobre administração da educação.

Naquele momento, o contexto educacional acadêmico encontrava-se imerso nos ideais progressistas de educação, em contraposição à educação tradicional, a qual não mais favorecia os ideais de desenvolvimento do país daquele período, que se voltava para o avanço da industrialização. Tal cenário educacional, constituiu-se em virtude, principalmente, da influência do movimento pedagógico da Nova Escola, especialmente, da corrente norte-americana protagonizada por John Dewey. Diante desse contexto, o discurso dos principais intelectuais brasileiros, defensores da Escola Nova, pautava-se na necessidade de maior cientificidade no campo educacional, acompanhado da ampliação da oferta educacional.

Com a ditadura militar de 1964, essas ideias que conduziam para um avanço na forma de compreender a administração da educação, trazidas por Anísio Teixeira, ficaram estagnadas. Durante o período político-econômico ditatorial, vivido no país entre as décadas de 1960 a 1980, o modelo de administração escolar utilizado era pautado nas teorias da Administração Geral e empregado como instrumento de controle e punição nos espaços escolares.

¹³⁶ Fonte pesquisada: <http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/me4707.pdf> - acesso em maio de 2016.

O movimento de retomada democrática no Brasil, ao final da década de 1980, dá início a uma nova fase de elaborações teóricas no campo da administração escolar, com ênfase a partir do “enfoque sociológico” (SANDER, 1995). Nas palavras de Drabach e Mousquer (2009, p. 271), esse enfoque “[...] constitui-se principalmente a partir das lutas em prol da democracia e da cidadania, da consolidação do campo de estudos em nível de pós-graduação no país e a influência da literatura sociológica com base marxista”. Ainda segundo as autoras, produções dessa época e que ganham destaque são encabeçadas por escritos como os de Miguel Arroyo (1979)¹³⁷, Vitor Henrique Paro (1982)¹³⁸ e Maria de Fátima Costa Félix (1985)¹³⁹, com críticas ao enfoque tecnocrático de administração escolar, pautado nas teorias da administração geral.

As elaborações de Paro (2000), frente à temática da administração escolar, vêm ao encontro do cenário de crítica ao modelo baseado na administração geral que se configura na década de 1980. O autor parte da natureza do trabalho como elemento central à vida humana e do caráter que este adquire a partir do modo de produção capitalista, a partir de uma base marxista de análise. A divisão do trabalho tal como se vê na administração escolar (alguns pensam – especialistas – e outros executam) é fruto da necessidade surgida a partir desse modo de produção de controle do trabalho pelo capital, pois é a partir do trabalho que o capitalista agrega valor a sua matéria-prima, o que lhe garante o lucro (PARO, 2000). Para o autor, a administração pode ser vista como a “utilização racional de recursos para a realização de fins determinados” (p. 18), podendo ser empregada em processos de diferentes naturezas.

Sem negar, portanto, a contribuição da teoria da administração mais tradicional para os processos educativos, o que o autor ressalta é a natureza da racionalidade empregada na prática administrativa. Sua crítica recai sobre a racionalidade capitalista, que transforma o trabalho, de sentido da existência humana, em exploração da vida, colocando-o a serviço de uma determinada classe social – a classe dominante, detentora dos meios de produção. Nesse sentido, o autor avança em relação às críticas anteriores, quando passa a investir na ideia de que é possível, mesmo considerando os condicionantes sociais, históricos, políticos e econômicos, desenvolver uma administração escolar voltada para a transformação social, através da participação social, contrapondo-se ao caráter conservador daquela administração pautada na racionalidade capitalista. O autor defende a concepção de que há uma

¹³⁷ Administração da educação, poder e participação. Educação & Sociedade, Campinas, ano I, n. 2, jan./1979.

¹³⁸ Administração escolar: introdução crítica, publicado pela Editora Cortez.

¹³⁹ Administração escolar: um problema educativo ou empresarial? Publicado pelas Editoras Cortez e Autores Associados.

especificidade na educação – ligada ao direito à educação, à aquisição de conhecimentos – e esta não se coaduna ao produtivismo capitalista e à respectiva geração de lucros.

É a partir dessas críticas ao conceito e práticas de administração escolar, baseadas no enfoque tecnocrático, que começa a aparecer na literatura deste campo o conceito de gestão escolar democrática. É este caráter de essência política e de preocupação com o pedagógico que dão base ao conceito de gestão escolar, como forma de diferenciar-se da visão técnica que historicamente permeou o conceito de administração escolar (DRABACH; MOUSQUER, 2009).

A escola, uma organização social, é parte constituinte e constitutiva da sociedade na qual está inserida. Assim, estando a sociedade organizada sob o modo de produção capitalista, a escola, como instância dessa sociedade, contribui tanto para manutenção desse modo de produção, como também para sua superação, tendo em vista que é constituída por relações contraditórias e conflituosas estabelecidas entre grupos antagônicos. A possibilidade da construção de práticas de gestão na escola, voltadas para a transformação social com a participação cidadã, reside nessa contradição em seu interior. Deste modo, a gestão escolar é vista por alguns estudiosos como a mediação entre os recursos humanos, materiais, financeiros e pedagógicos, existentes na instituição escolar, e a busca dos seus objetivos, não mais o simples ensino, mas a formação para a cidadania.

Para compreender o campo de atuação e os limites da gestão na educação é importante traçar uma diferenciação entre gestão educacional e gestão escolar. Segundo Vieira (2006, p. 63), a gestão educacional refere-se à esfera macro, envolvendo um amplo espectro de iniciativas desenvolvidas pelas diferentes instâncias de governo. A gestão escolar situa-se no plano da escola, esfera micro, promovendo o ensino e aprendizagem, viabilizando a educação como um direito de todos.

A gestão escolar se estabelece em modelos distintos de atuação voltados para contemplar interesses diversos. Entre esses modelos destaco: o autocrático, o participativo, gerencial ou gerencialista (estratégico) e o da gestão democrática. Cada um desses modelos apresenta uma base ideológica e uma concepção política e pedagógica que direciona o sentido da visão de mundo, de homem e de sociedade. Os objetivos da organização escolar democrática e da organização escolar gerencialista não são apenas diferentes, mas antagônicos. A escola objetiva o cumprimento de sua função de socialização do conhecimento historicamente produzido e acumulado pela humanidade, ao passo que a empresa visa à expropriação desse saber na produção de mais valia para a reprodução do capital, para manter

a hegemonia do modo de produção capitalista (DOURADO, 2006). A lógica estabelecida é de eficácia, eficiência e da qualidade total.

Neste estudo, bem como na trajetória profissional e na vida acadêmica, defendo e busco o fortalecimento do modelo de gestão escolar democrático apresentado a seguir.

6.1.1 A gestão escolar na perspectiva da gestão democrática

A gestão democrática não é só um princípio pedagógico. É também um preceito constitucional. O parágrafo único do artigo primeiro da Constituição Federal de 1988 estabelece como cláusula pétrea que “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente”, consagrando uma nova ordem jurídica e política no país com base em dois pilares: a democracia representativa e a democracia participativa (direta), entendendo a participação social e popular como princípio inerente à democracia (GADOTTI, 2014).

Somente no final da década de 1980, com a luta de movimentos sociais, de educadores, de políticos e pesquisadores engajados com a causa da educação, organizados em defesa de um projeto de educação pública de qualidade, foi possível avançar no reconhecimento da “gestão” da escola numa perspectiva democrática. Esse processo de retomada democrática no Brasil, entre outras ações, encaminha a aprovação do princípio de “Gestão Democrática do Ensino Público”, na Constituição Federal de 1988.

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 206, estabelece os “princípios do ensino”, e inclui, no Inciso VI, a “gestão democrática do ensino público”, princípio este retomado na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), de 1996, que também estabelece (Art. 3) que o ensino será ministrado com base em diversos princípios, entre eles a “gestão democrática do ensino público, na forma desta Lei e da legislação dos sistemas de ensino”. A partir dessas conquistas legais, as escolas passaram a ter legitimidade para promover a democratização da gestão como possibilidade de melhoria do processo educacional.

Estudos de Barroso (2000), Cury (2005), Dourado (2001, 2006, 2007), Luce e Medeiros (2006), Paro (2000, 2001, 2007) Oliveira (2006), Vieira, (2007), entre outros, aprofundam o tema da gestão escolar pública na perspectiva da gestão democrática. Para estabelecer essa dinâmica na escola, ou seja, praticar a democracia, Cury defende a seguinte ideia:

[...] gestar é produzir o novo e gestar é crescer junto. Gestar é um ato pelo qual se traz em si e dentro de si algo novo, diferente: um novo ente. Isso significa que o gestor não pode ter um contrato com a desesperança. A gestão implica um ou mais interlocutores com os quais se dialoga pela arte de interrogar e pela paciência em buscar respostas que possam auxiliar no governo da educação segundo a justiça. Nesta perspectiva, a gestão implica o diálogo como forma superior de encontro das pessoas e solução dos conflitos (CURY, 2005, p. 11).

O sentido da gestão escolar que promove o encontro das pessoas, o diálogo, a troca de ideias para a solução de conflitos, conforme explicitado por Cury, é o sentido da gestão democrática. Dessa forma, as decisões da escola devem ser compartilhadas entre os diferentes segmentos da comunidade escolar, administrando ideias, conflitos e opiniões divergentes na busca de consensos temporários para a resolução de questões do cotidiano escolar. Esses processos de participação e do trabalho coletivo devem ser estabelecidos nos espaços de ação colegiada (Conselho Escolar, Grêmios Estudantis) a serem previstos no Projeto Político Pedagógico, como um mecanismo que pode fazer a diferença.

Para o exercício da gestão democrática alguns elementos tornam-se indispensáveis. Entre eles destaco a *participação*, a *autonomia* e a *descentralização*. A participação não é um processo que está dado. Os indivíduos não nascem sujeitos participativos, tendo, portanto, que aprender a participar na *polis*: na cidade, entendida como a comunidade organizada, formada pelos cidadãos, no exercício cotidiano e coletivo, quando é disponibilizado tempo e espaço para isso.

A gestão democrática implica um processo de participação coletiva. Sua efetivação na escola pressupõe instâncias colegiadas de caráter deliberativo, bem como a implementação do processo de escolha de dirigentes escolares, além da participação de todos os segmentos da comunidade escolar na construção do Projeto Político Pedagógico e na definição da aplicação dos recursos recebidos pela escola. Neste sentido, para a efetivação da gestão democrática na escola, devem ser observados os seguintes pontos básicos: os mecanismos de participação da comunidade escolar e a garantia de financiamento das escolas pelo poder público. Para que haja a participação efetiva dos membros da comunidade escolar, é necessário que o gestor, em parceria com o conselho escolar, crie um ambiente propício que estimule trabalhos conjuntos, que considere igualmente todos os setores, coordenando os esforços de funcionários, professores, pessoal técnico-pedagógico, alunos e pais envolvidos no processo educacional.

A democracia e a participação são tão indispensáveis à concretização de uma educação democrática quanto a educação democrática é imprescindível à realização da democracia e da participação. É este o objetivo central da democracia participativa defendida pelos teóricos da educação numa perspectiva crítica. A participação envolve escolha, compromisso e exposição

de diferentes ideias. Este é o sentido da democracia participativa. Como afirmam Medeiros e Luce (2006 p. 16):

[...] Entende-se, nesta perspectiva, a democracia como forma de aperfeiçoamento da convivência humana, construída histórica e culturalmente, que deve reconhecer e lidar com as diferenças, ser inclusiva das minorias e das múltiplas identidades, implicar a ruptura com as tradições e buscar a instituição de novas determinações. Enfim, é a concepção de que a convivência humana deve ser mediada por uma “gramática democrática”, provocadora de rupturas positivas e indeterminações, por meio do exercício coletivo e participativo do poder político, para que se possa seguir avançando para novos desejados estados de vida em sociedade [...].

Para Bordenave (1994, p. 27)

[...] democracia não é apenas um método de governo onde existem eleições, democracia é um estado de espírito e um modo de relacionamento entre as pessoas. Democracia é um estado de participação. [...] a participação popular e a descentralização das decisões mostram-se como caminhos mais adequados para enfrentar os problemas graves e complexos dos países em desenvolvimento.

Outros elementos indispensáveis neste processo de fortalecimento da democracia são os da autonomia e o da descentralização. A autonomia, na perspectiva da democratização da gestão, requer responsabilidade com outros. As escolhas não são individuais, a tomada de decisão é partilhada e coletiva. Nas palavras de Barroso (2000 p. 16-17):

A autonomia é também um conceito que exprime sempre certo grau de relatividade: somos mais, ou menos, autônomos, podemos ser autônomos em relação a umas coisas e não em relação a outras. A autonomia é, por isso, uma maneira de gerir, orientar, as diversas dependências em que os indivíduos e os grupos se encontram no seu meio biológico ou social, de acordo com as suas próprias leis [...].

Certa autonomia da escola é assegurada no artigo 15º da LDB, conforme segue:

Art. 15º. Os sistemas de ensino assegurarão às unidades escolares públicas de educação básica que os integram progressivos graus de autonomia pedagógica e administrativa e de gestão financeira, observadas as normas gerais de direito financeiro público. (BRASIL 1996).

Para exercer a autonomia escolar, Veiga (2008) defende que há quatro dimensões consideradas básicas para o bom funcionamento de uma instituição educativa, as quais, segundo ela, devem ser relacionadas e articuladas entre si. Apresento essas dimensões no Quadro 30:

Quadro 30: Dimensões da autonomia escolar

AUTONOMIA PEDAGÓGICA	AUTONOMIA ADMINISTRATIVA	AUTONOMIA FINANCEIRA	AUTONOMIA JURÍDICA
Liberdade de propor modalidades de ensino e pesquisa. Está estreitamente ligada à identidade, à função social, à clientela, à organização curricular, à avaliação, bem como aos resultados e, portanto, à essência do projeto pedagógico da escola. (VEIGA, 1998, p. 16-19)	Possibilidade de elaborar e gerir seus planos, programas e projetos.	Disponibilidade de recursos financeiros capazes de dar à instituição educativa condições de funcionamento efetivo.	Possibilidade de a escola elaborar suas normas e orientações escolares em consonância com a legislação educacional, como, por exemplo, matrícula, transferência de alunos, admissão de professores, concessão de grau.

Fonte: Veiga (2008). Nota: Elaborado pela autora.

Em relação à dimensão administrativa, a conquista da autonomia da escola passa pela *descentralização das decisões*. Paro (2001, p. 57), defende que “[...] a descentralização do poder se dá na medida em que se possibilita cada vez mais aos destinatários do serviço público sua participação efetiva, por si ou por seus representantes, nas tomadas de decisão”. É preciso, no entanto, como alerta Paro (2007), não confundir descentralização de poder com desconcentração de tarefas. A construção de autonomia não passa meramente pela desconcentração de atividades e procedimentos.

O processo de descentralização precisa avançar para além do mero repasse de execução de funções, criando condições para a participação, como afirma o referido autor: “É necessário que a escola seja detentora de um mínimo de poder de decisão que possa ser compartilhado com seus usuários com a finalidade de servi-los de maneira mais efetiva” (PARO, 2007, p. 57). A descentralização das decisões contribui de maneira significativa para a construção da autonomia da escola e esta constitui um aspecto fundamental da gestão democrática.

Uma das pesquisas sobre o tema, realizada por Gouveia e Souza (2004), indica que a descentralização financeira ocorre de várias formas, no Brasil e na América Latina, constituídas de acordo com as políticas nacionais e/ou locais e, ainda, considerando a história educacional e tradição na gestão escolar de cada um desses países. Contudo, muitas das políticas que envolvem programas de descentralização se materializam como formas de desresponsabilização do poder público para com a educação. A associação entre estes dois processos, descentralização e desresponsabilização do poder público, apesar de comum, nem sempre é verdadeira (GOUVEIA e SOUZA, 2004).

Segundo os autores, algumas destas possibilidades de descentralização financeira atingem diretamente as escolas. No caso do Brasil as escolas passaram a ser chamadas para assumir responsabilidades sobre as diversas faces dos problemas mais cotidianos que as afligiam. O programa de descentralização financeira implantado, a partir de 1995, foi o PDDE, que induziu a criação de uma entidade privada, as UEx, para administrar os recursos juntamente com a escola (GOUVEIA e SOUZA, 2004).

Nesse sentido, é preciso estar atento, pois os elementos e conceitos citados anteriormente são utilizados por diferentes concepções¹⁴⁰, inclusive pelos liberais, com o interesse de fortalecer as relações de mercado que fragilizam o princípio da gestão democrática previsto na legislação da educação brasileira.

Teoricamente e legalmente, o exercício da gestão democrática parece simples de ser estabelecido. Porém, na prática de escolas públicas, não é isso que as pesquisas sobre o tema indicam. Nas palavras de Vieira (2006):

[...] parte da dificuldade da gestão diz respeito ao fato dela se situar na esfera das coisas que têm que ser feitas. E o que tem que ser feito nem sempre agrada a todos. Não dá votos; ao contrário, fere interesses. Desestabiliza o que está posto. Por menores que sejam as mudanças pretendidas, atingem pessoas. Corporações. Mudar nunca é simples, o que pode ser detectado nas coisas mais elementares: desde a simples cor de uma parede até a inclusão ou retirada de uma disciplina. Isto para não falar de vantagens corporativas. Gente é assim. Resiste. Reage. Faz corpo mole. Abandona a gestora na primeira medida antipática à vontade da maioria. E gestão se faz em interação com o outro. Por isso mesmo, o trabalho de qualquer gestor ou gestora implica sempre em conversar e dialogar muito (VIEIRA, 2006, p. 59).

Portanto, há fragilidades em estabelecê-la e muitos, inclusive, consideram-na ultrapassada, sem nem mesmo ter sido suficientemente exercitada. Colocar em prática essa concepção ainda é um desafio nas escolas públicas brasileiras, pois implica romper com paradigmas tradicionais e práticas autoritárias.

Algumas dessas fragilidades se justificam pela história recente do país. Os resquícios dos períodos ditatoriais (1937-1945 e 1964-1985), e as “tradições” adquiridas, desde o início da formação do povo brasileiro, tais como o autoritarismo, o patrimonialismo, o corporativismo e o clientelismo, entre outros “jeitos” de exercício do poder nas instituições, perpetuam traços e práticas presentes na cultura institucional brasileira e nas relações de poder. Segundo Edson Nunes (1997, p. 34), esses “[...] padrões institucionalizados de relações, estruturam os laços entre sociedade e Estado no Brasil” e formam a “gramática política do Brasil”.

¹⁴⁰ Sobre o uso desses conceitos numa visão neoliberal ver Laval (2004) e Harvey (2005).

Outro fator que fragiliza a gestão democrática se explica pela lógica mercadológica presente na gestão educacional, a partir da década de 1990, que enfatiza a gestão gerencialista. Nessa lógica, o gestor escolar torna-se o gerente dos programas. São inúmeras as ações e programas empresariais (Instituto Alfa e Beta, Instituto Ayrton Senna, Grupo Positivo, Instituto Unibanco, entre outros) estabelecidos, nos últimos anos, nas escolas públicas, em que o gestor escolar é tratado como um “gerente” e a escola como uma empresa.

O MEC também passou a estimular o uso de estratégias gerenciais em alguns de seus programas, que estabeleceram o planejamento estratégico com foco gerencialista na gestão escolar. Entre eles o PDDE básico e suas modalidades, uma das ações do PDE/PAR (oferta de programas de correção de fluxo escolar adotando modelos das empresas citadas acima), o PDDE interativo e outros sistemas de planejamento estratégico com foco gerencialista, implementados nas escolas públicas.

Desta forma, vivenciamos um hibridismo entre a gestão democrática e a gestão gerencialista nas escolas públicas. Na atualidade o gestor escolar, além de gerir as questões administrativas e pedagógicas, precisa administrar os inúmeros programas e pacotes educacionais que chegam à escola. Além dessas atribuições, o gestor escolar é o responsável direto (em algumas redes divide essa responsabilidade com o conselho escolar /UEX) pela gestão financeira dos recursos repassados, a qual envolve planejamento de gastos, orçamentos diversos, compras e prestação de contas.

A gestão da política educacional e escolar precisa assumir o desafio de ser conduzida pelos ideais democráticos, contrapondo-se às formas autoritárias de condução das políticas públicas em educação. É preciso valorizar a eleição direta de dirigentes e conselhos escolares, com estímulo à participação dos variados segmentos da comunidade escolar, estabelecendo conselhos de acompanhamento e de controle social da educação, da alimentação, do FUNDEB, entre outros, nos três níveis de governo.

Para isso, é necessário estimular os canais de comunicação e articulação de informações entre as diversas instâncias de participação e controle social, qualificar a participação da sociedade civil nessas instâncias e fortalecer as decisões das conferências e planos de educação como orientadoras das políticas de cada esfera. Poucos estados e municípios no país avançaram na implementação desses mecanismos, pois vivemos num sistema político com instituições democráticas ainda frágeis e temos arraigadas, em nossa cultura e nas relações sociais, práticas autoritárias, herdadas dos longos períodos de regime

autoritários¹⁴¹. Portanto, colocar em prática o princípio da gestão democrática, conforme preconiza a CF 1988 e a LDB 9.394/96, nas escolas públicas, é um desafio cotidiano no exercício da gestão escolar.

A descentralização política e financeira, consolidada na Carta Magna de 1988, permitiu a democratização no interior de diversas redes de ensino público, com eleições diretas para diretores e a criação de conselhos escolares, como parte do processo democrático, mas criou, também, a responsabilidade na aplicação e controle dos recursos financeiros descentralizados, como parte integrante do Estado. Um maior detalhamento sobre a gestão financeira e os aspectos que envolvem a autonomia e a descentralização democrática será exposto na seção a seguir.

6.1.2 A gestão financeira escolar na perspectiva da gestão democrática

A progressiva autonomia (financeira, pedagógica e administrativa) das escolas, estabelecida pela LDB, conforme explicitado anteriormente, promoveu mudanças na gestão de redes e escolas públicas. Entre as mudanças está a descentralização de recursos financeiros que são diretamente encaminhados à escola.

O tema da gestão financeira da educação é tratado em um estudo realizado por Farenzena e Araújo (2006), no qual os mesmos discutem espaços de democratização e apresentam algumas possibilidades referentes a esse aspecto da gestão escolar. Destacam os referidos autores:

Há modelos e práticas bastante diferenciados de gestão democrática e de controle público e social dos recursos da área da educação em nosso país. Muitos deles

¹⁴¹ Como já citado anteriormente, estamos num período de muita fragilidade e de ataques constantes as políticas de ampliação da democracia no Brasil, com o recente golpe parlamentar, ocorrido neste ano de 2016, que afastou a Presidenta eleita Dilma Rousseff e colocou no poder um Presidente não eleito que está, rapidamente e assustadoramente, implementando políticas econômicas conservadoras e de incentivo direto ao capital e ao mercado em detrimento das políticas sociais. Quem pagará a conta são os trabalhadores e a população mais empobrecida do Brasil. Um dos principais ataques é o projeto de emenda constitucional que estabelece teto de gastos para despesas primárias da União. Essa PEC pretende instituir um Novo Regime Fiscal no Brasil, por 20 anos, em que as despesas com o pagamento de pessoal e encargos sociais, outras despesas correntes, investimentos e inversões financeiras num determinado ano, a partir de 2017, tenham como limite para os seus reajustes a inflação do ano anterior. Isso significa o congelamento de investimentos em saúde, educação, previdência e assistência social por 20 anos e inviabiliza o cumprimento do PNE 2014-2024 e o próximo PNE que deverá ser o de 2025 a 2035, pois o prazo encerra somente em 2036. Se aprovada, essa PEC “destruirá” inúmeros programas sociais e ampliará as desigualdades sociais no Brasil. Todo esse contexto relatado aqui ocorre exatamente no período de escrita desta tese. Espero que nossas lutas em defesa da educação pública superem esse período tão desolador de nossa história.

objetivam desencadear processos de descentralização democrática, de autonomia financeira e de participação de segmentos sociais ou de comunidades no planejamento, na execução ou no acompanhamento da gestão financeira de redes de ensino e de instituições escolares. Ou seja, ao lado de intenções de maior agilidade e desconcentração na aplicação dos recursos financeiros, encontram-se orientações para o alargamento dos espaços democráticos, para o exercício da cidadania, para a responsabilidade coletiva (FAREZENNA; ARAÚJO, 2006, p. 109).

A descentralização da gestão financeira é entendida pelos autores “[...] como a transferência, a assunção ou a ampliação de competências e responsabilidades de planejamento, gestão e controle do uso de recursos financeiros da educação [...]” (FAREZENNA; ARAÚJO, 2006, p. 109) e compreende um movimento que vai das administrações centrais às escolas. Os autores defendem que a descentralização democrática congrega o controle público e social da gestão financeira e argumentam que:

[...] o controle social pressupõe publicização das contas públicas, seja no âmbito das escolas ou dos sistemas de ensino. Exige capacitação, para que os sujeitos possam exercer de forma qualificada as tarefas de planejar, acompanhar e avaliar a gestão financeira. Demanda responsabilidade individual e coletiva para com o uso de recursos que se destinam à oferta de um bem público. Assim, as ações de participação em conselhos, por exemplo, são, antes de tudo, ações de cidadania, de conjugação de esforços para contemplar interesses coletivos, de vigilância responsável sobre recursos, que, sendo públicos, devem destinar-se ao cumprimento dos deveres do Poder Público e das escolas para com a educação escolar (FAREZENNA; ARAUJO, 2006, P. 115).

Desta forma, a descentralização financeira numa perspectiva democrática requer a participação dos diferentes segmentos da comunidade escolar em todas as fases de uso dos recursos públicos (lista de prioridades, definição de gastos, planejamento, orçamentos, compras, prestação de contas, publicização dos gastos). Todo esse processo é caracterizado como o controle social sobre recursos que são públicos.

Essa nova responsabilidade atribuída ao gestor escolar iniciou na década de 1990, em diferentes estados e municípios brasileiros, através da descentralização financeira de recursos, repassados pelas mantenedoras¹⁴² às escolas. O instrumento é identificado, por exemplo, como *autonomia financeira* na rede estadual de ensino do RS ou como *repasso municipal*, *plano de aplicação de recursos* ou *descentralização financeira* em algumas redes municipais de ensino.

Além desses repasses, as escolas passaram a administrar, também, os recursos financeiros encaminhados pelo FNDE/MEC. Os recursos vindos da União diretamente para as escolas, depositados em conta bancária aberta pelo FNDE, são parte do Programa Dinheiro

¹⁴² Secretaria de Estado da Educação (SEDUC) e Secretarias municipais de Educação (SME).

Direto na Escola (PDDE) e suas ações agregadas (PDDE, educação integral; PDE escola; PDDE acessibilidade; Programa de Manutenção Escolar) e constituem o objeto de estudo desta tese, caracterizado anteriormente.

Além do PDDE, programa de descentralização de recursos diretamente às escolas, há programas de apoio às secretarias estaduais e municipais, com repasse de recursos da União via FNDE/MEC, conforme explicitado anteriormente no capítulo que tratou do financiamento da educação. São várias as possibilidades de aplicação desses recursos e, de maneira geral, eles fazem parte de programas que possuem destinação específica, isto é, são recursos financeiros ou materiais destinados a uma ação específica: alimentação escolar; transporte escolar; livro didático; biblioteca escolar; saúde escolar e manutenção da escola. A seguir, apresento uma caracterização resumida de cada um destes programas no Quadro 31:

Quadro 31: Programas de repasse de recursos da União às Secretarias Estaduais e Municipais

Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) -existe desde 1955-	Encaminha recursos para estados e municípios visando garantir alimentação escolar. Os estados e municípios complementam os recursos recebidos, com verbas próprias, para atendimento à educação infantil e ao ensino fundamental, incluindo escolas de educação indígena e filantrópicas.
Programa Nacional De Apoio Ao Transporte do Escolar (PNATE). -existe desde 2004-	Tem como objetivo custear despesas com a manutenção de veículos escolares pertencentes às esferas municipais e estaduais e para a contratação de serviços terceirizados de transporte para alunos do ensino fundamental público residentes em área rural que utilizem transporte escolar.
Programa Nacional Caminho da Escola -existe desde 2007-	Consiste na concessão, pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), de linha de crédito especial para a aquisição, pelos estados e municípios, de ônibus e micro-ônibus zero quilômetro e de embarcações novas.
Programa Nacional Do Livro Didático (PNLD) -existe desde 1929-	O PNLD é destinado a todos os alunos das oito séries da rede pública de ensino fundamental, educação especial pública e as instituições privadas definidas pelo censo escolar como comunitárias e filantrópicas.
Programa Nacional Biblioteca da Escola (PNBE) -existe desde 1998-	Consiste na aquisição e distribuição de livros de literatura brasileira e estrangeira, infanto-juvenil, clássica, de pesquisas, de referências e outros materiais de apoio, como atlas, enciclopédias, globos e mapas.
Programa Nacional de Informática na Educação (ProInfo) -existe desde 1997-	A partir de 2007, o ProInfo passou a ser Programa Nacional de Tecnologia Educacional, tendo como principal objetivo promover o uso pedagógico das tecnologias de informação e comunicação nas redes públicas de educação básica.

