



**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA - UNB**  
**FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO, CONTABILIDADE E CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO E**  
**DOCUMENTAÇÃO - FACE**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO - PPGA**  
**CURSO DE MESTRADO EM GESTÃO SOCIAL E TRABALHO - PPGST**

**LILCY BEZERRA AZEVEDO**

**IMPACTO DO FINANCIAMENTO DIRETO ÀS ESCOLAS: UM**  
**ESTUDO SOBRE O PROGRAMA ESCOLA ABERTA NO DF.**

Brasília - DF

2007

**LILCY BEZERRA AZEVEDO**

**IMPACTO DO FINANCIAMENTO DIRETO ÀS ESCOLAS: UM  
ESTUDO SOBRE O PROGRAMA ESCOLA ABERTA NO DF.**

Dissertação apresentada no Programa de Pós-Graduação em Gestão Social e Trabalho, da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Ciência da Informação e Documentação (FACE), da Universidade de Brasília, como requisito à obtenção de grau de Mestre em Gestão Social e Trabalho.

Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Olgamir Francisco de Carvalho

Brasília - DF

2007

LILCY BEZERRA AZEVEDO

IMPACTO DO FINANCIAMENTO DIRETO ÀS ESCOLAS: UM ESTUDO SOBRE O  
PROGRAMA ESCOLA ABERTA NO DF.

Comissão Examinadora:

---

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup> Olgamir Francisco de Carvalho  
Universidade de Brasília - UnB.  
Orientadora

---

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup> Denise Bomtempo Birche de Carvalho  
Universidade de Brasília - UnB.  
Examinadora Interna

---

Prof. Dr Jacques Marques Velloso  
Universidade de Brasília - UnB.  
Examinador Interno

*A meus pais e as minhas irmãs, pessoas imprescindíveis na minha vida, pelo incentivo e apoio incondicional, ainda que não estivessem presentes fisicamente, nestes vários meses de trabalho, dedico todo o meu esforço.*

## **AGRADECIMENTOS**

Elaborar e desenvolver uma dissertação de mestrado é uma tarefa bastante desgastante, física e emocionalmente. Por isso, agradeço primeiramente a Deus pela conquista.

À minha orientadora professora, Olgamir Francisco de Carvalho, pela acolhida, compreensão e apoio durante todo o processo deste trabalho.

Aos Professores Jacques Marques Velloso e Denise Bomtempo Birche de Carvalho, pela gentileza de aceitar o convite para participar da Comissão Examinadora deste trabalho.

Ao Professor Bernardo Kipnis, por se prontificar a avaliar o presente trabalho como membro suplente.

A todos os professores do Programa de Pós-Graduação em Gestão Social e Trabalho, que muito contribuíram para minha formação acadêmica, com suas críticas e incentivos.

A todos os amigos e amigas, e aos familiares que contribuíram nesta caminhada.

À SEDF, pelas informações prestadas e autorização para realização deste trabalho junto às escolas da rede.

À direção e aos atores das escolas abertas do DF pela disposição em participar desta pesquisa, sobretudo pela disponibilidade de tempo dispensado a esse trabalho e, especialmente, pela valorosa contribuição no desenvolvimento da técnica de coleta de dados.

A todos os atores das escolas abertas do DF que, por meio de suas contribuições e suas experiências, validaram e complementaram as proposições do grupo nominal.

*“cada momento de alegria, cada instante efêmero de beleza, cada minuto de amor, são suficientes para uma vida inteira. A beleza de um único momento vale a pena de todos os sofrimentos.”*

Rubem Alves. Valeu a pena? In: Teologia do cotidiano, 1994.

## RESUMO

Este trabalho tem por objetivo analisar a percepção dos participantes do Programa Escola Aberta do Ministério da Educação, acerca dos fatores facilitadores e dificultadores aos resultados efetivos do financiamento direto às escolas, suas inter-relações, e verificar se esta percepção se diferencia em função das variáveis demográficas e biográficas dos participantes respondentes. O referencial teórico estudado abordou Financiamento e Educação no mundo, na América Latina, e no Brasil, e especificamente na ação de Funcionamento das Escolas nos Finais de Semana. Em termos metodológicos, aplicou-se a Técnica de Grupo Nominal - TGN - a qual permite a obtenção de conhecimentos estruturados apreendidos e normatizados pelo grupo. A fim de facilitar a descrição e a comparação dos resultados, foi utilizado, também, um instrumento quantitativo, o Programa SPSS (Statistical Package for the Social Science), versão 14.0. Para a análise dos resultados, empregou-se a técnica de análise de conteúdo. Os resultados encontrados sugerem que os participantes das escolas abertas do Distrito Federal, apesar de não conhecerem todos os aspectos ligados ao financiamento direto às escolas, têm compreensão dos seus impactos na comunidade escolar, interna e externa, levantando questões além do formulado inicialmente. A comparação dos resultados, a partir das relações entre fatores facilitadores e dificultadores e da análise destes fatores em relação às variáveis demográficas e biográficas, relativas ao grupo de participantes, permitiu verificar que independente de tais variáveis, os participantes percebem de forma bastante semelhante todos os itens referentes às categorias e às unidades de análise em estudo. Esse fato suscitou reflexões e aponta a necessidade de aprofundar os estudos, com vistas a elucidar o porquê dessa visão, assim como a reforçar outras vertentes descobertas.

Palavras-chave: Educação, Financiamento Direto às Escolas, Funcionamento nos Finais de Semana.

## **ABSTRACT**

This work aims at analyzing the perception of the public school network's actors that participate in the open school program of the Ministry of Education, that concerns facilitating and difficulty factors related to the direct finance to schools, and their interrelations, it also aims at verifying actors' demographic and biographic variables. The theory studied took into consideration finance and education in the world, Latin America and Brazil, and specially the actions concerning the opening of schools at the weekends. In terms of methodology, it was applied the Nominal Group Technique - NGT - that make it possible to obtain structured knowledge learned and normalized by the group. So as to facilitate the description and the comparison of results, it was also used a quantitative instrument, a software SPSS (Statistical Package for the Social Science), version 14.0. For analyzing the results the analysis content technique was applied. The results encountered suggests that the open schools' actors from the Federal District, in spite of not knowing all aspects related to direct finance to schools, they understand their impact on the internal and external community, asking questions other than the ones initially formulated. The result comparison, that took into account the relation between facilitating and difficulty factors, and analysis of these factors in relation to demographic and biographic variables, concerning the group, that answered the questions made it possible verify independently of such variables the school's actors realize in a similar way all of the items related to the categories and units of analysis being studied. This fact required reflexion and painted out the need of deep study, in order to elucidate the reason of this vision, and at the sometime reinforce other new approaches.

**Key Words:** Education, Direct finance to schools, Opening of schools at the weekends.

## **LISTA DE FIGURAS**

Figura 1.1 – Percepção dos Atores Escolares sobre os Fatores Facilitadores .....	93
Figura 1.2 – Percepção dos Atores Escolares sobre os Fatores Dificultadores .....	100

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1.1 – Resultados a questão nominal 1, da TGN .....	86
Quadro 1.2 – Resultados a questão nominal 2, da TGN .....	95

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1.1 – Número de Escolas Abertas das DRE - DF em 2007 .....	74
Tabela 1.2 – Percepção dos Atores sobre os Fatores Facilitadores .....	92
Tabela 1.3 – Percepção dos Atores sobre os Fatores Dificultadores.....	98
Tabela 1.4 – Características dos Participantes.....	101

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO .....</b>	<b>13</b>
<b>1.1 Contextualização do Problema de Pesquisa .....</b>	<b>14</b>
<b>1.2 Objetivos.....</b>	<b>16</b>
<b>1.2.1 Objetivo Geral .....</b>	<b>16</b>
<b>1.2.2 Objetivos Específicos.....</b>	<b>17</b>
<b>2. FINANCIAMENTO E EDUCAÇÃO NO BRASIL .....</b>	<b>19</b>
<b>2.1O Financiamento da Educação no Âmbito da Política Social e Econômica de Governo. ....</b>	<b>24</b>
<b>2.2 Diretrizes para o Financiamento do Ensino.....</b>	<b>32</b>
<b>2.3 Financiamento Direto às Escolas .....</b>	<b>45</b>
<b>2.3.1Universalização e Descentralização do Financiamento Direto.....</b>	<b>50</b>
<b>2.3.2 O Programa Dinheiro Direto na Escola .....</b>	<b>57</b>
<b>2.3.3 Diretrizes para a Gestão Democrática do Financiamento Direto .....</b>	<b>62</b>
<b>3. PROCEDIMENTOS TÉCNICO-METODOLÓGICOS .....</b>	<b>73</b>
<b>3.1 Tipo de Pesquisa .....</b>	<b>73</b>
<b>3.2 Seleção dos Participantes da Pesquisa.....</b>	<b>74</b>
<b>3.3 Técnicas e Instrumentos de Pesquisa.....</b>	<b>75</b>
<b>3.4 Procedimentos para a Coleta e Análise de Dados.....</b>	<b>80</b>
<b>4 RESULTADOS E DISCUSSÃO .....</b>	<b>85</b>
<b>4.1 Fatores Facilitadores .....</b>	<b>85</b>
<b>4.2 Fatores Dificultadores .....</b>	<b>94</b>
<b>5. CONCLUSÃO.....</b>	<b>103</b>
<b>6. CONTRIBUIÇÕES E SUGESTÕES PARA NOVOS ESTUDOS.....</b>	<b>107</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>109</b>
<b>APÊNDICE .....</b>	<b>112</b>
<b>APÊNDICE A .....</b>	<b>113</b>
<b>ROTEIRO PARA APLICAÇÃO DA TGN .....</b>	<b>113</b>
<b>APÊNDICE B.....</b>	<b>114</b>
<b>QUESTIONÁRIO.....</b>	<b>114</b>

## 1. INTRODUÇÃO

O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) é o órgão do Governo Federal do Brasil responsável pela política de assistência ao educando e de financiamento do ensino básico.

Um dos programas gerenciados pelo FNDE denomina-se Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), que tem como objetivo transferir recursos financeiros diretamente às escolas públicas do ensino fundamental das redes estadual, municipal e do Distrito Federal (DF), garantindo-lhes meios para as condições mínimas de funcionamento, de modo a concorrer para a promoção da elevação da qualidade do ensino por elas ministrado. Dentre os programas do FNDE, que tem sua ação contemplada pela modalidade de financiamento direto às escolas, está o Programa Escola Aberta (PEA).

O Programa Escola Aberta tem por objetivo promover a melhoria da qualidade da educação no país, ampliando as oportunidades de acesso a atividades educativas, culturais, esportivas, de lazer e de geração de renda por meio da abertura de escolas públicas do ensino fundamental nos fins de semana (FNDE, 2007).

O Ministério da Educação (MEC) divulga uma análise comparativa das médias alcançadas nos diferentes Estados e Regiões, a partir dos levantamentos contextuais feitos na aplicação dos questionários do seu Sistema de Avaliação do Ensino Básico (SAEB), que é a referência utilizada no PEA. Com isso são levantadas características relacionadas às condições de infra-estrutura física das escolas, aspectos do clima escolar e estilo pedagógico dos professores, dentre outras, que influenciam o processo ensino-aprendizagem nas diversas regiões do país.

A eficácia do ensino está ligada principalmente à motivação do professor, assim como à qualidade dos materiais pedagógicos dos quais pode dispor. Para assegurar a eficácia dos gastos com educação, é preciso remunerar adequadamente os professores, possibilitar-lhes exercer seu trabalho em boas condições e valorizar socialmente sua função (DELORS, 2005).

A partir de tais observações, neste projeto encontra-se delimitado o marco teórico voltado à compreensão do fenômeno do impacto do financiamento por meio do repasse de dinheiro direto à escola, bem como a revisão de estudos teóricos acerca das inter-relações entre

tal modalidade de repasse de recursos e a participação da comunidade, analisando os fatores que contribuem ou dificultam seus resultados efetivos.

São apresentadas algumas tipologias definidas para caracterizar o fenômeno, bem como modelos que relacionam diversas abordagens acerca da natureza do financiamento para a educação, seu caráter multidisciplinar e suas diferentes concepções. Considera-se, ainda, como a literatura pertinente ao tema caracteriza o processo de financiamento da educação e concebe seus determinantes.

### **1.1 Contextualização do Problema de Pesquisa**

A globalização da economia implica uma concorrência mais acirrada entre as nações, uma economia internacional mais estreitamente interligada, promovida de forma permanente pelos meios de comunicação social e de informação que se tornam cada vez mais velozes, além de um modo de pensamento que se mundializa, em vez de se situar na escala regional ou nacional.

Neste contexto, as mudanças institucionais acompanharam as medidas descentralizadoras que favoreceram os subníveis de governo, estados e municípios e a autonomia da escola, o que impactou na educação e, conseqüentemente, no seu financiamento.

Os gastos com educação não são unicamente gastos sociais, pois os sistemas educacionais têm como missão formar os indivíduos para a cidadania, assegurar a transmissão do saber e da cultura de uma geração à outra e desenvolver as aptidões pessoais.

Portanto, os gastos com educação não devem ser considerados unicamente como despesas sociais e tampouco como uma carga para as finanças públicas, já que o investimento educacional tem efeitos de longo prazo.

O investimento na educação pode ter conseqüência sobre a estrutura do mercado de trabalho, assim como sobre o desenvolvimento econômico e social, até 20 ou 40 anos depois (IIPE, 2002).

E, para assegurar as oportunidades de desenvolvimento a longo prazo, dado que

a reconstrução dos sistemas educacionais degradados precisa de muitos anos, as somas destinadas à educação deveriam ser mantidas em termos reais nos diversos períodos.

Entretanto, somente a retomada de um crescimento econômico suficiente, poderá permitir que se financie adequadamente o desenvolvimento de sistemas educacionais. É mais fácil para as economias mais saudáveis desenvolver os sistemas educacionais, ou seja, proporcionar ao setor educacional um financiamento correspondente ao seu desenvolvimento econômico (DELORS, 2005).

Além do mais, não existe solução única para o problema do financiamento dos sistemas educacionais. O sistema de financiamento não pode ser o mesmo em todos os países em razão da diversidade contextuais, dos níveis de desenvolvimento econômico, da situação dos sistemas educacionais.

Dentre os estudos acerca dos determinantes do impacto para os resultados da escola, da produção científica, como de Abrahão (2005), Costa (1999), Kassouf (2004), Melchior (1997), Ramos (2003), uma parcela pequena investiga de que forma e em que medida, variáveis ambientais afetam a implementação de programas desta linha. Menor ainda é a parcela que se ocupa de uma abordagem estreitamente vinculada à identificação de fatores que contribuem e fatores que dificultam os resultados efetivos do financiamento direto nas escolas. Pesquisando-se as bases de dados de produção científica nacional acerca do tema, verifica-se que essa, ainda, é pequena, de modo que há poucas referências de pesquisas acerca de financiamento por meio do repasse de dinheiro direto à escola.

Percebeu-se na literatura citada, uma atenção crescente ao enfoque multidisciplinar dos recursos destinados à educação, em especial quanto ao planejamento e gestão dos gastos públicos e educacionais, considerando estudos apoiados predominantemente em postulados da ciência administrativa, política e social.

Desse modo, este trabalho se mostra relevante quando enfoca que, apesar dos diagnósticos sobre os fatores que contribuem e inibem os resultados efetivos do financiamento direto às escolas, pouco tem sido feito no sentido de promover a melhoria da capacidade das escolas e dos seus atores para responderem a essas questões.

Assim, esse estudo se justifica, uma vez que identificando a percepção dos atores escolares sobre os aspectos abordados, poderá contribuir para ajudar a entender a relação entre tais fatores e apontar pistas para a formulação de propostas de valorização da educação, como caminho possível de formação de cidadãos críticos, conscientes e capazes, construindo condições de aprendizagem mais eficazes e contextualizadas com as reais necessidades dos alunos.

Visando contribuir para o enriquecimento do debate sobre o tema, este estudo se propõe a conduzir uma pesquisa exploratória de forma a identificar e caracterizar fatores facilitadores e dificultadores aos resultados efetivos, com o financiamento por meio do dinheiro direto à escola.

Estabeleceu-se, então, a seguinte questão norteadora: **Quais as variáveis ambientais que afetam a capacidade escolar de realizar o processo de implementação e, conseqüentemente, os resultados efetivos do repasse de recursos por meio do financiamento direto às escolas abertas do DF?**

Por variáveis ambientais, consideramos, os aspectos do ambiente interno e externo à escola, que impactam nos resultados estudados. Nesse sentido, a pesquisa considerou, particularmente, percepções de indivíduos de dentro e de fora da escola, acerca dos fatores que facilitam e dificultam os resultados efetivos do financiamento por meio de recursos repassados direto à escola. O estudo realizou-se em escolas públicas do Distrito Federal participantes do programa estudado.

## **1.2 Objetivos**

### **1.2.1 Objetivo Geral**

Identificar e caracterizar, variáveis ambientais que afetem a capacidade escolar em realizar o processo de implementação e os resultados efetivos do financiamento direto às escolas abertas do DF.

### 1.2.2 Objetivos Específicos

- Construir e validar instrumento para identificar a percepção dos atores escolares, acerca dos fatores que facilitam e que dificultam os resultados efetivos do financiamento direto às escolas abertas do DF.
- Identificar os principais fatores que contribuem para os resultados efetivos do financiamento direto às escolas abertas do DF;
- Identificar os principais fatores que inibem os resultados efetivos do financiamento direto às escolas abertas do DF;
- Analisar as relações entre percepção de fatores que facilitam e dificultam os resultados efetivos do financiamento direto às escolas abertas do DF e variáveis demográficas e biográficas, tais como: sexo, idade, formação acadêmica, e área de atuação nas oficinas.

Para atender os objetivos propostos, este estudo encontra-se estruturado da seguinte forma: na introdução, foi identificado o objeto de estudo, contextualizando o problema de pesquisa em termos de sua relevância e justificativa e apresentado os objetivos propostos para o estudo do problema.

O primeiro capítulo apresenta um panorama da literatura sobre o tema, perpassando pelo Financiamento e Educação no Brasil, pelo Financiamento Direto à Escola e pelas Diretrizes para a ação de Funcionamento das Escolas de Final de Semana (FEFS). Além disso, traz uma abordagem acerca da questão pesquisada, com trabalhos já efetuados sobre o assunto.

O segundo capítulo explicita a metodologia empregada: o tipo de pesquisa, os critérios de seleção dos participantes, as técnicas e instrumentos aplicados e os procedimentos de coleta e análise de dados.

O terceiro capítulo identifica e analisa os dados coletados, procurando captar a percepção dos atores escolares a respeito do tema em estudo, bem como comparar se em função dos fatores facilitadores e dificultadores para a implementação e resultados efetivos do financiamento direto às escolas, a percepção se diferencia ou não, considerando as variáveis demográficas e biográficas dos participantes. Ainda quanto à análise dos dados coletados, foram apresentadas as impressões e proposições que possam refletir a percepção dos atores escolares

sobre o tema em estudo.

Por fim, a título de conclusão, buscou-se contribuir para a compreensão do tema, por meio da síntese da reflexão de tais fatores estudados, com relação às variáveis descritas e, ao mesmo tempo, apresentar algumas considerações e recomendações para futuras pesquisas.

## 2. FINANCIAMENTO E EDUCAÇÃO NO BRASIL

Para encaminhar o tema deste estudo, é preciso compreender a relação entre financiamento e a educação hoje, o qual necessita de uma contextualização no âmbito do paradigma da globalização, ou mundialização.

No mundo inteiro, as economias nacionais e as regiões, as indústrias e a maior parte das sociedades devem adaptar-se a essa nova realidade econômica estrutural, no sentido mais amplo da expressão. Esse ajuste é, em geral, associado à correção dos desequilíbrios entre comércio externo e consumo interno, incluindo o déficit público, assim como à desregulamentação e privatização da economia.

Como o financiamento da educação representa, em grande número de países, uma importante parcela do orçamento do Estado, cerca de 16% do total, o fato de reduzir os gastos públicos leva, inevitavelmente, a restringir a parcela relativa à educação, pelo menos, durante um certo número de anos, até que a economia se desenvolva, suficientemente, depressa para garantir a formação de rendas suplementares para o Governo.

Este trabalho aborda o tema, com ênfase em duas concepções, uma que trata da educação para a competitividade, e outra que se refere a educação para a equidade.

A primeira concepção, educação para a competitividade, na qual se inscrevem as reformas fundadas nos imperativos financeiros: antes de tudo, visam reduzir os gastos públicos com a educação.

Como seu supremo objetivo é semelhante ao das reformas motivadas pela competitividade, que visam aumentar a produtividade dos funcionários, elas emprenham-se também em aprimorar a eficácia da exploração dos recursos disponíveis e a qualidade da educação (CARNOY, 2003).

No entanto, já que essas reformas procuram, sobretudo, reduzir os gastos públicos com a educação, elas devem escolher estratégias de aprimoramento das tarefas educativas que restrinjam o uso dos fundos públicos.

Entre as agências internacionais, o FMI, Banco Mundial e os Bancos Regionais,

dentre eles o Banco Africano de Desenvolvimento, Banco Asiático de Desenvolvimento e o Banco Interamericano de Desenvolvimento são os mais fervorosos adeptos dessas reformas fundadas nos imperativos financeiros.

Isso nada tem de surpreendente: o FMI e os bancos são estabelecimentos financeiros preocupados, antes de tudo, em reduzir o custo da manutenção do serviço público. Eles fizeram opção por três grandes reformas fundadas nos imperativos financeiros: o financiamento público da educação é transferido do nível superior para o nível básico, a privatização do ensino médio e superior com o objetivo de desenvolver esses níveis educativos e, por último, a redução do custo por aluno em todos os níveis, aumentando, sobretudo o número de alunos por sala de aula no ensino fundamental e no médio, níveis em que a relação alunos/professor é inferior a 40.

Além disso, entre os países em desenvolvimento, são numerosos aqueles que têm uma educação básica de qualidade medíocre com uma elevada taxa de evasão escolar. Segundo as estimativas oficiais, a transferência orçamentária aumenta as possibilidades de ingresso de um grande número de alunos do ensino fundamental público no ensino universitário público em detrimento das subvenções atribuídas a famílias relativamente privilegiadas que, normalmente, teriam condições de assumir o custo do ensino universitário privado.

Uma das proposições essenciais para a redução dos gastos públicos, em todos os níveis de ensino, é o aumento do número de alunos por turma. Segundo a análise das estimativas da função de produção que estabelece uma relação entre o desempenho dos alunos e os investimentos da escola, considerando o meio socioeconômico dos escolares, os economistas do Banco Mundial concluem que, na faixa dos 20 a 45 alunos por professor, a relação alunos/professor não tem nenhum efeito sobre os resultados escolares.

Isso reduziria a demanda de professores e permitiria destinar uma parcela mais importante do orçamento do Estado não só aos recursos de alto rendimento e baixo custo, tais como os livros didáticos e outros equipamentos, mas também à reciclagem do corpo docente que completa e realça a qualidade do ensino.

Quanto à concepção, da educação para a equidade. O objetivo essencial das reformas educativas fundadas nessa concepção, num primeiro momento, é aumentar a igualdade

das possibilidades econômicas. Na maior parte dos países, o rendimento escolar é um fator primordial para determinar os salários e o “*status*”, a igualdade do acesso a uma educação mais qualificada pode desempenhar um importante papel no nivelamento do campo de ação.

As principais reformas, fundadas na concepção da equidade, empreendidas nos países em desenvolvimento, são as seguintes: atingir as categorias mais desfavorecidas da população, oferecendo principalmente aos numerosos jovens e adultos que não tiveram acesso à educação básica a possibilidade de se beneficiarem de um ensino de melhor qualidade.

Por um lado, a mundialização pressiona os Governos para que façam recuar as reformas fundadas na equidade a pretexto de que as somas investidas em um clima de maior equidade ameaçam frear o crescimento econômico. Tal seria o caso, por exemplo, como se o investimento destinado ao aprimoramento dos resultados escolares das crianças com menores notas colocasse um freio ao sucesso dos melhores alunos.

Por outro lado, o investimento aprovado para facilitar o acesso das crianças com menos recursos, do ponto de vista econômico da educação, poderia produzir um rendimento potencial superior ao investimento suplementar em benefício das crianças oriundas de meios mais abastados. Nessa hipótese, os governos poderiam justificar os investimentos que favorecessem não só a competitividade, mas também a equidade.

A transferência de fundos públicos do nível superior para o ensino básico, segundo a proposição do Banco Mundial e dos Bancos Regionais de Desenvolvimento, acrescentada às numerosas reformas fundadas na competitividade, encontra uma justificativa no plano da equidade: elas incluem elementos que, segundo se presume, hão de aprimorar a capacidade da educação como instrumento de mobilidade social. Alguns economistas chegam mesmo a afirmar que a taxa de rentabilidade social do investimento no ensino fundamental é mais elevada do que no nível superior.

É a razão pela qual a transferência de fundos públicos do ensino superior para o fundamental da educação básica, equivale a privilegiar os grupos mais desfavorecidos do ponto de vista econômico em relação aos que possuem uma renda mais elevada e são, portanto, detentores de melhores condições para a manutenção das tarefas educativas; no entanto, tal transferência pode também permitir utilizar melhor os fundos para aumentar a produtividade dos

funcionários (CARNOY, 20003).

A Conferência Mundial sobre a Educação para Todos (CMEPT), realizada em 1990 na cidade de Jomtien na Tailândia, foi precisamente promovida pelo PNUD, Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e a Cultura (UNESCO), UNICEF e Banco Mundial com finalidade de chamar a atenção sobre os desafios que, em relação à equidade, teriam de ser enfrentados para estender a educação básica a toda a população nos países em desenvolvimento.

Algumas dessas reformas são fundadas em imperativos financeiros, mas muitas incidem sobre o aprimoramento da formação dos professores, o tempo passado na escola, os equipamentos escolares proporcionados às crianças mais desfavorecidas, do ponto de vista econômico, e a melhoria dos programas escolares. Algumas organizações, tal como a UNESCO, recomendam também programas educativos especiais como o ensino à distância e a educação não formal.

As reformas fundadas na equidade têm como alvo certos grupos, tais como as mulheres e a população rural, que acumulam um atraso no plano educativo. Uma atenção particular é prestada à educação das mulheres em razão de seu papel primordial no desenvolvimento econômico, nas mudanças sociais, na educação das crianças e no planejamento familiar.

A elevada taxa de fecundidade e a baixa expectativa de vida ao nascer estão associadas a uma forte taxa de analfabetismo das mulheres. A população rural dos países em desenvolvimento recebe, em geral, uma educação de menor qualidade e menos completa, ainda que a maior parte desses países sejam favoráveis a um aumento de produtividade agrícola para garantir seu crescimento econômico.

Nos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), as reformas fundadas na equidade orientadas, sobretudo, para os alunos mais desfavorecidos, do ponto de vista econômico ou apresentando necessidades especiais no âmbito do sistema educacional, privilegiam as medidas suscetíveis de aprimorar a taxa de sucesso escolar (CARNOY, 2003).

Encontram-se programas especiais que facilitam o reforço e o desempenho

escolares, tais como: programas multiculturais e bilíngües destinados às minorias lingüísticas, assim como programas de iniciação visando à estimulação precoce, programas de aprendizagem ou ainda programas de apoio extra-escolar concebidos para aumentar a motivação dos alunos e a participação dos pais.

A mundialização leva os Governos a desviar a atenção de reformas fundadas na equidade, por duas razões: em primeiro lugar, ela aumenta a rentabilidade relativa dos altos níveis de qualificação, limitando a complementaridade entre as reformas orientadas para competitividade.

Em segundo lugar, na maior parte dos países desenvolvidos, as reformas educativas são, no novo ambiente econômico, fundadas em imperativos financeiros e têm tendência a reforçar as desigualdades diante dos serviços prestados pelo sistema educacional.

No entanto, isso não significa que a política educativa não possa aplicar reformas de equidade em um ambiente econômico mundializado. Nos últimos dez anos, o Estado do Texas, nos Estados Unidos, tem utilizado um sistema de avaliação que recompensa e sanciona os estabelecimentos escolares, fundamentando-se financeiramente no desempenho dos alunos no decorrer de sua escolaridade: a atribuição das recompensas é, essencialmente, ligada ao desempenho dos alunos afro-americanos e latinos que, em geral, obtêm resultados menos satisfatórios.

O Uruguai utiliza testes, em escala nacional, nas escolas de ensino fundamental para identificar aquelas que têm necessidade de ajuda porque seus alunos mais desfavorecidos, do ponto de vista econômico, obtêm maus resultados. O Chile e a Argentina investem maciçamente, e com sucesso, nas escolas que apresentam baixo desempenho.

Nestes últimos vinte anos, os estudos sobre o financiamento da educação da América Latina apresentaram uma grande diversidade temática, refletindo as mudanças institucionais de alocação de recursos e de gestão das escolas, assim como as restrições fiscais enfrentadas pelo governo e o desafio de universalizar a educação básica.