Fonte: <http://www.fnde.gov.br/>.

Entre os programas citados, o PNAE, o PNLD, o Proinfo e o PNBE estão presentes nas escolas públicas brasileiras e são acompanhadas pelos gestores escolares, sendo que o PNATE e o Caminho da Escola atendem regiões ou situações específicas, de acordo com as características locais que atendam aos critérios desses programas.

A chegada desses recursos às escolas, por um lado, facilitou o trabalho dos gestores na administração da escola, inclusive na promoção de melhorias nas condições pedagógicas. Por

outro lado, ampliou as responsabilidades na gestão financeira. Essa nova função envolve o levantamento de prioridades, a elaboração de planos financeiros, a pesquisa de orçamentos, a compra de materiais e, por fim, a prestação de contas. Todas essas tarefas ocupam tempos e espaços na gestão escolar e assuntos pedagógicos e administrativos muitas vezes correm o risco de serem secundarizados.

Na próxima seção do texto apresento a dinâmica que envolve a gestão de recursos financeiros numa escola pública.

6.1.2.1 O Gestor escolar e a gestão de recursos na escola pública: os recursos são suficientes?

Além dos recursos federais repassados, muitas escolas recebem recursos estaduais (rede estadual) e municipais (rede municipal), ao que se somam, comumente, recursos próprios gerados pelas instituições. Esses últimos incluem, por exemplo, festas, bazares, bingos, rifas e sorteios em geral, venda de espaços publicitários, prestação de serviços, parcerias com o setor privado da economia local, doações em geral. Essa prática evidencia que necessidades da escola pública, a serem providas pelo poder público direta ou indiretamente (com ações diretas ou com recursos transferidos), acabam tendo sua solução orquestrada pela própria escola que, com isso, financia a si mesma.

Os recursos financeiros dão suporte aos serviços escolares que envolvem o atendimento aos professores e alunos no processo de ensino-aprendizagem com materiais pedagógicos e de apoio, limpeza, manutenção, conservação, vigilância, como ainda tem que suprir os aspectos culturais (conhecimento histórico-cultural) que são trabalhados e transmitidos por meio da arte e de ferramentas como bibliotecas e museus públicos, estruturas desportivas, parques, zoológicos, rádio, cinema, televisão.

Para entender a dinâmica da gestão financeira, numa instituição pública de ensino, apresento um exemplo de como isso ocorre em uma “escola real”, demonstrando os tipos de recursos, as fontes, os gastos, os envolvidos com a prestação de contas, os responsáveis pelo serviço, se há controle social e quais são os gastos por aluno, no ano e por mês, mediante o

volume de recursos disponibilizado. A seguir, apresento o exemplo de uma escola real¹⁴³ e dos recursos disponibilizados durante um ano letivo, através do Quadro 32.

ESCOLA MUNICIPAL DE ENSINO FUNDAMENTAL BELA VISTA

Estado: RS

Localização: Urbana

Dependência administrativa: Municipal

Ano Letivo: 2013

Número de alunos: 634 (conforme Censo escolar de 2012)

Gestão Escolar: composta por direção e conselho escolar eleito pela comunidade escolar.

Níveis e modalidades: Ensino fundamental e EJA (1ª a 9ª série)

Número de turmas: 37 (24 diurno, 2 de AEE, 5 Mais Educação e 6 de EJA)¹⁴⁴

Total de matrículas no Atendimento Educacional Especializado (AEE): 15

Programas Federais na escola: Mais Educação; Escola Aberta; ProInfo;

Quadro 32: Recursos repassados à Escola Bela Vista – 2013

FONTES DOS RECURSOS	VALORES	GASTOS EFETUADOS
REPASSE MUNICIPAL	Seis repasses de R\$ 6.403,37 Total: R\$ 38.420,22 OBS: Repasse bimestral, de acordo com nº de alunos 20% capital e 80% em custeio.	Custeio: conta telefônica; capina; materiais de limpeza, materiais escritório (folhas, canetas, etc.) manutenção (portas, fechaduras, lâmpadas, etc.) Capital: Fogão industrial OBS: Conforme o Plano de Aplicação de recursos (PAR) e prestação de contas.
RECURSOS FEDERAIS	PDDE BÁSICO Custeio: R\$10.992,00 Capital: R\$ 2.748,00 Total: R\$ 13.740,00	Custeio: livros infanto-juvenis; materiais esportivos, jogos pedagógicos, fantoches e dedoches; serralheria; piso e escoamento, pintura e marcação na quadra poliesportiva; Capital: mobiliário planejado para sala do Laboratório de Informática.
	PDDE FEFS (Escola Aberta) R\$ 13.554,40	Pagamento auxílio transporte e alimentação para oficineiros; compra de materiais para realização das oficinas.
	PDDE ED. INTEGRAL (Mais Educação) Custeio: R\$ 21.212,30 Capital: R\$5.639,64 Total: R\$ 26.851,94	Custeio: pagamento auxílio transporte e alimentação para os monitores; materiais para realização das oficinas; locação de ônibus. Ingressos Museu da PUC.

¹⁴³ Todos os recursos e dados apresentados neste exemplo são de uma escola pública municipal de ensino. Utilizei nome fictício para identificar a escola. Tive acesso aos dados de prestação de contas e relatório do Censo escolar. Escolhi fazer este levantamento no ano letivo de 2013, ano em que os programas federais não sofreram nenhuma restrição financeira ou orçamentária, pois a partir do ano de 2014 já houve atrasos e cortes nos repasses, devido à crise política e financeira vivida no Brasil, no período.

¹⁴⁴ Os alunos do público alvo da educação especial e alunos do programa Mais Educação, atendidos nas salas regulares, são contados duplamente devido ao repasse de recursos federais do PPDE básico e do PNAE.

	OBS: Em 2013 o FNDE repassou os recursos do PDDE FEFS e do PDDE Integral na mesma conta. O PDDE FEFS Funcionou até o ano de 2013.	Capital: armários, equipamento de som, televisão, instrumentos musicais.
RECURSOS PRÓPRIOS	BAR DA ESCOLA R\$ 250,00 (mensal) - Julho: R\$ 150,00 Total: R\$ 2.400,00 OBS: Bar é terceirizado (conta específica via prefeitura municipal). Janeiro e fevereiro o bar não funciona.	O valor foi gasto no concerto de equipamentos de multimídia e conta de telefone.
	RIFA (festa junina) Total: R\$ 2.360,00	O valor foi gasto na compra de alimentos para consumo dos alunos no dia da festa junina.
TOTAL GERAL	R\$ 97.326,56	Valor gasto nos bens e insumos citados acima.
GASTO/ALUNO ANO	R\$ 153,51 em média	
GASTO/ALUNO MÊS	R\$ 12,79 em média	

Nota: elaborado pela autora. Fonte: site do FNDE e prestação de contas da escola Bela Vista em 2013.

Nesse estabelecimento de ensino, conforme relato das gestoras da escola, a definição de onde gastar os recursos (prioridades) e a prestação de contas é acompanhada e aprovada pelo conselho escolar em reuniões mensais do colegiado. As demais tarefas que envolvem o levantamento de preços, contato com fornecedores, solicitação de orçamentos, compras, pagamento de fornecedores e elaboração das planilhas de prestação de contas é realizada pela direção da escola (diretora e vice-diretora). Após a aprovação do conselho escolar (controle social, interno), as prestações de contas são encaminhadas à mantenedora (SMED) que repassa ao FNDE (controle institucional externo). Durante esse processo, se as contas são aprovadas a escola permanece recebendo os recursos. Porém, se forem observadas irregularidades, os recursos são temporariamente cancelados pelo FNDE.

Conforme os dados apresentados no quadro acima, a escola citada, considerada uma escola de porte médio, atende 634 alunos distribuídos em 37 turmas, sendo 24 de 1ª a 9ª série, 2 turmas de AEE, 6 turmas da EJA e 5 turmas do Mais Educação. A gestão financeira da escola é responsável por administrar recursos de três fontes: o repasse municipal (bimestral), realizado pela prefeitura municipal, os recursos federais PDDE básico, PDDE FEFS (funcionamento das escolas nos finais de semana) e PDDE Educação Integral, encaminhados pelo FNDE em contas específicas, bem como outros recursos providenciados pela escola (bar, rifas, contribuições espontâneas). A soma dos recursos resultou no valor de R\$ R\$ 97.326,56, investido em materiais pedagógicos, materiais de consumo, serviços de manutenção e na ajuda de custo (alimentação e transporte) para os oficinairos do Programa Escola Aberta e os monitores do Programa Mais Educação. A partir desse total de recursos recebidos pela escola

chegamos ao irrisório e insuficiente gasto de R\$ 153,51 por aluno/ano e R\$ 12,79 por aluno/mês.

É importante considerar que nas décadas de 1980 e até os anos finais dos anos de 1990, a situação era muito pior, pois as escolas públicas não recebiam recursos. A escassez era ainda maior. Nessa época, o gestor escolar administrava contando somente com recursos oriundos de rifas, festas e contribuições.

Esse cenário de escassez, no que diz respeito a muitas redes públicas do país, foi se modificando, a partir dos anos 2000, por meio dos programas federais encaminhados pelo FNDE/MEC, entre eles o Fundef (1998), depois o Fundeb (2006) e com os recursos da descentralização financeira via PDDE básico (1995) para o ensino fundamental, ampliado pela utilização do mesmo mecanismo contemplando várias modalidades (ações agregadas) e para toda a educação básica (2009). Além dos repasses federais, em alguns estados e municípios, iniciaram também, nos anos 2000, ou antes, repasses de recursos locais (autonomia financeira, repasse municipal, entre outros).

Nos últimos vinte anos, os programas que chegaram às escolas públicas, via PDDE, ampliaram o volume de recursos e modificaram as atribuições da gestão escolar e financeira. No Quadro 33 recupero conteúdos do capítulo 4 e apresento a ordem cronológica do repasse de recursos do FNDE/MEC às escolas públicas, por meio do PDDE:

Quadro 33: Programas FNDE/MEC de repasse de recursos

ANO REFERÊNCIA	GOVERNO DO PERÍODO	PROGRAMA	BENEFICIÁRIOS
1995	Fernando Henrique	PMDE	Escolas públicas ensino fundamental
1998	Fernando Henrique	PDDE	Escolas públicas do <i>ensino fundamental</i> e escolas de educação especial mantidas por ONGs
1998	Fernando Henrique	FUNDESCOLA (PDE-ESCOLA)	Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste (2704 municípios).
2004	Lula da Silva	PDDE Novo fator k, 1º reajuste do programa.	Escolas públicas do <i>ensino fundamental</i> e escolas de educação especial mantidas por ONGs.
2004	Lula da Silva	PDDE EMERGENCIAL , excepcionalmente para o estado de sc.	Escolas públicas municipais e estaduais do ensino fundamental, situadas em áreas afetadas por desastre natural provocado por fortes chuvas.
2004	Lula da Silva	PDDE ESCOLA ABERTA	Escolas públicas de 5ª a 8ª série e do ensino médio situadas em regiões metropolitanas do país e consideradas como áreas de risco social.
2006	Lula da Silva	PDDE/PAED Programa de Complementação ao	Entidades estaduais, municipais, do Distrito Federal e entidades privadas sem fins lucrativos, bem como das entidades

		Atendimento Educacional Especializado a Pessoas Portadoras de Deficiência (PAED)	mantenedoras das escolas de educação especial.
2006	Lula da Silva	PDDE / PAPE E/OU PME	Escolas públicas de ensino fundamental regular dos municípios localizados nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, integrantes da matriz 2 de atendimento definida pelo Fundescola.
2007 /2008 /2009	Lula da Silva	PDDE EDUCAÇÃO INTEGRAL PROGRAMA MAIS EDUCAÇÃO	Capitais, Regiões Metropolitanas e cidades polos, territórios com vulnerabilidade social/PRONASCI; escolas de baixo IDEB; escolas com experiências de ampliação da jornada escolar.
2007	Lula da Silva	PDE ESCOLA	Escolas do ensino fundamental regular, nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, atendidas pelo Programa Fundescola, nos anos 2005 e 2006, com o Projeto de Melhoria da Escola (PME), a fim de viabilizar PDE Escola e contribuir para a elevação do IDEB
2007	Lula da Silva	PROINFO Programa Nacional de Informática Na Educação	Escolas públicas urbanas municipais e estaduais da 5ª à 8ª. série, no ensino fundamental de 8 anos, e do 6º ao 9º ano, no ensino fundamental de 9 anos, com mais de 50 alunos, selecionadas para receberem laboratório de informática.
2008	Lula da Silva	PARCELA EXTRA DE 50% DO PDDE	Escolas públicas rurais; escolas públicas urbanas que cumpriram as metas intermediárias do IDEB.
2008	Lula da Silva	INCREMENTO NOS REPASSES DO PDDE	Escolas em municípios do Estado de SC, caráter excepcional e emergencial.
2009	Lula da Silva	PDDE AMPLIADO	Toda a Educação Básica
2009	Lula da Silva	PDDE ESCOLAS DO CAMPO	Escolas públicas das redes municipais localizadas no campo. Melhoria das condições de infraestrutura. Classes multisseriadas.
2009	Lula da Silva	PDDE MAIS EDUCAÇÃO Reforma, ampliação e construção de cobertura nas quadras esportivas.	Nos espaços destinados ao esporte e ao lazer nas escolas públicas participantes do Programa Mais Educação, no âmbito do PDDE.
2009	Lula da Silva	PDDE ENSINO MÉDIO INOVADOR	Unidades escolares de ensino médio regular não profissionalizante das redes dos estados e do Distrito Federal selecionadas.
2010	Lula da Silva	PARCELA EXTRA DE 50% DO PDDE	Escolas públicas rurais; escolas públicas urbanas que cumpriram as metas intermediárias do IDEB.
2010	Lula da Silva	PDDE ACESSIBILIDADE PROGRAMA ESCOLA ACESSÍVEL	Escolas públicas da educação básica das redes distrital, estadual e municipal contempladas pelo Programa de Implantação de Salas de Recursos Multifuncionais, no período de 2005 a 2008, com matrículas de alunos público alvo da educação especial, em classes comuns do ensino regular.
2011	Dilma Rousseff	PARCELA EXTRA DE	Escolas públicas rurais; escolas públicas

		50% DO PDDE	urbanas que cumpriram as metas intermediárias do IDEB.
2011	Dilma Rousseff	PDDE ÁGUA NA ESCOLA	Escolas das redes distrital, estaduais e municipais passíveis de atendimento pelo PDDE/água na Escola em 2011.
2011	Dilma Rousseff	PDE ESCOLA	Escolas públicas da educação básica
2011	Dilma Rousseff	PDDE ACESSIBILIDADE PROGRAMA ESCOLA ACESSÍVEL	Escolas públicas municipais, estaduais e do DF, com matrículas de alunos público alvo da educação especial em classes comuns do ensino regular, contempladas com salas de recursos multifuncionais em 2009.
2011	Dilma Rousseff	PDDE ESCOLA ABERTA	Escolas públicas municipais, estaduais e distritais, com vistas a assegurar o seu funcionamento nos finais de semana.
2012	Dilma Rousseff	PARCELA EXTRA DE 50% DO PDDE	Escolas públicas rurais; escolas públicas urbanas que cumpriram as metas intermediárias do IDEB.
2012	Dilma Rousseff	PROGRAMAS MAIS EDUCAÇÃO E ESCOLA ABERTA	Escolas públicas municipais, estaduais e do DF com oferta de educação integral e funcionamento nos finais de semana.
2012	Dilma Rousseff	PDE ESCOLA	Escolas públicas de educação básica cujo IDEB 2009 tenha sido igual ou inferior à média nacional (4,4 nos Anos Iniciais e 3,7 nos Anos Finais).
2012	Dilma Rousseff	SALAS DE RECURSOS MULTIFUNCIONAIS EM 2010 E 2011 E INTEGRARÃO O PROGRAMA ESCOLA ACESSÍVEL EM 2012	Escolas públicas municipais, estaduais e do DF da educação básica, com matrículas de alunos público alvo da educação especial em classes comuns do ensino regular contempladas com salas de recursos multifuncionais em 2010 e 2011 e integrantes do Programa Escola Acessível em 2012.
2012	Dilma Rousseff	MAIS CULTURA NAS ESCOLAS MAIS EDUCAÇÃO ENSINO MÉDIO INOVADOR	Escolas públicas municipais, estaduais e do DF com alunos matriculados no EF e EM registrados no Censo do ano anterior ao do atendimento, com vistas a assegurar a realização de atividades culturais.
2012	Dilma Rousseff	PDDE ÁGUA NA ESCOLA	Escolas municipais, estaduais e distritais da rede pública de ensino da educação básica, localizadas no campo , a fim de garantir o abastecimento de água em condições apropriadas para consumo e esgotamento sanitário.
2013	Dilma Rousseff	PDDE ATLETA NA ESCOLA	Escolas públicas municipais, estaduais e distritais a fim de favorecer a disseminação da prática esportiva e o desenvolvimento de valores olímpicos e paraolímpicos entre os jovens e adolescentes .
2013	Dilma Rousseff	PDDE ESCOLA SUSTENTÁVEL	Escolas públicas municipais, estaduais e distritais com alunos matriculados na educação básica, [...] a fim de favorecer a melhoria da qualidade de ensino e a promoção da sustentabilidade .
2013	Dilma Rousseff	PDDE ESCOLA ACESSÍVEL	Escolas públicas municipais, estaduais e do DF da educação básica, com matrículas de alunos público alvo da

			educação especial em classes comuns do ensino regular contempladas com salas de recursos multifuncionais
2013	Dilma Rousseff	PDDE PROGRAMA ENSINO MÉDIO INOVADOR (PROEMI)	Escolas públicas dos Estados e do DF de ensino médio selecionadas pelas respectivas secretarias de educação, com adesão ao Programa Ensino Médio Inovador (ProEMI) , com vistas a apoiar e fortalecer o desenvolvimento de propostas curriculares inovadoras nesse nível de ensino.
2013	Dilma Rousseff	PDDE ESCOLAS DO CAMPO	Escolas públicas municipais, estaduais e distritais, localizadas no campo , que tenham estudantes matriculados nas escolas de educação básica, a fim de propiciar adequação e benfeitoria na infraestrutura física [...].
2013	Dilma Rousseff	PDDE ÁGUA NA ESCOLA	Escolas públicas municipais, estaduais e distritais da educação básica, localizadas no campo , a fim de garantir abastecimento de água em condições apropriadas para consumo e esgotamento sanitário nas unidades escolares beneficiadas.
2013	Dilma Rousseff	PDDE INTEGRAL MAIS EDUCAÇÃO E ESCOLA ABERTA	Escolas públicas municipais, estaduais e do DF, para assegurar que essas realizem atividades de educação integral nos finais de semana, em conformidade com o Programa Mais Educação .
2013	Dilma Rousseff	PDDE PDE-ESCOLA	Escolas públicas de educação básica cujo IDEB alcançado em 2011 tenha sido igual ou inferior a 3,6 nos Anos Iniciais ou 3,2 nos Anos Finais;
2014	Dilma Rousseff	PDDE Mais Cultura nas Escolas, Ações dos Programas Mais Educação e Ensino Médio Inovador.	Escolas públicas municipais, estaduais e do DF com alunos matriculados no ensino fundamental e médio.
2014	Dilma Rousseff	PDDE INTEGRAL MAIS EDUCAÇÃO E ESCOLA ABERTA	Escolas públicas municipais, estaduais e do DF, para assegurar que essas realizem atividades de educação integral e funcione nos finais de semana, Programa Mais Educação .
2014	Dilma Rousseff	PDDE BÁSICO Duas parcelas os recursos	Escolas públicas municipais, estaduais e do DF.
2014	Dilma Rousseff	PDDE ESCOLAS SUSTENTÁVEIS	Escolas públicas da educação básica, a fim de favorecer a melhoria da qualidade de ensino e a promoção da sustentabilidade socioambiental nas unidades escolares.
2014	Dilma Rousseff	PDDE INTEGRAL MAIS EDUCAÇÃO ESPORTE NA ESCOLA	Escolas do ensino fundamental, participantes do Programa Mais Educação que optassem por desenvolver a atividade Esporte na Escola, Atletismo e múltiplas vivências esportivas.
2015	Dilma Rousseff	PDDE BÁSICO Crise política e financeira; atraso nos repasses e cortes orçamentários.	Escolas públicas municipais, estaduais e do DF (duas parcelas PDDE).

Nota: Elaborado pela autora. Fonte: site FNDE (Resoluções)

Conforme identificado no quadro acima, nestes últimos vinte anos, o FNDE/MEC repassou recursos às escolas públicas, por meio de vários programas, utilizando a ferramenta de descentralização financeira PDDE. Em 1995, o repasse iniciou identificado como PMDE. Entre os anos 1998, já identificado como PDDE, até o ano de 2004, o programa seguiu no formato básico sem ampliação de recursos. Ou seja, durante nove anos as escolas recebiam somente o PDDE básico, um único recurso federal. Somente no ano de 2004, já no governo do Presidente Lula da Silva, o PDDE obteve o primeiro aumento de recursos e foi ampliado com a primeira ação agregada: PDDE Escola Aberta.

Nos anos seguintes, segundo mandato do Presidente Lula e nos governos da Presidenta Dilma Rousseff, além do PDDE básico que atende de forma universal as escolas públicas, mais dez ações foram agregadas para implementação dos Programas: Escola Aberta, PDE Escola, Mais Educação, Escola Acessível, Escola do Campo, Água na Escola, Atleta na Escola, Ensino Médio Inovador, Escolas Sustentáveis, Mais Cultura nas Escolas. Os recursos eram direcionados para as escolas e regiões conforme os critérios especificados nas resoluções do FNDE.

Esse conjunto de programas encaminhados às escolas públicas tinha a intenção de corrigir algumas desigualdades educacionais, ampliando a participação das comunidades e a jornada escolar dos estudantes com atividades culturais, artísticas e de incentivo à aprendizagem, assim como, minimizar dificuldades como a falta de água, falta de acessibilidade, entre outros desafios. Ações de incentivo a sustentabilidade, ao esporte e ampliação de espaços culturais foram efetivados em diversas escolas públicas distribuídas nas cinco regiões do país.

Foi nesse período, entre 2004 a 2014, que os gestores escolares tiveram um compromisso maior na gestão dos recursos financeiros, pois o volume de recursos circulando na escola foi ampliado, assim como, as tarefas para execução dos mesmos: orçamentos, elaboração de planos de aplicação financeira, compras, pagamentos, prestações de contas, entre outras tarefas. Algumas escolas tinham de três a seis contas para realizar a movimentação de recursos financeiros. Na próxima seção, apresento os resultados de pesquisas e avaliações sobre o PDDE e suas implicações para os gestores escolares no decorrer destes 20 anos de execução da política.

6.2 IMPLICAÇÕES DO PDDE E SUAS MODALIDADES PARA A GESTÃO ESCOLAR

Um dos objetivos centrais, neste estudo, foi compreender as implicações do PDDE básico e de suas modalidades nos processos de gestão escolar e financeira das instituições escolares para a manutenção e desenvolvimento da educação básica. Foi realizada extensa pesquisa bibliográfica e documental sobre a política de financiamento PDDE, considerando as (re)formulações ocorridas nesses 20 anos de execução nas escolas públicas. Com base em dados já apresentados no decorrer desta tese, apresento nesta seção um apanhado das principais pesquisas sobre o tema com vistas a sintetizar algumas implicações desta política pública de financiamento da educação para a gestão escolar e financeira em escolas públicas de educação básica.

Uma das primeiras pesquisas sobre o PDDE foi realizada pela UNICAMP, no ano de 2000, intitulada “Avaliação dos programas da rede de proteção social do Ministério da Educação”, entre eles o PDDE¹⁴⁵. Foi sistematizada a opinião dos usuários dos programas nas seguintes categorias:

Cobertura do PDDE

- Em 1998 – 4o ano de sua implementação – o Programa apresentou uma alta cobertura das escolas urbanas públicas de ensino fundamental (88%).
- As diferenças regionais de cobertura praticamente desapareceram em 1998.
- As escolas da rede municipal foram menos atingidas pelo programa do que as da rede estadual, em todas as regiões do país.
- Do universo de escolas rurais, 71% participaram do PDDE em 1998. Dentre elas, foram as escolas pequenas da rede municipal aquelas que menos se beneficiaram do programa.

Existência de Unidade Executora

- Entre as escolas urbanas que participaram do Programa, a grande maioria foi atendida através da UEx (90%).
- Durante os quatro anos de existência do Programa o percentual de escolas que constituíram suas UEx, passando a participar do Programa de forma autônoma, ampliou-se significativamente. Ampliou-se de forma mais acentuada nas regiões Norte e Nordeste, resultando em uma homogeneização das regiões.

¹⁴⁵ Informações pelo site <http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/me001807.pdf>, acesso em 12 de março de 2016.

- As escolas urbanas que ainda não possuíam UEx, em 1998, participaram do Programa recebendo equipamentos, materiais e serviços (63%) ou os recursos financeiros (37%) repassados pela Prefeitura Municipal ou Secretaria Estadual.
- 75% das escolas rurais que não possuíam UEx receberam equipamentos/materiais e serviços repassados pela Prefeitura ou Secretaria Estadual de Educação.

Execução dos Recursos

- Para 94,2% das escolas a execução do Programa não foi difícil e 82,9% afirmaram que depois das primeiras experiências a execução ficou mais fácil.
- Dentre as principais dificuldades encontradas destacam-se problemas na compra de material ou na contratação de serviços (36%) e problemas com relação à existência ou identificação da agência bancária no município (21%).

Prestação de Contas

- 92,6% dos diretores declararam ter entregado a prestação de contas no prazo estipulado. Somente 0,6% afirmaram não ter realizado a prestação de contas e 6% a realizaram fora do prazo estipulado.
- A legislação do Programa estabelece a obrigatoriedade da UEx somente para as escolas com mais de 100 alunos.
- 75% das escolas declararam não ter enfrentado qualquer dificuldade para sua realização.
- Expressivo percentual de diretores (33,5%) afirmou que o prazo para a prestação de contas foi muito curto.

Perfil do gasto

- As escolas basicamente investiram os recursos do programa em material de consumo, incluindo: material de secretaria, material para alunos, material de limpeza, (84%); em mobiliário e equipamento (78%); seguido de manutenção do prédio escolar (64%) e material didático (63%). Despesas com capacitação dos professores e atividades educacionais foram indicadas por apenas 11% das escolas.
- A análise regional não aponta diferença significativa quanto ao perfil do gasto realizado pelas escolas.
- A rede municipal dispendeu uma quantidade menor de recursos com manutenção do prédio se comparada à rede estadual.

Participação da Comunidade Escolar

- 84% dos diretores declararam que os membros da UEx de suas escolas participaram de

fato da execução do Programa.

- 13,2% dos diretores consideraram a existência de UEx uma mera formalidade.
- 74% dos diretores afirmaram que a administração autônoma dos recursos pela escola estimula a participação dos pais e (79,1%) não se consideraram sobrecarregados com as atividades do Programa.
- 87,7% não consideraram que a unidade escolar, como um todo, tenha ficado sobrecarregada com estas novas atividades.
- 22,3% afirmaram que a execução do programa acarretava excessiva responsabilidade para o diretor e para a UEx.

Grau de Satisfação dos Beneficiários e Usuários

- A grande maioria dos diretores (95,7%) demonstrou-se satisfeita com o PDDE.
- 93,8% avaliaram que a existência do PDDE e a autonomia da escola/unidade executora para administrar os recursos possibilitam um melhor atendimento de necessidades das escolas.
- 92% dos diretores consideraram que a escola necessita do Programa porque ele permite atender às necessidades mais urgentes da escola.
- 74% concordaram que a administração dos recursos financeiros do Programa estava estimulando a participação dos pais dos alunos na gestão da escola.
- 81,3% dos diretores atribuíram notas altas ao Programa considerando-o bom.