As mudanças institucionais acompanharam, em grande parte, as medidas descentralizadoras que favoreceram os subníveis de governo, estados e municípios, e a autonomia

da escola.

As restrições fiscais ocorreram tanto no regime de hiperinflação, quando o orçamento perdia seu significado prático de instrumento formal da alocação dos recursos governamentais, quanto no período de estabilização, quando as pressões para reduzir o déficit global colidiram com o pagamento crescente dos juros da dívida pública (IIPE, 2002).

Dada a capacidade tributária elevada, porém, somente o crescimento econômico poderá trazer um dividendo fiscal. A vantagem da estabilização é assegurar maior transparência e eficiência ao gasto social.

As evidências indicam que o esforço educacional na América Latina não alcançou o nível dos países da OCDE. Ao mesmo tempo, a eficiência social dos gastos está afetada por mecanismos de alocação deficientes, falta de incentivos e controles precários. Os esforços de descentralização e autonomia da escola têm como um de seus objetivos os de aproximar, da escola, os recursos e a tomada de decisões.

Neste sentido, estão ocorrendo mudanças importantes, que sugerem a efetividade dessa aproximação, ainda que uma avaliação mais definitiva se faça necessária (IIPE, 2002).

## **2.10 Financiamento da Educação no Âmbito da Política Social e Econômica de Governo**

Inicialmente, é importante ressaltar o que expressa o financiamento e o gasto na avaliação das políticas sociais. Em primeiro lugar, no plano específico da política social, o financiamento e o gasto fornecem indicações sobre o alcance, os limites e o caráter redistributivo desta.

Em segundo lugar, no plano geral, a análise dos mecanismos de financiamento e gasto reflete as relações existentes entre a política social e a política econômica geral do governo.

Este exame fornece pistas para que se compreendam as articulações entre o desenvolvimento econômico e o social. Mais claramente, aponta para a posição relativa ocupada

pelos objetivos voltados para a obtenção de equidade social na estratégia de determinação política de determinada coalizão governante, num período específico analisado (RICO, 2001).

É importante frisar que, em última instância, a distinção entre política econômica e política social é puramente formal. Determinada política econômica pode ter maior ou menor conteúdo social, uma política econômica com conteúdo social contempla instrumentos que compatibilizam positivamente o desenvolvimento econômico e o social. Os mecanismos de financiamento constituem-se num desses instrumentos, uma vez que podem proporcionar redistribuição indireta da renda.

Quais indicadores sobre financiamento e gasto são relevantes para a avaliação das políticas sociais?

O primeiro deles é a direção do gasto social. Indica para onde foram dirigidos os recursos aplicados em determinada política ou programa social que se está avaliando e, se for relevante questionar, se os recursos previstos destinam-se aos segmentos prioritários e aos extratos relativamente mais carentes, aos quais se pretendia atender. E, ainda, se refletem as metas e as diretrizes ressaltadas pelo discurso oficial, legitimador do programa ou política social implementada.

O estudo da direção do gasto também permite que se obtenha algum conhecimento acerca do tipo de articulação que existe entre a política pública estudada e os setores privados, fornecedores de bens e serviços. Mostra indícios de ocorrência de processos de privatização do Estado, uma das marcas negativas da política pública social brasileira no período recente e responsável, em muitos casos, por grande parte da desproporção entre os vultosos recursos aplicados em determinados programas setoriais e os débeis resultados correspondentes.

A análise da direção do gasto também traz indícios sobre outros desvios da atuação estatal, como a utilização dos programas sociais para fins eleitorais, clientelistas ou fisiológicos. Há uma profusão de exemplos que demonstram ser esta outra mazela recorrente da intervenção do Estado nas políticas sociais (RICO, 2001).

O segundo indicador relevante é a magnitude do gasto social. O estudo desse indicador contribui para esclarecer se os recursos previstos são compatíveis com a dimensão das

carências sociais, objeto da intervenção governamental que se está avaliando.

Esse exame deve ser sempre realizado considerando a perspectiva histórica. Com frequência, as séries históricas sobre a evolução de determinado gasto social setorial tomam por marcos, exatamente, aqueles favoráveis à legitimação de determinada ação de governo. Há vários exemplos que ilustram esse tipo de expediente.

Em face disso, para se avaliar a magnitude do gasto social de determinada política analisada é fundamental que se elaborem séries históricas de longo prazo e que sejam utilizadas informações que demonstrem a evolução do gasto per capita, sua proporção em relação ao Produto Interno Bruto (PIB) e outros indicadores, bem como seu desempenho em decorrência da amplitude do problema sobre o qual se pretende atuar.

O terceiro indicador importante na análise do financiamento e do gasto social é o de natureza das fontes de financiamento. No Brasil, nas últimas décadas, as políticas sociais têm sido financiadas, sobretudo, por fontes de três naturezas: recursos fiscais, recursos auto-sustentáveis e contribuições sociais.

Os recursos fiscais são provenientes das receitas de impostos e taxas, os quais são aplicados a fundo perdido, sem necessidade de gerar retorno financeiro. Por esta razão, é a fonte de financiamento que apresenta maior potencial redistributivo.

Os recursos auto-sustentados, ao contrário, são valorizados como aplicações financeiras. Entre eles destacam-se o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), e a Caderneta de Poupança, utilizados no financiamento da política habitacional. Há também os empréstimos e financiamentos concedidos por instituições de fomento nacionais e internacionais (BNDS, BIRD, BID, e outros). No caso brasileiro, a experiência tem demonstrado ser insuficiente a utilização exclusiva destas fontes para atender as carências dos extratos pobres.

As contribuições sociais são recursos parafiscais custeados por trabalhadores e/ou empresas. Exemplos destas fontes são o Salário-Educação, as contribuições previdenciárias, o PIS-Pasep, a Contribuição de Financiamento da Seguridade Social (COFINS), e a Contribuição Social sobre o Lucro. E, essas fontes também não atendem plenamente ao objetivo da equidade perseguido nas estratégias de desenvolvimento social.

Os indicadores que foram colocados anteriormente são, em síntese, valiosos para aferir a veracidade do discurso político. Na maior parte das vezes, a retórica oficial procura ocultar os verdadeiros desígnios das ações governamentais.

O gasto e o financiamento das políticas sociais podem desmascarar esta retórica: basta, para tanto, que o analista de políticas públicas obtenha respostas às perguntas sobre a direção, a magnitude e a natureza dos mesmos (RICO, 2001).

É relevante também indagar: Quais são as principais características do financiamento da política social no Brasil?

O padrão concebido no período pós-64 e cujo traço mantém-se no presente, tem como principal característica a ausência de articulação positiva entre desenvolvimento econômico e a equidade social. Ou seja, estes mecanismos não têm operado como instrumento de redistribuição indireta de renda. Ao contrário, representam um dos fatores que explicam o aspecto excludente das ações governamentais implementadas. Mais especificamente, colocam limites objetivos intransponíveis à efetividade das políticas sociais brasileiras.

Demonstram essa assertiva a reduzida participação de recursos fiscais na composição das fontes de financiamento (baixa fiscalidade) e a predominância da utilização de fontes auto-sustentáveis e parafiscais.

De modo geral, essa ocorrência se verifica para o conjunto das políticas sociais implementadas após 1964 (previdência e assistência social, saúde, educação, suplementação alimentar, habitação, saneamento, transporte público e seguro-desemprego). Pode-se, por isso, apontar a existência de um determinado padrão, com características válidas para o conjunto da intervenção do Estado no setor social (RICO, 2001).

Embora se constate a presença deste padrão geral, existem especificidades setoriais. Pode-se dizer, grosso modo, que se configuram quatro situações setoriais específicas: a primeira delas delineiam-se os dois setores que foram o núcleo principal da intervenção do Estado, sobretudo entre 1964-1984, os de habitação e saneamento básico. Já a segunda situação ganha contornos os outros três setores que, ao lado da habitação e do saneamento, também compuseram o núcleo central da intervenção do Estado, sobretudo durante o período de

autoritarismo político de 1964-1984: previdência social, assistência médica previdenciária e, em menor escala, assistência social. Quanto à terceira situação específica conformam-se os setores de saúde pública, suplementação alimentar e transporte público e, finalmente, a quarta situação específica de financiamento de política social configura-se a política educacional, por meio de duas características singulares: a primeira delas é a de que o setor é financiado pelas três esferas de governo e a segunda é a elevada participação de recursos fiscais na composição das suas fontes de financiamento.

Além dos recursos orçamentários que recebe da União, o setor conta ainda com recursos de contribuições sociais, entre as quais se destaca o Salário-Educação, que tem como base geradora à contribuição das empresas sobre folha de salário.

Os recursos do Salário-Educação são utilizados no ensino fundamental, em menor escala pela União e em maior escala por estados e municípios, que recebem o repasse desta fonte arrecadada pelo governo federal.

Os recursos orçamentários da União, aplicados diretamente por esta esfera de governo no sistema de ensino, destinam-se, em sua maior parte, para o ensino superior e para o ensino técnico. No caso de estados e municípios, os recursos orçamentários de receita própria representam a principal fonte de financiamento, sobretudo no ensino fundamental (RICO, 2001).

É importante frisar que tanto o envolvimento dos três níveis de governo, quanto à utilização de recursos fiscais e a descentralização da competência pelo ensino fundamental para os níveis estadual e municipal são movimentos cuja origem remonta ao final do século passado. Desde então, esta tendência vem-se consolidando, embora de forma errática e pendular.

Essa tradição secular manteve-se, de modo geral, no período pós-64, uma vez que não chegava a chocar-se com os princípios ortodoxos que regiam o campo econômico e o fiscal. Grande parte dos recursos fiscais aplicados em educação não era de responsabilidade da União. Talvez por isso a educação, nesse período, tenha sido o único setor em que se verificou a preponderância das fontes fiscais de financiamento.

Além disso, pela análise de seis estados da Federação e dos municípios que os compõem: São Paulo, Paraná, Rio Grande do Sul, Pernambuco, Bahia e Ceará, a qual visou

avaliar a dimensão, a amplitude e os problemas do processo de descentralização no Brasil, fomentado com a Constituição federal de 1998, podem ser extraídas algumas conclusões descritas no estudo de Rico (2001), apesar das limitações de algumas das informações obtidas pelo autor.

A primeira conclusão é que cresceu, de fato, o volume das receitas próprias dos estados, o que aumentou o grau de autonomia dessa esfera de governo e diminuiu sua dependência em relação às transferências do governo federal para o financiamento dos gastos.

Todavia, tendo em vista que esse aumento parece ser derivado mais do bom desempenho de suas receitas patrimoniais e menos do avanço de suas receitas próprias, resulta temerário, concluir que melhorou o padrão de financiamento dos estados e, assim, eles estão capacitados a absorver crescentes encargos no processo de descentralização, sobretudo se considerar-se que suas receitas financeiras devem ter sido prejudicadas pelo processo de estabilização da economia (RICO, 2001).

A segunda conclusão é que aumentou o montante das transferências constitucionais após a Constituição federal de 1988, como contrapartida, e, na maioria dos casos, diminuiu o patamar das transferências negociadas do governo federal para os estados. Essa nova equação que daí surge fez aumentar o grau de autonomia dos estados em relação aos recursos federais, já que as transferências constitucionais, por terem regularidade e serem predominantemente desvinculadas de aplicações em setores específicos, reforçam o poder de decisão dessas Unidades da Federação sobre a destinação de recursos. Ainda assim, alguns estados ainda dependem das transferências de recursos do governo federal, especialmente os das regiões menos desenvolvidas.

A terceira conclusão é que diminuiu o volume de recursos originários das operações de crédito, por força dos ajustes a que têm sido submetidas a economia brasileira e as finanças públicas do país, de maneira geral, e pelas maiores limitações colocadas pelo governo federal para a contratação de novos empréstimos, por parte da administração pública. Desse modo, as operações de crédito perderam importância como instrumento complementar de financiamento dos gastos estaduais.

A quarta conclusão é que aumentou expressivamente o volume das receitas próprias dos municípios, especialmente dos municípios-capital. Esse aumento foi comandado

basicamente por sua arrecadação tributária, apesar de suas receitas patrimoniais também terem exercido papel importante nesse crescimento. Como consequência, diminuiu a dependência dos municípios em relação às transferências intergovernamentais, da União e dos Estados, o que contribuiu para fortalecer as bases da Federação. Contudo, alguns municípios das regiões menos desenvolvidas do país continuam bastante dependentes dessas transferências.

Como quinta conclusão, constata-se que diminuíram as transferências de capital para os municípios, tal como ocorreu no caso dos estados, em contrapartida ao aumento das transferências constitucionais intergovernamentais propiciados pelo novo quadro tributário.

A sexta conclusão é de que reduziu o volume de recursos originários das operações de crédito também para os municípios, inclusive para os municípios-capital. As operações de crédito perderam importância como instrumentos complementares de financiamento dos gastos municipais.

Como sétima conclusão, identifica-se a redução expressiva do montante das despesas dos estados, por categoria econômica, seja por força dos processos de ajustes realizados pelos governos estaduais, e aqui se destacam o Paraná e o Ceará, seja pelo desempenho medíocre de suas receitas. A exceção, nesse caso, cabe aos estados de São Paulo e Rio Grande do Sul, dado o alto grau de vulnerabilidade financeira, traduzido nos pesados encargos com o pagamento de juros e amortização de dívidas pretéritas.

Na oitava conclusão, coloca-se que baixaram os níveis dos gastos com pessoal na maioria dos estados da amostra, o que prova que não são os salários do funcionalismo público da ativa que asfixiam financeiramente os governos estaduais. Também chamam a atenção o crescimento e o peso dos gastos, nesse campo, realizados com os inativos e aposentados das administrações públicas. Esse grupo tem absorvido crescentes parcelas das despesas.

A nona conclusão evidencia que continuam elevados os níveis de endividamento dos estados, embora em trajetória declinante, o que compensa a redução do endividamento do governo federal. Os estados continuam sustentando o crescimento da produção pública e da economia e, assim, dando prosseguimento ao processo de descentralização fiscal, apesar de limitados financeiramente.

Finalmente, como décima conclusão, a constatação de que elevou-se, expressivamente, o nível das despesas dos municípios, o que confirma seu importante papel no processo de descentralização em curso. Os municípios vêm garantindo, também, elevados níveis de investimento e de produção pública no país. Aumentaram expressivamente, também, seus gastos com a folha de salários, e aumentaram, de modo considerável, as despesas correntes dos municípios, como conseqüência da maior participação dessa esfera de governo nos investimentos.

Isso pode trazer dificuldades para a continuidade e o aprofundamento do processo de descentralização, a menos que este seja objeto de reordenamento, e negociação entre as esferas governamentais e tenha redefinido suas fontes de financiamento.

Ademais, a terceirização é um dos elementos da descentralização dos serviços públicos que começa a ganhar maior destaque nos orçamentos municipais. As prefeituras estão transferindo ou concedendo à iniciativa privada a produção e a oferta de determinados bens e serviços.

Em relação às políticas sociais (aqui considerados, para os estados, os setores de educação, saúde, saneamento, habitação e assistência), aumentaram as despesas, em termos absolutos, mas diminuiu sua participação relativa, em conjunto, na estrutura dos gastos estaduais (ARRETCHE, 1999).

O setor de educação e o de saúde, apesar da trajetória declinante dos gastos, devido ao processo de municipalização dessas atividades, continua recebendo parcela significativa dos recursos, por força do dispositivo constitucional que vincula parcela das receitas aos gastos e dos repasses do Sistema Único de Saúde (SUS). Os gastos com saneamento, habitação e assistência apresentam tendência de aumento de sua participação relativa no total das despesas, mas, especialmente os dois últimos, foram afetados pela ausência de ações acertadas para o atendimento dos serviços e de programas que os revitalizem.

No tocante aos municípios, para os quais foram consideradas as funções de educação e cultura, saúde e saneamento, habitação e urbanismo, assistência e previdência, elas cresceram expressivamente, em termos absolutos, no montante do gasto nesses setores. Aumentou também, em termos relativos, a participação dos gastos sociais nas despesas totais, com percentuais não inferiores a 50%.

Nas funções de educação e cultura, saúde e saneamento, foram maiores os gastos, por força das modificações introduzidas pela Constituição de 1988 nas demais funções, apesar de seus gastos também terem apresentado significativo crescimento, parece ressentir-se, igualmente, de planos e programas articulados e consistentes para fortalecê-las (ARRETCHE, 1999).

Do ponto de vista das receitas, pode-se dizer que ocorreu uma efetiva descentralização de recursos em prol das esferas subnacionais de governos, após a Constituição de 1988. Isso favoreceu principalmente os municípios, que, nessa situação, se colocam em melhores condições para conduzir o processo de descentralização.

## **2.2 Diretrizes para o Financiamento do Ensino**

No que se refere ao financiamento do ensino, a constituição determina que o governo federal deve aplicar, no mínimo, 18% de suas receitas em impostos e transferências com a manutenção e desenvolvimento da educação como um todo, enquanto os governos estaduais e municipais obrigam-se a aplicar ao menos 25%.

Essa receita inclui os impostos transferidos da União para estados e municípios, e dos estados para os municípios, o que não significa, porém, a receita bruta dos orçamentos federais, estaduais e municipais (KASSOUF, 2004).

O orçamento global inclui impostos e outros tributos, tais como taxas e contribuições, empréstimos compulsórios, além de doações, legados e outras eventuais receitas.

Assim, o dispêndio mínimo obrigatório para Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) refere-se exclusivamente aos impostos, embora a educação receba outras contribuições, como o Salário-Educação, que não entram no montante relativo aos 18% e 25%.

Os tributos são as receitas derivativas que o Estado recolhe do patrimônio dos indivíduos, baseando-se em seu poder fiscal, o qual é disciplinado por normas do direito público. Compreendem os impostos, as taxas e as contribuições (KASSOUF, 2004).

Além da Constituição Federal, existem outras normas legais que regem o setor

educacional, assim como os critérios para seu financiamento, destacando-se a Lei de Diretrizes e bases da Educação Nacional (LDB), Lei nº 9.394/1996, o Salário-Educação e o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), e o Fundo de Desenvolvimento do Ensino Básico (FUNDEB), que substituiu o FUNDEF.

Conforme o que estabelece a Emenda Constitucional 14/1996, alterando a Constituição Federal de 1988, a nova LDB e a Lei do FUNDEF, os mínimos estabelecidos dos impostos citados deveriam ser gastos na Manutenção e no Desenvolvimento do Ensino (MDE), que inclui o ensino fundamental, o médio, o superior, a educação infantil, a educação profissional, a de jovens e adultos e a educação especial. A LDB, nos art. 70 e 71, define, respectivamente, o que constitui e o que não constitui Manutenção e Desenvolvimento do Ensino.

A execução do orçamento público nas escolas oficiais deve levar em conta o custo mínimo anual do aluno, a ser calculado pela União ao fim de cada ano, com validade para o ano subsequente, considerando as variações regionais no custo dos insumos e as diversas modalidades de ensino.

A LDB estabelece a obrigatoriedade e gratuidade do ensino fundamental, com duração de oito anos, para todas as crianças dos 07 aos 14 anos, inclusive para quem não teve acesso na idade apropriada.

Essa lei normatiza ainda diversos aspectos ligados à educação nacional, dentre eles: a distribuição de prioridades e incumbências entre os três níveis de governo, sendo eles, o governo federal, governos estaduais e municipais, definição dos níveis e modalidades da educação nacional, critérios relativos à formação de profissionais na área da educação e regularização dos recursos públicos destinados à educação.

Já, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) foi criado pela Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996 e regulamentado pela Lei 9.424, de 24 de dezembro de 1996, bem como pelo Decreto nº 2.264, de 27 de junho de 1997 consistindo em um fundo contábil, que subvinculava uma parcela dos recursos disponíveis nas três esferas de governo para o Ensino Fundamental.

Os recursos originários de Estados e Municípios eram constituídos de 15% do: Fundo de Participação dos Estados (FPE), Fundo de Participação dos Municípios (FPM), Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), inclusive os recursos relativos à desoneração de exportações, de que trata a Lei Complementar nº 87/1996; e Imposto sobre Produtos Industrializados (IPIexp), proporcional às exportações.

Percebe-se, pelos dados de um estudo realizado pelo MEC que mostram os resultados sobre o FUNDEF, que é possível observar a participação percentual dos impostos acima comentados em sua composição, no ano de 1998, sendo que o total de recursos oriundos de impostos para o FUNDEF foi de R\$ 12,7 bilhões, chegando a R\$ 17,1 bilhões em 2000, e R\$ 22,5 bilhões em 2002.

O critério de partilha e transferência de recursos para o FUNDEF incluiu uma variável educacional. Sendo assim, os destinatários dos recursos do Fundo são os alunos do ensino fundamental, regular e especial, atendidos pelo Estado e pelos Municípios, de acordo com o Censo Escolar do ano anterior, realizado pelo MEC (KASSOUF, 2004).

Essa iniciativa motivou o aumento da matrícula inicial no ensino fundamental, sob a responsabilidade dos municípios, pois quanto maior contingente de alunos assumidos nesse nível de governo, tanto maior será o repasse a que o município tem direito.

Além do acima exposto, a Lei 9.424/1996 prevê que a contribuição do governo federal ocorre a título de complementação, a fim de assegurar um valor mínimo de recursos por aluno/ano em todos os municípios e unidades da federação onde esse limite não for alcançado.

Pelos dados, é possível verificar que os valores referentes ao complemento da União, em cada exercício, foram de R\$ 486 milhões nos anos de 1998 a 2000, caindo para R\$ 422 milhões em 2002. A partir dos acréscimos por conta desse complemento percebe-se que no ano de 1998 o total de recursos do FUNDEF foi de R\$ 13,2 bilhões, chegando a R\$ 22,9 bilhões em 2002.

Para calcular o valor mínimo por aluno/ano a metodologia utilizada pelo MEC, leva em conta a receita e o número de alunos em cada estado, bem como no Distrito Federal, isoladamente. Assim, são encontrados 27 valores per capita distintos.

O valor mínimo nacional é fixado, a critério do Governo Federal, em um valor intermediário entre o menor e o maior das 27 per capita calculadas. Os dados mostram os valores mínimos fixados entre os anos de 1997 e 2002, bem como o Decreto Federal que possibilitou a fixação do valor, lembrando que em 1997 esse valor foi estabelecido pela própria lei que regulamentou o FUNDEF.

Ressalta-se, ainda, que a partir de 2000 a fixação do valor mínimo passou a ocorrer, definindo-se valores diferenciados para a 1ª a 4ª série, 5ª a 8ª e Educação Especial. Cabe salientar, também, que a aplicação dos recursos do FUNDEF não isentou o município de destinar 15% das demais receitas de impostos e transferências, não incluídas no Fundo, na manutenção e desenvolvimento do Ensino Fundamental.

Além disso, é mantida a obrigatoriedade de o município aplicar, no mínimo, 25% das receitas de impostos e transferências na educação. No que se refere aos profissionais do magistério, a lei que instituiu o FUNDEF estabeleceu que, no mínimo, 60% dos recursos subvinculados ao ensino fundamental deveriam ser destinados à remuneração dos profissionais do magistério, entendendo-se como trabalhadores dessa área, além dos professores, aqueles que exercem atividades ligadas à direção ou administração escolar, planejamento, inspeção, supervisão e orientação educacional.

Assim, uma vez transferida a responsabilidade pela oferta do ensino fundamental a estados e municípios, o Governo Federal pode reforçar o papel do MEC como coordenador da política nacional na área da educação, exercendo as funções normativa, redistributiva e supletiva. Dentre as iniciativas nesse sentido, ressalta-se o papel do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), que trataremos posteriormente neste trabalho.

Há autores que consideram que houve no FUNDEF, um baixo valor do custo aluno/ano e não-participação da União em sua formação. Como o próprio nome indica, o FUNDEF deveria contemplar apenas o ensino fundamental, que é obrigatório e constitui dever do Estado, e para a valorização do magistério. A lei que o criou, a 9.424/96, estabeleceu que 15% do Fundo de Participação dos Estados (FPE) ou do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), o IPI exportação e do ICMS deveriam ser usados para o ensino fundamental, levando em conta os

alunos matriculados em cada sistema de ensino e o custo mínimo anual por aluno.

Se os recursos fossem insuficientes, a União deveria, segundo a lei que o regulamenta, complementar os recursos do fundo. Sessenta por cento dos recursos do FUNDEF deveriam ser usados para a remuneração dos professores que estivessem em efetivo exercício de suas atividades no ensino fundamental público. Com isso, esperava-se melhorar seu nível salarial, especialmente naqueles municípios em que sua remuneração nem sequer alcança o salário mínimo nacional. A criação do FUNDEF, porém, não eximiu estados e municípios da obrigatoriedade de aplicar os mínimos constitucionais previstos para a MDE.

A nova LDB estabelece que o custo mínimo por aluno deve ser capaz de assegurar ensino de qualidade. Ocorre, todavia, que a demanda pelo ensino escolar nos diversos níveis e modalidades é crescente, e a qualidade pretendida requer ampliação dos recursos a serem destinados à educação (KASSOUF, 2004).

Embora a educação seja o único setor que conta com a vinculação dos mínimos percentuais, a cifra de 25% é pequena ante as necessidades do País. O Brasil tem aplicado anualmente na educação cerca de 3,5% do Produto Interno Bruto (PIB), que é a soma das riquezas nele produzidas. E, isso é muito pouco.

O Plano Decenal de Educação tinha como meta atingir 5,5% do PIB até 2003. Apesar das ditas reformas que o País sofreu na década de 90 na área da educação, os recursos usados não foram ampliados, apenas alterou-se a forma de sua distribuição. A criação do FUNDEF e a complementação do valor mínimo/aluno pela União foram as alterações efetivas na forma de distribuição.

O programa de governo do candidato eleito para chefiar o Poder Executivo transforma-se no plano de governo para os vários anos de mandato. Para executar esse plano, são necessários recursos financeiros. Suas metas, objetivos e diretrizes são definidos no orçamento plurianual, isto é, para mais de um ano.

As previsões de receita e de despesa para executar o plano plurianual são estabelecidas anualmente na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), que deve ser aprovada pelo Poder Legislativo antes do recesso do final do ano.

A LDO orienta a lei orçamentária anual, que inclui o orçamento financeiro, as despesas e a política de aplicação dos recursos, definindo mais detalhadamente para onde vai o recurso, em que vai ser gasto, em que tipo de despesa será registrado e a que programa, projeto ou atividade está ligado (KASSOUF, 2004).

Os detalhes da lei orçamentária anual podem permitir o controle social de aplicação dos recursos financeiros, e qualquer cidadão ou grupo organizado podem exigir do poder público o cumprimento do parágrafo 3º do art. 165 da Constituição Federal, que estabelece que o Poder Executivo deve publicar, a cada bimestre, relatório resumido da execução orçamentária.

Toda a receita pública é recolhida em um caixa único, que é o Tesouro federal, estadual ou municipal. De posse dos recursos e com a lei orçamentária aprovada, o Poder Executivo os divide e distribui em quotas trimestrais, a fim de assegurar que os órgãos receptores realizem as despesas previstas de forma equilibrada e eficiente, durante todo o ano, garantindo sintonia entre o que é recebido e o que foi previsto para ser gasto.

A divisão dos recursos em parcelas ocorre também porque eles não são recolhidos de uma só vez, mas no decorrer de todo o ano fiscal. Todas as despesas devem ser empenhadas, isto é, o Estado realiza o empenho da despesa, obriga-se a pagar o previsto para ser gasto.

Além de ele pagar apenas o que foi empenhado, a despesa pública só pode ser paga com cheques de bancos oficiais. É importante lembrar que o orçamento é feito por previsão de receita, fazendo-se uma espécie de aproximação do que pode ser arrecadado no ano seguinte, com base na receita dos anos anteriores.

Pode ocorrer, então, que se arrecade maior ou menor volume de recursos do que foi previsto. Nesses casos, são autorizados créditos adicionais ou cortadas despesas. Por isso, fica mais difícil fiscalizar, mas a Constituição Federal de 1988 oferece ajuda nesse ponto, ao exigir, como expressa o art. 162, que cada esfera administrativa divulgue, de forma discriminada, por estados no caso da União, e por municípios no caso dos estados, os montantes de cada um dos tributos arrecadados, os recursos recebidos, os valores de origem tributária entregues e a entregar e a expressão numérica dos critérios de rateio, a cada 60 dias.

Conforme a LDB/1996, o custo mínimo por aluno deve ser capaz de assegurar ensino de qualidade. A lei do FUNDEF não explicitou a diferença entre custo mínimo por aluno e o custo-aluno-qualidade reclamado pela Emenda 14 e pela LDB. Todavia, os valores que foram estipulados anualmente, dificilmente possibilitariam um ensino de qualidade.