Uma segunda pesquisa da Universidade do Paraná, organizada por Gouveia e Souza (2004) tratou do custo aluno/ano em 13 escolas públicas do Estado do Paraná. Realizada para o Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais (INEP), analisou o impacto dos recursos administrados diretamente pelas escolas no custo aluno/ano e a fonte destes recursos. Sobre a estratégia de descentralização de recursos os referidos autores argumentam:

[...] Na realidade, a descentralização passou a figurar como verdadeira alternativa a qualquer problema de gestão do sistema de ensino a ponto de ser confundida enquanto recurso das reformas. Isto é, a discussão sobre qualidade do ensino público, a administração dos recursos materiais e instalações escolares, o calendário escolar e, até por vezes, a contratação de docentes, temas tão complexos, estariam resolvidos com um mecanismo simples: descentralizar, transferindo a responsabilidade sobre esses problemas às próprias escolas e municípios. (GOUVEIA; SOUZA, 2004)

Para os autores, esses programas voltam-se, de alguma forma, para a objetividade da escola pública, apresentando elementos que se propõem a alterar a sua organização, particularmente no que se refere à gestão dos recursos financeiros e que, por diversas vezes,

são necessidades das escolas públicas historicamente não (ou mal) atendidas pelo poder público. Vale dizer, o recebimento de recursos financeiros pelas escolas, se trouxe problemas para a sua gestão, no sentido da ampliação de tarefas, também concorreu para garantir, mesmo que precariamente, um pequeno aporte de dinheiro para a solução de problemas mais imediatos que não eram resolvidos a contento pelo poder público até então, em que pese isto tudo poder, de alguma forma, representar a falta de comprometimento do poder público com a manutenção da escola nos moldes que ela necessita (GOUVEIA e SOUZA, 2004).

A partir dos dados analisados na referida pesquisa, que aprofundou a gestão financeira em 13 escolas públicas do Paraná, foram indicadas algumas questões como conclusões ou como indicações para o aprofundamento das pesquisas sobre esta temática:

- a. A participação financeira da comunidade, mesmo quando incentivada, não é suficiente para a manutenção da escola, posto que os maiores investimentos necessários ao funcionamento da escola continuam exclusivamente públicos (pessoal docente e não docente);
- b. As escolas têm vivido mais experiências de gestão de recursos públicos e os recursos privados, na maioria das vezes, não são os mais importantes;
- c. As escolas não tratam os recursos de forma diferenciada, ou seja, para as escolas os recursos não são públicos ou privados, eles são recursos da escola. Desta forma, apesar de realizarem os gastos respeitando as regras da administração pública, no caso dos recursos provenientes desta fonte, e terem mais autonomia de aplicação do que com os demais recursos, a maioria das escolas mantém um balanço organizado de forma similar para o conjunto dos recursos.
- d. O esforço público para dotar as escolas de autonomia de gestão financeira para a adequada manutenção das condições para um ensino de qualidade não tem se mostrado suficiente. Tendo em vista os dados trabalhados na pesquisa, pode-se concluir que a opção do poder público pela descentralização, nos moldes que se apresenta atualmente, está mais vinculada a uma dada concepção de administração da educação pública, a partir de uma racionalidade mais política do que pedagógica.
- e. A questão do controle público sobre os recursos administrados diretamente pelas escolas precisaria ser ampliada para o conjunto dos recursos, ou ao menos, a discussão disto poderia entrar na pauta das pesquisas, para retomar o conceito de público e para avaliar a pertinência e a real necessidade de outras fontes de recursos no interior da escola pública.

Adrião e Peroni, em 2007, desenvolveram uma pesquisa referente à implementação do PDDE, em diferentes estados brasileiros. O Programa foi identificado como um dos principais elementos da descentralização da gestão financeira para a escola, com implicações diretas para gestão educacional, especificamente à democratização da gestão da escola, à relação público e privado e à relação entre descentralização e centralização (ADRIÃO; PERONI, 2007). Com base no estudo de Adrião e Peroni (2007), podem-se destacar algumas dessas implicações:

- a. a homogeneização/padronização da gestão educacional;
- b. a secundarização do exercício das práticas democráticas nas decisões;
- c. a busca da escola junto à sua comunidade para arrecadar recursos próprios;
- d. a concentração das opções de política escolar nas mãos dos diretores;
- e. a inviabilização do controle social sobre os recursos descentralizados; e
- f. a redução da visão no âmbito escolar das consequências em longo prazo e de natureza mais geral do Programa.

Nesse estudo sobre o PDDE, as autoras concluíram que a relação público-privado traz à tona dois problemas. O primeiro é o de responsabilização em caso de má gestão dos recursos públicos, uma vez que, sendo a UEx uma associação de pais e mestres, um representante dos pais, junto ao responsável pela escola, assina os cheques referentes aos gastos do Programa. A pergunta que as autoras levantam é: “Afim, no âmbito da escola, quem responde por tais recursos: o representante da administração pública, no caso o responsável pela unidade escolar, ou o representante da sociedade civil, pai ou mãe do aluno?” (ADRIÃO; PERONI, 2007, p. 264).

A segunda dificuldade é a da preservação da natureza pública da escola quando as UEx, sejam elas APMs ou conselhos escolares, têm autonomia frente à administração pública da escola, como entidades de direito privado. Diante disso, como garantir a subordinação por parte das UEx às normas/regras do sistema ou rede pública de ensino? (ADRIÃO; PERONI, 2007). Estes problemas e implicações indicam que a descentralização da gestão financeira para a escola constitui-se em grande desafio para uma educação pública de qualidade e para a democratização do financiamento e da gestão tanto na esfera local como federal (ADRIÃO e PERONI, 2007).

Segundo estudos de Moreira, (2012, p. 11) se observa com a implantação do PDDE a predominância de um tipo de autonomia relativa das escolas para gerir recursos financeiros, posto que “[...] seu poder de decisão é previamente parametrizado por uma instância central e a aplicação dos recursos é fragmentada em distintas ações”. Nesse estudo, a autora apresentou

alguns resultados de uma pesquisa realizada pelo FNDE¹⁴⁶, em 2011, sobre a satisfação dos beneficiários do PDDE.

A respeito da capacidade da equipe de gestão administrar recursos financeiros públicos, considerando pessoal e tempo para essa atividade, foi constatado, em respostas à pesquisa de satisfação dos beneficiários do PDDE, realizada pelo FNDE, que a maior parte (88%) das escolas afirma não encontrar dificuldades na gestão do PDDE. Para o percentual das que afirmam encontrar tais dificuldades (12%), os elementos de maior dificuldade estão em realizar pesquisa de preços para as despesas; achar pessoas para compor a UEX; reunir a comunidade escolar e realizar os procedimentos de prestação de contas. Na mesma pesquisa, a maioria das escolas informou que o PDDE contribuía para a melhoria da infraestrutura física e pedagógica e promovia a participação social na gestão da escola.

A partir dessas respostas, a autora enfatiza que a gestão financeira integra diversas dimensões: política, pedagógica e administrativa, destacando a importância de uma autonomia construída, que integre e fundamente essas dimensões na identidade institucional da escola. Sendo assim, Moreira (2012) defende que desse modelo de gestão financeira descentralizada, nas novas relações que se estabelecem entre a instância central e a local, emergem conflitos por diferentes razões. Entre eles, cita “[...] as fortes disparidades econômicas, políticas, sociais, culturais e educacionais [...] que dizem respeito ainda à organização dos sistemas de ensino – estaduais, municipais e do Distrito Federal – e ao processo histórico de construção de cultura de gestão nas escolas participantes do programa”. (MOREIRA, 2012, p. 31).

Para a gestão dos recursos, algumas redes de ensino criaram a figura do agente financeiro, outras passaram a tarefa a um professor da escola com essa habilidade. Esse processo e a tomada de decisão, mais individualizada, fragiliza o exercício da gestão democrática.

Os argumentos, conceitos e evidências, apresentados neste texto, sobre os 20 anos de implementação da política pública PDDE e suas influências na gestão escolar e financeira das escolas públicas, tem sua origem no estudo de documentos, textos legais e pesquisas que aprofundaram o tema (SILVA 2005; ADRIÃO e PERONI 2007; CRUZ 2009; KALAM 2011; MOREIRA 2012; PINHEIRO, 2012; YANAGUITA, 2013). A sistematização desses estudos e a minha experiência no exercício da coordenação pedagógica em escolas de educação básica, torna possível destacar algumas implicações desta política para a gestão escolar e financeira, assim como indicar vigores e fragilidades do PDDE, decorridos 20 anos de sua

¹⁴⁶ Fonte: Pesquisa de Satisfação dos Beneficiários do PDDE, maio a outubro de 2011. Sistema PDDEWeb, Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), 2012.

implementação, para o fortalecimento da gestão democrática e melhoria da qualidade da educação pública.

Indico como fragilidades na implementação do PDDE: a presença de uma autonomia relativa nas escolas, pois esta foi outorgada a ações específicas, determinadas pelo próprio Programa, sem possibilidade de efetivo poder de decisão; as decisões centralizadas sobre os gastos públicos e seu rigoroso controle por parte do governo federal, inclusive, com os recursos sendo fixados para despesas de custeio e de capital. Essa falta de autonomia promove a manutenção da dependência da UEx ao centro do sistema. Conforme Kalam (2011) ocorre

[...] uma intensificação do trabalho docente nos ocupantes de cargos de direção, pois as atribuições se avolumaram, em função das exigências colocadas pelos inúmeros programas oficiais. Isso os deixa em situação vulnerável, pois sabem que seu papel se estende muito além de questões administrativo-financeiras. Além disso, o processo de prestação de contas exigido pelo FNDE tem sido objeto de discussão e crítica por parte dos trabalhadores da educação em função da rigidez das exigências, envolvendo um arcabouço burocrático que demanda tempo e conhecimento técnico para realizá-la, a prestação de contas tornou-se um mecanismo de engessamento das direções escolares, que veem seu tempo ser tomado, basicamente, no cumprimento desses meandros administrativos, impedindo-as de exercer, plenamente, seu papel político-pedagógico junto ao coletivo escolar. (KALAM 2011, p. 145)

Outras fragilidades na execução do PDDE são apresentadas por Adrião e Peroni (2007). As mesmas destacam que a ênfase nas tarefas gerenciais (dimensão técnico-operacional) – exigida pela lógica do PDDE – favorece a fragmentação das dimensões pedagógica e financeira da escola, geralmente subordinando aquela a esta última; ocorre, também, uma ausência de espaços de participação da comunidade escolar e local na gestão do programa; o controle social dos recursos descentralizados para a escola fica restrito à equipe escolar, existindo até casos da exclusão de funcionários não docentes às informações sobre os gastos.

Outro aspecto importante de ser destacado, com as mudanças promovidas pelo PDDE nas escolas públicas, diz respeito à relação entre uma gestão escolar e financeira eficiente e uma gestão de fato democrática e participativa. Nesse sentido, é possível afirmar que os inúmeros procedimentos gerencialistas, nos moldes escola-empresa, ocorridos nos últimos anos nas escolas públicas, dificultam e enfraquecem as práticas de gestão democrática no ambiente escolar. Isso ocorre, pois um dos articuladores principais da prática desse princípio na escola, o gestor escolar, vê-se envolvido com inúmeras tarefas burocráticas que não permitem tempos e espaços qualificados para articular e viabilizar processos pedagógicos que envolvam todos os segmentos da comunidade escolar na tomada de decisão.

Entre os vigores, destaco a chegada de recursos, de forma descentralizada, às escolas

públicas e a ampliação desses recursos para viabilizar outras modalidades. Conforme Pinheiro (2012), na distribuição dos recursos do PDDE entre suas modalidades, verifica-se que as mais importantes são o PDDE Manutenção, o PDE Educação Básica e o PDDE Educação Integral. O PDDE Manutenção manteve o patamar de investimentos entre 2006 e 2011; já o PDE Educação Básica teve execuções expressivas em 2009 e 2010, mas, em 2011, houve uma grande redução. O PDDE Educação Integral foi a modalidade que mais cresceu de 2008 – 692% – para 2011. A expansão do PDDE ocorreu pelo aumento do investimento do Governo Federal na educação brasileira, e também por ser um programa que alcança a gestão e autonomia escolar sem intermediários na liberação dos recursos. (PINHEIRO 2012, p. 52).

Pesquisas do FNDE indicam que o Programa é bem avaliado pelas escolas e pelos sistemas de ensino. Durante décadas, os gestores das escolas públicas tinham que organizar rifas, festas e contribuições espontâneas para gerir a escola, pois os recursos eram escassos. Os recursos do PDDE modificaram essa realidade; mesmo ampliando as funções do gestor escolar, as 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.

De acordo com Cruz (2009), a diferenciação no atendimento minimizou desigualdades regionais presentes nos critérios de distribuição da quota federal do salário-educação, foi um importante mecanismo de financiamento suplementar às escolas, inclusive induzindo a criação de programas locais semelhantes.

Mediante esses dados, é possível afirmar que os recursos do PDDE básico e de suas modalidades (ações agregadas) injetaram mais recursos nas escolas públicas. E naquelas onde a gestão financeira e o controle social foram efetivos, foi possível realizar reformas, reparos, melhorar a acessibilidade, realizar oficinas, comprar materiais pedagógicos e esportivos, adquirir recursos eletrônicos, ampliar o acervo da biblioteca, entre outros gastos de capital e de custeio. Porém, mesmo com essa ampliação no volume de recursos, ocorrida nos últimos dez anos, ainda não atingimos o padrão mínimo de qualidade previsto em lei.

Com este estudo, procurei demonstrar que, desde a implementação do PDDE e com a sua ampliação nas modalidades (ações agregadas) estabelecidas nos últimos dez anos, há mais recursos circulando nas escolas públicas, porém, ainda insuficientes para ampliar a qualidade da educação básica no Brasil. No próximo capítulo, apresento a análise final deste estudo.

7 ANÁLISE RELACIONAL DAS (RE) FORMULAÇÕES NA POLÍTICA PDDE E SUAS IMPLICAÇÕES NA GESTÃO ESCOLAR E FINANCEIRA A PARTIR DO CICLO DE POLITICAS

Nesta seção, apresento a análise final da política PDDE, baseada nas ferramentas teórico-metodológicas e autores que fundamentaram este estudo. Neste sentido, retomo o objetivo da pesquisa: analisar as (re)formulações ocorridas no PDDE em 20 anos de sua implementação, compreendendo a regulação da política, os recursos disponibilizados na criação de novas modalidades, bem como suas implicações na gestão escolar e financeira da educação básica pública.

No processo de pesquisa reconstitui a trajetória desta política pública, desde a formulação, tendo em conta os contextos de influência e de produção dos textos, para o qual analisei conteúdos de textos legais e demais documentos, de produção acadêmica sobre o tema e de depoimentos colhidos em entrevistas com técnicos responsáveis pelo Programa no FNDE. Desta forma, busquei compreender as ênfases e influências ocorridas no Programa nos diferentes ciclos de governo entre os anos de 1995 a 2015. Cada uma das ferramentas, documentos e pesquisas utilizadas na exploração do objeto de estudo e o que foi apreendido delas, foi apresentado nas seções anteriores. Os principais conceitos e processos que foram essenciais para a compreensão do percurso do PDDE serão retomados no decorrer dessa seção.

A política PDDE, como dito anteriormente, é uma das mais longas no cenário educacional brasileiro, permanece há vários ciclos de governo e a manutenção de políticas públicas é algo raro em nosso meio político. De acordo com Dourado (2007) a constituição e a trajetória histórica das políticas educacionais no Brasil, em especial os processos de organização e gestão da educação básica nacional, têm sido marcadas hegemonicamente pela lógica da descontinuidade, por carência de planejamento de longo prazo que evidenciasse políticas de Estado em detrimento de políticas conjunturais de governo.

O PDDE atravessou diferentes ciclos governamentais, assumindo, porém, novas características no percurso de 20 anos. Portanto, o PDDE é uma política pública conceituada, nesse estudo, como “expressão da ação do Estado” e que reflete, portanto, mutações ocorridas no espectro de relações políticas envolvidas nas ações estatais em diferentes governos.

Na análise das (re)formulações (movimentos e mutações) do Programa, as três dimensões da política – **instituições políticas** (*polity*), **processos políticos** (*politics*) e **conteúdos da política** (*policy*) – foram aprofundadas. Foi identificado o problema que o

PDDE procura solucionar: facilitar a chegada de recursos na escola, reduzindo processos burocráticos, para que a mesma possa resolver seus problemas imediatos, qualificando seus processos pedagógicos. Atualmente, por meio do Programa e de suas modalidades, as escolas podem promover melhorias físicas e pedagógicas. Retomo a fala de um dos atores implementadores da política, que explicita a problematização construída para justificar a alternativa de prover as escolas de recursos repassados a elas diretamente pelo governo federal:

*[...] O principal objetivo dele que é, além de fazer o recurso chegar exatamente onde ele será utilizado, é fomentar também a participação da comunidade escolar e, além disso, resolver os problemas imediatos da escola. Você sabe que quem mexe com administração pública, qualquer coisa que você vai fazer na escola, se depender da administração local tem fazer um processo licitatório e para trocar uma fechadura ou um vaso sanitário poderá levar seis meses. Então esse **processo muito facilitado para execução do PDDE** faz com que essas coisas possam ser realizadas imediatamente. Tanto é que a distribuição de recursos nesse formato está sendo utilizada para transferir recursos para várias ações. E não somente as ações da escola [...] (SOUZA, FNDE 22 de outubro de 2015).*

Outros problemas que o PDDE pretende resolver ou minimizar, identificados no texto da política, são: ampliar a participação da comunidade escolar no uso e no controle dos recursos, ou seja, tornar o processo mais democrático e promover o fortalecimento da autogestão escolar como meio de consolidação da escola democrática. Com esta pesquisa, também procuro evidenciar a resolução e a forma como esse/s problema/s são encaminhados na sociedade política (*polity*) e no jogo político (*politics*).

Compreendo que as relações de poder no campo da política ocorrem através da ação dos governos, ou seja, da ação do Estado. O Estado, detentor de poder e autoridade, por meio de suas instituições e formas de governo, é um ambiente de sistemática disputa política, nele estão inseridos atores que dispõem de interesses, valores, ideologias e projetos políticos distintos. Não deve, portanto, ser compreendido como um ente independente da sociedade e imune aos conflitos que nela se manifestam. Entendo, então, que as políticas públicas são definidas e implementadas de acordo com a natureza do Estado. O delineamento desta natureza se dá conforme o modo de exercício do poder na sociedade.

Essa ideia de dar dinheiro para que a escola administre, iniciada no governo de Fernando Henrique, tem alguns princípios daqueles primeiros momentos neoliberais de descentralização, com a ideia de reduzir a responsabilidade do Estado com a “coisa pública”, e isso era feito sem muito dinheiro. Portanto, o PDDE é um programa com elementos do ideário neoliberal na origem, no sentido que descentraliza recursos financeiros ou descentraliza as decisões para entidades não estatais. Porém, ele teve continuidade nos

governos de Lula da Silva e Dilma Rousseff, governos identificados como de “esquerda”. Seria então, a política pública PDDE um produto híbrido dessa realidade brasileira de disputa? É um programa gerencialista ou neoliberal? É um programa de promoção da democratização da gestão escolar? É um Programa de natureza híbrida, que foi sendo produzido pelas possibilidades do jogo político brasileiro?

Para decifrar essas questões, utilizo no estudo o conceito de “análise relacional” de Michael Apple que auxiliou nessa compreensão.

7.1 A ANÁLISE RELACIONAL PARA COMPREENSÃO DA CONFIGURAÇÃO DO ESTADO BRASILEIRO

A análise relacional exige que um mesmo objeto seja examinado de diferentes pontos de vista, colocando-se em relação o máximo de dimensões envolvidas. De acordo com Michael Apple, esse conceito exige uma posição epistemológica do pesquisador, assim como requer uma postura crítica, na qual se opta por ver o mundo através de múltiplas relações e categorias. Nessa perspectiva, o objeto de estudo é analisado por meio do exame das posições econômicas, culturais e políticas que os grupos ocupam na sociedade (APPLE, 2013, comunicação verbal). Para ele, somente conectando os fenômenos é possível traçar as ligações existentes entre os aspectos, social, político, cultural e econômico e a educação. É por meio dessas relações que estes objetos ganham significado (APPLE, 2006).

O Estado, na obra de Apple, é entendido como não neutro, formado por diferentes grupos que se aliam a partir de objetivos comuns e lutam para que seus objetivos se tornem hegemônicos. O autor nos mostra, em várias instâncias e com exemplos concretos, não apenas como as lutas que permeiam o Estado se dão em termos de classes sociais, mas também como dinâmicas de gênero e raça atravessam o Estado e suas políticas educacionais (APPLE, 1989, 2003, 2006).

Apple defende uma perspectiva mais complexa do âmbito estatal, o que desafia o pesquisador a compreender que o Estado não é dirigido somente por um grupo dominante, mas permeado por disputas de poder entre diferentes grupos, onde se materializam as disputas entre as alianças hegemônicas. Nesse sentido, trata-se de um elemento central para a análise de políticas educacionais, pois estas estão relacionadas ao âmbito estatal e, portanto, dependendo da forma como se concebe o Estado em uma pesquisa que envolve políticas, ter-se-á uma visão complexa do fenômeno em estudo ou, então, uma forma mais linear e vertical

do processo político.

Na obra de Apple (2012), a palavra chave sobre a questão do Estado é a contradição. O seu argumento é de que há elementos no Estado que de fato são progressistas. O Estado é um local de luta. No momento, por exemplo, que o Estado reconhece que o acesso à escola deve ser garantido a pessoas portadoras de necessidades especiais, nesse momento ele é muito progressista. Mas por outro lado, há tipos de políticas do Estado profundamente conservadoras e regressivas, como as que diminuem o poder e autonomia dos professores universitários dentro das universidades, que roubam a linguagem das classes populares, que criam projetos como “escola sem partido”, que intensificam o trabalho docente, que tiram direitos trabalhistas, que parcelam os salários¹⁴⁷, entre outras medidas.

Dessa forma, defende que precisamos entender quem está na liderança de cada uma dessas políticas que o Estado implementa e nos alerta “não sejamos românticos, pois há grandes tendências no Estado que favorecem os grupos dominantes, e há concessões, acordos, que, por exemplo, o (ex) presidente Lula, Obama ou qualquer outro terão que fazer na condução do Estado” (APPLE, 2012, p. 183).

A configuração do Estado brasileiro assumiu diferentes modelos, nesse período em que a política PDDE foi formulada, e no decorrer dos 20 anos de sua implementação, entre os governos dos presidentes Fernando Henrique e Lula da Silva e da Presidenta Dilma Rousseff. É possível identificar, nos dois mandatos de Fernando Henrique, a adoção de um modelo econômico baseado em políticas de ajuste estrutural, orientadas pelos organismos internacionais de crédito (FMI, BID, OMC). Nesse período, o Estado brasileiro estava vinculado aos interesses dos setores privados representados pelas elites dominantes. O Brasil passou por profundas mudanças, tanto na gestão econômica como na atuação do Estado e responsabilidades do setor público. Uma das principais mudanças refere-se à tentativa de redefinições das funções e do aparelho de Estado.

Essa configuração de Estado passou por alterações no governo do Presidente Lula da Silva, pela adoção de políticas do modelo de Estado desenvolvimentista. Nesse ciclo de

¹⁴⁷ Em 2014, o deputado estadual Flávio Bolsonaro (PSC-RJ) pediu ao advogado Miguel Nagib que escrevesse um projeto de lei com esse teor, intitulado Programa Escola Sem Partido. Existem dois nacionalmente: um na Câmara (PL 867/2015), do deputado Izalci Lucas (PSDB); e outro no Senado (PL 193/2016), do senador Magno Malta (PR-ES). Esse projeto de lei, apresentado no Senado, é uma versão mais atualizada que abrange, inclusive, a proibição da discussão de gênero nas escolas. Também já foram apresentados projetos do “Escola Sem Partido” em dez estados brasileiros e no DF. É assim que o “Escola Sem Partido” ganha força, englobando essas pautas conservadoras. Esse movimento alinha-se à defesa da privatização da educação. Primeiro desqualifica a escola pública para, depois, propor “recuperar” essa escola por meio da gestão privada ou dos critérios privados de institutos e fundações empresariais. O Escola Sem Partido é apenas mais uma tentativa de destruir a Escola democrática prevista na CF de 1988.

governo, foi implementada uma estratégia nacional de desenvolvimento voltada para a superação do hiato econômico e social que separa o País dos estados do centro capitalista desenvolvido, o que não poderia ser alcançado apenas por condições de mercado. Propugna-se a existência de um “Estado forte”, entendido como aquele capaz de regular o mercado de modo a garantir uma estabilidade macroeconômica mais abrangente que a estabilidade monetária, e que, ao mesmo tempo, fortaleça esse mercado como principal produtor de riqueza. A construção desse “Estado forte” tem como pré-condição um desenvolvimento com equidade social. Foi com base nesses princípios que, a partir de 2006, o governo Lula da Silva passou a adotar novas iniciativas e políticas que se mesclaram às políticas macroeconômicas neoliberais, estabelecendo-se, dali em diante então, a política econômica híbrida que, na compreensão adotada nesta tese, caracterizou esse governo até 2010, com continuidade no Governo Dilma Rousseff.

Mesmo com os avanços nas políticas sociais, verificados nos governos Lula da Silva e parte do governo Dilma Rousseff, governos esses identificados com o campo mais progressista da esquerda brasileira, era visível, em outras áreas, tais como política econômica e fiscal, medidas mais conservadoras na execução das políticas. Portanto, esse hibridismo presente nas ações de governos mais “progressistas” resulta de influências globais, de fortalecimento do capitalismo e da lógica de valorização de bens e consumo em detrimento do bem-estar das pessoas, ou seja, de “coisificação do ser humano”.

Para analisar essas contradições presentes na configuração do Estado brasileiro e compreender as influências globais do mundo do capital, em diferentes lugares do planeta, que conferem primazia ao mercado em detrimento das políticas sociais e humanitárias, lógica enfatizada e defendida numa visão de mundo de direita, recorro a uma das obras de Apple “Educando à Direita” (2003). Nessa obra o autor revela o projeto hegemônico que ocorreu nos Estados Unidos. Refere-se à realidade educacional estadunidense – predominantemente voltada para a “direita” – e apresenta críticas contundentes ao projeto de modernização conservadora, modelo este presente em várias partes do mundo e que se assemelha com o que temos visto ocorrer aqui no Brasil¹⁴⁸.

O autor esclarece que este projeto da direita é organizado por uma aliança modernizadora-conservadora que reúne quatro grupos: os neoliberais, os neoconservadores,

¹⁴⁸ Com o impeachment da Presidenta Dilma Rousseff, no ano de 2016, o governo interino iniciou uma série de reformas com ações de retrocesso que ferem o Estado democrático de direito. Em poucos meses, encaminhou propostas e medidas de ataque direto às conquistas do campo progressista nas políticas sociais. Atos esses promovidos por um governo ilegítimo, não eleito.

os fundamentalistas religiosos e a nova classe média. Essa complexa configuração de interesses da direita precisa ser entendida e estudada por nós, pesquisadores, educadores, defensores da democracia e das causas de justiça social. Esse projeto conservador, centralizado na primazia do mercado, nos valores puramente econômicos, nos interesses dos grandes grupos industriais e financeiros, apresenta, em seu discurso hegemônico, os seguintes conceitos: competitividade, flexibilização, ajuste, globalização, privatização, desregulamentação, consumidor e mercado.

Entre as características desse projeto, denuncia o autor, a educação é vista como um instrumento para obtenção de metas econômicas compatíveis com a profusão de interesses mercadológicos. No Quadro 34 apresento um maior detalhamento dos grupos que compõem essa frente conservadora e suas estratégias nas políticas educacionais (APPLE, 2003).