Além dos impostos, a educação conta ainda com as contribuições sociais, que consistem um tipo de tributo parafiscal, isto é, têm como fato gerador a intervenção do Estado no domínio econômico e são exigidas de grupos sociais, profissionais ou econômicos para o custeio de serviços de interesse coletivo, dos quais esses próprios grupos se aproveitam. Como exemplo, as empresas que contribuem com o custeio da educação escolar terão mão-de-obra mais bem formada.

A principal contribuição social é o Salário-Educação, cobrado mediante a alíquota de 2,5 % sobre a folha de pagamento das empresas. Outras contribuições sociais para uso da educação são a COFINS e o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT).

Essas contribuições têm definidos os órgãos a que se destinam e as ações em que devem ser usadas. Por exemplo, os recursos do Salário-Educação são destinados ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e podem ser usados para a merenda escolar, para pequenos reparos, e ainda para manutenção de atividades das escolas.

O Salário-Educação corresponde a uma fonte de financiamento adicional para o ensino fundamental, diferentemente do FUNDEF, que regulamenta o repasse de recursos para esse nível de ensino, uma vez que ambos têm em vista a obrigatoriedade, bem como a importância de manter a criança com idade entre 07 e 14 anos na escola.

O salário educação é uma contribuição social prevista no art. 212, # 5 °, da Constituição Federal e regulamentada pelas Leis 9.424/96, 9.766/98, assim como pelo Decreto 3.142/99, a qual serve como fonte adicional de financiamento de programas, projetos e ações voltados para a universalização do ensino fundamental público (KASSOUF, 2004).

Essa contribuição permite que as três instâncias do Governo invistam em programas, projetos e ações que qualifiquem profissionais da educação e estimulem alunos a permanecerem em sala de aula.

Os recursos do Salário-Educação são provenientes da contribuição de empresa individual ou em sociedade que assume o risco de atividade econômica, urbana ou rural, com fins lucrativos ou não. Contribuem ainda empresas e demais entidades públicas ou privadas, vinculadas à Seguridade Social, salvo as exceções previstas em lei.

O percentual de recolhimento corresponde a 2,5% sobre o valor total das remunerações pagas ou creditadas a qualquer título, no mês, aos empregados. O montante devido pela empresa pode ser recolhido ao Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS), ou diretamente ao FNDE, dependendo da opção feita pela própria empresa.

Isto posto, a arrecadação bruta proveniente desse benefício tem a seguinte destinação: taxa de administração devida ao INSS, correspondente a 1 % do montante por ele arrecadado, despesas realizadas com o Sistema de Manutenção do Ensino (SME), autorizadas em Lei, com dotação orçamentária específica, cota federal, correspondente a um 1/3 do montante líquido dos recursos arrecadados, destinados ao FNDE, a fim de financiar diversos programas, projetos e ações educacionais do ensino fundamental público.

Além de cota estadual, correspondente a 2/3 da arrecadação líquida, a qual é repassada mensalmente às Secretarias de Educação Estaduais e do Distrito Federal, de forma proporcional a sua arrecadação, constituindo-se na principal das fontes de financiamento do ensino fundamental público nas redes estaduais e municipais de educação.

Já as contribuições sociais não fazem parte da vinculação dos percentuais mínimos para MDE, sendo excluídas do orçamento geral, embora sejam significativas por seu uso na educação.

Hoje, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) é a legislação em vigor, no Brasil, e foi criado pela Emenda Constitucional 53/2006, de 19 de dezembro de 2006 e regulamentado pela Medida Provisória 339, de 29 de dezembro do mesmo ano, para substituir o FUNDEF.

A implantação do FUNDEB foi iniciada em 1º de janeiro de 2007, e ocorrerá de forma gradual até 2009, quando o Fundo abrangerá todo o universo de alunos da educação básica pública presencial e os percentuais de receitas que o compõem terão alcançado o patamar

de 20% de contribuição. Cabe mencionar que o fundo tem vigência até 2020.

De natureza contábil o FUNDEB é constituído por 20% de uma cesta de impostos e transferências constitucionais de estados e municípios e de uma parcela de complementação da União. A previsão é que sejam atendidos 47,2 milhões de alunos da educação básica (infantil, fundamental, média, de jovens e adultos e especial) com investimentos públicos anuais de mais de R\$ 45 bilhões, a partir do quarto ano do programa, e também serão atendidas creches (para crianças de 0 a 3 anos). Pelo menos 60 % dos recursos do FUNDEB serão usados no pagamento dos salários dos professores.

Dentre as reflexões sobre a transição do FUNDEF para o FUNDEB, pode-se afirmar que três foram os maiores êxitos do FUNDEF, por meio do mecanismo de distribuição dos 15% vinculados pelo critério de matrículas em cada rede, diminuiu drasticamente as diferenças de custo-aluno entre governo estadual e municípios, dando, na maioria dos casos, vantagens para os municípios, que tinham menos arrecadação e mais encargos.

Quanto à subvinculação de 60% dos recursos gerados pelos alunos para o pagamento de professores em exercício, o FUNDEF protegeu o nível de salário do magistério, propiciando, inclusive, grandes aumentos onde as remunerações eram irrisórias e incentivando a prática gerencial de uma relação maior alunos por professor.

Por meio das contas específicas no Banco do Brasil e da formação de Conselhos de Acompanhamento e Controle, aumentou a transparência do financiamento e diminuiu os desvios das verbas vinculadas (MONLEVADE, 2004).

Esses mecanismos de sucesso não devem se perder na implantação do FUNDEB. Sobre a questão da conta bancária, é bom lembrar que a LDB, em seu art. 69, exige que todos os recursos de impostos vinculados nos governos federal, distrital, estadual e municipal devem ser transferidos no prazo máximo de 20 dias para uma conta do órgão responsável pela educação.

A subvinculação para pagamento de profissionais da educação em exercício, segundo a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) 112, de 1999, estava prevista no patamar de 80%, principalmente como forma de assegurar a viabilização do Piso Salarial Profissional

Nacional (PSPN). Registre-se que a separação atual de 60% para os professores em exercício contribui para se prever novos recursos para pagamento dos inativos da educação.

No caso do FUNDEF, o número total de matrículas subiu de 30.535.072 em 1998 até 32.844.682 em 2000, iniciando aí sua trajetória descendente, até 31.233.602 em 2003. Não caiu mais, pelo fato de muitos adolescentes acima de 15 anos ainda cursarem o ensino fundamental (MONLEVADE, 2004).

E não subiu mais, por conta do veto à participação dos alunos de Educação de Jovens e Adultos (EJA) no FUNDEF, nunca derrubado. O FUNDEB, ao contrário, terá pelo menos durante dez anos a partir de sua implementação, um aumento anual significativo de matrículas, devido à demanda ativa na educação infantil, ao acréscimo vegetativo do ensino médio e à demanda reprimida da Educação de Jovens e Adultos (EJA) e à educação especial.

O mecanismo de controle desse crescimento, em princípio, pode ser o do FUNDEF, ou seja: a distribuição de recursos em um ano se dá a partir das matrículas do ano anterior. Isso inibe que um governo aumente demais sua oferta de vagas, pois, para investir no diferencial a mais ele não terá financiamento do Fundo; ora, como o FUNDEB captará 100% de seus recursos para manutenção e desenvolvimento do ensino, ele teria extrema dificuldade de pagar a conta do crescimento com sua receita (MONLEVADE, 2004).

Entretanto, pode-se calibrar o aumento com percentuais gradativos fixados em lei, dentro das metas do Plano Nacional de Educação (PNE). Por exemplo: para 2010, se prevê 50% como meta de atendimento tanto em creches como em EJA, permitindo, assim, um crescimento máximo anual de matrícula, respectivamente, de 5%, e de 10% a partir do patamar diagnosticado no município.

A formatação do FUNDEF de acordo com a PEC 112, de 1999, teve dois complicadores: o primeiro foi abarcar 25% dos recursos de MDE dos Estados. Muitos deles usavam parte desta receita para financiar suas universidades estaduais. Duas soluções parecem viáveis e complementares: a primeira é fazer como São Paulo, Rio de Janeiro e Piauí, que destinam constitucionalmente 30% à MDE, assim 5% poderiam se destinar exclusivamente à educação superior.

A segunda solução foi incluir no FUNDEF não 25, mas 22, 21 ou até somente 20% dos impostos dos Estados. O ideal, talvez, seja unir as duas propostas, gerando um percentual de até 10% para as universidades estaduais. Por coincidência, é mais ou menos o que São Paulo, hoje, aplica nas suas universidades públicas. O segundo complicador é nos Municípios, a PEC 112, de 1999, abrange, além da cesta de transferências do FUNDEF, 25% da receita tributária própria, quanto a impostos municipais. Então, cada município já teria que aplicar a receita desses impostos vinculados em MDE, e com o FUNDEB, eles sairiam do município e voltariam na proporção de suas matrículas da educação infantil e do ensino fundamental.

Ora, além de ser um caso inusitado, de transferência do ente federado em geral mais fraco, que é o Município para o mais forte, que é o Estado, sabe-se que não será fácil operacionalizar estes depósitos mensais de tributos municipais no fundo contábil do FUNDEB estadual. Uma das idéias que circulou foi não incluir esses quatro impostos no FUNDEB, mas subvinculá-los, na sua totalidade (25%), à manutenção de creches no âmbito de cada Município (MONLEVADE, 2004).

Por coincidência, são exatamente os municípios com maior arrecadação destes tributos, os mais urbanizados e com mais mulheres no mercado de trabalho, que têm a maior demanda e matrícula em creches, como é o caso de São Paulo.

Mesmo considerando um FUNDEF parcializado, como ocorreu, se dividirmos 20% da receita de impostos estaduais mais 25% das municipais, exceto os tributos próprios, pelo número de alunos atualmente matriculados em pré-escolas, ensino fundamental, ensino médio, EJA e educação especial, obteríamos um custo aluno médio anual ligeiramente superior ao do FUNDEF, o que, por si, já justifica o avanço do FUNDEF para o FUNDEB.

Restam dois pontos cruciais: a questão dos custos-aluno-qualidade diferenciados e a perspectiva de complementação da União. No Fundef estava vigente uma pequena variação de custo-aluno entre as matrículas de I-IV série e de V-VIII e educação especial. No primeiro caso, os 5% só serviram para proteger as finanças de alguns Estados que municipalizaram as séries iniciais (MONLEVADE, 2004).

Não há fundamento real para a diferenciação, uma vez que a possível média

salarial maior dos professores das séries finais é compensada pelas classes com menos alunos das séries iniciais. No caso da educação especial, a diferença de 5% é irrisória. Na prática, uma classe especial ou um modelo inclusivo de deficientes nas turmas comuns custa de duas a três vezes mais, tanto que tramitaram no Congresso vários projetos reivindicando a contagem em dobro dos alunos portadores de necessidades especiais.

O FUNDEB terá que considerar duplamente o assunto: primeiro, dimensionando o custo real da oferta do ensino de qualidade, com base nas pesquisas do Inep, segundo, montando suas diferenciações por etapa, modalidade e tipo de oferta. No caso de um FUNDEF, que abrangesse as creches, os ensaios dos autores coincidiram nos seguintes índices: creche, 1.7 %; pré-escola, 1.1 %; fundamental, 1.0 %; médio, 1.2 %; EJA, 0.6 %; especial, 2.0 %; fundamental e médio em tempo integral, 1.8 %. Com o Decreto 5.154, de 2004, que autorizou a oferta de cursos de ensino profissional integrado na mesma matrícula do ensino médio, ter-se-ia que estudar os seus diferenciais, em relação aos 1.2 % do propedêutico.

Sobre a participação da União, foi o calcanhar de Aquiles do FUNDEF. Para aprovar a PEC 233, de 1995, FHC e Paulo Renato fizeram circular no Congresso Nacional uma planilha que previa, a preços de 1996, uma complementação de R\$ 871 milhões para 15 Estados, a partir de um Valor Mínimo Anual (VMA) por Aluno de R\$ 300,00 (MONLEVADE, 2004).

Isso significava um aporte da União de quase 10% da receita total do FUNDEF. Em 2002, após sucessivos decretos presidenciais que fixavam o Valor Mínimo bem abaixo da fórmula do art. 6º da Lei nº 9.424, de 1996, a participação da União baixou para aproximadamente R\$ 400 milhões em valores nominais, correspondentes a menos de 2% da receita total do Fundo. No mês de maio de 2004, a complementação da União chegou ao nível mais baixo, 0,9% da arrecadação do FUNDEF.

É preciso registrar um argumento legal e outro técnico para balizar a construção do FUNDEB, tal como efetuada. A Constituição Federal é cristalina em declarar que a prioridade de investimento do Estado, em todas as esferas administrativas, é com a garantia do ensino obrigatório, para tanto, ela prevê 18% dos impostos líquidos da União para MDE e a contribuição adicional do Salário-Educação, no seu art. 212.

Na realidade, a receita total com esses recursos, com exceção do Salário-

Educação nos últimos exercícios em que vigorou o FUNDEF, cresceu em ritmo menor e foi destinada mais para a educação superior.

Não privando as universidades federais de seus recursos, já escassos, mas aumentando a arrecadação dos recursos vinculados da União à MDE, seja pela abolição da DRU (ex-FSE e FEF), seja encontrando outra fonte para pagamento de inativos, seja mesmo pelo aumento do percentual de vinculação, que em 1985 era 13%, em 1988 passou a 18%, ou ainda pela extensão da vinculação a outros tributos além dos impostos (MONLEVADE, 2004).

Sobre esta última questão, registre-se que de 1995 para cá a arrecadação das contribuições sociais (CSSL, CPMF, PIS, Cofins, e outros) cresceu nominalmente mais de 300% e a de impostos (IR, IPI, IOF, II) menos de 100%. Sobre a questão técnica da complementação, o Valor Mínimo do Fundef (VMF), pela lei, coincidiu com o custo médio previsto para o ano seguinte, e a complementação da União se fez para aqueles Estados cujo custo aluno médio não alcança o VMF. Quanto maior a dispersão dos custos médios estaduais, maior vai ser o valor da complementação da União, para ele atingir o VMF.

Acontece que esta dispersão, está aumentando desde 1998. Isto, por que os Estados de menor custo/aluno são os que têm mais matrículas e menor arrecadação de ICMS per capita como: Pará, Maranhão, Piauí, Ceará, Paraíba, Pernambuco, Alagoas e Bahia. Bastaria a implantação de mecanismos de melhoria de arrecadação de ICMS, como proibir isenção fiscal do percentual vinculado à educação e saúde, ou cobrar o ICMS no destino e não na origem, ou o aperfeiçoamento da distribuição do Fundo de Participação dos Estados (FPE), disciplinado por lei complementar.

No caso do FUNDEB, esses números seriam muito mais significativos, porque o maior crescimento das matrículas se dará exatamente nos entes federados de menor arrecadação. Quanto a um possível aumento da complementação da União, é importante ressaltar, que o governo federal, por meio de um Fundo Constitucional, injeta por ano nas escolas do Distrito Federal mais de R\$ 1 bilhão, oriundos dos 25% de seus impostos, sem necessidade, uma vez que nossa capital ganhou autonomia administrativa e tem a melhor arrecadação per capita do País.

Além disso, a receita do Salário-Educação elevou-se a cerca de R\$ 6 bilhões,

em 2005, com um pequeno esforço fiscal: metade dele, que hoje beneficiam estados e municípios mais ricos, poder-se-ia destinar à complementação da União. Talvez tal metade foi a parcela providencial que a União pode colocar na mesa para negociar e fazer aprovar um PEC do FUNDEB com a necessária urgência, como quis o MEC.

Finalmente, a viabilidade e o sucesso do FUNDEB dependem de uma maior disponibilidade geral de recursos para a educação. É preciso sair do patamar de 5% para 7% do PIB, conforme pede o PNE. Ou até mais, num primeiro momento, para viabilizar o pagamento da grande dívida social, na educação infantil e na EJA. O crescimento dos gastos da educação tem-se dado nos estados e municípios, graças ao percentual de vinculação de 25 ou 30%. Mas, ainda, é possível arrecadar mais recursos próprios, tanto nos municípios, com os impostos municipais, como nos estados. Nestes últimos, não tanto pelo ICMS, que hoje é extorsivo, principalmente para a população com menor capacidade contributiva, mas pelo IPVA, IRRFSE e pelo imposto sobre heranças, que é atualmente subfaturado. No caso da União, a melhor lição vem de nosso país vizinho, o Paraguai, que aprendeu com a nossa história de vinculação à MDE, no art. 85 da Constituição de 1992, não somente os impostos, mas todos os tributos, ou seja, todo o orçamento tem o percentual de 20%, no mínimo, vinculado à educação. Se pudessemos evoluir neste sentido, a União, em vez de destinar anualmente à MDE R\$ 10 ou 12 bilhões com 18% dos impostos líquidos, poderia ter, com somente 12% dos tributos líquidos, pelo menos R\$ 25 bilhões para a educação.

### **2.3 Financiamento Direto às Escolas**

Existem três tipos de incentivos, analisados pelos autores Colombo (2004), Costa (1999), Kassouf (2004), IPE (2002): o financiamento por aluno, o pagamento a docentes em função de seu desempenho, e o financiamento direto às escolas.

Distinguem-se duas estratégias principais para a modalidade de financiamento direto às escolas: recursos de livre disponibilidade que permitem à escola tomar decisões administrativas, como decisões sobre o orçamento escolar, aquisição de material didático e textos, contratar e demitir professores, e outros; e recursos para a realização de projetos pedagógicos.

Este tipo de incentivo tem sido usado em vários países da América Latina, entre

eles, Argentina, Brasil, Bolívia, Chile, Uruguai, Paraguai, El Salvador e Nicarágua, vários deles com interessantes avaliações internas (IIPE, 2002).

As evidências colhidas sobre alocação de recursos de livre disponibilidade às escolas mostram que se os recursos são acompanhados de autonomia administrativa, incluindo a capacidade para contratar e demitir professores, com isto pode-se observar maior impacto sobre os resultados educacionais.

Os estudos disponíveis sobre o financiamento para a realização de projetos escolares sugerem que o impacto desses projetos sobre os resultados educacionais é modesto, observando-se maiores probabilidades de produzir melhorias no rendimento do que nas taxas de deserção e repetência. Esse escasso impacto se explica em grande medida porque, em geral, o financiamento de projetos não tem sido acompanhado de sinais claros sobre o que se espera das escolas com tais projetos.

Em geral, estudos identificam variáveis que potencializam e orientam o efeito dos recursos alocados. Estas variáveis são: avaliação do desempenho docente, avaliação do rendimento dos alunos mediante o uso de provas padronizadas, monitoramento do desempenho docente por parte dos pais, e capacidade de contratar e demitir docentes (IIPE, 2002).

As variáveis que intervêm devem estar relacionadas aos sinais para dentro do sistema e à prestação de contas à comunidade ou a fatores de regulação.

Em síntese, se o incentivo não é acompanhado de sinais claros sobre seu objetivo e o resultado que se quer obter, não temos por que esperar que, de forma automática, produza-se algum efeito sobre os resultados educacionais, seja rendimento acadêmico dos alunos, diminuição da deserção, da repetência, melhor uso dos recursos. Para que efeitos aconteçam, é necessário que os incentivos sejam regulados.

O artigo de Morduchowick, como descrito na publicação do IIPE (2002), se detém na análise dos três tipos de incentivos: o financiamento por aluno, o pagamento a docentes em função de seu desempenho, e o financiamento direto às escolas.

E o autor citado, faz uma breve descrição de resultados do uso de incentivos econômico em países da América Latina. Em geral, os estudos, muitos dos quais integram metodologias próprias da economia com outras próprias das ciências sociais, chamam a atenção sobre os seguintes pontos: mesmo que nem sempre haja impacto direto dos incentivos sobre os resultados educacionais, observam-se efeitos sobre variáveis que afetam os resultados, e o efeito

dos incentivos se potencializa e muitas vezes dependem de sua implementação coordenada com variáveis de regulação.

Morduchowick, também assinala e sintetiza tanto os efeitos negativos, quanto os efeitos positivos que se depreendem das experiências realizadas com os incentivos em países da América Latina.

Os incentivos econômicos são transferências reais que têm como objetivo obter determinados efeitos no sistema escolar. Estas transferências só se tornam incentivos quando vem acompanhadas de sinais claros sobre qual é o objetivo que se persegue.

É interessante propor a compreensão do conceito de incentivo como alavanca ou cunha, isto é, a força ou massa pequena que, se for utilizada ou posicionada de certa maneira no sistema, que pode fazer uma grande diferença (IPE, 2002).

Segundo Morduchowick, para o financiamento direto às escolas, os efeitos negativos são, dentre outros: distrai os docentes de suas tarefas centrais, e distorce o uso do tempo de aprendizagem. E, os efeitos positivos: gera condutas de cooperação, poupa e capta recursos adicionais, gera alternativas de organização, incentiva a avaliação de processos, e melhor uso dos recursos.

O modelo que foi proposto pelo autor, com descrito na publicação do IPE (2002) para a análise dos incentivos e seus efeitos sobre os resultados educacionais, especialmente quanto à modalidade de financiamento direto às escolas, integra conceitos que se expandiram graças a seu uso por parte da teoria do mercado, tais como incentivo, produto, oferta, demanda e competição, juntamente com conceitos próprios da teoria social e da educação, como motivação, aprendizagem, transmissão cultural, pedagogia e recontextualização.

Esse modelo integrado, pretende adotar elementos que permitam: explicar as falhas da escola, que atrapalham a eficiência no cumprimento do seu papel, responder perguntas sobre como aumentar a eficiência da escola, e propor soluções, ou seja, orientar a formulação de políticas.

Mas, antes de entrar no modelo, é importante buscar elementos de sociologia da educação, com a finalidade de explicar o porquê da necessidade de integrar ambas as linhas conceituais citadas, para fazer uma análise adequada dos incentivos e de seu impacto sobre o sistema escolar.

Ambas as perspectivas respondem a dois momentos da história da educação.

Observando o modelo de financiamento da educação, de um lado estão os conceitos derivados das ciências sociais e da teoria do conhecimento, que imperaram na pesquisa educacional de forma quase exclusiva até os anos 70.

Nesse período, a educação é o mecanismo incontestado de aquisição de saberes e o veículo seguro de ascensão social. Na época de maior plenitude, este foi um período caracterizado por grandes investimentos para ampliar a cobertura do ensino fundamental, e pelo papel central da docência no tecido e nas organizações sociais.

O papel dos professores não era o de transmissão de conhecimento e de formas adequadas de condutas, interesses e valores. Falava-se da formação integral dos alunos, mais valorizada que a aquisição de conhecimentos e a aprendizagem de competências que imperam no discurso atual. Naquele contexto, a verdadeira motivação dos docentes vinha da satisfação pelo dever cumprido, e da centralidade de seu papel na sociedade.

Já, por outro lado, encontra-se o campo da economia no modelo de financiamento da educação, da qual derivam os conceitos próprios da teoria do mercado. Estes conceitos passam a ter um papel significativo na análise da educação nos fins dos anos 70.

Neste período pós 90, apaga-se o papel da educação frente à força de outros meios de transmissão cultural, como os meios de comunicação, a massificação do cinema, a TV, a tecnologia informática, e o acesso cada vez mais generalizado à Internet.

Os docentes se vêem afetados, já que diminui o valor social do seu papel e, conseqüentemente, o valor de seu salário. Não deve surpreender a resistência dos docentes aos novos mecanismos e conceitos que, ao mesmo tempo, exigem mais de sua força de trabalho: compromissos e responsabilidade ainda maiores, respostas à demanda, abertura à comunidade, mais avaliações, e questionamento de sua segurança laboral, conseguida com tanto esforço sindical.

A partir desses parâmetros conceituais, o objetivo da educação é permitir a aquisição de um bem, que são as destrezas de desempenho, que permitirá ao indivíduo a obtenção de maior renda. O incentivo econômico se entende como o motor de mudança, que tem como norte a eficiência (IIPE, 2002).

Tal modelo integrado de financiamento da educação, identifica três níveis determinados pelas agências e agentes encarregados da transmissão educacional em cada nível. Estes são o estado, a escola e a família.

O Estado representa o primeiro nível, que assume o papel de definição das políticas, e tem a responsabilidade de assegurar que todos os cidadãos tenham acesso à educação definida por essas políticas.

O segundo nível é a escola, que representa o coração do modelo, como agência de transmissão de saberes, ou de bens. E, o terceiro nível é formado pela sociedade externa à escola, e está representado pelos pais, famílias e grupos para os quais a educação representa algum interesse, como empresários, igrejas, e outros.

As agências do modelo, o estado, a escola e a família, são conceitos compartilhados por ambas as perspectivas, dos anos 70 e 90 como descritos, da mesma forma que os agentes, os docentes, os alunos, os pais, os funcionários e os técnicos. Há discrepâncias entre as duas perspectivas apontadas, sobre a definição do papel da escola e família, e do papel do Estado. Também há um maior nível de acordo quanto ao papel da sociedade por ambas, que é o de propor e exigir a satisfação de suas demandas relacionadas à educação.

As políticas educacionais definidas pelo Estado sofrem transformações à medida que fazem seu percurso no interior do modelo, posto que cada agência e agentes realizam sua própria interpretação das políticas e as transformam de acordo com seus interesses e necessidades.

A consequência é que acontece algo para o qual os políticos e técnicos não encontram solução, as mudanças não chegam à sala de aula, não se implementam as políticas, ou se implementam práticas muito distintas das pensadas pelo Estado. As práticas escolares resultam rígidas, no sentido de não elásticas, diante das mudanças de políticas, das reformas e das inovações.

Os mecanismos destinados a assegurar o cumprimento de políticas pertencem à esfera de regulação e de controle, que permitirão do produto, o resultado ou a qualidade desejada (IIPE, 2002).

Regulação é o instrumento de política do Estado que orienta o sistema para condutas e resultados predeterminados, é o instrumento com que se regula a circulação e o uso dos recursos humanos, materiais e pedagógicos, no interior do modelo. É o mecanismo mediante o qual se manda os sinais sobre quais são os objetivos, por onde se deve transitar para obtê-los, em relação a que norte tal modelo, deve orientar suas atividades e metas.

Cada um dos níveis e agências se caracteriza por um mecanismo de regulação

especializado, construindo uma cadeia de regulação, que deve se entender como um sistema de elos interdependentes, em que todos são necessários e sua preponderância se equilibra em diferentes circunstâncias.

Mecanismos novos, em certa medida alheios ao setor educacional, como a regulação por meio da informação e do controle social foram sendo incorporados nos níveis normativo, e de inspeção. Tais mecanismos foram se legitimando gradualmente, enquanto se descentralizavam as funções e responsabilidades, demonstrando seu potencial para a obtenção de maiores níveis de eficiência.

O certo é que esta é, ainda, a situação de muitos dos sistemas de avaliação da América Latina. É por isso que há, ainda, muito por investir no aperfeiçoamento dessas avaliações, orientando-as para a aquisição de conteúdos curriculares, da capacidade de raciocínio, da habilidade para resolver problemas, e outros.

Só nesta medida, a avaliação descrita será um mecanismo de regulação bem orientado. A experiência de países como Japão, Coréia, Grã-Bretanha, Dinamarca, França, Alemanha e Holanda tem demonstrado que a avaliação externa é o alimento mais poderoso do currículo, já que assegura a aquisição de habilidades e de conteúdos definidos para serem transmitidos pelo modelo tratado.

Além disso, o resultado é o sucesso dos alunos, que ganha maior valor na percepção da sociedade. E, a avaliação externa deveria chegar a ser o currículo “de saída” do sistema (IIPE, 2002).

### **2.3.1 Universalização e Descentralização do Financiamento Direto**

Enfatizada desde 1995, a política de descentralização iniciada pelo programa da merenda escolar passou a conviver, no período mais recente, com novo modelo de descentralização, introduzido por iniciativa de alguns Estados.

Tal formato corresponde a um reforço da autonomia da unidade escolar que significa, desde logo, uma forte desconcentração funcional das redes de serviço, uma vez que se desloca para a ponta do sistema, as responsabilidades e tarefas de compra, E armazenamento.

Concepções semelhantes de descentralização estão presentes também nos dois

novos outros programas introduzidos pelo MEC, em 1995 (o PMDE, e o Tv-Escola).

Para alterar o padrão vigente de gestão escolar, fundado na dependência e passividade da escola e da comunidade escolar, o MEC promoveu uma radical descentralização dos recursos destinados a apoiar o ensino fundamental, generalizando para todo o país o modelo de autonomização da unidade escolar, até então experimentado por alguns poucos Estados. (COSTA, 1999).

Ao fazê-lo, o Ministério da Educação pretendeu afastar-se da anterior prática clientelística e de balcão que pautava a distribuição de recursos da quota-parte federal do salário-educação, substituindo-a por critérios universalistas e redistributivistas de transferências federais negociadas.