Quadro 34: Grupos que compõem a aliança conservadora da direita

NEOLIBERAIS	NEOCONSERVADORES	FUNDAMENTALISTAS RELIGIOSOS	NOVA CLASSE MÉDIA
<p>Acreditam que tudo que é público é ruim e tudo que é privado é bom. Privatizam a Educação. A educação é vista como um produto. Invertem o significado da democracia, a qual, ao invés de ser um conceito político, é transformada num conceito econômico. A “liberdade de escolha do consumidor” é a garantia da democracia. Estabelecem políticas e programas de cunho gerencialista nas escolas.</p>	<p>Têm um projeto cultural e econômico próprio. Querem um retorno à disciplina e ao saber tradicional. Ataques ao multiculturalismo. Defesa de um currículo nacional padronizado. Retorno a um padrão de qualidade tido como melhor.</p>	<p>São os religiosos evangélicos. Direita cristã. Muito conservadores, eles acreditam que o problema das escolas é que a sociedade está longe de Deus e que todos os problemas seriam solucionados se levassem a religião da mesma forma que eles. Consideram o ensino público duvidoso. Defendem plataformas que reforçam a “família, a moral e os bons costumes”. As questões que envolvem os direitos humanos, a diversidade de gênero, sexualidade e as novas configurações familiares são atacadas por esse grupo.</p>	<p>São os novos gestores públicos. Gerentes profissionais qualificados. Estas pessoas são da classe média e querem mostrar que estão agindo da maneira certa, usam modelos importados e têm poder econômico.</p>

Nota: Elaborado pela autora baseado na obra “Educando à Direita” (APPLE, 2003).

Podemos identificar, no Brasil, a existência dessas forças conservadoras atuando no meio político e pautando as políticas educacionais, com forte influência da mídia. As nossas institucionalidades, especialmente o Congresso Nacional, estão cada vez mais desvinculadas dos reais problemas do povo brasileiro. No período em que escrevo essa tese, projetos que enfrentam as causas das desigualdades sociais não são priorizados no Congresso Nacional. Por exemplo, a reforma agrária e urbana, a taxação das grandes fortunas e

heranças, a reforma tributária que inverta a lógica do atual sistema onde “pobre paga mais imposto que rico”, projetos que proponham uma reforma estrutural do sistema político brasileiro estes são ignorados na “casa do povo”.

Para compreender o crescimento da “modernização conservadora” no Brasil, chamo a atenção para a atual configuração da Câmara dos Deputados, composta por 513 parlamentares¹⁴⁹. De acordo com estudos organizadas por grupos jornalísticos independentes¹⁵⁰, as maiores bancadas da Câmara são pautadas por interesses corporativos, conservadores, ou por ambos, e são representadas pelos seguintes grupos: frente parlamentar da agropecuária; frente parlamentar evangélica; frente parlamentar empresarial; frente parlamentar das empreiteiras e construtoras; frente parlamentar da família (parentes); frente parlamentar de segurança pública e a bancada da bola, composta por (ex) jogadores eleitos devido a sua ligação com o futebol.

Diametralmente oposta às bancadas conservadoras, está a frente parlamentar dos direitos humanos, composta por 23 deputados. Apesar do reduzido número de deputados que militam diariamente no combate da opressão às mulheres, à população LGBT, aos índios e populações tradicionais, do racismo e da violência estatal, a mobilização de setores da sociedade e da militância de causas específicas rendeu a esses deputados algumas vitórias parciais importantes ao longo dos últimos anos.

Em estudo recente que analisou as relações entre religião e política no Brasil, o autor argumenta:

[...] a formação de conglomerados religiosos, midiáticos, partidários e empresariais, como o composto pela Igreja Universal, reposicionou de vez a religião e suas múltiplas e inusitadas configurações na agenda política e esfera pública. A implementação de políticas de corte neoliberal para reduzir custos e atribuições do Estado, por sua vez, levou o poder Executivo a recorrer a instituições religiosas para atuarem, de forma subsidiária ou substantiva, em programas sociais nas áreas de saúde, educação, violência, dependência química, geração de emprego e renda, embaralhando, também nessas esferas, o público e o privado, o social, o político e o religioso [...] (MARIANO, 2015, p. 355).

A maior representatividade na Câmara, atualmente, prioriza projetos conservadores que atendem a determinados grupos que detém o poder na casa legislativa¹⁵¹, ou ainda, a

¹⁴⁹ <http://www2.camara.leg.br/deputados/liderancas-e-bancadas/bancadas/bancada-atual>

¹⁵⁰ Fonte: <http://www.cartacapital.com.br/revista/844/bbb-no-congresso-1092.html>;

<http://congressoemfoco.uol.com.br/noticias/conheca-as-11-bancadas-mais-poderosas-da-camara/>;

<http://apublica.org/2016/02/truco-as-bancadas-da-camara/> (acesso em junho 2016).

¹⁵¹ A bancada conservadora identificada pelo termo “BBB” foi usado pela primeira vez pela Deputada Erika Kokay, em 2015, fazendo referência a quantidade de **religiosos, delegados e ruralistas** eleitos, com agendas conservadoras, para a legislatura 2015-2018. A “Bancada BBB, da Bíblia, do Boi e da Bala”, conforme a

interesses dos meios de comunicação ou do sistema financeiro, entre outros. Mesmo havendo divergências de pautas entre os interesses desses grupos, quando necessário eles se unem e se rearticulam para a aprovação de seus projetos.

Essa união de “grupos identificados com a direita”, que reúne os neoliberais, os neoconservadores, os fundamentalistas religiosos e a nova classe média, conforme trabalhado na obra de Apple, citada anteriormente, se faz presente na atual conjuntura política brasileira. A articulação entre essas bancadas conservadoras tem sido capaz de pautar parte expressiva da agenda política nacional em torno de suas demandas – restrição aos direitos reprodutivos das mulheres, contra a ampliação dos direitos civis para a população homossexual, bem como contra iniciativas de inclusão da temática de gênero e sexualidade na esfera educacional. Além desses interesses, esse grupo também compactua projetos de lei (PL) e Projetos de Emenda Constitucional (PEC) que atacam as políticas sociais, os direitos humanos e os direitos dos trabalhadores¹⁵².

Para combater, problematizar e impedir a implementação dessas políticas conservadoras e de interesse daqueles que dominam o mundo numa lógica mercantil (grandes corporações) precisamos fortalecer e articular a luta dos movimentos sociais, como diz Apple (2012), tão crucial nesse “cabo de força” que forma as políticas do Estado. Dessa forma, ele argumenta que a direita vai sempre puxar essa corda o mais possível para suas próprias políticas, e a maior quantidade dos movimentos sociais que pudermos mobilizar para o outro lado, mais esta corda irá à direção de políticas mais progressistas: “Nenhuma política estatal é um presente, e não esqueçamos que é a mobilização quem garante a condução das políticas estatais que atendem os interesses dos grupos dominados.” (APPLE, 2012, p. 183).

deputada representa uma forte aliança dos setores conservadores na Câmara. Há tempos tenho alertado sobre a força dos fundamentalistas da ‘Bancada BBB’. A expressão não tardou a se difundir entre parlamentares de partidos de esquerda, que também identificam nessa articulação uma ameaça aos direitos humanos e das minorias.

¹⁵² Cito aqui alguns desses projetos que tramitam na Câmara e Senado: regulamentação da terceirização sem limite permitindo a precarização das relações de trabalho (PL 4302/1998 – Câmara, PLC 30/2015 – Senado, PLS 87/2010 – Senado) Instituição do Estatuto da Família – retrocesso para grupos LGTBs e mulheres (PL 6583/2013 – Câmara); fim da exclusividade da Petrobrás na exploração do pré-sal (PL 6726/2013 – Câmara); estabelecimento de que a exploração do pré-sal seja feita sob o regime de concessão (PL 6726/2013); impedimento do empregado demitido de reclamar na Justiça do Trabalho (PL 948/2011 – Câmara e PL 7549/2014 – Câmara); extinção da multa de 10% por demissão sem justa causa (PLP 51/2007 – Câmara e PLS 550/2015 – Senado); privatização de todas as empresas públicas (PLS 555/2015 – Senado); revogação do estatuto do desarmamento (PL 3.722/2012); regulamentação e retirada do direito de greve dos servidores públicos (PLS 710/2011 – Senado; PLS 327/2014 – Senado; e PL 4497/2001 – Câmara); instituição de um novo regime fiscal, determinando que nenhum investimento nas áreas sociais possa ser superior ao reajuste inflacionário, com duração de 20 anos (PEC 241/2016 e 55/2016). Essa última significa que nenhum centavo novo vai chegar para construir escolas, pré-escolas, creches, melhorar as universidades públicas, a educação básica, o salário dos professores. Em resumo, a PEC 241/2016, com o número de PEC 55/2016 no Senado Federal, praticamente inviabiliza as metas e estratégias do PNE 2014-2024 (Lei 13.005/2014).

Os importantes avanços sociais ocorridos na última década no Brasil promoveram a redução dos índices de pobreza, a ampliação do acesso à educação superior, oferta de emprego, acesso aos bens de consumo e lazer a uma parcela significativa da população que ficava alijada desses direitos sociais. Mesmo com esses avanços, o país ainda se apresenta como uma das nações mais desiguais do mundo, na qual a educação reflete, talvez, uma das imagens mais nítidas desta sociedade profundamente desigual. Considerando que todas essas desigualdades resultam de causas históricas, defende-se neste estudo que romper com esse legado dependerá dos níveis de abrangência e aprofundamento da ação do Estado. Porém, o Estado brasileiro, na atual conjuntura política, econômica e social, está em pleno retrocesso, com a retomada do poder pelo bloco da direita brasileira. Esse bloco articulado e com ampla maioria na Câmara e Senado federais, está, rapidamente, implementando políticas macroeconômicas que primam pelo fortalecimento do mercado em detrimento das políticas sociais.

7.2 A ANÁLISE RELACIONAL DO PDDE, SUAS NOVAS FORMULAÇÕES E IMPLICAÇÕES NA GESTÃO ESCOLAR E FINANCEIRA NA EDUCAÇÃO BÁSICA PÚBLICA

A política pública de financiamento da educação básica PDDE, formulada no ano de 1995, no governo de Fernando Henrique, foi o primeiro programa de transferência de recursos financeiros da União diretamente para escolas públicas. Iniciou como uma das estratégias que privilegiavam a descentralização das políticas e a autonomia da escola, com base nas orientações de agências internacionais. A configuração do Estado brasileiro, nesse período, enfatizava políticas de descentralização de cunho neoliberal.

Naquela década, dada a grande precariedade das condições de trabalho na escola pública brasileira, traduzida no sucateamento dos prédios e equipamentos escolares, na falta de recursos de toda ordem, enfim, na precariedade das condições físicas e pedagógicas, é difícil imaginar como o Programa poderia, efetivamente, representar uma estratégia de melhoria da qualidade do ensino público com a injeção de valores tão ínfimos, diante dos desafios que as escolas públicas enfrentavam.

Ao analisar os primeiros dez anos de implementação do PDDE, o estudo apresentado por Silva (2005) identificou que o Programa viabilizava a ampliação dos espaços de discussão acerca do emprego dos recursos públicos. Segundo a autora, se considerada a participação da

comunidade escolar no gerenciamento dos recursos financeiros da escola nas políticas educacionais anteriores ao programa, as unidades de ensino eram, explicitamente, excluídas das decisões sobre as políticas de financiamento e no seu interior não havia, formalmente, espaços colegiados garantidos ao debate de questões de ordem financeira. Antes da implantação do programa, os recursos da escola ficavam, no máximo, sobre o controle da direção das unidades de ensino, que os investia a partir das suas conveniências, sem ter que consultar o coletivo da unidade de ensino ou prestar contas sobre a sua aplicação (SILVA, 2005).

Já em outra pesquisa, sobre a criação das UEx nas escolas públicas em diferentes estados, as autoras (ADRIÃO e PERONI, 2007) alertavam, dentre outros aspectos, para os riscos que representava a presença de uma entidade privada num espaço público. Isto, de uma parte, por ferir o próprio caráter público do serviço prestado pelas escolas, por ensejar a privatização, ao fornecer mecanismos legais para a captação de recursos, à medida que aumenta a falta de comprometimento do Estado com o ensino público; de outra parte, por difundir no imaginário da população os elementos de uma cultura que poderia legitimar essa falta de responsabilização (ADRIÃO e PERONI, 2007).

Além disso, o estudo de Moreira (2012, p. 164), sobre a implementação do PDDE, indica a “predominância de um tipo de autonomia relativa das escolas para gerir recursos financeiros, posto que seu poder de decisão é previamente parametrizado por uma instância central e a aplicação dos recursos é fragmentada em distintas ações.”

Sobre a capacidade da equipe de gestão administrar recursos financeiros públicos, considerando pessoal e tempo para esta atividade, Moreira (2012) constatou, em respostas a uma pesquisa de satisfação dos beneficiários do PDDE, realizada pelo FNDE em 2012, que a maior parte (88%) das escolas afirmava não encontrar dificuldades na gestão do PDDE. Para o percentual das que indicavam haver dificuldades (12%), os elementos de maior incidência eram os de realizar pesquisa de preços para as despesas, achar pessoas para compor a UEx, reunir a comunidade escolar e realizar os procedimentos de prestação de contas. Nesse sentido, de acordo com a autora a gestão financeira própria constitui atividade da gestão escolar que integra diversas dimensões: política, pedagógica e administrativa. Reafirma-se aí a importância de uma autonomia construída, que venha, de fato, integrar e fundamentar essas dimensões na identidade institucional da escola. Na mesma pesquisa, a maioria das escolas informou que o PDDE contribuía para a melhoria da infraestrutura física e pedagógica, bem como promovia a participação social na gestão da escola (MOREIRA, 2012).

Passados mais de vinte anos da implantação do PDDE, constatou-se que o mecanismo de transferência de recursos financeiros a escolas públicas, dentro de programas e ações específicas, ampliou-se, mais fortemente, a partir de 2004, já no governo do Presidente Lula da Silva. As regras principais – constituição de uma UEx, regras para as despesas entre capital e custeio e aprovação pela UEx– permanecem. O que se observou, de forma mais significativa, ao longo desse período, foi o crescimento de ações agregadas que integram o formato de transferência automática para as escolas e o conseqüente montante de recursos financeiros, que, acompanhando o volume de programas e projetos financiados, também aumentou.

Conforme o levantamento realizado nesta pesquisa, além do PDDE universal foram criadas mais 10 modalidades agregadas ao PDDE, entre os anos de 2004 a 2015, distribuídas em quatro eixos de atendimento: o eixo PDDE básico, que contempla todas as escolas públicas de educação básica; o eixo qualidade, com os programas PDE Escola, Escola Aberta, Ensino Médio Inovador, Atleta na Escola, Escola Sustentável, Mais Cultura na Escola; o eixo integral, com o Programa Mais Educação; e o eixo estrutura, que têm a finalidade de atender necessidades de infraestrutura física com os programas Escola Acessível, Água na Escola e Escola do Campo. Além dessas ações, a partir de 2007 as escolas públicas que alcançaram as metas do IDEB receberam uma parcela extra de 50% do PDDE básico e recursos para equipar os laboratórios do ProInfo.

Essas inúmeras modalidades do PDDE, implementadas nos governos Lula da Silva e Dilma Rousseff, evidenciam que a política educacional desse período, estabelecida pelo MEC, por meio do FNDE, encaminhava políticas diversificadas, que almejavam a melhoria da qualidade da educação básica e apresentam um caráter inclusivo e democrático, atendendo demandas da educação historicamente deixadas de lado. Entre essas demandas, por exemplo, a acessibilidade para alunos do público alvo da educação especial, recursos para escolas do campo, para melhoria da infraestrutura e, inclusive, minimização da falta de água. Além disso, ações voltadas para sustentabilidade, esporte, cultura, teatro, música, dança e alimentação saudável, contemplando dimensões do fazer pedagógico, para além da sala de aula, tão essenciais para motivar os sujeitos em seus processos de ensino e de aprendizagem.

A chegada desses diferentes recursos às escolas públicas, quando bem geridos, viabilizaram mudanças significativas nos espaços escolares, qualificando processos pedagógicos. Inúmeras escolas no Brasil, com os recursos do Programa Mais Educação (PDDE Integral), por exemplo, tornaram-se espaços mais alegres e inclusivos, possibilitando aos alunos mais oportunidades de acesso a bens culturais por meio das oficinas de música,

teatro, rádio escola, artesanato, dança, letramento, cinema, esporte, além da garantia de alimentação mais saudável. Ademais, foi possível melhorar as condições de infraestrutura, acessibilidade, construção de espaços de convivência, compra de jogos, livros, instrumentos musicais, entre outros recursos materiais necessários para qualificar as aulas e oficinas.

É claro que, para tornar todas essas atividades viáveis, é fundamental uma gestão escolar e financeira competente. O PDDE, ao longo dos anos, é um programa que apresentou uma série de protocolos específicos a serem seguidos pelos gestores escolares, que geralmente não têm formação específica na área administrativa ou gerencial. Portanto, torna-se um imenso desafio trabalhar com o gerenciamento e a prestação de contas de recursos públicos, atendendo a todos os critérios de utilização desses recursos. Alguns gestores escolares chegaram a ter entre quatro a seis contas para gerenciar.

A fragilidade no exercício da gestão democrática, a falta de controle social e a dificuldade de alguns gestores em realizar a gestão financeira dos recursos provocam o mau uso dos recursos e, inclusive, o desperdício dos recursos do PDDE. Em alguns casos, isso ocorre devido à herança cultural, aos vícios de gestão patrimonialista, centralizadora e autoritária. Outros fatores decorrem de práticas de corrupção, pelo desvio de recursos, utilização irregular do recurso em outra demanda, ou quando o diretor nem comunica a comunidade a existência de determinado recurso e decide não aderir a alguns programas por considerar que vai dar muito trabalho.

Ao longo desses vinte anos, houve um grande aprendizado por parte dos gestores escolares na gestão financeira dos recursos do PDDE. A maior parte das escolas brasileira não devolve esses recursos, os utiliza. Entretanto, conforme descrito nos relatórios do FNDE, ao longo dos anos muitas escolas municipais e estaduais deixaram de ser beneficiadas com o PDDE. Por problemas nas contas ou gestão ineficiente e fragilidade no controle social, deixam de receber esses recursos ou os deixam parado nas contas específicas de cada modalidade por falta de ação das prefeituras municipais, por não terem atendido ao quesito adesão, por inadimplência com a prestação de contas, e outros motivos, tais como, documentação de habilitação incompleta, escolas extintas/paralisadas e por não terem atendido à exigência de criação de UEx.

Uma pesquisa recente, realizada por Peres e Barcellos (2015), tratou da “Eficiência do Gasto em Educação no Brasil”, tomando por referência a política PDDE no Estado de SP. Nessa pesquisa, as autoras evidenciaram os seguintes aspectos no uso dos recursos do PDDE:

- Existe um grande distanciamento entre os Projetos Políticos Pedagógicos (PPP) das escolas e o dinheiro do PDDE. Essas duas coisas não estão associadas na maior parte

das escolas pesquisadas. As escolas, num momento pensam no PDDE e em outro momento pensam no pedagógico.

- Quanto à relação entre o uso do PDDE e a melhoria nos índices do Ideb, foi verificado que não há correlação entre ambos.
- A experiência da equipe de gestão é importante para utilizar bem o PDDE e, portanto, é pertinente a constituição de grupos, equipes de apoio ou formadores que orientem os novos gestores na utilização do Programa.
- As escolas que recebem um volume maior de recursos têm mais alunos e, potencialmente, mais problemas, e isso não quer dizer que aumenta a participação.
- Verifica-se que mesmo havendo um conselho (UEx) há uma centralização na figura do diretor. A verba fica muito dependente de o diretor decidir como usar e o que comprar.
- Há um baixo envolvimento de pais e professores no uso desses recursos, ou seja, o PDDE é pouco conhecido pela comunidade escolar, quem conhece é o diretor e alguns membros do conselho escolar.

Em concordância com as autoras da pesquisa citada, destaco a seguir algumas proposições para o melhor funcionamento e aproveitamento do PDDE nas escolas públicas brasileiras:

- Aumentar a visibilidade desse programa;
- Facilitar o processo de contratação de insumos e serviços;
- Esclarecer e formar sobre a importância da atuação de órgãos e instâncias de controle institucional e social (externo e interno) para o bom uso dos recursos públicos.
- Destacar melhores experiências no uso do PDDE articulado com os PPP das escolas, e assim salientar quem utiliza o Programa para melhorar os processos pedagógicos;
- Criar estratégias de divulgação desses recursos nas redes de ensino e nas escolas, aumentando a participação em torno desse Programa. Disseminar a ideia de que esse é um recurso que pretende ampliar a autonomia escolar e melhorar a prática pedagógica da escola e a participação da comunidade na gestão escolar e financeira.

Uma constatação de base é a de que o Brasil, nos ciclos de governo do presidente Lula da Silva e em parte do governo da Presidenta Dilma Rousseff, fez um considerável esforço de redução nos contingentes de famílias de baixa renda e nos níveis de desigualdade social decorrentes. Os dados econômicos e sociais do período indicaram melhoria nas condições materiais de vida, mas ainda não suficientes para modificar o quadro preocupante de desigualdades sociais e no capital cultural, que se traduzem em desníveis na apropriação e exercício de direitos sociais, na qualidade da participação política, nos padrões de

solidariedade e convivência social pacífica e, de igual modo, nas condições de acesso e de melhores oportunidades educativas.

O desafio em utilizar a ferramenta de análise relacional parte de uma postura epistemológica, que demanda um olhar crítico e aprofundado por parte da pesquisadora, que permite perceber a complexidade que se apresenta no real, examinando concepções, ao longo da pesquisa, e reconstruindo outras, a partir dos desafios do empírico. Procurei, ao examinar uma política pública de financiamento da educação, mapear as tensões e contradições e suas conexões com outros fenômenos sociais, relacionando-a a fatores econômicos, políticos, culturais e sociais ocorridos no Brasil, nesses ciclos governamentais.

O PDDE, formulado no governo de Fernando Henrique, partiu de princípios neoliberais de descentralização sem a necessidade de muitos recursos, com a ideia de reduzir a responsabilidade do Estado com as escolas públicas. Já nos governos de Lula da Silva e durante o primeiro mandato de Dilma Rousseff, mesmo com o hibridismo entre políticas macroeconômicas voltadas para o mercado e políticas de maior inclusão social, foi verificada, com as (re)formulações no/do PDDE, a ampliação dos recursos para suplantar as deficiências infra estruturais e pedagógicas das escolas. As modalidades agregadas ao PDDE promoveram mais inclusão social. Ainda assim, não suficientes para ampliar a qualidade da educação brasileira, pois permanecem as limitações no acesso, na gestão e no conhecimento para alcançar melhores índices de progressão e de proficiência nas aprendizagens em todas as etapas e modalidades da educação básica.

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente tese teve por objetivo analisar as (re)formulações ocorridas no Programa Dinheiro Direto na Escola, em 20 anos de sua implementação, compreendendo a regulação da política, os recursos disponibilizados na criação de novas modalidades e suas implicações na gestão escolar e financeira da educação básica pública. Partiu-se do pressuposto de que se faz necessário discutir e aprofundar quais recursos têm sido disponibilizados às escolas públicas brasileiras, como são acessados e gastos e se são suficientes para garantir o atendimento com qualidade.

A descontinuidade das políticas é um dos fatores que fragiliza o cenário educacional brasileiro. Na contramão dessa tendência, o PDDE se destaca por ter continuidade em diferentes ciclos de governo, entre os anos de 1995 a 2015, e por ser uma das políticas públicas de financiamento da educação presente em todas as escolas públicas brasileiras. Portanto, uma das políticas mais longevas e a única que envia recursos diretos às escolas públicas.

Os pressupostos teóricos do campo dos estudos educacionais críticos, da sociologia da educação e da análise de políticas públicas, assim como a análise do conteúdo de documentos, de produção bibliográfica e de depoimentos colhidos em entrevistas, forneceram elementos para mapear (re)formulações do PDDE e contextualizá-las em cada ciclo governamental. Na sequência encontra-se uma tentativa de sintetizar a formulação e reformulações do PDDE em cada um dos ciclos em que a política foi examinada.

Ciclo do Presidente Fernando Henrique Cardoso (1995 a 2002)

- O PDDE foi criado numa configuração de Estado neoliberal no governo Fernando Henrique, com predomínio de políticas macroeconômicas de ajuste fiscal. O Programa é um dos exemplos da adoção de estratégias que iriam privilegiar a descentralização das políticas e a autonomia da escola, com base nas orientações de agências internacionais. Portanto, era um dos programas de governo que desresponsabilizava o Estado em relação à gestão direta de certos serviços da escola e passava essa responsabilidade para as UEx.
- Mesmo havendo avaliações positivas da chegada desses recursos, por parte de gestores escolares, foi evidenciado, nos dados pesquisados, que o valor repassado, de acordo com o número de alunos, era insuficiente para suprir todas as demandas das escolas; durante nove anos, entre os anos de 1995 a 2004, não houve nenhum acréscimo nos recursos repassados.

Ciclo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003 a 2010)

- Esse cenário modificou-se a partir do ciclo de governo do Presidente Luís Inácio Lula da Silva, pois houve uma significativa ampliação no volume de recursos que chegou até as escolas, demonstrado nos quadros e tabelas no decorrer da tese.
- Apesar desse cenário de mudanças na área da gestão educacional, vários programas foram mantidos no formato original, entre eles, o PDDE e o PDE escola.
- Nesse período, o governo federal estabeleceu uma série de políticas, atendendo demandas trazidas pelos movimentos sociais do Campo, Negro, Indígena, Feminista, LGBT, da EJA, da Educação Especial, da Educação Quilombola e da Educação Ambiental em prol de uma maior radicalidade na superação das desigualdades, na promoção dos direitos humanos e inclusão, na valorização da diversidade e sustentabilidade socioambiental e no fortalecimento da participação popular em educação. Essas políticas de diversidade repercutiram no PDDE.
- Novos programas foram implantados, a fim de contribuir com os processos de democratização da escola, entre eles o Programa Nacional de Fortalecimento de Conselhos Escolares, as políticas de ação afirmativa (Programa a Cor da Cultura, leis 10.639/2003 e 11.645/2008), a ampliação do ensino fundamental de oito para nove anos, a criação do FUNDEB.
- A partir de 2007, com a implantação do PDE/Plano de Metas/PAR, os recursos passaram a aumentar, em valores constantes, ano a ano, na medida em que as modalidades do PDDE foram sendo implantadas.
- No âmbito do PDDE, foram encaminhados mais recursos para viabilizar ações dos seguintes Programas do MEC: Escola Aberta, Mais Educação, Escola Acessível, Água na Escola, Escola do Campo, Ensino Médio Inovador, Escolas Sustentáveis, Atleta na Escola, Mais Cultura na Escola e ampliação do PDE escola.
- Em 2009, o PDDE foi ampliado para toda a educação básica.
- No ano de 2009 houve acréscimo significativo de recursos, pois foi um ano em que muitas escolas passaram a receber recursos do Mais Educação e do PDE Escola, sendo estas as modalidades com maior volume de recursos financeiros.
- Essas dez novas modalidades do PDDE atenderam diferentes demandas e carências nas escolas públicas brasileiras, que tiveram acesso a um volume maior de recursos que deveriam ser investidos de acordo com o regramento de cada um dos programas citados acima.

- 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.

Ciclo da Presidenta Dilma Vana Rousseff (2011 a 2015)

- As ações do governo anterior tiveram continuidade no primeiro mandato da Presidenta Dilma Rousseff. Em 2011, foi executado R\$ 1,501 milhão, o que corresponde a 92,48% da dotação autorizada e dos recursos pagos. Os recursos foram destinados para o PDDE básico para toda a educação básica (educação infantil, ensino fundamental e ensino médio) e para as demais modalidades do PDDE: Escolas de Campo, Ensino Médio Inovador, Acessibilidade na Escola, Água na Escola e ações voltadas a assegurar as condições de funcionamento de escolas em finais de semana, situadas em regiões de risco e vulnerabilidade social, educação integral e PDE Escola. Ainda, as transferências de recursos do PDDE foram acrescidas de parcela extra de 50%, a título de incentivo, destinada a todas as escolas públicas rurais da educação básica e às escolas públicas urbanas do ensino fundamental que cumpriram as metas intermediárias do IDEB estabelecidas para o ano de 2010.
- O PDDE Educação Integral foi a modalidade que mais cresceu de 2008 para 2011 – 692%.
- No ano de 2012, outras mudanças ocorreram e o PDDE ampliou seu raio de atuação. Com a edição da Lei 12.695, de 25 de julho de 2012, além das unidades escolares, o programa passou a atender, também, polos presenciais do sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB) que ofertam programas de formação inicial e continuada a profissionais da educação básica.
- Na implementação das modalidades do PDDE, as atividades complementares estão ligadas as seguintes secretarias e políticas do MEC: à SECADI – ações Escola de Campo, Acessibilidade na Escola e Água na Escola; à SEB – ações Ensino Médio Inovador, Educação Integral (Mais Educação) e PDE Escola. A intenção era de que tais atividades estivessem articuladas e, com elas, o governo tinha a intenção de contribuir para a universalização do ensino, elevação de sua qualidade e o fortalecimento do processo de gestão escolar nas dimensões administrativa, financeira e pedagógica.
- Em 2013, ocorreu um aumento expressivo dos valores quando comparados com os do ano anterior. Esse aumento ocorreu devido à inclusão de um valor fixo aos recursos do

PDDE transferidos para cada unidade escolar. O valor foi estipulado a partir do tipo e da localização da escola a ser beneficiada, com a finalidade de contribuir com recursos que colaborem para um ensino de qualidade e escolas com melhores condições de atendimento. Dessa forma, a fórmula de cálculo dos repasses passou a se constituir da soma de um valor fixo com um valor variável per capita (com base no número de alunos).