É esse desenho do Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (PMDE), mas conhecido como dinheiro na escola que, desde meados de 1995, transfere, anualmente, recursos financeiros às escolas públicas municipais e estaduais do ensino fundamental, destinados a gerenciar pequenas despesas com o funcionamento da escola e a manutenção física dos prédios escolares (COSTA, 1999).

Para o primeiro critério, o MEC garante, uma orientação universalista ao repasse de recursos, e o segundo enfatiza a ação redistributiva e compensatória de desigualdades regionais, empreendida pelo governo da União. Mobilizando a cada ano um valor da ordem de US\$ 250 milhões, destina a cada escola um montante de recursos definido segundo o porte de estabelecimento e sua localização regional.

O PMDE contempla também, em interessante combinação, objetos de reforço da autonomia da escola e estímulo ao envolvimento e à maior participação da comunidade escolar, professores e pais de alunos, na gestão escolar. De fato, a legislação determina que os recursos do programa cheguem diretamente ao órgão colegiado da escola, em geral organizado nos moldes de associações de pais e mestres.

Como não poderia deixar de ser, é o convênio entre os níveis de governo o instrumento legal que preside a transferência, entretanto, o recurso é depositado pelo FNDE em conta bancária do órgão colegiado de cada escola, o qual, para cumprir a função de Unidades

Executoras (UEX), deve ter personalidade jurídica, nos termos da lei.

Até 1996, apenas a minoria das escolas podia preencher tais requisitos, seja porque as escolas não contavam com associações, seja porque as associações existentes não estavam devidamente registradas para operarem como Unidades Executoras (COSTA, 1999).

Nestas circunstâncias, seus organismos superiores, as secretarias estaduais de educação e as prefeituras municipais, assumiram a função executora, além de serem naturalmente as figuras convenientes com o governo federal. Desde 1997, apenas escolas possuidoras de colegiados adequadamente registrados puderam receber verbas do convênio.

Pesquisas e estudos de avaliação desses programas, efetuadas nos anos 90, conforme afirmação de Costa (1999) permite-nos verificar, no universo das escolas públicas urbanas de ensino fundamental, os enormes ganhos já registrados em termos de descentralização. Mostram ainda, com detalhes até a pouco desconhecidos, quais são e em que plano se manifestaram os mais graves impasses e os maiores obstáculos enfrentados.

Os indicadores do desempenho dos programas, avaliados nos anos 90, retratam uma situação bastante positiva de cobertura e cumprimento de metas. Os dois programas novos, PMDE e a distribuição do kit do Tv-Escola já alcançava quase 80% do número total daquelas escolas.

Os índices de cobertura são altos, mesmo os relativos aos dois programas novos confirmam a grande rapidez do processo da sua implementação, uma vez que se acercam da cobertura de três quintos das escolas após dois anos de início, no caso do PMDE, e após um ano, no caso do Tv-Escola.

A generalização dos programas produz, seguramente, efeitos favoráveis à equidade, ao homogeneizar as condições de acesso a seus benefícios, para alunos de diferentes níveis de renda e para escolas localizadas em áreas nas quais as oportunidades sócio-econômicas sejam desiguais (COSTA, 1999).

As informações resultantes de tais pesquisas revelam, entretanto, que a implantação dos três programas espelha o resistente perfil de desigualdades regionais do país e esbarra nele. Os indicadores de cobertura mostrando-se sistematicamente inferiores nas duas

regiões mais pobres, Norte e Nordeste, se comparados aos indicadores referentes ao Sul, Sudeste e Centro-oeste.

As diferenças são relativamente pequenas no caso da merenda escolar, já que há maior distância intra-regional, entre as regiões Centro-oeste e Nordeste, que não chega a 8 pontos percentuais, sendo de aproximadamente 20 pontos percentuais, entre as regiões Nordeste e Sul, no caso do Dinheiro na Escola.

Tais informações, também, exibem discrepâncias da cobertura também por grupos de escolas, com evidentes impactos negativos sobre a equidade. Os comportamentos específicos dos indicadores devem ser examinados em casa um dos três programas descritos.

Quanto aos indicadores de desempenho do PMDE, é notório o sucesso da sua implementação que, além de ter alcançado índices muito altos de cumprimento de metas, contou com forte apoio e com a adesão dos agentes que o implementaram, fortalecendo-se, portanto com esta ampla base de legitimidade.

Além da rapidez com que as metas de cobertura foram alcançadas, dentre os êxitos que registra podem-se arrolar tanto a alta capacidade das unidades escolares para gastar adequadamente os recursos quanto à coerência entre o destino dos gastos realizados e as regras do programa (COSTA, 1999).

No que se refere às informações disponíveis revelam que as escolas não apenas gastaram os recursos em tempo hábil como demonstraram rápida aprendizagem institucional entre o primeiro e o segundo ano de funcionamento do programa.

Em termos de estrutura do gasto, além de observarem os limites permitidos pelo programa, as escolas, na sua quase totalidade, destinaram prioritariamente os recursos do programa o material de consumo, manutenção física do prédio, material pedagógico e mobiliário.

Já, sobre os indicadores de eficácia, o programa pode ser examinado por alguns indicadores de qualidade do processo de implementação que condicionam positiva ou negativamente o desempenho do PMDE.

Tanto a circulação de informações de base sobre o programa quanto o esforço

de capacitação dos agentes implementadores apresentaram resultados satisfatórios. Assim, entre 80 e 90% das escolas que administraram autonomamente os recursos e entre 60 e 75% daquelas cujos recursos foram administrados pelas prefeituras conheciam os objetivos do programa e os valores destinados a cada escola (COSTA, 1999).

A implementação do PMDE assentou-se também em um competente sistema de capacitação, mesmo que se tenham identificado algumas falhas. Em termos de cobertura, por exemplo, é excepcionalmente elevada a participação das escolas que receberam algum tipo de capacitação.

De acordo com pesquisa dos anos 90, os resultados das que executaram os recursos mediante suas Unidades Executoras, 83,5% das escolas receberam capacitação sobre a documentação para cadastramento da UEx, 86,7% das escolas receberam informações sobre as formas de aplicação dos recursos, 83,7% das escolas receberam informações sobre o processo de compras e contratação de serviço, e 77,9% receberam informações sobre os objetivos dos programas.

Esses percentuais são menores no caso de escolas que foram beneficiadas pelo programa mediante a transferência de bens e serviços pelas prefeituras municipais e secretarias estaduais. Nem sempre, entretanto, a capacitação recebida parece ter tido a esperada qualidade, o que se reflete no fato de que apenas 50% dos diretores avaliaram-na como plenamente suficiente.

De todo modo, os resultados de processo indicam êxitos importantes dos agentes implementadores, em termos de correção de procedimentos e de aprendizagem institucional. É assim que 84,7% das escolas entregaram a documentação de prestação de contas no prazo estipulado, e 82,8% das escolas consideraram que depois da primeira experiência ficou mais fácil gerir recursos financeiros.

E, quanto aos obstáculos enfrentados, embora tenham as escolas executado os recursos do PMDE com muito sucesso, enfrentaram algumas dificuldades. Por exemplo, em ordem decrescente de importância, os obstáculos mais frequentemente indicados pelos diretores de escolas que receberam o recurso e operaram o gasto: atraso no repasse dos recursos, 38,7%, contratação de serviços em tempo hábil e por preço justo, 28,9%, restrição legal dos gastos a material de consumo e serviços, 24,4%, recursos distribuídos em parcelas, 20,7%, definição das

prioridades de gastos, 15,6%, e compra do material em tempo hábil e por preço justo, 13,9%.

Como se pode verificar foram assinalados principalmente fatores externos às escolas, tais como o timing (oportunidade da chegada dos recursos e os prazos para sua execução) e o desenho do programa (impedimento de gastos com material permanente e equipamentos). Apenas 16% dos diretores apontaram a dificuldade interna das suas escolas para estabelecer prioridade de gastos (COSTA, 1999).

Entretanto, ao executar operações para as quais não contavam com grande experiência anterior, particularmente na relação com a instituição bancária, algumas escolas experimentaram dificuldades com os seguintes e específicos procedimentos da prestação de contas: obtenção de extrato bancário, 30,6%, preenchimento do anexo, 26,6%, conciliação bancária, 19,7%, elaboração do parecer da Unidade Executora, 17%; obtenção de comprovante de devolução do saldo, 11,7%.

Além disso, a implementação do PMDE experimentou várias modalidades de descentralização dos recursos, uma vez que uma grande proporção de escolas não possuía a adequada estrutura de um órgão colegiado apto a operar como UEx dos recursos.

Entretanto, chama a atenção o fato de que já no segundo ano de operação do programa, predominaram acentuadamente as formas mais radicais de descentralização e autonomização gerencial das escolas. É o que se pode ver no registro da distribuição das escolas urbanas segundo a forma de recebimento dos recursos do PMDE, em 1996.

Com efeito, cerca de 54% das escolas já se enquadravam na modalidade mais acentuada de descentralização do programa, aquela em que a própria escola executa o gasto, recebendo e gerindo recursos mediante sua UEx. Mas outros 30% de escolas também executaram gastos, ainda que sob a forma de Suprimento de Fundos ou outros tipos de adiantamentos. Apenas 14% das escolas participaram do PMDE sob uma modalidade fraca e passiva de descentralização, os recursos permanecendo inteiramente na esfera administrativa superior (COSTA, 1999).

Portanto, em 1996, já se havia generalizado para 83,5% das escolas a forma inédita introduzida pelo PMDE, de gestão autônoma de recursos por parte da unidade escolar.

Para além do êxito do cumprimento do objetivo e das metas. Chama a atenção à rapidez com que foi introduzida esta forte inovação nas redes educacionais públicas do país, sabidamente carentes de tradição na execução autônoma de funções gerenciais.

Quanto aos indicadores de eficiência social, não surpreende, portanto, que o programa tenha desde o início sido acompanhado de forte adesão por parte dos agentes implementadores localizados no âmbito das escolas, nem que tenha apresentando acentuados graus de satisfação dos que dele mais diretamente se beneficiam. É o que revelam alguns indicadores de eficiência social.

E, finalmente sobre a avaliação do PMDE por parte dos diretores escolares, o programa contou com ampla base de apoio, na sua implementação, expressa pela opinião dos diretores, fortemente favorável à sua concepção e ao seu desempenho: 85,8% acham que o programa atendeu total ou parcialmente às maiores prioridades de suas escolas e apenas 7,5% manifestaram-se contrariamente.

Além de ser quase consensual, entre os diretores, o reconhecimento de que as escolas necessitam de um programa como esse 84,9% desses dirigentes entendem que as necessidades das escolas são mais bem atendidas quando goza de maior autonomia gerencial; maior autonomia desejada também por 95% dos diretores de escolas que não a têm (COSTA, 1999).

Os diretores também avaliam, por atribuição de notas, certos efeitos do PMDE. Considerados os diretores de escolas que executam os recursos nas Unidades Executoras, o impacto que mereceu nota mais alta foi o aumento do poder de decisão da escola.

Diferentemente, os diretores das escolas que participaram do programa por meio da transferência de bens e serviços atribuíram nota mais alta ao efeito participação e interesse dos professores. Porém, independentemente da modalidade de transferência dos recursos, o impacto mais positivo do programa, segundo os diretores, foi à possibilidade de adquirir maior quantidade de material pedagógico e de consumo.

Sobre a organização e participação, ou seja o capital social das escolas, o panorama social das escolas encontrado pelas pesquisas revelou -se bastante razoável, o que

sugere que se tenha tornado mais densa a malha do tecido social em que se apóia a comunidade escolar.

De fato, verificou-se que, em pesquisas dos anos 90: 83,3% das escolas urbanas brasileiras contavam com um ou mais órgãos representativo, 58% delas contavam com órgãos que já cumpriam funções de UEx, 28,5% das escolas estavam em processo de institucionalização de sua UEx, quase 70% das escolas já acumulavam experiências na gestão de recursos financeiros.

O quadro era alvissareiro no que diz respeito à participação social e assim se mostra também nas diferentes regiões e em distintos tipos de escolas. Em grande medida, o PMDE beneficiou-se desse capital social das escolas, e não apenas por exigências de seu desenho. Sabe-se pelas pesquisas, por exemplo, que: 74,1% das escolas que receberam os recursos via UEx afirmaram que suas unidades foram atuantes e auxiliaram na execução do programa, 78% das escolas envolveram, no processo decisório que determinou as prioridades de gastos, dois ou mais segmentos sociais da comunidade escolar.

No sentido contrário, o programa também estimulou fortemente a institucionalização da participação social, ao determinar que, a partir de 1997, apenas receberiam recursos às escolas que já tivessem criado e registrado suas Unidades Executoras (COSTA, 1999).

Não resta dúvida, porém que, até 1996, mostrava-se ainda muito formal a participação da UEx na gestão dos recursos. Examinada, por exemplo, a distribuição das funções do programa no interior da unidade escolar, verificou-se que, em mais de dois terços das escolas, era o diretor quem as executava de fato. E, apenas 10% das escolas contavam com um órgão colegiado que, na opinião do diretor, exercia plenamente as tarefas do PMDE. Como condição de efetividade do PMDE, a participação da comunidade escolar não havia ainda desempenhado, até 1996, o papel central que lhe foi atribuído na concepção original do programa.

### **2.3.2 O Programa Dinheiro Direto na Escola**

Um dos programas gerenciados, atualmente pelo FNDE, denomina-se

Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE).

Atualmente, o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) é o órgão do Governo Federal do Brasil responsável pela política de assistência ao educando e financiamento do ensino básico. Desde que foi reestruturado, em 1995, este órgão tem disponibilizado relatórios de atividades, nos quais constam os principais programas financiados pela autarquia.

A finalidade da autarquia é captar recursos financeiros para projetos educacionais e de assistência ao estudante. A maior parte dos recursos do FNDE provém do Salário-Educação (SE), com o qual todas as empresas estão sujeitas a contribuir.

O Salário-Educação, criado pela Lei 4.462, de 1964, e previsto no art. 212, parágrafo 5º, da Constituição Federal, é cobrado das empresas vinculadas à Previdência Social. O cálculo é feito com o percentual de 2,5% aplicado sobre o total da remuneração paga ou creditada aos empregados durante o mês (KASSOUF, 2004).

O Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS) é o intermediário, cobrando 1% do valor arrecadado como taxa de administração. A distribuição dos recursos é feita pelo FNDE, observada a arrecadação em cada estado e no Distrito Federal.

Pelo sistema do SE, a empresa contribuinte deve oferecer o ensino fundamental a seus empregados e dependentes. Esse atendimento pode ser feito das seguintes formas: escola própria, aquisição de vaga, sendo que o valor mensal da vaga é de 21 reais, fixado desde junho de 1995, para indenização de dependentes.