- Uma das modificações ocorridas no ano de 2014 foi a implantação do sistema PDDE Interativo, plataforma utilizada pelo PDE Escola, conhecido anteriormente como PDE Interativo. Essa mudança de nome foi parte do esforço da SEB/MEC de convergência de programas que trabalham sob a égide do PDDE para uma plataforma única: o PDDE Interativo. A partir de 2014, fizeram parte do sistema os seguintes programas do MEC: PDE Escola, Atleta na Escola, Ensino Médio Inovador (PROEMI), Mais Educação, Escolas do Campo, Escolas Sustentáveis e Água na Escola.
- Com a crise política e financeira intensificada no ano de 2014, ocorreram cortes no orçamento da União para a educação, provocando atrasos, redução e fracionamento nos repasses de recursos de programas educacionais. Entre eles o PDDE básico, que passou a ser pago em duas parcelas anuais, e o PDDE Integral, que passou por um longo período de atraso no repasse de recursos em 2014 e 2015, entre outros programas afetados por essas medidas.
- Os recursos empenhados no exercício de 2014 não foram pagos até o fim do exercício de 2015, devido à indisponibilidade de limite financeiro. Foi constatada também a queda no repasse de recursos, a partir do ano de 2014, devido à crise política e financeira que afetou o governo Dilma Rousseff.
- Devido à falta de disponibilidade financeira, somente 74% dos valores empenhados foram efetivamente transferidos às escolas em 2015. Do total da Dotação Orçamentária Final, no valor R\$ 2,0 bilhões, foi pago aproximadamente R\$ 1,5 bilhão de reais e a inscrição em restos a pagar foi de R\$ 524 milhões. Foi solicitada a liberação do pagamento de mais de R\$ 514 milhões, ficando a previsão desse repasse às escolas para o ano de 2016.

Uma constatação de base é a de que o Brasil, nos ciclos de governo do presidente Lula da Silva e em parte do governo da Presidenta Dilma Rousseff, fez um considerável esforço de redução nos contingentes de famílias de baixa renda e nos níveis de desigualdades sociais decorrentes. Os dados econômicos e sociais do período indicaram melhoria nas condições

materiais de vida, mas ainda não suficientes para modificar o quadro preocupante de desigualdades sociais e no capital cultural, que se traduzem em desníveis na apropriação e exercício de direitos sociais, na qualidade da participação política, nos padrões de solidariedade e convivência social pacífica e, de igual modo, nas condições de acesso e de melhores oportunidades educativas.

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

Mediante esses dados, é possível afirmar que os recursos do PDDE básico e de suas modalidades, a partir do governo Lula da Silva, injetaram mais recursos nas escolas públicas. E naquelas onde a equipe gestora realizou uma gestão financeira responsável e onde o controle social ocorreu de forma mais efetiva, foi possível realizar reformas, reparos, melhorar a acessibilidade, realizar oficinas, comprar materiais pedagógicos e esportivos, adquirir recursos eletrônicos, ampliar o acervo da biblioteca, entre outros gastos de capital e de custeio. Porém, mesmo com essa ampliação no volume de recursos, ocorrida nos últimos dez anos, este estudo constatou que estes ainda são insuficientes para garantir todos os insumos necessários para uma educação com qualidade social.

Entre as considerações finais desta ousada pesquisa que se propôs a analisar uma política pública em vinte anos de sua implementação, passando por diferentes ciclos de governo, destaco o que foi apreendido nos contextos de influência, de produção do texto da política e nas práticas efetivadas. A análise do contexto de influência, principalmente, na etapa de formulação do PDDE, constatou que as políticas, de fato, envolvem interesses e valores individuais, assim como procedimentos e regras, de acordo com as características do ambiente socioeconômico no qual operam as instituições políticas.

No caso do PDDE, foi uma política criada, primeiro, para atender uma agenda de campanha do governo Fernando Henrique, dentro da lógica da “Conferência de Educação Para Todos” de Jomtien, pelo compromisso firmado entre Brasil e demais países, que indicou, entre diferentes compromissos, o resgate do papel da escola. Devido às mudanças no mundo,

trazidas pela globalização, em que a informação e a informatização necessitavam de pessoas capacitadas, a escola passou a ser importante para formar essas pessoas. Daí esse compromisso assumido na agenda de governo que decidiu fortalecer as escolas, primeiro, administrativamente, pedagogicamente e financeiramente. Ou seja, eram necessários recursos para tocar as questões pedagógicas e devido a isso os princípios de descentralização e autonomia ganharam força.

No contexto da prática, o estudo verificou que um dos grandes vigos do programa foi efetivar a transferência de recursos diretamente às escolas para atender algumas necessidades prioritárias. Isso foi tão acertado que, aproveitando o mesmo formato, o governo do Presidente Lula da Silva deu continuidade e incorporou ações para atender outras políticas do MEC, encaminhadas pela SEB e SECADI, no ambiente escolar. Inclusive foram assumidas ações de outros Ministérios para aproveitar a facilidade desses procedimentos de envio de recursos às escolas.

Na administração pública, qualquer ação realizada na escola envolve procedimentos legais e burocráticos, pois são recursos públicos e as ações devem ser transparentes. Todo esse processo de resolver pequenos reparos e adquirir materiais de forma mais rápida e eficaz foi muito facilitado com o PDDE, pois possibilitou que essas ações fossem realizadas imediatamente.

Outro elemento evidenciado no contexto de prática do PDDE foi o advento do Plano de Desenvolvimento da Educação, lançado em 2007. Nesse período, o PDDE, inclusive o básico, sofreu um incremento substancial de recursos, com as outras ações que foram sendo agregadas. Foi a primeira vez que os recursos que estavam sendo destinados para as escolas sofreram um aumento considerável e, além disso, foi criado um vínculo com o Plano para melhorar a educação do Brasil. Antes disso, os recursos eram repassados para todas as escolas atendendo somente ao critério do número de alunos. Com o PDE/PAR, os municípios e estados tiveram de fazer diagnósticos da realidade educacional local e os recursos passaram a ser direcionados, em alguns casos, de acordo com as ações planejadas para dar conta das necessidades. Por exemplo, foi encaminhado recurso de água na escola (PDDE água na escola) para escola que estava precisando de água. O recurso do Programa Mais Educação (PDDE integral) era encaminhado para escola que fazia o plano e demonstrava capacidade para desenvolver o programa. O Programa Mais Cultura e o PDDE acessibilidade nas escolas com maiores necessidades. Ou seja, somente a partir de 2008 a liberação de recursos do PDDE passou a ser vinculada com os diagnósticos do PAR e se aproximou das necessidades das escolas.

A chegada dessas ações ampliou o volume de recursos, atendeu políticas da diversidade, possibilitou mais inclusão social e qualificou processos pedagógicos em escolas que dispunham de equipes gestoras comprometidos com as causas da educação e preparadas para gerir a escola e todas as ações do PDDE.

Além desses aspectos positivos, o estudo também constatou algumas fragilidades na implementação dessa política pública. Uma delas refere-se à capacidade técnica e pedagógica da equipe gestora da escola para utilizar com qualidade os recursos enviados para efetivação das ações do Programa. A maior parte dos gestores não tem formação nessa área de gestão financeira e não domina todos os trâmites burocráticos que o Programa exige. Mesmo com a existência das UEx, ficou evidente na pesquisa que quem responde diretamente pelo bom funcionamento do Programa é o gestor escolar.

Outra fragilidade evidenciada foi a intensificação no trabalho dos gestores devido aos inúmeros procedimentos a serem executados. Com o acréscimo de várias modalidades no PDDE, a partir do ano de 2004, ampliou-se também o trabalho a ser realizado pelos gestores. Portanto, multiplicaram-se as suas responsabilidades. Entre elas: administrar diferentes contas, fazer orçamentos, elaborar planos de ação, fazer compras, prestar contas, e além de tudo isso, principalmente, mobilizar e envolver a comunidade escolar em todo esse processo.

No exercício dessas funções, defendi no estudo a necessidade de constituição de equipes gestoras que conduzam esse trabalho na perspectiva da gestão democrática, atendendo o principal objetivo do PDDE que é, além de fazer o recurso chegar exatamente onde ele será utilizado, fomentar a participação da comunidade escolar para resolver os problemas imediatos da escola.

Outro aspecto evidenciado no contexto de prática do PDDE que fragiliza sua execução é a gestão macro do Programa no FNDE. Conforme dados coletados nos depoimentos com os técnicos gestores do Programa, é necessário avaliar e acompanhar melhor a execução das ações dessa política. De acordo com as informações passadas por Souza (2015), coordenador do PDDE no FNDE, foi somente a partir de 2012 que as contas passaram a ser controladas. O mesmo relatou que, quando a equipe responsável acessou o saldo das contas, no final do exercício desse ano, foi constatado um volume de recursos muito grande parado nas contas das escolas. A partir dessa constatação foi criada uma sistemática de ter um percentual de desconto quando os recursos não eram utilizados. Até 2012 ele só reprogramava os recursos, após 2012 ele continuou a reprogramar, mas se não tivesse uma execução superior a 70% o que excedia no saldo superior a 30% era descontado na transferência do ano seguinte, isso para o PDDE básico. As outras ações seguiram uma sistemática diferenciada em função do

objeto de cada uma.

De acordo com essa informação, durante dezesseis anos, entre os anos de 1995 a 2011, o FNDE não realizou nenhum estudo ou avaliação efetiva sobre a execução do PDDE. Somente no ano de 2012, e depois, com a crise financeira intensificada a partir de 2014, com a necessidade de cortes nos gastos, é que equipes do FNDE passaram a fazer alguns estudos para poder identificar as razões da baixa execução nas ações do PDDE. Entre os levantamentos realizados pelo FNDE, foi verificado que muitas vezes a falta de capacidade técnica dos gestores era uma das causas de o dinheiro ficar parado. Por exemplo, no PDDE integral, às vezes as escolas não tinham estrutura para realizar as atividades e as secretarias indicavam as escolas sem considerar as dificuldades na estrutura da escola e na execução financeira dos recursos. Ou então, houve casos de municípios que já dispunham, em sua política de recursos humanos, de monitores para executar as ações do Mais Educação; neste caso, a parcela destinada para esse pagamento sobrava e não era possível gastar o dinheiro do monitor em outra ação. Isso ocorria devido à separação dos gastos em capital e custeio e nesse sentido o Programa é engessado e o recurso ficava parado.

Portanto, essa foi mais uma fragilidade identificada no estudo. Faltou uma avaliação efetiva da política pelo FNDE, órgão responsável pela gestão macro do PDDE. Desta forma, foi constatado que o controle institucional no acompanhamento da política é frágil. Devido a essa fragilidade, muitos recursos não são gastos ou podem ser desviados de suas reais funções.

Sobre a relação entre o PDDE e a melhoria dos índices da educação básica, colocado como um dos objetivos do Programa, este estudo verificou que isso não ocorre, pois as ações executadas com os recursos disponibilizados ainda não atingem a sala de aula. Os recursos são insuficientes para garantir todos os insumos necessários para melhorar a qualidade da educação.

Outro aspecto evidenciado para melhorar a execução do PDDE, refere-se à falta de qualificação dos gestores e das unidades executoras. Esse é um entrave para execução do PDDE. Para evitar esse tipo de problema, é necessário que os sistemas de ensino, por meio de suas mantenedoras, prestem assistência técnica, às redes municipais e estaduais, para que os recursos não sejam desperdiçados. Para isso, são necessários encontros de capacitação, para qualificar os gestores e as UEx na execução do PDDE básico e de suas modalidades.

Este estudo levantou uma série de elementos que, se considerados, poderão qualificar os rumos dessa política pública analisada. Também discutiu e aprofundou quais recursos têm sido disponibilizados às escolas públicas brasileiras e como são acessados e gastos. Ficou

clara a necessidade de ampliar o volume de recursos da assistência financeira suplementar da União às escolas públicas. Os valores do PDDE repassados às escolas, mesmo com a sua ampliação nos últimos anos, ainda são poucos e não atendem às reais necessidades político-pedagógicas das instituições escolares.

Tal constatação pode ser considerada uma das razões da ausência de resultados reais na melhoria da qualidade da educação básica brasileira. Mesmo que o financiamento por si só não garanta a qualidade do ensino, sabemos de sua fundamental importância para promover ações que possam reverter o fracasso escolar, ampliando situações de ensino e de aprendizagem com qualidade para todos os estudantes da educação básica brasileira. Cabe a nós, educadores e pesquisadores mobilizados por uma educação com mais qualidade social, nos engajarmos para que a meta 20 do Plano Nacional de Educação 2014-2020, que trata do financiamento, e suas estratégias, sejam colocadas em prática.

Essa pesquisa revelou a necessidade de intensificar estudos na área do financiamento e na avaliação de políticas de financiamento para a educação pública, principalmente estudos que demonstrem de que forma ocorre o controle institucional e social desses recursos, pois conforme evidenciado no estudo, o controle de recursos públicos no Brasil é frágil e moroso.

Outros aspectos que merecem desdobramentos para futuras análises são: as questões acerca do custo-aluno qualidade; a redistribuição de recursos governamentais para que a Educação no Brasil possa avançar em qualidade, com equidade e igualdade e oportunidade, uma vez que as dimensões do Brasil, suas diferenças regionais, sociais, econômicas e culturais, exigem a definição de padrões mínimos de qualidade para as etapas e modalidades da educação básica, a fim de garantir a todos condições de igualdade na oferta de ensino.

Os dados acumulados neste estudo indicam que ainda é de grandes proporções o desafio de atingir uma educação de qualidade no que diz respeito aos insumos a serem disponibilizados para tal pelas escolas públicas, sendo necessário o comprometimento efetivo dos órgãos governamentais e entes federados para elevar o montante de recursos financeiros destinados diretamente ao ensino, além de ações, programas e políticas de investimentos voltados à Educação, com o objetivo de acompanhar, propor e formular ações e medidas para a solução dos problemas da educação nacional.

Finalmente, defendendo que somente políticas econômicas estruturantes, que estimulem o desenvolvimento econômico, com foco na redução das desigualdades sociais, ampliando investimentos nas políticas sociais e não no setor financeiro, podem garantir desenvolvimento econômico com redistribuição de renda e o salto educacional quantitativo e qualitativo que o Brasil necessita. Na área da Educação, o PNE 2014-2024 traduz compromisso com a

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

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz; COSTA, Valeriano Mendes Ferreira. **Reforma do Estado e o Contexto Federativo Brasileiro**. São Paulo: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung; V. Representação no Brasil, 1999.

ABRAHÃO, Jorge. Financiamento e gasto público da educação no Brasil e comparações com alguns países da OCDE e América Latina. **Educação e Sociedade**, Campinas, v.26, n. 92, p. 841-858, Especial – Out. 2005.

AMARAL, N. C. O novo PNE e os recursos para o financiamento da educação no Brasil: os recursos como um percentual do PIB. Campinas, **Cadernos CEDES**, III seminário de Educação Brasileira, 28 de fevereiro a 03 de março de 2011, p. 1-14. Disponível em: <http://www.cedes.unicamp.br/seminario3/nelson_amaral.pdf>. Acesso: 12 abr. 2011.

ARAÚJO, L. O financiamento da educação básica no segundo mandato do governo Lula. Insumos para o debate: Financiamento da Educação no governo Lula, p. 34-51. São Paulo, Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2009.

ARAUJO, G.C. Federalismo cooperativo e arranjos de desenvolvimento da Educação: o atalho silencioso do empresariado para a definição e regulamentação do regime de cooperação. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Porto Alegre, v. 28, n. 2, p. 515-531, maio/ago. 2012. Disponível em: Acesso em: mar. 2013

ADRIÃO, Theresa; PERONI, Vera M. Vidal. Programa Dinheiro Direto na Escola: Uma proposta de redefinição do papel do Estado na Educação. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2007.

_____. Implicações do Programa Dinheiro Direto na Escola para a gestão da escola pública. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 98, p.253-267, jan./abr. 2007.

AGUIAR, Márcia Ângela da Silva. Avaliação do Plano Nacional de Educação 2001-2009: questões para reflexão. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 31, n. 112, p. 707-727, jul./set. 2010.

APPLE, Michael W. **Educação e Poder**. Porto Alegre: Artes Médicas, 1989.

_____. **Política Cultural e Educação**. São Paulo: Cortez. 2000.

_____. **Educando à Direita – Mercados, padrões, Deus e desigualdade**. São Paulo: Cortez, 2003.

_____. **Ideologia e currículo**. Porto Alegre: Artmed, 2006.

_____. Contradições e ambiguidades do currículo e das políticas educacionais contemporâneas: entrevista com Michael Apple. **Currículo sem Fronteiras**, v. 12, n. 1, p. 175-184, jan./abr. 2012. (Entrevista conduzida por Maria Vieira SILVA; Mara Rúbia Alves MARQUES; Luís Armando GANDIN).

_____. As tarefas do estudioso/ativista crítico em uma época de crise educacional / THE TASKS OF THE CRITICAL SCHOLAR/ACTIVIST IN A TIME OF EDUCATIONAL CRISIS, **Revista Pedagógica UNOCHAPECÓ**.v. 15, n. 30: Jan./Jun. 2013.

APPLE, Michael; AU, W.; GANDIN, Luis Armando (Org.). **Educação Crítica: análise internacional**. Porto Alegre: Artmed, 2011.

ARRETCHE, Marta. Uma contribuição para Fazermos Avaliações Menos Ingênuas. In: MOREIRA, Maria Cecília Roxo; CARVALHO, Maria do Carmo Brant de (Org.). **Tendências e Perspectivas na Avaliação de Políticas e Programas Sociais**. São Paulo: IEE/PUCSP, 2001.

BALL, Stephen J. **Educational reform: a critical and post-structural approach**. Buckingham: Open University Press, 1994a.

_____. Diretrizes Políticas Globais e Relações Políticas Locais em Educação. **Currículo sem Fronteiras**, v. 1, n. 2, p. 99-116, jul./dez. 2001.

_____. Sociologia das Políticas Educacionais e Pesquisa Crítico-Social: uma revisão pessoal das políticas educacionais e da pesquisa em política educacional. **Currículo sem Fronteiras**, v. 6, n. 2, p. 10-32, dez. 2006.

_____. Dossiê: “globalização e educação: precarização do trabalho docente – II”. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 35, n. 89, p. 1105-1126, set./dez. 2004.

_____. Profissionalismo, Gerencialismo e Performatividade. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 35, n. 126, p. 539-564, set./dez. 2005.

_____. **The Policy Cycle/Policy Analysis**. In: Palestra proferida em 9 nov. 2009 no Rio de Janeiro. Disponível em: <www.ustream.tv/recorded/2522493>. Acesso em: 5 mai. 2011.

_____. Sociologia das Políticas Educacionais e Pesquisa Crítico-Social: uma revisão pessoal das políticas educacionais e da pesquisa em política educacional. In: BALL, Stephen J.; MAINARDES, J. (Org.). **Políticas Educacionais: questões e dilemas**. São Paulo: Cortez, 2011. P. 21-53.

BARBOSA, Nelson; SOUZA, João Antônio Pereira de. A Inflexão do Governo Lula: Política Econômica, Crescimento e distribuição de Renda. In: SADER Emir; GARCIA, Marco Aurélio A. (Org.). **Brasil: entre o Passado e o Futuro** São Paulo: Fundação Perseu Abramo e Editora Boitempo, 2010.

BARBOSA, N. O desafio macroeconômico de 2015-2018. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 35, n. 3, p. 403-425, Sept. 2015. Disponível em: . Acesso em:

BARDIN, L. **Análise de conteúdo** (L. de A. Rego & A. Pinheiro, Trads.). Lisboa: Edições 70, 2011 (Obra original publicada em 1977).

BARROSO, João. O Reforço da Autonomia das Escolas e a Flexibilização da Gestão Escolar em Portugal. In: FERREIRA, Naura Syria Carapeto (Org.). **Gestão Democrática Da Educação: atuais tendências, novos desafios**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2000. P. 11-32.

BOBBIO, Norberto; MATEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política** (2 volumes). Tradução de Carmen C. Varrialle, Gaetano Loiai Mônico, João Ferreira, Luis Guerreiro Pinto Cacais, Renzo Dini. Brasília: UnB, 2004.

BOBBIO, Norberto. **Estado, governo, sociedade: para uma teoria geral da política**. 14. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2007.

_____. **Teoria geral da política**. A filosofia política e a lição dos clássicos. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

BORDENAVE, J. E. D. **O que é participação**. São Paulo: Brasiliense, 1994.

BOWE, R.; BALL, Stephen J.; GOLD, A. **Reforming Education & Changing Schools: case studies in policy sociology**. London: Routledge, 1992.

BRANCO, Mylene M. P. Programa Dinheiro Direto na Escola: o papel das unidades executoras na gestão de escolas públicas do município de Araçatuba - de 2003 a 2005. 2006. 119 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Católica Dom Bosco, Campo Grande. 2006.

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

_____. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional**. Lei N. 9.394, de 20 de Dezembro de 1996. São Paulo, 1998. 34p.

_____. **Constituição Federal do Brasil**. Brasília, 1988. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 5 mai. 2014.

_____. **Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009**. Brasília: Congresso Nacional, 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc59.htm>. Acesso em: 5 mai. 2014.

_____. Ministério da Educação. **Módulo PDDE / Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Secretaria de Educação a Distância – 2. ed., atua I**. Brasília: MEC, FNDE, SEED, 2006. Disponível em: <ftp://ftp.fnde.gov.br/web/formacao.../modulo_pdde_conteudo.pdf>. Acesso em: 1º ago. 2014.

_____. Ministério da Educação. **Resolução FNDE/CD nº 63, de 15 de dezembro de 2009a**. Disponível em: <www.fnde.gov.br/index.php/arq...2009/...res6315122009/download>. Acesso em: 1º ago. 2014.

_____. Ministério da Educação. **Educação Integral: texto referência para o debate nacional**. Brasília: MEC, SECAD, 2009b. Disponível em: <portal.mec.gov.br/dmdocuments/cadfinal_educ_integral.pdf>. Acesso em: 05 ago. 2014.

_____. Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007. Institui o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007.../2007/Lei/L11494.htm>. Acesso em: 5 ago. 2014.

_____. Ministério da Educação. **Compromisso Todos pela Educação**: passo-a-passo, 2007. Secretaria de Educação Básica – SEB/MEC, jun. 2008. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/diretrizes_compromisso.pdf . Acesso em: 5 mai. 2014.

_____. Ministério da Educação. **O Plano de Desenvolvimento da Educação**. Razões, Princípios e Programas. Brasília: MEC, 2007. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/diretrizes_compromisso.pdf . Acesso em: 5 mai. 2014.

_____. Ministério da Educação. Secretaria Executiva. Relatório de Avaliação: Plano Plurianual 2008-2011. Avaliação Setorial. Exercício 2012. Ano base 2011. Brasília: MEC, 2012. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=11607-aval-pluri-2008-2011-pdf&category_slug=setembro-2012-pdf&Itemid=30192. Acesso em 15 maio de 2014.

_____. Presidência da República. Balanço de governo 2003-2010. Educação. Brasília, 2010. Disponível em: <http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-o-planalto/caderno-destaques/edicoes-anteriores-lista-de-pdf/2010/caderno-destaques-edicao-de-dezembro-de-2010-portugues-colorido>. Acesso em: 10 nov. 2015.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Desenvolvimento e crise no Brasil: história, economia e política de Getúlio Vargas a Lula. 5. ed. São Paulo: Editora 34, 2003.

CASTRO, J. A. Política social e desenvolvimento no Brasil. **Economia e Sociedade**, Campinas. V. 21. Número Especial, p. 1011-1042, dez. 2012.

CASTRO, J. A. de; CARVALHO, C. H. A. de. Necessidades e Possibilidades para o Financiamento da Educação Brasileira no Plano Nacional de Educação. **Educação & Sociedade**, v. 34, n. 124, p. 829-849, 2013. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v34n124/10.pdf>>. Acesso em: 5 nov. 2015.

CASTRO, Jorge Abrahão de; DUARTE, Bruno; SADECK, Francisco. **Simulando Resultados para Algumas Alternativas de Financiamento da Educação Básica**. [S.l.], Undime, 2005. Disponível em: <www.undime.org.br>. Acesso em: 17 set. 2016.

_____; DUARTE, Bruno de Carvalho. **Descentralização da Educação Pública no Brasil**: evolução dos gastos e matrículas. [S.l.], 2007. Disponível em: <www.anped.org.br>. Acesso em: 6 dez. 2015.

_____; RIBEIRO, José Aparecido Carlos. As Políticas Sociais e a Constituição de 1988: conquistas e desafios. **Políticas Públicas**: acompanhamento e análise [Introdução. Número especial Vinte Anos da Constituição Federal]. Brasília, IPEA, n. 17, p. 17-97, 2009.

_____ et al. **Gasto Social e Política Macroeconômica**: trajetórias e tensões no período 1995-2005. Brasília: IPEA, 2007.

CAPELLA, Ana Cláudia N. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. **BIB. Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, n. 61, p. 25-52, 1º sem. 2006.

CARDOSO, José Carlos M. O PDDE como instrumento de democratização da gestão escolar no Pará. 2009. 157 f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Federal do Pará, Instituto de Ciências da Educação, Belém, 2009.

CARDOSO, Fernando Henrique. Mensagem ao Congresso Nacional. Presidência da República. Brasília, 1996. Disponível em: <www.planalto.gov.br/publica.htm>. Acesso em: 12 agosto 2015.

_____. Mensagem ao Congresso Nacional. Presidência da República. Brasília, 1999 Disponível em: <www.planalto.gov.br/publica.htm>. Acesso em: 12 agosto 2015.

_____. Pronunciamento em Cadeia Nacional, em 07 de fevereiro de 1995a. CASASSUS, Juan. Tarefas da educação. Campinas: Autores Associados, 1995. Disponível em: <www.planalto.gov.br/publica.htm> Acesso em: 12 agosto de 2015.

CARDOSO, Ruth. Carta da D. Ruth. In: Presidência da República Federativa do Brasil/Casa Civil/Secretaria Executiva da Comunidade Solidária. **Construindo a agenda social: síntese preliminar das seis rodadas de interlocução política do Conselho da Comunidade Solidária. 1996-1997.** Brasília. Documento do Programa Comunidade Solidária, 1997. Disponível em: <www.comunidadesolidaria.org.br>. Acesso em 13 mai. de 2015.

CARVALHO, José Murilo de. Mandonismo, coronelismo, clientelismo: uma discussão conceitual. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 2, 1997.

CARVALHO, José Murilo de. 2011. **Cidadania no Brasil** – o longo caminho. 14ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

CHAUÍ, Marilena. **Brasil: mito fundador e sociedade autoritária.** São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2004; 5ª reimpressão.

COUTO, Cláudio G. **Hacia el Centro: el PT y el gobierno de Lula en Brasil.** Td. Temas y debates (Rosario), v. 14, p. 125-139, 2010.

CORBUCCI, Paulo Roberto; BARRETO, Ângela; CASTRO, Jorge Abrahão de; CHAVES, José Valente; CODES, Ana Luiza.. Vinte anos da Constituição Federal de 1988: avanços e desafios na educação brasileira. In: **Políticas Sociais: Acompanhamento e Análise.** Brasília, IPEA, v. 2, n. 17, p. 17-84, 2009. Número especial: Vinte Anos da Constituição Federal. Disponível em: Acesso em: 10 ago. 2014.

CORONEL, Fábio R. Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE): o processo de gestão da escola pública da rede estadual de Campo Grande, MS (2002-2005). Campo Grande, 2006. 92 f. Dissertação (Mestrado em Educação). Universidade Católica Dom Bosco, Campo Grande. 2006.

CRUZ, Rosana Evangelista da. Relações Federativas e o Financiamento da Educação. **Eccos: Revista Científica**, [S.l.], v. 8, n. 1, p. 47-64, 2006.

_____. Pacto Federativo e Financiamento da Educação: a função supletiva e redistributiva da União – o FNDE em destaque. 434 f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

_____. Os recursos federais para o financiamento da educação básica. *Fineduca – Revista de Financiamento da Educação*, Porto Alegre, v.2, n.7, 2012. Disponível em: <<http://seer.ufrgs.br/fineduca>>. Acesso em: 24 setembro 2015.

CURY, Carlos Roberto Jamil. **Legislação Educacional Brasileira**. Rio de Janeiro: DP&A, 2000.

_____. Direito à Educação: direito à igualdade, direito à diferença. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 116, p. 245-262, jul. 2002.

_____. A Educação Básica no Brasil. **Educação & Sociedade**, Campinas, CEDES, v. 23, n. 80, p. 168-200, set. 2002.

_____. **Gestão Democrática da Escola Pública**. 3.ed. São Paulo, Ática, 2005.

_____. Federalismo Político e Educacional. In: FERREIRA, Naura Syria Carapeto; SCHLESENER, Anita (Org.). **Políticas Públicas e Gestão da Educação: polêmicas, fundamentos e análises**. Brasília: Líber Livro, 2006.

DANTAS, Humberto; GRESSE, Eduardo. O Brasil e o primeiro ano de Dilma Rousseff: análises e perspectivas. **Brasil em Foco**, fevereiro de 2012.

DAVIES, Nicholas. **O Fundef e o Orçamento da Educação: desvendando a caixa preta**. Niterói: Xamã, 1998.

_____. **Financiamento da Educação: novos ou velhos desafios?** São Paulo: Xamã, 2004.

_____. O financiamento da educação e seus desafios. **EccoS Revista Científica**, vol. 6, n. 1, junho, 2004, pp. 43-63 Universidade Nove de Julho São Paulo, Brasil.

_____. **FUNDEB: a redenção da educação básica?**. Campinas: Autores Associados, 2008.

DEDECCA, C. A redução da desigualdade e seus desafios. IPEA/IE-UNICAMP, mimeo. 2015.

DOURADO, Luiz Fernandes. Dossiê Políticas Educacionais. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 75, p. 1-110, 2006.

_____. Políticas e Gestão da Educação Básica no Brasil: limites e perspectivas. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 100, Especial, p. 921-946, out. 2007.

_____. Avaliação do Plano Nacional de Educação 2001-2009 questões estruturais e conjunturais de uma política. *Revista Educação e Sociedade*. Campinas, v. 31, n. 112, p. 677-705, jul/set. 2010.

DRABACH, N. P.; MOUSQUER, M. E. L. Dos primeiros escritos sobre administração escolar no Brasil aos escritos sobre gestão escolar: mudanças e continuidades. **Currículo sem Fronteiras**, v. 9, n. 2, p. 258-285, jul. 2009. Disponível em <<http://www.curriculosemfronteiras.org>>. Acesso em: 27 ago. 2016.

DRAIBE, Sônia M. **Avaliação de Implementação**: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas. In: BARREIRA, M.C.R.N.; CARVALHO, M.C.B. (Org.). *Tendências e Perspectivas na Avaliação de Políticas e Programas Sociais*. São Paulo, IEE/PUC-SP, 2001. P. 13-42.

DRAIBE, S. M. A política social no período FHC e o sistema de proteção social. *Tempo Social. Revista da Sociologia da USP*, vol. 15, n. 2, nov. São Paulo. 2003.

_____. et al. Políticas Sociales y Programas de Combate a la Pobreza em Brasil. In: REDE DE CENTROS DE INVESTIGACIÓN ACONÔMICA APLICADA. **Estratégias para Combater la Pobreza em América Latina**: programas, instituciones y recursos. Santiago: Banco Mundial de Desarrollo, 1995. P. 97-162.

FACHINI, Maria Ângela Bariani de Arruda; OLIVEIRA, Regina Tereza Cestari de. Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) no contexto da redefinição do papel do Estado. In: **Série Estudos**. Campo Grande: Editora UCDB, n. 18, jul./dez. 2004.

FAGNANI, Eduardo. A política social do governo Lula (2003-2010): perspectiva histórica. **SER Social**, Brasília, v. 13, n. 28, p. 41-80, jan./jun. 2011.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder**. 11ª reimpressão, São Paulo: Globo, 2008.

FARENZENA, Nalú; ARAUJO, Emílio. Espaços de Democratização na Gestão Financeira da Educação. In: LUCE, Maria Beatriz; MEDEIROS, Isabel Letícia Pedrosa (Org.). **Gestão Escolar Democrática**: concepções e vivencias. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2006.

_____. **A Política de Financiamento da Educação Básica**: rumos da legislação brasileira. Porto Alegre: UFRGS, 2006.

_____. **Ação redistributiva da União em políticas públicas de educação básica**. Porto Alegre, 2010 (digitado).

_____. **Implementação de Planos de Ações Articuladas Municipais**: marcos e trajetórias de uma pesquisa de avaliação. In: FARENZENA, Nalú (Org.). *Implementação de Planos de ações Articuladas Municipais: uma avaliação em quatro estados brasileiros*. Pelotas, ED. Gráf. Universitária/UFPel, 2012. P. 11-30.

_____. As Políticas de Assistência Financeira da União no Marco das Responsabilidades (Inter) governamentais em Educação Básica. In: GOUVEIA, A. B.; PINTO, J. M. R.; CORBUCCI, P. R. (Org.). **Federalismo e Políticas Educacionais na Efetivação do Direito à Educação no Brasil**. Brasília: IPEA, 2011. P. 95-110.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta. “Ideias, Conhecimento e Políticas Públicas: Um Inventário Sucinto das Principais Vertentes Analíticas Recentes”, *Revista Brasileira de Ciências Sociais* 18 (51): 21-30. 2003.

FÁVERO, Osmar. Paulo Freire: importância e atualidade de sua obra. *Revista e-curriculum*, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, v.7, n.3, p.01-08, dez./2011, Edição Especial de Aniversário de Paulo Freire.

FERREIRA, Naura S. Carapeto (org.). *Gestão Democrática da Educação: Atuais tendências, novos desafios*. 5. ed. São Paulo, Cortez, 2006.

FIGUEIREDO, Marcus Faria; FIGUEIREDO, Argelina Maria Cheibub. Avaliação política e avaliação de políticas: um quadro de referência teórica. *Análise & Conjuntura*, v. 1, n. 3, Belo Horizonte, set./dez. 1986.

FRANÇA, Magna. **Gestão educacional nos anos 90**: um estudo sobre a descentralização financeira. 2001. 217 f. Tese (Doutorado em Educação) – Centro de Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Campus Universitário Lagoa Nova, Natal/RN, 2001.

_____. *Gestão e financiamento da educação: o que mudou na escola?* Natal: EDUFRN, 2005.

FREIRE, Paulo. *Política e Educação*. 5. ed. São Paulo: Cortez, 1991.

_____. *Pedagogia da Autonomia: saberes necessários à prática educativa*. 6ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997.

_____. *Pedagogia da Esperança: um reencontro com a pedagogia do oprimido*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992. *Educação em Perspectiva*, Viçosa, v. 2, n. 2, p. 326-344, jul./dez. 2011

_____. *Pedagogia da Indignação: cartas pedagógicas e outros escritos*. São Paulo: Editora UNESP, 2000.

FREY, Klaus. Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. In: **Planejamento e Políticas Públicas**. Brasília, IPEA, n. 21, p. 211-259, jun. 2000.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO (FNDE). **Relatório de Gestão 1998**. Brasília, DF: FNDE, 1998. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/index.php/inst-relatorios-degestao>>. Acesso em: 5 ago. 2016.

_____. **Relatório de Gestão 1999**. Brasília, DF: FNDE, 1999. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/index.php/inst-relatorios-degestao>>. Acesso em: 5 ago. 2016.

_____. **Relatório de Gestão 2000**. Brasília, DF: FNDE, 2000. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/index.php/inst-relatorios-degestao>>. Acesso em: 5 ago. 2016.

_____. **Relatório de Gestão 2001**. Brasília, DF: FNDE, 2001. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/index.php/inst-relatorios-degestao>>. Acesso em: 5 ago. 2016.

_____. **Relatório de Gestão 2002**. Brasília, DF: FNDE, 2002. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/index.php/inst-relatorios-degestao>>. Acesso em: 5 ago. 2016.

_____. **Relatório de Gestão 2003**. Brasília, DF: FNDE, 2003. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/index.php/inst-relatorios-degestao>>. Acesso em: 5 ago. 2016.

_____. **Relatório de Gestão 2005.** Brasília, DF: FNDE, 2004. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/index.php/inst-relatorios-degestao>>. Acesso em: 5 ago. 2016.

_____. **Relatório de Gestão 2006.** Brasília, DF: FNDE, 2006. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/index.php/inst-relatorios-degestao>>. Acesso em: 5 ago. 2016.

_____. **Relatório de Gestão 2007.** Brasília, DF: FNDE, 2007. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/index.php/inst-relatorios-degestao>>. Acesso em: 5 ago. 2016.

_____. **Relatório de Gestão 2008.** Brasília, DF: FNDE, 2008. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/index.php/inst-relatorios-de-gestao>>. Acesso em: 5 ago. 2016.

_____. **Relatório de Gestão 2009.** Brasília, DF: FNDE, 2009. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/index.php/inst-relatorios-de-gestao>>. Acesso em: 5 ago. 2016.

_____. **Relatório de Gestão 2010.** Brasília, DF: FNDE, 2010. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/index.php/inst-relatorios-de-gestao>>. Acesso em: 5 ago. 2016.

_____. **Relatório de Gestão 2011.** Brasília, DF: FNDE, 2011. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/index.php/inst-relatorios-degestao>>. Acesso em: 5 ago. 2016.

_____. **Relatório de Gestão 2012.** Brasília, DF: FNDE, 2012. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/index.php/inst-relatorios-degestao>>. Acesso em: 5 ago. 2016.

_____. **Relatório de Gestão 2013.** Brasília, DF: FNDE, 2013. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/index.php/inst-relatorios-degestao>>. Acesso em: 5 ago. 2016.

_____. **Relatório de Gestão 2014.** Brasília, DF: FNDE, 2014. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/index.php/inst-relatorios-degestao>>. Acesso em: 5 ago. 2016.

_____. **Relatório de Gestão 2015.** Brasília, DF: FNDE, 2015. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/index.php/inst-relatorios-degestao>>. Acesso em: 5 ago. 2016.

_____. Resolução nº 12, de 10 de maio de 1995. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/fnde/legislacao/resolucoes>. Acesso em: 11 mai. 2015.

_____. Resolução nº 03, de 04 de março de 1997. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/fnde/legislacao/resolucoes>. Acesso em: 11 mai. 2015.

_____. Resolução/cd/fnde nº 6, de 13 de mai. de 1998. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/fnde/legislacao/resolucoes>. Acesso em: 11 mai. 2015.

_____. Medida provisória no 1.784, de 14 de dezembro de 1998. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/fnde/legislacao/resolucoes>. Acesso em: 11 mai. 2015.

_____. Resolução nº 3, de 21 de janeiro de 1999. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/fnde/legislacao/resolucoes>. Acesso em: 11 mai. 2015.

_____. Resolução/cd/fnde nº 8, de 08 de março de 2000. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/fnde/legislacao/resolucoes>. Acesso em: 11 mai. 2015.

_____. Resolução nº 24, de 5 de outubro de 2000. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/fnde/legislacao/resolucoes>. Acesso em: 11 mai. 2015.

_____. Resolução cd/fnde nº 9, de 20 de março de 2001. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/fnde/legislacao/resolucoes>. Acesso em: 11 mai. 2015.

_____. Medida provisória nº 2100-30, de 23 de março de 2001. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/fnde/legislacao/resolucoes>. Acesso em: 11 mai. 2015.

_____. Medida provisória nº 2100-31, de 24 de abril de 2001. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/fnde/legislacao/resolucoes>. Acesso em: 11 mai. 2015.

_____. Resolução nº 15, de 7 de junho de 2001. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/fnde/legislacao/resolucoes>. Acesso em: 11 mai. 2015.

_____. Medida provisória nº 2.178-36, de 24 de agosto de 2001. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/fnde/legislacao/resolucoes>. Acesso em: 11 mai. 2015.

_____. Resolução nº 6, de 25 de fevereiro de 2002. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/fnde/legislacao/resolucoes>. Acesso em: 11 mai. 2015.

_____. Resolução/cd/fnde nº 3, de 27 de fevereiro de 2003. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/fnde/legislacao/resolucoes>. Acesso em: 11 mai. 2015.

_____. Resolução/cd/fnde nº 4, de 27 de março de 2003. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/fnde/legislacao/resolucoes>. Acesso em: 11 mai. 2015.

_____. Resolução/cd/fnde nº 41, de 29 de outubro de 2003. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/fnde/legislacao/resolucoes>. Acesso em: 11 mai. 2015.

_____. Resolução/cd/fnde nº 56, de 11 de dezembro de 2003. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/fnde/legislacao/resolucoes>. Acesso em: 11 mai. 2015.

_____. Resolução/cd/fnde nº 10, de 22 de março de 2004. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/fnde/legislacao/resolucoes>. Acesso em: 11 mai. 2015.

_____. Resolução/cd/fnde nº 16, de 19 de abril de 2004. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/fnde/legislacao/resolucoes>. Acesso em: 11 mai. 2015.

_____. Resolução nº 31, de 22 de junho de 2004. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/fnde/legislacao/resolucoes>. Acesso em: 11 mai. 2015.

_____. Resolução/cd/fnde nº 37, de 28 de julho de 2004. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/fnde/legislacao/resolucoes>. Acesso em: 11 mai. 2015.

_____. Resolução nº 52, de 25 de outubro de 2004. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/fnde/legislacao/resolucoes>. Acesso em: 11 mai. 2015.

_____. Resolução/cd/fnde nº 17, de 9 de mai. de 2005. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/fnde/legislacao/resolucoes>. Acesso em: 11 mai. 2015.

_____. Resolução/cd/fnde nº 43, de 11 de novembro de 2005. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/fnde/legislacao/resolucoes>. Acesso em: 11 mai. 2015.

_____. Resolução/cd/fnde nº 3, de 3 de março de 2006. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/fnde/legislacao/resolucoes>. Acesso em: 11 mai. 2015.

_____. Resolução/cd/fnde nº 6, de 28 de março de 2006. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/fnde/legislacao/resolucoes>. Acesso em: 11 mai. 2015.

_____. Resolução nº 27, de 14 de julho de 2006. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/fnde/legislacao/resolucoes>. Acesso em: 11 mai. 2015.

_____. Resolução/cd/fnde nº 7, de 24 de abril de 2007. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/fnde/legislacao/resolucoes>. Acesso em: 11 mai. 2015.

_____. Portaria normativa interministerial nº- 17, de 24 de abril de 2007. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/fnde/legislacao/resolucoes>. Acesso em: 11 mai. 2015.

_____. Resolução nº 9, de 24 de abril de 2007. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/fnde/legislacao/resolucoes>. Acesso em: 11 mai. 2015.

_____. Resolução/cd/fnde nº 55, de 3 de dezembro de 2007. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/fnde/legislacao/resolucoes>. Acesso em: 11 mai. 2015.

_____. Decreto nº 6.300, de 12 de dezembro de 2007. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/fnde/legislacao/resolucoes>. Acesso em: 11 mai. 2015.

_____. Resolução/cd/fnde nº 13, 28 de abril de 2008. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/fnde/legislacao/resolucoes>. Acesso em: 11 mai. 2015.

_____. Resolução fnde nº 19/2008. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/fnde/legislacao/resolucoes>. Acesso em: 11 mai. 2015.

_____. Resolução/cd/fnde nº 19, de 15 de mai. de 2008. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/fnde/legislacao/resolucoes>. Acesso em: 11 mai. 2015.

_____. Resolução/cd/fnde nº 43, de 14 de outubro de 2008. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/fnde/legislacao/resolucoes>. Acesso em: 11 mai. 2015.

_____. Resolução/cd/fnde nº 52, de 19 de dezembro de 2008. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/fnde/legislacao/resolucoes>. Acesso em: 11 abril 2015.

_____. Medida provisória nº 455, de 28 de janeiro de 2009. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/fnde/legislacao/resolucoes>. Acesso em: 11 mai. 2015.

_____. Resolução/cd/fnde nº 4, de 17 de março de 2009. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/fnde/legislacao/resolucoes>. Acesso em: 11 mai. 2015.

_____. Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/fnde/legislacao/resolucoes>. Acesso em: 11 mai. 2015.

_____. Resolução/cd/fnde nº 41, de 6 de agosto de 2009. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/fnde/legislacao/resolucoes>. Acesso em: 11 mai. 2015.

_____. Resolução/cd/fnde nº 43, 11 de agosto de 2009. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/fnde/legislacao/resolucoes>. Acesso em: 11 mai. 2015.

_____. Resolução/cd/fnde nº 52, de 25 de setembro de 2009. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/fnde/legislacao/resolucoes>. Acesso em: 11 mai. 2015.

_____. Resolução/cd/fnde nº 58, de 20 de novembro de 2009. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/fnde/legislacao/resolucoes>. Acesso em: 11 mai. 2015.

_____. Resolução/cd/fnde nº 59, de 20 de novembro de 2009. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/fnde/legislacao/resolucoes>. Acesso em: 11 mai. 2015.

_____. Resolução/cd/fnde nº 61, de 30 de novembro de 2009. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/fnde/legislacao/resolucoes>. Acesso em: 11 mai. 2015.

_____. Resolução/cd/fnde nº 62, de 14 de dezembro de 2009. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/fnde/legislacao/resolucoes>. Acesso em: 11 mai. 2015.

_____. Resolução/cd/fnde nº 63, de 15 de dezembro de 2009. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/fnde/legislacao/resolucoes>. Acesso em: 11 mai. 2015.

_____. Resolução/cd/fnde nº 64, de 16 de dezembro de 2009. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/fnde/legislacao/resolucoes>. Acesso em: 11 mai. 2015.

_____. Resolução/cd/fnde nº 3, de 1º de abril de 2010. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/fnde/legislacao/resolucoes>. Acesso em: 11 mai. 2015.

_____. Resolução/cd/fnde nº 9, de 2 de março de 2011. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/fnde/legislacao/resolucoes>. Acesso em: 11 mai. 2015.

_____. Resolução nº 17, de 19 de abril de 2011. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/fnde/legislacao/resolucoes>. Acesso em: 11 mai. 2015.

_____. Resolução nº 26, de 24 de mai. de 2011. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/fnde/legislacao/resolucoes>. Acesso em: 11 mai. 2015.

_____. Resolução nº 25, de 24 de mai. de 2011. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/fnde/legislacao/resolucoes>. Acesso em: 11 mai. 2015.

_____. Resolução nº 27, de 2 de junho de 2011. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/fnde/legislacao/resolucoes>. Acesso em: 11 mai. 2015.

_____. Resolução nº 35, de 19 de julho de 2011. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/fnde/legislacao/resolucoes>. Acesso em: 11 mai. 2015.

_____. Resolução/cd/fnde nº 38, de 21 de julho de 2011. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/fnde/legislacao/resolucoes>. Acesso em: 11 mai. 2015.

_____. Resolução/cd/fnde nº 7, de 12 de abril de 2012. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/fnde/legislacao/resolucoes>. Acesso em: 11 mai. 2015.

_____. Resolução/cd/fnde nº 21, de 22 de junho de 2012. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/fnde/legislacao/resolucoes>. Acesso em: 11 mai. 2015.

_____. Resolução nº 22, de 22 de junho de 2012. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/fnde/legislacao/resolucoes>. Acesso em: 11 mai. 2015.

_____. Lei nº 12.695, de 25 de julho de 2012. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/fnde/legislacao/resolucoes>. Acesso em: 11 mai. 2015.

_____. Resolução/cd/fnde nº 27, de 27 de julho de 2012. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/fnde/legislacao/resolucoes>. Acesso em: 11 mai. 2015.

_____. Resolução nº 30, de 3 de agosto de 2012. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/fnde/legislacao/resolucoes>. Acesso em: 11 mai. 2015.

_____. Resolução nº 32, de 13 de agosto de 2012. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/fnde/legislacao/resolucoes>. Acesso em: 11 mai. 2015.

_____. Resolução nº 36, de 21 de agosto de 2012. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/fnde/legislacao/resolucoes>. Acesso em: 11 mai. 2015.

_____. Resolução nº 5, de 7 de março de 2013. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/fnde/legislacao/resolucoes>. Acesso em: 11 mai. 2015.

_____. Resolução nº 10, de 18 de abril de 2013. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/fnde/legislacao/resolucoes>. Acesso em: 11 mai. 2015.

_____. Resolução nº 11, de 7 de mai. de 2013. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/fnde/legislacao/resolucoes>. Acesso em: 11 mai. 2015.

_____. Resolução nº 18, de 21 de mai. de 2013. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/fnde/legislacao/resolucoes>. Acesso em: 11 mai. 2015.

_____. Resolução nº 19, de 21 de mai. de 2013. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/fnde/legislacao/resolucoes>. Acesso em: 11 mai. 2015.

_____. Resolução nº 31, de 22 de julho de 2013. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/fnde/legislacao/resolucoes>. Acesso em: 11 mai. 2015.

_____. Resolução nº 32, de 2 de agosto de 2013. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/fnde/legislacao/resolucoes>. Acesso em: 11 mai. 2015.

_____. Resolução nº 33, de 9 de agosto de 2013. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/fnde/legislacao/resolucoes>. Acesso em: 11 mai. 2015.

_____. Resolução nº 34, de 6 de setembro de 2013. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/fnde/legislacao/resolucoes>. Acesso em: 11 mai. 2015.

_____. Resolução nº 40, de 16 de outubro de 2013. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/fnde/legislacao/resolucoes>. Acesso em: 11 mai. 2015.

_____. Resolução nº 49, de 11 de dezembro de 2013. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/fnde/legislacao/resolucoes>. Acesso em: 11 mai. 2015.

_____. Resolução nº 4, de 31 de março de 2014. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/fnde/legislacao/resolucoes>. Acesso em: 11 mai. 2015.

_____. Resolução nº 5, de 31 de março de 2014. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/fnde/legislacao/resolucoes>. Acesso em: 11 mai. 2015.

_____. Resolução nº 14, de 9 de junho de 2014. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/fnde/legislacao/resolucoes>. Acesso em: 11 mai. 2015.

_____. Resolução nº 15, de 10 de julho de 2014. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/fnde/legislacao/resolucoes>. Acesso em: 11 mai. 2015.

_____. Resolução nº 18, de 3 de setembro de 2014. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/fnde/legislacao/resolucoes>. Acesso em: 11 mai. 2015.

_____. Resolução nº 25, de 12 de dezembro de 2014. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/fnde/legislacao/resolucoes>. Acesso em: 11 mai. 2015.

_____. Resolução nº 2, de 30 de março de 2015. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/fnde/legislacao/resolucoes>. Acesso em: 11 mai. 2015.

_____. Resolução nº 16, de 9 de dezembro de 2015. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/fnde/legislacao/resolucoes>. Acesso em: 11 mai. 2015.

GADOTTI, Moacir. **Educação: avanços e retrocessos do governo Lula**. Disponível em: <<http://www.carosamigos.com.br/index.php/component/content/article/165-revista/educacao-164/1248-educacao-avancos-e-retrocessos-do-governo-lula>>. Acesso em: 10 mai. 2016.

GADOTTI, Moacir. Gestão democrática com participação popular no planejamento e na organização da educação nacional. Conae. 2014. Disponível em: <<http://www.conae2014.mec.gov.br/artigos>>. Acesso em: 25 set. 2014.

GANDIN, L. A. Michael Apple: a educação sob a ótica da análise relacional. In: REGO, T. C. (org). Currículo e Política Educacional. Vozes: São Paulo, 2011.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. São Paulo: Atlas, 2006.

GONÇALVES; Francisco Williams de Assis Soares; LUZ, Liliane Xavier; CRUZ, Rosana Evangelista. O Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) como política educacional do estado contemporâneo. **Série-Estudos: periódicos do mestrado em educação da UCDB**, Campo Grande, n. 18, p. 127-142, dez. 2004.

GOUVEIA, Andréa & SOUZA, Ângelo R. (org.). Levantamento do Custo Aluno em Escolas de Qualidade no Estado do Paraná. Relatório de Pesquisa. Curitiba: Setor de Educação, 2004.

HARVEY, David. **A condição pós-moderna**. São Paulo: Loyola, 1989.

HOFLING, Eloisa de Mattos. Estado e Políticas (públicas) Sociais. **Cadernos CEDES**, ano XXI, n. 55, p. 30-40, nov. 2001.

HOLANDA, Sergio Buarque de. **Raízes do Brasil**. 26 ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

HOUAISS, Antonio (Org.). Dicionário Eletrônico da Língua Portuguesa. **Assistência** [verbete]. Rio de Janeiro: Objetiva, 2010.

HERMIDA, Jorge Fernando. A reforma educacional na era FHC (1995/1998 e 1999/2002): duas propostas, duas concepções. In: IX SEMINÁRIO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS “HISTÓRIA, SOCIEDADE E EDUCAÇÃO NO BRASIL”. 2012. Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 31/07 a 03/08/2012. **Anais Eletrônicos**, João Pessoa, 2012.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). PNAD 2007: primeiras análises. Educação, juventude, raça/cor. **Comunicado da Presidência**, Brasília, DF, Ipea, v. 4, n. 12, 14 out. 2008a.

_____. Educação. **Políticas Sociais: Acompanhamento e Análise**, Brasília, DF, Ipea, n. 16, p. 107-128, nov. 2008b.

_____. Políticas Sociais: acompanhamento e análise. N. 17, edição especial, 2009.

KALAM, Roberto Jorge A. O programa dinheiro direto na escola no contexto do financiamento público da educação: implementação de políticas e implicações na gestão escolar. 2011. 160 f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2011.

KINGDON, John. **Agendas, Alternatives, and Public Policies**. Update Edition. 2.ed. with an epilogue on Health Care. Pearson New International Edition, 2013 [Livro Eletrônico].

KINGDON, John. Como chega a hora de uma ideia? In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. **Políticas Públicas**: coletânea, v. 1. Brasília: ENAP, 2006. P. 219-224.

_____. Juntando as Coisas. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. **Políticas Públicas**: coletânea, v. 1. Brasília: ENAP, 2006. P. 225-245.

KLIASS, Paulo. Crise econômica e crise política. In Carta Maior, 2016.

LIBÂNEO, José Carlos. Educação Escolar: políticas, estrutura e organização. José C. Libâneo, João F. de Oliveira, Mirza S. Toshi-São Paulo: Cortez, 2003.

_____. Dualismo perverso da escola pública brasileira: escola do conhecimento para os ricos, escola do acolhimento social para os pobres. Educação e Pesquisa, v.38, n.01, 2012, p.13-28.

LOPREATO, F. L. C., Aspectos da atuação estatal de FHC a Dilma, Presente e futuro do desenvolvimento brasileiro, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, Brasília. In: CALIXTRE, A. B. e BIANCARELLI, A. e CINTRA, M. A. M, 2014.

LUCE, M. B.; FARENZENA, N. Custos educacionais – notas metodológicas de uma revisão da legislação e da literatura brasileiras. In: DOURADO, L. F. **Financiamento da educação básica**. Campinas: Autores Associados; Goiânia: Editora da UFG, 1999, p. 61-84.

LUCE, Maria Beatriz; MEDEIROS, Isabel Letícia Pedroso de. *Gestão Escolar Democrática: concepções e vivências*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2006.

LUCE, M. B.; FARENZENA, NALÚ. Políticas Públicas de Educação no Brasil: reconfigurações e ambiguidades. In: Ligia Mori Madeira. (Org.). *Avaliação de Políticas Públicas*. 1 ed. Porto Alegre, 2014, v. 1, p. 195-215.

MACHADO, Maria Gorete. *A promoção da accountability na fiscalização de municípios do Rio Grande do Sul: a atuação do TCE na implementação do FUNDEB de 2007 a 2009*. 2012. Tese (Doutorado em Educação). Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2012.

MAINARDES, Jefferson; FERREIRA, Márcia dos S.; TELLO, César. Análise de políticas: fundamentos e principais debates teórico-metodológicos. In: BALL, Stephen e MAINARDES, Jefferson (Orgs.). *Políticas educacionais: questões e dilemas*. São Paulo: Cortez Editora, p. 143-172, 2011.

MAFASSIOLI, Andréia. **Plano de Ações Articuladas**: uma avaliação da implementação no município de Gravataí/RS. 2011. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2011.

MARCHAND, Patrícia; MAFASSIOLI, Andréia. Plano de Ações Articuladas: competências dos entes federados na sua implementação. In: XXV SIMPÓSIO BRASILEIRO E II CONGRESSO IBERO-AMERICANO DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO. São Paulo, 2011.

MARIANO, Ricardo. Religião e política no Brasil: ocupação evangélica da esfera pública e laicidade. In: Lúcia Avelar; Antônio Octávio Cintra. (Org.). *Sistema político brasileiro: Uma introdução*. 3. ed. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2015, v. , p. 343-355.

MARTINS, A. M. O campo das políticas públicas de educação: revisão de literatura. *Estudos em Avaliação Educacional*, São Paulo, v. 24, n. 56, p. 276-99, set./dez. 2013.

MARTINS, Paulo de Sena. **FUNDEB, federalismo e regime de colaboração**. Campinas: Autores Associados, 2011.

_____. O Financiamento da Educação Básica como Política Pública. **RBPAE**, Porto Alegre, v. 26, n. 3, p. 497-514, set./dez. 2010.

_____. **O Financiamento da Educação Básica por Meio de Fundos Contábeis**: estratégia política para, a equidade, a autonomia e o regime de colaboração entre os entes federados.

2009. 338 f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de Brasília, Campus Darcy Ribeiro, Brasília/DF, 2009.

MENEZES, Janaina S. S. O financiamento da educação no Brasil: O Fundef sob a perspectiva de seus idealizadores. Porto Alegre: PUCRS, 2005. Tese de Doutorado, Faculdade de Educação, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, 2005.

MERRIEN, François-Xavier. Du Neoliberalisme à la Nouvelle Gouvernance Libérale. In : GIRAUD, Olivier; WARIN, Philippe. **Politiques Publiques et Démocratie**. Grenoble: LaDecouverte/PACTE, 2008.

MINAYO, Maria C. S. (Org.). **Pesquisa Social: teoria, método e criatividade**. 27. ed. Petrópolis: Vozes, 2008.

MONLEVADE, J. A. C. de; FERREIRA, E. B. **O FUNDEF e seus pecados capitais: análise do Fundo, suas implicações positivas e negativas e estratégias de superação de seus limites**. Brasília: Ideia Editora, 1998.

MONLEVADE, João A. **Do FUNDEF para o FUNDEB**. [S.l.], 2004c. Disponível em: <www.tvebrasil.com.br/salto/boletins2004>. Acesso em: mai. 2015.

MONLEVADE, J. A. C. de; FRIEDMANN, R. Sobre a viabilidade financeira do Fundeb. In: LIMA, M. J. R.; DIDONET, V. **FUNDEB – avanços na universalização da educação básica**. Brasília: MEC – INEP, 2006, p. 117-144.

_____. **O Fundef e seus Pecados Capitais**. Brasília: Idéa, 1997.

_____; João, SILVA, Maria Abadia da. **Quem Manda na Educação no Brasil?** Brasília: Idéa Editora, 2001.

MORAIS, L.; SAAD-Filho, A. Da Economia Política a Política Econômica: o Novo-Desenvolvimentismo e o Governo Lula. **Revista de Economia Política**, v. 31, n. 4, out./dez. 2011.

MOREIRA, Ana Maria de Albuquerque. Gestão Financeira Descentralizada: uma análise do programa dinheiro direto na escola. **FINEDUCA - Revista de Financiamento da Educação**, Porto Alegre, v. 2, p. 01-14, jan./jun. 2012. Disponível em: <<http://seer.ufrgs.br/index.php/fineduca/about>>. Acesso em: 05 mai. 2015.

MULLER, Pierre; SUREL, Ives. **Análise das Políticas Públicas**. Pelotas: EDUCAT, 2002.

_____. **Les Politiques Publiques**. Paris: PUF, 2006.

NUNES, Edson. **A Gramática Política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático**. Rio de Janeiro: ENAP/Jorge Zahar Editores, 1997.

O'DONNELL, G. Anotações para uma teoria do Estado. **Revista de Cultura e Política**, n. 4, p. 71- 82, 1981.

OLIVEIRA, João Ferreira de; FONSECA, Marília; TOSCHI, Mirza Seabra. O programa FUNDESCOLA: concepções, objetivos, componentes e abrangência - a perspectiva de melhoria da gestão do sistema e das escolas públicas. *Educ. Soc.*, Campinas, v. 26, n. 90, 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/es/v26n90/a06v2690.pdf>. Acesso em: 22 set. 2015.

OLIVEIRA, Maria Marly. **Como Fazer Pesquisa Qualitativa**. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 2008.

OLIVEIRA, João Ferreira de; MORAES, Karine Nunes de DOURADO, Luiz Fernandes. **Gestão Escolar Democrática**: definições, princípios e mecanismos de implementação. UFG, 2006.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. Apresentação. In: ROSA, Maria de Fatima Felix. **Política e Gestão da Educação**. 2. ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2008. P. 9-12.

_____. As Políticas Educacionais no Governo Lula: rupturas e permanências. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação (RBP AE)**, Porto Alegre, v. 25, n. 2, p. 197-209, mai./ago. 2009.

OLIVEIRA, Romualdo Portela. A educação na Assembleia Constituinte de 1946. In: FÁVERO, Osmar (org.). *A educação nas Constituintes brasileiras 1823-1988*. 2.ed. Campinas, SP; Autores associados, 2001a. p. 153-190.

_____. O financiamento da educação. In: Oliveira, R. P. e Adrião, Theresa (orgs). *Gestão, financiamento e direito à educação: análise da LDB e da Constituição Federal*. São Paulo: Xamã, 2001b. (Coleção Legislação e política educacional: textos introdutórios). P.89-118.

_____. O financiamento público da educação e seus problemas. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela. *Política educacional: Impasses e alternativas*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1998. P.123-143.

PAES-SOUSA, R. *Plano Brasil sem Miséria: incremento e mudança na política de proteção e promoção social no Brasil*. Brasília, DF: International Policy Centre for Inclusive Growth (IPC-IG), 2013. (Working Paper 113). Disponível em: <<http://www.ipc-undp.org/pub/port/IPCWorkingPaper113.pdf>>. Acesso em: 30 ago. 2014

PARO, V. *Administração Escolar: introdução crítica*. 9ª. Ed. São Paulo: Cortez, 2000.

_____. *Gestão democrática da escola pública*. São Paulo: Ed. Ática, 2001.

_____; José Querino Ribeiro e o paradoxo da Administração Escolar. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, v. 23, n. 03, p. 561-570, set./dez, 2007.

_____. O princípio da gestão escolar democrática no contexto da LDB. In: OLIVEIRA, R. P. de O; ADRIÃO, T. (Orgs). **Gestão financiamento e direito à educação**: análise da LDB e da Constituição Federal. 2. ed. São Paulo: Xamã, 2007, p.73- 81 (Coleção Legislação e Política Educacional: textos introdutórios).

PALMA FILHO, João Cardoso. **Política educacional brasileira: educação brasileira numa década de incerteza (1990-2000): avanços e retrocessos.** São Paulo: Cte, 2005.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional.** Brasília: ENAP, 1998.

Presidência da República Federativa do Brasil. **Preparando o Brasil para o século XXI: uma experiência de governo para a mudança.** Brasília, 2000.

Presidência da República Federativa do Brasil/Casa Civil/Secretaria Executiva da Comunidade Solidária. **Cadernos Comunidade Solidária. Edição Especial.** Brasília: IPEA, 1996. Documento do Programa Alfabetização Solidária. Disponível em: <www.alfabetizacao.org.br>. Acesso em: 31 mai. 2000.

PERES, U. D. ; MATTOS, B. B. . **Relatório Final - Eficiência do Gasto em Educação no Brasil.** 2015. (Relatório de pesquisa).

PERES, Thais Helena de Alcântara. **Comunidade Solidária A proposta de um outro modelo para as políticas sociais.** Civitas – Revista de Ciências Sociais, v. 5. n. 1, jan.-jun. 2005.

PERONI, Vera Maria Vidal. **Política Educacional e Papel do Estado no Brasil dos Anos 90.** São Paulo: Xamã, 2003.

_____. **Mudanças na Configuração do Estado e sua Influência na Política Educacional.** In: PERONI, V. M. V.; BAZZO, V. L.; PEGORARO, L. (Org.). **Dilemas da Educação Brasileira em Tempos de Globalização Neoliberal: entre o público e o privado.** Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2006.

_____. **Conexões entre o Público e o Privado no Financiamento E Gestão da Escola Pública.** **ECCOS: Revista Científica**, v. 8, p. 111-132, jan./jun. São Paulo, 2006a.

_____; ADRIÃO. **Público não-estatal: estratégias para o setor educacional brasileiro.** In: ADRIÃO, Theresa, PERONI, Vera (org.). **O público e o privado na educação interfaces entre estado e sociedade.** São Paulo: Xamã, 2008.

_____; ADRIÃO, Theresa. **Programa Dinheiro Direto na Escola: uma proposta de redefinição do papel do Estado na educação?** Brasília: INEP, 2007.

_____. **Privatização do Público versus Democratização da Gestão da Educação.** In: GOUVEIA, Andrea; PINTO, José; CORBUCCI, Paulo (Org.). **Federalismo e Políticas Educacionais na Efetivação do Direito à Educação no Brasil.** Brasília: IPEA, 2011. P. 199-216.

PINHEIRO, Iara F. **Programa Dinheiro Direto Na Escola (PDDE) – implicações na gestão, no financiamento e na qualidade do desempenho da Educação Básica: Estudo de Caso – modalidade Tempo Integral.** 2012. 81 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão e Avaliação da Educação 228 Pública) - Faculdade de Educação, Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2012.

PINTO, Eduardo da Costa; GONÇALVES, Reinaldo. Modelos de desenvolvimento e desempenho macroeconômico: Brasil. Texto para Discussão 17/15. Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2015.

PINTO, Eduardo C. et al. A economia política dos governos Dilma: acumulação, bloco no poder e crise. Texto para Discussão 04/16. Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2016.

PINTO, José Marcelino de Rezende. **Os recursos para a educação no Brasil no contexto das finanças públicas**. Brasília: Plano-INEP, 2000.

_____. A política recente de fundos para o financiamento da educação e seus efeitos no pacto federativo. **Educação & Sociedade**, Campinas, vol.28, n.100, p. 877-897, out. 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v28n100/a1228100.pdf>>. Acesso em: 12 dez. 2015.

_____. Financiamento da educação no Brasil: um balanço do governo FHC (1995-2002). **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 23, n. 80, p. 109-136, set. 2002. 136

_____. **Os recursos para a educação no Brasil no contexto das finanças públicas**. Brasília: Plano, 2000.

_____. Um Fundinho chamado “Fundão”. In: DOURADO, Luiz Fernandes. Financiamento da Educação Básica . [S.l.]: Ed. UFG; Autores Associados, 1999. P. 85-98.

_____. Financiamento da educação no Brasil: um balanço do governo FHC (1995-2002). **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 23, n. 80, set. 2002.

_____. Financiamento da Educação do Brasil: da vinculação constitucional à construção de uma escola com padrões mínimos de qualidade. **Linhas Críticas**, Brasília, v. 11, n. 20, p. 93-102, jan./jun. 2005.

_____. A Política Recente de Fundos para o Financiamento da Educação e seus Efeitos no Pacto Federativo. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 100, Especial, p. 877-897, out. 2007. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: 6 dez. 2015.

_____. Financiamento da educação: controle social e regulação do setor público e da iniciativa privada. In: **XXIV Simpósio Nacional da ANPAE**, UFES, Vitória-ES, 14 de agosto de 2009.

_____. Financiamento da Educação Básica: a divisão de responsabilidades. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 6, n. 10, p. 155-172, jan./jun. 2012. Disponível em: <<http://www.esforce.org.br>>. Acesso em: 6 mai. 2015.

_____. (2006 b). Requisitos para a construção do Fundeb. . In: LIMA, M. J. R.; DIDONET, V.(org.) **FUNDEB – avanços na universalização da educação básica**. Brasília: MEC – INEP, p. 89-105, 2006.

_____. O governo Lula e a educação. Insumos para o debate: Financiamento da Educação no governo Lula. p. 52-66. São Paulo, Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2009.

POCHMANN, Marcio. **Desenvolvimento e perspectivas novas para o Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010.

_____. Políticas públicas e situação social na primeira década do século XXI. In: SADER, Emir (org.). **Lula e Dilma: 10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil**. São Paulo: Boitempo, 2013.

RODRIGUES, Marta M. Assumpção. **Políticas Públicas**. Coleção Folha Explica. São Paulo: Publifolha, 2010.

RUA, Maria da Graça. A Estrutura Metodológica do Monitoramento e da Avaliação. Disponível em: <http://forummunicipal.org.br/curso/estrutura_metodologica.pdf>. Acesso em: 14 abr. 2008.

_____. ROMANINI, Roberta. Para Aprender Políticas Públicas. Volume I: Conceitos e Teorias. Brasília. IGEPP, 2013. Disponível em: http://igepp.com.br/uploads/ebook/para_aprender_politicas_publicas_-_unidade_01.pdf Acesso em: 2 jan. 2015.

SANDER, B. Administração da Educação no Brasil: genealogia do conhecimento. Brasília: Liber Livro, 2007.

_____. Gestão da Educação na América Latina: construção e reconstrução do conhecimento. São Paulo: Autores Associados, 1995.

_____. A pesquisa sobre política e gestão da educação no Brasil: uma leitura introdutória de sua construção. Revista Brasileira de Política e Administração da Educação, v. 23, n. 03, p. 421-447, set./dez., 2007.

SANTOS, Sebastião Luiz Oliveira dos. As políticas educacionais e a reforma do estado no Brasil. 2010, 122p. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Universidade Federal Fluminense, Niterói/RJ.

SANTANA, Kátia de C. Efeitos do programa Dinheiro Direto na Escola na gestão escolar. 2011. 174 f. Dissertação (Mestrado em Educação). Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, 2011.

SASSEN, Saskia. Sociologia da globalização, Porto Alegre, Artmed, 2010.

SAVIANI, Dermeval. Política educacional brasileira: limites e perspectivas. Revista de Educação PUC Campinas, Campinas, n.24, jun, 2008, p.7-16.

_____. Escola e Democracia: teorias da educação, curvatura da vara, onze teses sobre a educação política. 29. Ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2007.

_____. Política educacional brasileira: limites e perspectivas. Revista de Educação PUC Campinas, Campinas, n.24, jun, 2008, p.7-16.

SECCHI, Leonardo. Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

SERAFIM, M. & DIAS, R. (2012). Análise de política: uma revisão da literatura. *Cadernos Gestão Social*, 3 (1):121-134.

SHIROMA, E. O; MORAES, M. C. C; EVANGELISTA, O. **Política Educacional**. Rio de Janeiro: DP&A, 2004.

SILVA, Pedro Henrique Carinhato e. Neoliberalismo, reforma do Estado e políticas sociais nas últimas décadas do século XX no Brasil. *Revista Aurora*, Marília, ano II, n. 3, p. 37-46, dez. 2009.

SILVA, Antonio Ozaí da. *Pedagogia Libertária e Pedagogia Crítica*. *Revista Espaço acadêmico*, nº 42, novembro de 2004. Disponível em: <http://www.espacoacademico.com.br/042/42pc_critica.htm>. Acesso em: 20 jul. 2015.

SILVA, Luizete C. F. Estado e Políticas de gestão financeira para a escola pública: a autonomia da escola no PDDE. 2005. 223 f. Dissertação (Mestrado em Educação). Universidade Federal Do Pará (PA), Belém. 2005.

SILVA, Marcelo Soares Pereira. Mudanças nos marcos regulatórias da educação brasileira no período de 2003 a 2010: uma análise das alterações na constituição federal e na LDB. Disponível em: <http://www.anpae.org.br/iberoamericano2012/trabalhos/_gt7>. Acesso em: 5 mai. 2016.

SOUZA JUNIOR, Luiz de. **O Fundef e o direito à educação básica**. [S.l.], 2000. Disponível em: <www.anped.org.br>. Acesso em: 27 jul. 2007.

SOUZA, Â. R. O financiamento da educação na escola: análise dos recursos disponíveis em 13 escolas públicas no estado do Paraná. In: GOUVEIA, A. B;_____.; TAVARES, T. M. (Orgs.). **Conversas sobre o financiamento da educação no Brasil**. Curitiba: Ed. da UFPR, 2006, p. 249-267.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, UFRGS, IFCH, ano 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006.

TAVARES, Moacir Gubert. Evolução da rede federal de educação profissional e tecnológica: as etapas históricas da educação profissional no Brasil. 2012. Disponível em: <<http://www.uces.br/etc/conferencias/index.php/anpedsul/9anpedsul/paper/viewFile/177/103>>. Acesso em: 11 set. 2016.

TOLEDO, Roberto Pompeu de. O Presidente segundo o sociólogo: entrevista de Fernando Henrique Cardoso a Roberto Pompeu de Toledo. São Paulo: Companhia das Letras, 1998.

VALENTE, Lucia de F. Permanências e mudanças na organização do trabalho escolar nas Geraes: uma análise do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) e do PDE- Escola. 2011. 203 f. Tese (Doutorado)- Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2011.

VEIGA, Ilma P. Alencastro. Perspectiva para reflexão em torno do projeto político pedagógico, In: *Escola: espaço do projeto político-pedagógico*. Campinas, SP: Ed. Papirus, 1998.

_____. RESENDE, Lúcia Maria Gonçalves (orgs.). Escola: espaço do projeto político-pedagógico. 13. ed. Campinas, SP: Papirus, 2008.

VIEIRA, Sofia Lerche. Política e Gestão da Educação Básica: revisitando conceitos simples. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Porto Alegre, v. 23, n. 1, p. 53-69, jan./abr. 2007.

VOSS, Dulce Mari da Silva. O Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE): contextos e discursos. Pelotas: Cadernos de Educação: FaE/PPGE/UFPel: Janeiro/abril 2011.

YANAGUITA, Adriana Inácio. A Descentralização da Gestão Financeira para a Escola. In: CONGRESSO ÍBERO-BRASILEIRO, 1., 2010, “Encontro público da educação: emergência de políticas e práticas de gestão local, regional e nacional”. Elvas/Pt; Mérida/Es; Cáceres/Es. **Anais...** Elvas/Pt; Mérida/Es; Cáceres/Es, 2010. P. 44.

_____. Financiamento da educação no Brasil (1990-2010): impactos no padrão de gestão do ensino fundamental. 2013. 142 f. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade Estadual Paulista, Faculdade de Filosofia e Ciências, Marília, 2013.

WU, Xun. Guia de políticas públicas: gerenciando processos / Xun Wu, M. Ramesh, Michael Howlett, Scott Fritzen; traduzido por Ricardo Avelar de Souza. – Brasília: Enap, 2014.

APÊNDICE A - Termo de Consentimento Informado



UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACED - PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO

Termo de Consentimento Informado – Entrevistado

Eu, Andréia da Silva Mafassoli, estou realizando uma pesquisa sobre as (re)formulações ocorridas no Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), desde o ano de sua implementação, em 1995, até o ano de 2015. A pesquisa envolve, principalmente, análise documental, buscando levantar e interpretar conteúdos, processos e movimentos da política, do início do programa até o período atual. O estudo tem por objetivo analisar as (re)formulações ocorridas na política pública PDDE no que concerne à sua incidência na gestão escolar e financeira das escolas públicas brasileiras, decorridos 20 anos de sua implementação. Esta pesquisa faz parte da minha tese de doutorado em Educação, na linha de pesquisa Políticas e Gestão de Processos Educacionais, do Programa de Pós-graduação da Faculdade de Educação, na Universidade Federal do Rio Grande do Sul, sob orientação da Profª. Drª. Nalú Farenzena.

A participação nesta pesquisa, como entrevistado, não oferece risco ou prejuízo a pessoas. Se no decorrer da entrevista o/a participante resolver não mais continuar terá toda a liberdade de fazê-lo, sem que isso lhe acarrete qualquer prejuízo.

Comprometo-me a esclarecer devida e adequadamente qualquer dúvida ou questionamento que eventualmente o/a participante venha a ter no momento da pesquisa ou posteriormente através do telefone (051)93344714 ou, ainda, pelo e-mail andreiamafassoli@ibest.com.br.

Após ter sido devidamente informado/a de todos os aspectos desta pesquisa e ter esclarecido todas as minhas dúvidas, eu, Vander Oliveira Borges, concordo em participar desta pesquisa como entrevistado sim () não.

Em caso positivo:

Concordo com a identificação de meu cargo/função nos relatórios da pesquisa:

sim () não.

Concordo com a gravação da entrevista: sim () não.

Brasília, 23 de outubro de 2015.



Andréia da Silva Mafassoli



Vander Oliveira Borges



UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACED - PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO

Termo de Consentimento Informado – Entrevistado

Eu, Andréia da Silva Mafassioli, estou realizando uma pesquisa sobre as *(re)formulações ocorridas no Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), desde o ano de sua implementação, em 1995, até o ano de 2015*. A pesquisa envolve, principalmente, análise documental, buscando levantar e interpretar conteúdos, processos e movimentos da política, do início do programa até o período atual. O estudo tem por objetivo analisar as (re)formulações ocorridas na política pública PDDE no que concerne à sua incidência na gestão escolar e financeira das escolas públicas brasileiras, decorridos 20 anos de sua implementação. Esta pesquisa faz parte da minha tese de doutorado em Educação, na linha de pesquisa Políticas e Gestão de Processos Educacionais, do Programa de Pós-graduação da Faculdade de Educação, na Universidade Federal do Rio Grande do Sul, sob orientação da Prof^a. Dr^a. Nalú Farenzena.

A participação nesta pesquisa, como entrevistado, não oferece risco ou prejuízo a pessoas. Se no decorrer da entrevista o/a participante resolver não mais continuar terá toda a liberdade de fazê-lo, sem que isso lhe acarrete qualquer prejuízo.

Comprometo-me a esclarecer devida e adequadamente qualquer dúvida ou questionamento que eventualmente o/a participante venha a ter no momento da pesquisa ou posteriormente através do telefone (051)93344714 ou, ainda, pelo e-mail andreamafassioli@ibest.com.br.

Após ter sido devidamente informado/a de todos os aspectos desta pesquisa e ter esclarecido todas as minhas dúvidas, eu, Jose Maria Rodriguez de Souza, concordo em participar desta pesquisa como entrevistado sim () não.

Em caso positivo:

Concordo com a identificação de meu cargo/função nos relatórios da pesquisa:

sim () não.

Concordo com a gravação da entrevista: sim () não.

Brasília, 23 de outubro de 2015.



Andréia da Silva Mafassioli



Entrevistado/a



UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACED - PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO

Termo de Consentimento Informado – Entrevistado

Eu, Andréia da Silva Mafassioli, estou realizando uma pesquisa sobre as *(re)formulações ocorridas no Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), desde o ano de sua implementação, em 1995, até o ano de 2015*. A pesquisa envolve, principalmente, análise documental, buscando levantar e interpretar conteúdos, processos e movimentos da política, do início do programa até o período atual. O estudo tem por objetivo analisar as *(re)formulações ocorridas na política pública PDDE no que concerne à sua incidência na gestão escolar e financeira das escolas públicas brasileiras, decorridos 20 anos de sua implementação*. Esta pesquisa faz parte da minha tese de doutorado em Educação, na linha de pesquisa Políticas e Gestão de Processos Educacionais, do Programa de Pós-graduação da Faculdade de Educação, na Universidade Federal do Rio Grande do Sul, sob orientação da Profª. Drª. Nalú Farenzena.

A participação nesta pesquisa, como entrevistado, não oferece risco ou prejuízo a pessoas. Se no decorrer da entrevista o/a participante resolver não mais continuar terá toda a liberdade de fazê-lo, sem que isso lhe acarrete qualquer prejuízo.

Comprometo-me a esclarecer devida e adequadamente qualquer dúvida ou questionamento que eventualmente o/a participante venha a ter no momento da pesquisa ou posteriormente através do telefone (051)93344714 ou, ainda, pelo e-mail andreiamafassioli@ibest.com.br.

Após ter sido devidamente informado/a de todos os aspectos desta pesquisa e ter esclarecido todas as minhas dúvidas, eu, ADALBERTO DOMINGOS DA PAZ, concordo em participar desta pesquisa como entrevistado sim () não.

Em caso positivo:

Concordo com a identificação de meu cargo/função nos relatórios da pesquisa:

sim () não.

Concordo com a gravação da entrevista: () sim () não.

Brasília

23 de outubro de 2015

Andréia da Silva Mafassioli

Entrevistado/a

APÊNDICE B - Roteiro da Entrevista Semiestruturada**Dados de Identificação**

Nome da Instituição:

Dados do entrevistado:

Cargo:

E-mail:

Telefone de contato:

Tempo na função:

- a) Qual a função e o trabalho que realiza aqui no FNDE?
- b) Qual a sua participação na formulação do PDDE?
- c) O que motivou a criação de um programa que repassaria dinheiro direto para as escolas públicas?
- d) Quem construiu o PDDE? Quais os principais desafios para conceber e implantar o Programa. Principais apoios e entraves.
- e) Quais os objetivos iniciais dessa política?
- f) Como funcionava o PDDE inicialmente
- g) No período inicial de sua implantação, em 1995, qual era a fonte de recursos do PDDE?
- h) No início o PDDE atendia quais regiões do País e quais etapas de ensino?
- i) Havia intenções iniciais na implantação da política que não puderam ser levadas a cabo?
- j) Quem são os responsáveis pela gestão do PDDE no FNDE e no MEC? Há envolvimento de outros ministérios ou órgãos?
- k) Quem acompanha mais diretamente a execução do PDDE?
- l) Antes do PDDE havia recursos repassados às escolas públicas?
- m) Qual o volume de recursos disponibilizado pelo FNDE/MEC para execução do PDDE?
- n) Quais os aspectos positivos que você identifica na execução do PDDE ao longo dos anos?
- o) Quais os maiores entraves na execução do PDDE ao longo dos anos?
- p) Você pode indicar, entre os diferentes governos que deram continuidade ao PDDE, quais foram as principais mudanças ocorridas?
- q) Existe algum tipo de estudo sobre o PDDE nesta autarquia que avaliou a sua implementação nestes 20 anos?

APÊNDICE C - Normas do PDDE, por ciclo de governo – 1995-2015

CICLO GOVERNO FERNANDO HENRIQUE CARDOSO 1995 – 1998 /1999 – 2002	
1º MANDATO FERNANDO HENRIQUE CARDOSO 1995-1998	
1. RESOLUÇÃO Nº 12, DE 10 DE MAIO DE 1995. PMDE	Cria o Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (PMDE) , visando à assistência financeira do FNDE (transferência de recursos) às escolas estaduais, do DF e municipais que ministram o Ensino fundamental.
2. RESOLUÇÃO Nº 03, DE 04 DE MARÇO DE 1997. PMDE	Estabelece os critérios e formas de transferências de recursos financeiros às escolas públicas do ensino fundamental das redes estadual, do Distrito Federal e municipal e às escolas de educação especial mantidas por ONGs, sem fins lucrativos, à conta do PMDE.
3. RESOLUÇÃO/CD/FNDE Nº 6, DE 13 DE MAIO DE 1998	Dispõe sobre os valores dos repasses de recursos financeiros aos Estados e Municípios, no exercício de 1998, para atendimentos aos Programas de Alimentação Escolar, PNAE e PMDE.
MEDIDA PROVISÓRIA NO 1.784, DE 14 DE DEZEMBRO DE 1998. PDDE	Dispõe sobre o repasse de recursos financeiros do Programa Nacional de Alimentação Escolar, institui o Programa Dinheiro Direto na Escola , e dá outras providências.
2º MANDATO FERNANDO HENRIQUE CARDOSO 1999 – 2002	
4. RESOLUÇÃO Nº 3, DE 21 DE JANEIRO DE 1999.	Dispõe sobre a transferência pelo FNDE de recursos financeiros consignados em seu orçamento do PDDE em favor das escolas públicas do ensino fundamental das redes estadual, do DF e municipal e escolas de educação especial, mantidas por ONGs, sem fins lucrativos, de forma a contribuir, supletivamente, para a manutenção de cada estabelecimento de ensino.
5. RESOLUÇÃO/CD/FNDE Nº 8, DE 08 DE MARÇO DE 2000.	Dispõe sobre os critérios e forma de transferência dos recursos do PDDE.
6. RESOLUÇÃO Nº 24, DE 5 DE OUTUBRO DE 2000 (*)	Altera a Resolução/CD/FNDE nº 08, de 8 de março de 2000, e dá outras providências. * saldos reprogramados para o exercício seguinte.
7. RESOLUÇÃO CD/FNDE Nº 9, DE 20 DE MARÇO DE 2001.	Dispõe sobre os critérios e as formas de transferência e de prestação de contas dos recursos destinados a execução do PDDE, e da outras providencias.
MEDIDA PROVISÓRIA Nº 2100-30, DE 23 DE MARÇO DE 2001	Dispõe sobre o repasse de recursos financeiros do Programa Nacional de Alimentação Escolar, institui o PDDE, altera a Lei no 9.533, de 10 de dezembro de 1997.
MEDIDA PROVISÓRIA Nº 2100-31, DE 24 DE ABRIL DE 2001	Dispõe sobre o repasse de recursos financeiros do Programa Nacional de Alimentação Escolar, institui o PDDE, altera a Lei nº 9.533, de 10 de dezembro de 1997.
8. RESOLUÇÃO Nº 15, DE 7 DE JUNHO DE 2001	Dispõe sobre os critérios e as formas de transferência e de prestação de contas dos recursos do PDDE, destinados ao atendimento das escolas de educação especial , e dá outras providências.
MEDIDA PROVISÓRIA Nº 2.178-36, DE 24 DE AGOSTO DE 2001.	Dispõe sobre o repasse de recursos financeiros do Programa Nacional de Alimentação Escolar, institui o PDDE, altera a Lei nº 9.533, de 10 de dezembro de 1997.
9. RESOLUÇÃO Nº 6, DE 25 DE FEVEREIRO DE 2002. Ministro: PAULO RENATO SOUZA	Altera o prazo previsto no inciso II, § 1º, art. 5º da Resolução nº 009, de 20/03/2001, para os municípios e as secretarias de educação dos estados e do DF apresentarem os documentos exigidos com vistas à liberação dos recursos do PDDE, no ano de 2002.
CICLO GOVERNO LULA DA SILVA 2003-2006 /2007 - 2010	
1º MANDATO GOVERNO LULA DA SILVA 2003-2006	
10. RESOLUÇÃO/CD/FNDE Nº 3, DE 27 DE FEVEREIRO DE 2003	Dispõe sobre os critérios e as formas de transferência e de prestação de contas dos recursos destinados à execução do PDDE,

Ministro: CRISTOVAM BUARQUE	e dá outras providências.
11. RESOLUÇÃO/CD/FNDE Nº 4, DE 27 DE MARÇO DE 2003	Dispõe sobre os critérios de atendimento e as formas de transferência e de prestação de contas dos recursos do PDDE, destinados às escolas de educação especial e dá outras providências.
12. RESOLUÇÃO/CD/FNDE Nº 41, DE 29 DE OUTUBRO DE 2003	Acrescenta parágrafo ao art. 5.º da Resolução/CD/FNDE n.º 3, de 27 de fevereiro de 2003, que dispõe sobre os critérios e as formas de transferência e de prestação de contas dos recursos destinados à execução do PDDE, e dá outras providências.
13. RESOLUÇÃO/CD/FNDE Nº 56, DE 11 DE DEZEMBRO DE 2003	Acrescenta §§ 1º e 2º ao art. 3º da Resolução/ CD/FNDE Nº 003, de 27 de fevereiro de 2003, que dispõe sobre os critérios e as formas de transferência e de prestação de contas dos recursos destinados à execução do PDDE, e dá outras providências.
14. RESOLUÇÃO/CD/FNDE Nº 10, DE 22 DE MARÇO DE 2004 Ministro: TARSO GENRO	Dispõe sobre os critérios e as formas de transferência e de prestação de contas dos recursos destinados à execução do PDDE e dá outras providências. Reformulação: novo fator k 1º reajuste do Programa
15. RESOLUÇÃO/CD/FNDE Nº 16, DE 19 DE ABRIL DE 2004 REPASSE EMERGENCIAL DESASTRE NATURAL	Dispõe sobre os critérios e as formas de transferência e de prestação de contas dos recursos destinados à execução do PDDE a Título Emergencial, excepcionalmente para atender escolas públicas municipais e estaduais do ensino fundamental, situadas em áreas afetadas por desastre natural provocado por fortes chuvas.
16. RESOLUÇÃO Nº 31, DE 22 DE JUNHO DE 2004 REPASSE EMERGENCIAL DESASTRE NATURAL	Estende o atendimento do PDDE a Título Emergencial às escolas danificadas por desastre natural provocado pela tempestade violenta produzida por grandes massas de ar, nos Estados de SC e RS, e altera a Resolução FNDE/CD/Nº 16, de 19 de abril de 2004.
17. RESOLUÇÃO/CD/FNDE Nº 37, DE 28 DE JULHO DE 2004	Altera a Resolução/FNDE/CD nº 10, de 22 de março de 2004, para estender e operacionalizar, em caráter excepcional, o atendimento do PDDE às unidades escolares, com matrícula inferior a 21 integrantes das redes públicas estadual e municipal do ensino fundamental, do Estado de Santa Catarina.
18. RESOLUÇÃO Nº 52, DE 25 DE OUTUBRO DE 2004.	Dispõe sobre a criação do Programa Escola Aberta: Educação, Cultura, Esporte e Trabalho para a Juventude.
19. RESOLUÇÃO/CD/FNDE Nº 17, DE 9 DE MAIO DE 2005 Ministro: FERNANDO HADDAD	Dispõe sobre os critérios e as formas de transferência e de prestação de contas dos recursos destinados à execução do PDDE e dá outras providências.
20. RESOLUÇÃO/CD/FNDE Nº 43, DE 11 DE NOVEMBRO DE 2005	Dispõe sobre os critérios e as formas de transferência e de prestação de contas dos recursos destinados à execução do PDDE e dá outras providências.
21. RESOLUÇÃO/CD/FNDE Nº 3, DE 3 DE MARÇO DE 2006	Estabelece os documentos necessários à comprovação de regularidade para transferência de recursos e para habilitação ao PDDE e ao PAED em 2006.
22. RESOLUÇÃO/CD/FNDE Nº 6, DE 28 DE MARÇO DE 2006 ESCOLA ABERTA FUNDESCOLA	Dispõe sobre os processos de adesão e habilitação e as formas de execução e prestação de contas referentes ao PDDE e dá outras providências. 1º Os recursos financeiros referentes à implementação do PAPE e/ou PME serão transferidos, exclusivamente, a escolas públicas de ensino fundamental regular dos municípios, localizados nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste , integrantes da matriz 2 de atendimento definida pelo Fundescola.
23. RESOLUÇÃO Nº 27, DE 14 DE JULHO DE 2006.	Dispõe sobre os processos de adesão e habilitação e as formas de execução e prestação de contas, referentes ao PDDE, e dá outras providências.
2º MANDATO GOVERNO LULA DA SILVA 2007 – 2010	
24 RESOLUÇÃO/CD/FNDE Nº 7, DE 24 DE ABRIL DE 2007	Estabelece os documentos necessários à comprovação de regularidade para transferência de recursos e para habilitação ao PDDE e ao Paed em 2007.
PORTARIA NORMATIVA INTERMINISTERIAL Nº- 17, DE 24	Institui o Programa Mais Educação , que visa fomentar a educação integral de crianças, adolescentes e jovens, por meio do

DE ABRIL DE 2007. PROGRAMA MAIS EDUCAÇÃO	apoio a atividades socioeducativas no contra turno escolar.
25 RESOLUÇÃO Nº 9, DE 24 DE ABRIL DE 2007.	Dispõe sobre os processos de adesão e habilitação e as formas de execução e prestação de contas referentes ao PDDE, e dá outras providências.
26 RESOLUÇÃO/CD/FNDE Nº 55, DE 3 DE DEZEMBRO DE 2007 ESCOLA ABERTA ProInfo PDE ESCOLA	Estabelece incremento nos repasses destinados ao desenvolvimento de atividades educativas e recreativas, nos finais de semana, pelas escolas de que trata o art. 10 da Resolução/CD/FNDE nº 9, de 24 de abril de 2007, autoriza repasses de recursos voltados à implementação do PDE Escola e dá outras providências. [...] laboratório de informática, composto de microcomputadores com estabilizador e impressora, por meio do ProInfo do MEC , serão contempladas com parcela suplementar.
DECRETO Nº 6.300, DE 12 DE DEZEMBRO DE 2007	Dispõe sobre o Programa Nacional de Tecnologia Educacional - ProInfo.
27 RESOLUÇÃO/CD/FNDE Nº 13, 28 DE ABRIL DE 2008 Resolução FNDE nº 19/2008	Estabelece os documentos necessários à comprovação de regularidade para transferência de recursos e para habilitação de entidades estaduais, municipais, do DF e entidades privadas sem fins lucrativos, bem como das entidades mantenedoras das escolas de educação especial, beneficiárias do PDDE, para o ano de 2008.
28 RESOLUÇÃO/CD/FNDE Nº 19, DE 15 DE MAIO DE 2008. ESCOLA ABERTA ; ESCOLA ACESSÍVEL; ProInfo; PDE ESCOLA; MAIS EDUCAÇÃO 50% PARCELA EXTRA PDDE	Dispõe sobre os processos de adesão e habilitação e as formas de execução e prestação de contas referentes ao PDDE, e dá outras providências. Parcela extra de 50% do PDDE , a título de incentivo, destinada a todas as escolas públicas rurais e escolas públicas urbanas que cumpriram as metas intermediárias do IDEB .
29 RESOLUÇÃO/CD/FNDE Nº 43, DE 14 DE OUTUBRO DE 2008 EDUCAÇÃO INTEGRAL ACESSIBILIDADE	Altera a Resolução nº 19, de 15 de maio de 2008, do Conselho Deliberativo do FNDE, referente ao PDDE. Indica e limita o nº de escolas com Educação Integral e Escola Acessível (critérios).
30 RESOLUÇÃO/CD/FNDE Nº 52, DE 19 DE DEZEMBRO DE 2008	Autoriza, em caráter excepcional e emergencial, incremento nos repasses do PDDE a escolas em municípios do Estado de SC que menciona, e dá outras providências.
MEDIDA PROVISÓRIA Nº 455, DE 28 DE JANEIRO DE 2009. AMPLIAÇÃO DO PDDE ABRANGE TODA A EDUCAÇÃO BÁSICA	Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do PDDE aos alunos da educação básica , altera a Lei nº 10.880, de 9 de junho de 2004, e dá outras providências.
31 RESOLUÇÃO/CD/FNDE Nº 4, DE 17 DE MARÇO DE 2009 (RETIFICADA) EDUCAÇÃO INTEGRAL	Dispõe sobre os processos de adesão e habilitação e as formas de execução e prestação de contas referentes ao PDDE, e dá outras providências.
LEI Nº 11.947, DE 16 DE JUNHO DE 2009. Lei da Merenda Escolar, Lei de Alimentação Escolar, Lei do PDDE	Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do PDDE aos alunos da educação básica;
32. RESOLUÇÃO/CD/FNDE Nº 41, DE 6 DE AGOSTO DE 2009	Altera o art. 14 da Resolução/CD/FNDE nº 4, de 17 de março de 2009, referente ao PDDE.
33. RESOLUÇÃO/CD/FNDE Nº 43, 11 DE AGOSTO DE 2009	Autoriza, em caráter excepcional e emergencial, incremento nos repasses do PDDE, destinados a escolas em municípios que menciona, e dá outras providências.
34. RESOLUÇÃO/CD/FNDE Nº 52, DE 25 DE SETEMBRO DE 2009	Altera o § 1º do art. 13 da Resolução nº 4, de 17 de março de 2009, referente ao PDDE.
35. RESOLUÇÃO/CD/FNDE Nº 58, DE 20 DE NOVEMBRO DE 2009	Altera o § 7º do art. 16 da Resolução nº 4, de 17 de março de 2009, referente ao PDDE.
36. RESOLUÇÃO/CD/FNDE Nº 59, DE 20 DE NOVEMBRO DE 2009 MUNICIPIOS DE SC	Inclui novos beneficiários do incremento nos repasses do PDDE, destinados a escolas em municípios que menciona, e dá outras providências.
37. RESOLUÇÃO/CD/FNDE Nº 61, DE 30 DE NOVEMBRO DE 2009	Autoriza a transferência de recursos financeiros para melhoria das condições de infraestrutura das escolas públicas das redes

Melhoria condições de infraestrutura das escolas públicas das redes municipais localizadas no campo	municipais localizadas no campo que possuam alunos matriculados nas séries iniciais do ensino fundamental em classes multisseriadas , no âmbito do PDDE.
38. RESOLUÇÃO/CD/FNDE Nº 62, DE 14 DE DEZEMBRO DE 2009 Construção de cobertura nas quadras esportivas	Autoriza a transferência de recursos financeiros destinados a reforma, ampliação e construção de cobertura nas quadras esportivas ou nos espaços destinados ao esporte e ao lazer nas escolas públicas participantes do Programa Mais Educação, no âmbito do PDDE.
39. RESOLUÇÃO/CD/FNDE Nº 63, DE 15 DE DEZEMBRO DE 2009 PROGRAMA ENSINO MÉDIO INOVADOR	Autoriza destinação de recursos às unidades escolares de ensino médio regular não profissionalizante das redes dos Estados e do Distrito Federal selecionadas para integrem o Programa Ensino Médio Inovador , no âmbito do PDDE.
40. RESOLUÇÃO/CD/FNDE Nº 64, DE 16 DE DEZEMBRO DE 2009	Inclui novos beneficiários do incremento nos repasses do PDDE , destinados a escolas que menciona, e dá outras providências.
41. RESOLUÇÃO/CD/FNDE Nº 3, DE 1º DE ABRIL DE 2010 (REPUBLICADA EM 16/4/2010) Parcela extra de 50% do PDDE	Dispõe sobre os processos de adesão e habilitação e as formas de execução e prestação de contas referentes ao PDDE, e dá outras providências.
CICLO GOVERNO DILMA ROUSSEFF 2011 - 2014 / 2015	
1º MANDATO GOVERNO DILMA ROUSSEFF 2011-2014	
42. RESOLUÇÃO/CD/FNDE Nº 9, DE 2 DE MARÇO DE 2011 CONSOLIDAÇÃO DE PESQUISAS DE PREÇOS FERNANDO HADDAD	Estabelece os procedimentos a serem adotados para aquisição de materiais e bens e contratação de serviços, com os repasses efetuados à custa do PDDE, pelas UEx e Entidades Mantenedoras, de que trata o inciso I, § 2º, do art. 22 da Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009.
43. RESOLUÇÃO Nº 17, DE 19 DE ABRIL DE 2011. Parcela extra de 50% PDDE	Dispõe sobre os procedimentos de adesão e habilitação e as formas de execução e prestação de contas referentes ao PDDE, e dá outras providências.
44. RESOLUÇÃO Nº 26, DE 24 DE MAIO DE 2011. ÁGUA NA ESCOLA	Dispõe sobre a destinação de recursos financeiros , nos moldes e sob a égide da Res. nº 17, de 19 de abril de 2011, para garantir o abastecimento de água em condições apropriadas para consumo em escolas públicas.
45. RESOLUÇÃO Nº 25, DE 24 DE MAIO DE 2011. PDE ESCOLA	Dispõe sobre a destinação de recursos financeiros , nos moldes e sob a égide da Res. nº 17, de 19 de abril de 2011, a escolas públicas da educação básica para a implementação do PDE Escola .
46. RESOLUÇÃO Nº 27, DE 2 DE JUNHO DE 2011. SALAS DE RECURSOS MULTIFUNCIONAIS EM 2009 E INTEGRARÃO O PROGRAMA ESCOLA ACESSÍVEL EM 2011.	Dispõe sobre a destinação de recursos financeiros , nos moldes e sob a égide da Res. nº 17, de 19 de abril de 2011, a escolas públicas municipais, estaduais e do DF da educação básica, com matrículas de alunos público alvo da educação especial em classes comuns do ensino regular, que tenham sido contempladas com salas de recursos multifuncionais em 2009 e integrarão o Programa Escola Acessível em 2011 .
47. RESOLUÇÃO Nº 35, DE 19 DE JULHO DE 2011. ESCOLA ABERTA	Dispõe sobre a destinação de recursos financeiros , nos moldes e sob a égide da Res. nº 17, de 19 de abril de 2011, a escolas públicas municipais, estaduais e distritais, com vistas a assegurar o seu funcionamento nos finais de semana .
48. RESOLUÇÃO/CD/FNDE Nº 38, DE 21 DE JULHO DE 2011	Altera os incisos IV e V, os §§ 2º, 3º e 4º do art. 3º, renumerando os seguintes, e os incisos III e IV do art. 6º da Res. nº 9, de 2 de março de 2011, que estabelece os procedimentos a serem adotados para aquisição de materiais e bens e contratação de serviços, com os repasses efetuados à custa do PDDE, pelas UEx e Entidades Mantenedoras (EM), de que trata o inciso I, § 2º, do art. 22 da Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009.
49. RESOLUÇÃO/CD/FNDE Nº 7, DE 12 DE ABRIL DE 2012 Ministro: ALOIZIO MERCADANTE Parcela extra de 50%,	Dispõe sobre os procedimentos de adesão e habilitação e as formas de execução e prestação de contas referentes ao PDDE, e dá outras providências. (UNIVERSAL)
50. RESOLUÇÃO/CD/FNDE Nº 21, DE	Destina recursos financeiros, nos moldes e sob a égide da

<p>22 DE JUNHO DE 2012 Ministro: JOSÉ HENRIQUE PAIM FERNANDES PROGRAMAS MAIS EDUCAÇÃO ESCOLA ABERTA.</p>	<p>Res./CD/FNDE nº 7 de 12/4/2012, a escolas públicas municipais, estaduais e do DF, para assegurar que essas realizem atividades de educação integral e funcionem nos finais de semana, em conformidade com os Programas Mais Educação e Escola Aberta.</p>
<p>51. RESOLUÇÃO Nº 22, DE 22 DE JUNHO DE 2012.</p>	<p>Dispõe sobre a destinação de recursos financeiros, nos moldes e sob a égide da Res./CD/FNDE, nº 7 de 12 de abril de 2012, a escolas públicas da educação básica para a implementação do PDE Escola.</p>
<p>LEI Nº 12.695, DE 25 DE JULHO DE 2012. Lei do PAR - incluir os polos presenciais do sistema UAB na assistência financeira do PDDE.</p>	<p>Dispõe sobre o apoio técnico ou financeiro da União no âmbito do Plano de Ações Articuladas; altera a Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, para incluir os polos presenciais do sistema UAB na assistência financeira do PDDE; altera a Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, para contemplar com recursos do FUNDEB as instituições comunitárias que atuam na educação do campo; altera a Lei nº 10.880, de 9 de junho de 2004, para dispor sobre a assistência financeira da União no âmbito do Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à EJA; altera a Lei nº 8.405, de 9 de janeiro de 1992; e dá outras providências.</p>
<p>52. RESOLUÇÃO/CD/FNDE Nº 27, DE 27 DE JULHO DE 2012 SALAS DE RECURSOS MULTIFUNCIONAIS EM 2010 E 2011 PROGRAMA ESCOLA ACESSÍVEL 2012.</p>	<p>Dispõe sobre a destinação de recursos financeiros, nos moldes e sob a égide da Res. nº 7, de 12 de abril de 2012, a escolas públicas municipais, estaduais e do DF da educação básica, com matrículas de alunos público alvo da educação especial em classes comuns do ensino regular, que tenham sido contempladas com salas de recursos multifuncionais em 2010 e 2011 e integram o Programa Escola Acessível em 2012.</p>
<p>53. RESOLUÇÃO Nº 30, DE 3 DE AGOSTO DE 2012 MAIS CULTURA NAS ESCOLAS</p>	<p>Dispõe sobre a destinação de recursos financeiros, nos moldes e sob a égide da Res. nº 7, de 12 de abril de 2012, a escolas públicas municipais, estaduais e do DF, que possuam alunos matriculados no EF e EM registrados no Censo do ano anterior ao do atendimento, com vistas a assegurar a realização de atividades culturais, por intermédio do Mais Cultura nas Escolas, de forma a potencializar as ações dos Programas Mais Educação e Ensino Médio Inovador.</p>
<p>54. RESOLUÇÃO Nº 32, DE 13 DE AGOSTO DE 2012. ÁGUA NA ESCOLA</p>	<p>Destinar recursos financeiros de custeio e de capital, nos moldes e sob a égide da Res. nº 7, de 12 de abril de 2012, a escolas municipais, estaduais e distritais da rede pública de ensino da educação básica, localizadas no campo, a fim de garantir o abastecimento de água em condições apropriadas para consumo e esgotamento sanitário.</p>
<p>55. RESOLUÇÃO Nº 36, DE 21 DE AGOSTO DE 2012.</p>	<p>Destinar recursos financeiros, nos moldes e sob a égide da Res. nº 7, 12 de abril de 2012, a escolas públicas municipais, estaduais e distritais, localizadas no campo, que tenham estudantes matriculados no ensino fundamental, a fim de propiciar adequação e benfeitoria na infraestrutura física dessas unidades educacionais [...].</p>
<p>56 RESOLUÇÃO Nº 5, DE 7 DE MARÇO DE 2013</p>	<p>Dispõe sobre o recebimento das prestações de contas do PDDE, PNATE e PNAE, relativas às competências de 2011 e 2012, e dá outras providências.</p>
<p>57 RESOLUÇÃO Nº 10, DE 18 DE ABRIL DE 2013. NOVA TABELA: soma do valor fixo, com o valor variável.</p>	<p>Dispõe sobre os critérios de repasse e execução do PDDE, em cumprimento ao disposto na Lei 11.947, de 16 de junho de 2009. (UNIVERSAL)</p>
<p>57 RESOLUÇÃO Nº 11, DE 7 DE MAIO DE 2013 (*) PROGRAMA ATLETA NA ESCOLA Ministro: JOSÉ HENRIQUE PAIM</p>	<p>Dispõe sobre a destinação de recursos financeiros, nos moldes operacionais e regulamentares do PDDE, a escolas públicas municipais, estaduais e distritais, [...]a fim de favorecer a disseminação da prática esportiva e o desenvolvimento de valores olímpicos e paraolímpicos entre os jovens e adolescentes, [...] Programa Atleta na Escola.</p>
<p>58 RESOLUÇÃO Nº 18, DE 21 DE MAIO DE 2013.</p>	<p>Dispõe sobre a destinação de recursos financeiros, nos moldes operacionais e regulamentares do PDDE, a escolas públicas municipais, estaduais e distritais que possuam alunos matriculados</p>

ESCOLA SUSTENTÁVEL	na educação básica, [...] a fim de favorecer a melhoria da qualidade de ensino e a promoção da sustentabilidade socioambiental nas unidades escolares.
59 RESOLUÇÃO Nº 19, DE 21 DE MAIO DE 2013.	Dispõe sobre a destinação de recursos financeiros, nos moldes operacionais e regulamentares do PDDE, a escolas públicas municipais, estaduais e do DF da educação básica, com matrículas de alunos público alvo da educação especial em classes comuns do ensino regular, que tenham sido contempladas com salas de recursos multifuncionais.
60 RESOLUÇÃO Nº 31, DE 22 DE JULHO DE 2013 PROGRAMA ENSINO MÉDIO INOVADOR (PROEMI)	Dispõe sobre a destinação de recursos financeiros , nos moldes operacionais e regulamentares do PDDE, às escolas públicas dos Estados e do DF de ensino médio selecionadas pelas respectivas secretarias de educação que aderirem ao Programa Ensino Médio Inovador (ProEMI) , com vistas a apoiar e fortalecer o desenvolvimento de propostas curriculares inovadoras nesse nível de ensino.
61 RESOLUÇÃO Nº 32, DE 2 DE AGOSTO DE 2013 ESCOLAS DO CAMPO	Dispõe sobre a destinação de recursos financeiros , nos moldes operacionais e regulamentares PDDE, a escolas públicas municipais, estaduais e distritais, localizadas no campo , que tenham estudantes matriculados nas escolas de educação básica, a fim de propiciar adequação e benfeitoria na infraestrutura física [...].
62 RESOLUÇÃO Nº 33, DE 9 DE AGOSTO DE 2013 ESCOLAS DO CAMPO ÁGUA NA ESCOLA	Dispõe sobre a destinação de recursos financeiros, nos moldes operacionais e regulamentares do PDDE, a escolas públicas municipais, estaduais e distritais da educação básica, localizadas no campo , a fim de garantir abastecimento de água em condições apropriadas para consumo e esgotamento sanitário nas unidades escolares beneficiadas.
63 RESOLUÇÃO Nº 34, DE 6 DE SETEMBRO DE 2013 PROGRAMA MAIS EDUCAÇÃO	Destina recursos financeiros, nos moldes operacionais e regulamentares do PDDE, a escolas públicas municipais, estaduais e do DF, para assegurar que essas realizem atividades de educação integral nos finais de semana, em conformidade com o Programa Mais Educação.
64 RESOLUÇÃO Nº 40, DE 16 DE OUTUBRO DE 2013.	Altera o Parágrafo 5º do Artigo 4º da Res. nº 34, de 6 de setembro de 2013 que destina recursos financeiros, nos moldes operacionais e regulamentares do PDDE, a escolas públicas municipais, estaduais e do DF, para assegurar que essas realizem atividades de educação integral e funcionem nos finais de semana, em conformidade com o Programa Mais Educação.
65 RESOLUÇÃO Nº 49, DE 11 DE DEZEMBRO DE 2013. PDE ESCOLA	Dispõe sobre a destinação de recursos financeiros, nos moldes operacionais e regulamentares do PDDE, a escolas públicas da educação básica para implementação PDE Escola.
67 RESOLUÇÃO Nº 4, DE 31 DE MARÇO DE 2014. MAIS CULTURA NAS ESCOLAS	Dispõe sobre a destinação de recursos financeiros, nos moldes operacionais e regulamentares do PDDE, a escolas públicas municipais, estaduais e do DF, que possuam alunos matriculados no ensino fundamental e médio, com vistas a assegurar a realização de atividades culturais, por intermédio do Mais Cultura nas Escolas , de forma a potencializar as ações dos Programas Mais Educação e Ensino Médio Inovador.
68. RESOLUÇÃO Nº 5, DE 31 DE MARÇO DE 2014. DUAS PARCELAS OS RECURSOS REFERENTES A 2014	Dispõe sobre a efetivação das transferências de recursos, destinados ao PDDE e demais ações vinculadas referentes ao exercício 2014.
69 RESOLUÇÃO Nº 14, DE 9 DE JUNHO DE 2014 PROGRAMA MAIS EDUCAÇÃO	Destina recursos financeiros, nos moldes operacionais e regulamentares do PDDE, a escolas públicas municipais, estaduais e do DF, para assegurar que essas realizem atividades de educação integral e funcionem nos finais de semana, Programa Mais Educação.
70 RESOLUÇÃO Nº 15, DE 10 DE JULHO DE 2014.	Dispõe sobre as prestações de contas das entidades beneficiadas pelo PDDE e suas ações agregadas.
71 RESOLUÇÃO Nº 18, DE 3 DE SETEMBRO DE 2014	Dispõe sobre a destinação de recursos financeiros, nos moldes operacionais e regulamentares do PDDE, a escolas públicas da

ESCOLAS SUSTENTÁVEIS DO PDDE INTERATIVO.	educação básica, a fim de favorecer a melhoria da qualidade de ensino e a promoção da sustentabilidade socioambiental nas unidades escolares.
72 RESOLUÇÃO Nº 25, DE 12 DE DEZEMBRO DE 2014 Atividade Esporte da Escola/Atletismo Ministro: JOSÉ HENRIQUE PAIM	Dispõe sobre a transferência de recursos financeiros na categoria de custeio, nos moldes operacionais e regulamentares do PDDE, às escolas do ensino fundamental, participantes do Programa Mais Educação que optarem por desenvolver a atividade Esporte da Escola /Atletismo e múltiplas vivências esportivas.
2º MANDATO GOVERNO DILMA ROUSSEFF 2015	
73. RESOLUÇÃO Nº 2, DE 30 DE MARÇO DE 2015.	Altera o § 3º do art. 2º da Res. nº 15, de 10 de julho de 2014, do Conselho Deliberativo do FNDE, que dispõe sobre as prestações de contas das entidades beneficiadas pelo PDDE e de suas ações agregadas.
74 RESOLUÇÃO Nº 16, DE 9 DE DEZEMBRO DE 2015 Crise política e financeira Atraso nos repasses Cortes orçamentários	Dispõe sobre a transferência de recursos e a utilização de saldos nas contas bancárias para fins de cálculo dos valores a serem transferidos às escolas beneficiárias do PDDE.

Fonte: elaborado pela autora a partir dos documentos normativos citados.