A indenização de empregados foi extinta, sendo vedada a inclusão de novos alunos a partir de 1997, em atenção à modificação da Constituição Federal, por meio da Emenda Constitucional nº 14 de 1996, e à lei do FUNDEF.

O parágrafo 3º do art.15 da lei do FUNDEF autorizava à continuidade de atendimento de benefícios da aplicação da indenização aos empregados e dependentes, a quem já tinha o benefício na edição da lei, mas vedava a inclusão de novos alunos, beneficiários da indenização. Nesta modalidade de indenização os empregados ou dependentes recebiam o valor do SE para pagar a mensalidade de escola e a empresa deduzia este valor do montante que

deveria depositar no INSS. Já na modalidade da escola própria, podem ser atendidos novos alunos, sejam dependentes, sejam trabalhadores de empresas optantes pelo Sistema de Manutenção do Ensino (SME), desde que não recebam outro benefício com a mesma finalidade e estejam matriculados e freqüentando regularmente a escola.

O FNDE mantém seis programas, sendo um deles o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), foco de estudo neste trabalho, que até 1998, era chamado Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (PMDE).

Através das informações dos relatórios apresentados é possível obter os objetivos dos programas, seu público alvo e o volume de financiamento disponibilizado no decorrer do ano (KASSOUF, 2004).

Tendo em vista que a maioria desses programas é voltada para crianças e adolescentes, com idade entre 04 e 17 anos, acredita-se que sua execução tenha colaborado para a redução do trabalho infantil, visto que contribuem para manter a criança na escola.

O PDDE tem como objetivo transferir recursos financeiros diretamente às escolas públicas do ensino fundamental das redes estadual, municipal e do Distrito Federal, garantindo-lhes meios para as condições mínimas de funcionamento, de modo a concorrer para a promoção da elevação da qualidade do ensino por elas ministrado.

O valor transferido às escolas beneficiárias baseia-se nas informações do censo escolar, do exercício imediatamente anterior, considerando o número de alunos matriculados no ensino fundamental e na educação especial.

O PDDE consiste na transferência de recursos às escolas de ensino fundamental das redes estaduais e municipais, bem como do Distrito Federal, com mais de 20 alunos e às escolas de educação especial mantidas por organizações não-governamentais.

Acrescente-se, ainda, que o FNDE incentiva a instituição de entidades denominadas Unidades Executoras, nas unidades beneficiadas com os recursos financeiros do PDDE.

A UEx é composta de conselhos de pais e mestres interessados em promover o

bom funcionamento da escola pública, assim como em fiscalizar e acompanhar os investimentos feitos com os recursos. As UEx têm diferentes denominações tais como Associação de Pais e Mestres, Caixa Escolar, Conselho Escolar, Cooperativa Escolar, Círculo de Pais e Mestres.

Segundo o FNDE, a criação da UEX é importante porque promove o envolvimento das pessoas responsáveis pelos discentes no dia-a-dia da escola. Além do mais, essas instituições asseguram que a escola terá autonomia na gestão de recursos financeiros para a educação, garantindo a melhoria da qualidade de ensino e a elevação dos índices de desempenho escolar (KASSOUF, 2004).

Nesse relato apresentado pelo FNDE, mostrou-se o total de escolas atendidas pelo PDDE entre 1995 e 2002, as quais estavam divididas em instituições com e sem UEx. Por meio dos dados de tal relato, é possível visualizar, ainda, o número de alunos atingidos pelo programa e volume de recursos transferidos no período. Observa-se, por esses dados, que o número de escolas com UEx aumentou de 8% para 60%, entre 1995 e 2000, do total de escolas beneficiadas pelo programa. Verifica-se, também, que o número de alunos beneficiados pelo PDDE teve um crescimento percentual de 11% no período citado, chegando a atender mais de 31 milhões de alunos e estabilizando-se em torno de 30 milhões nos anos 2001 e 2002.

O Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) foi criado pela Resolução 12, de 10 de maio de 1995, com o nome de Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (PMDE). Mais tarde passou a se chamar PDDE, graças à edição de Medida Provisória do Governo Federal.

O programa 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 de educação especial qualificadas como entidades filantrópicas ou por elas mantidas, desde que registradas no Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS).

São beneficiadas pelo programa as escolas públicas do ensino fundamental das redes estaduais, municipais e do Distrito Federal, nas modalidades regular, especial e indígena, de acordo com dados extraídos do censo escolar realizado pelo Ministério da Educação (MEC), no ano imediatamente anterior ao do atendimento. A partir de 1997, o atendimento do programa foi estendido à entidades sem fins lucrativos registradas no Conselho Nacional de Assistência Social

(CNAS), mantida por organizações não- governamentais (ONGs) ou outra similar de atendimento direto e gratuito ao público, responsável pela manutenção e representação de escolas privadas de educação especial. Para 2006, o orçamento do programa foi de R\$ 350 milhões.

Quanto à execução, o repasse dos recursos do PDDE é feito anualmente pelo FNDE às contas bancárias das unidades executoras, sem necessidade de assinatura de convênios. Cabe às unidades executoras das escolas utilizarem os recursos, de acordo com as decisões da comunidade (KASSOUF, 2004).

As escolas públicas com mais de 50 estudantes matriculados devem criar suas unidades executoras para serem beneficiadas com recursos do PDDE. Apenas as escolas com mais de vinte e menos de 50 alunos sem unidades executoras próprias podem receber indiretamente o recurso. Nesse caso, o FNDE transfere o dinheiro às secretarias estaduais de educação ou às prefeituras.

O valor transferido a cada escola é determinado com base no número de alunos matriculados no ensino fundamental, ou na educação especial estabelecido no censo escolar do ano anterior ao do atendimento, de acordo com a distribuição para o ensino fundamental, e educação especial (FNDE, 2007).

As escolas públicas com até 20 alunos recebem um valor per capita estipulado anualmente pelo FNDE, em resolução publicada no Diário Oficial da União. Para 2005, o per capita foi de R\$ 24,00 para as escolas das Regiões Sul, Sudeste e do Distrito Federal. Os estabelecimentos de ensino das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, exceto Distrito Federal, receberam R\$ 29,00 por aluno matriculado.

Quanto a parcerias e a competências para o PDDE, entram os seguintes órgãos: o FNDE é o órgão responsável pela assistência financeira, normatização, coordenação, acompanhamento, fiscalização, cooperação técnica e avaliação da efetividade da aplicação dos recursos financeiros, diretamente ou por delegação, as Unidades executoras (UEXs), criadas pelas escolas públicas, são responsáveis pelo recebimento e pela execução dos recursos financeiros transferidos pelo FNDE, as Secretarias de Educação dos Estados e do Distrito Federal, que atendem às escolas públicas estaduais e do DF, além das Prefeituras municipais, que atendem às escolas públicas municipais, às escolas mantidas por entidades filantrópicas e às escolas da rede

estadual, quando expressamente delegadas pelas secretarias estaduais de Educação.

Qualquer pessoa física ou jurídica pode denunciar ao FNDE, ao Tribunal de Contas da União, aos órgãos de controle interno do Poder Executivo da União ou ao Ministério Público Federal irregularidades identificadas na aplicação dos recursos destinados à execução do PDDE.

Dados estatísticos oficiais apontam que em 2004, 93,71% do orçamento do programa foram executados, beneficiando 30 milhões de alunos, matriculados em 117 mil escolas municipais, estaduais e filantrópicas, estas mantidas por organizações não-governamentais.

Dados da execução do PDDE no período de 1995 a 2004, como a criação de unidades executoras nas escolas das redes públicas estaduais e municipais, de 1995 a 2003, e consultas ao Relatório do 1º Encontro Técnico Nacional do PDDE, Informativo 2005, com orientações para prefeituras e secretarias municipais de Educação, e outros meios confirmam tais dados.

Finalmente, atualizado pela Legislação de 2006, mediante a Resolução nº 3, de 030/3/2006, que estabelece os documentos necessários à comprovação de regularidade para transferência de recursos e para habilitação ao PDDE e ao PAED em 2006, e da publicação da Resolução nº 6, de 28/03/2006, que dispõe sobre os processos de adesão e habilitação e as formas de execução e prestação de contas, referente ao Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), e dá outras providências, atualizadas ainda em 2006 com a Resolução nº 27, de 14/07/2006, para procedimentos adotados para o funcionamento de finais de semana, neste caso, específico para o Programa Escola Aberta, e para outros programas.

### **2.3.3 Diretrizes para a Gestão Democrática do Financiamento Direto**

O Programa Escola Aberta (PEA), é uma das ações do FNDE financiada pelo PDDE a partir de 2006, e foi implantado mediante Legislação, a Resolução nº 52, de 25/10/2004, programa esse que será objeto de análise para este trabalho.

A adoção do programa pelo MEC tem como base experiências em outros

países, como Estados Unidos, França e Espanha, nos quais o trabalho nas áreas artística, cultural e esportiva tem se mostrado eficaz para a mudança de comportamento, o aumento da auto-estima e a melhoria da relação dos jovens com a sociedade e da sociedade com a escola.

Pesquisas sobre a violência nas Escolas, realizada pela UNESCO, constatam que o ambiente escolar vem sendo ameaçado pela violência, na forma de tráfico de drogas, organização de gangues. Segundo tais pesquisas, atualmente, as mortes entre os jovens se devem, prioritariamente, a causas externas, principalmente acidentes de trânsito e homicídios, que ocorrem com maior frequência nos fins de semana, sobretudo pela ausência de alternativas de lazer, cultura e esportes. Também, ressaltam a preocupação dos próprios jovens com a falta de oportunidades, sobretudo no que se refere ao mercado de trabalho. E, foi considerando todos esses elementos que o governo federal decidiu implantar o PEA.

Com a efetivação do programa como política pública educacional, o MEC vislumbra a possibilidade de influenciar outras políticas e contribuir para mudanças tanto no ambiente escolar quanto na vida dos jovens brasileiros.

O programa tem por objetivo promover a melhoria da qualidade da educação no país, ampliando as oportunidades de acesso a atividades educativas, culturais, esportivas, de lazer e de geração de renda por meio da abertura de escolas públicas de 5ª a 8ª séries e de ensino médio nos fins de semana (FNDE, 2007).

As atividades são abertas a toda comunidade e visam à melhoria do relacionamento entre professores, alunos e familiares, de maneira a reduzir os índices de violência entre os jovens, sobretudo aqueles em situação de vulnerabilidade social.

O PEA foi criado a partir de um acordo de cooperação técnica entre o Ministério da Educação e a UNESCO, e tem por objetivo contribuir para a melhoria da qualidade da educação, a inclusão social e a construção de uma cultura de paz, por meio da ampliação das relações entre escola e comunidade e do aumento das oportunidades de acesso à formação para a cidadania, de maneira a reduzir a violência na comunidade escolar.

Promove, em parceria com as secretarias de educação municipais e estaduais e com a Secretaria de Educação do DF, a abertura de escolas públicas de Ensino Fundamental e

Médio localizadas em regiões urbanas de risco e vulnerabilidade social, aos finais de semana, para toda a comunidade.

Com a participação das diversas esferas governamentais e da UNESCO, o programa visa proporcionar aos alunos da educação básica das escolas públicas e às suas comunidades espaços alternativos, nos finais de semana, para o desenvolvimento de atividades de cultura, esporte, lazer, geração de renda, formação para a cidadania e ações educativas complementares.

Iniciado em 2004, o Programa tem um orçamento de R\$ 60 milhões, recursos oriundos exclusivamente da União, a serem investidos em 40 meses. Ao fim dos 40 meses o MEC pretende que o programa transforme-se em política pública possível para todas as Secretarias de Educação do país.

O programa é desenvolvido a partir de parcerias governamentais nas três esferas de governo. A estrutura do programa é composta, em cada escola, poricineiros e por um coordenador, oriundos da comunidade, assim como um professor da escola da semana, as secretarias de educação, estaduais e municipais parceiras em cada estado, e a coordenação nacional do programa, integrada pela gestão compartilhada entre a Secretaria de Educação Básica (SEB), a Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade (SECAD), ambas do MEC, e a Diretoria de Programas Especiais do FNDE, entre outros parceiros governamentais.

As oficinas oferecidas no Programa Escola Aberta são frutos do levantamento dos interesses da comunidade e da valorização dos talentos locais, e também pelo oferecimento de oficinas que atendam a formação para a cidadania e a diversidade. As oficinas contemplam as áreas de educação, cultura e arte, esporte e lazer, saúde, informática e trabalho e têm como objetivos a informação, a cidadania, a recreação, o entretenimento ou a formação inicial para o trabalho.

O Programa Escola Aberta utiliza o Sistema de Avaliação do Ensino Básico (SAEB), que foi implantado em 1990, visando subsidiar as ações desenvolvidas, com o objetivo de coletar dados sobre o processo de ensino aprendizagem para as 4ª e 8ª séries do ensino fundamental, bem como para o 3º ano do ensino médio.

Acredita-se, portanto, que os resultados divulgados pelo exame SAEB possam ser usados pelas secretarias estaduais e municipais de educação para corrigir distorções e debilidades identificadas no sistema, através de apoio técnico e financeiro às escolas e níveis educacionais mais necessitados (FNDE, 2007).

Além do acompanhamento sobre o aprendizado dos estudantes brasileiros, este exame busca fazer um levantamento relacionado às condições de qualidade da escolarização e à influência que a origem social dos alunos tem sobre os resultados educacionais obtidos.

Para atingir esses objetivos, o SAEB faz uso de provas na área de língua Portuguesa e Matemática, as quais captam as medidas cognitivas do aluno. Além disso, são aplicados questionários junto a alunos, professores, diretores e escolas que visam captar aspectos ligados às características sociais, econômicas e demográficas da criança, bem como do ambiente em que ela vive.

No questionário aplicado às crianças e adolescentes destaca-se uma pergunta que permite fazer inferências sobre o trabalho infantil. Para a 4ª série do ensino fundamental a criança responde sim ou não para a pergunta: Você trabalha? Já as crianças e adolescentes da 8ª série do ensino fundamental e do 3º ano do ensino médio respondem se dependem, ou não, do dinheiro da família ou, ainda, se ajudam no sustento de outras pessoas. Tais informações permitem verificar qual a incidência de crianças que estão freqüentando a escola, mas necessitam trabalhar para contribuir economicamente com a família.

A avaliação do SAEB é realizada a cada dois anos, sempre no mês de outubro, tendo suas provas aplicadas por amostragem. Os critérios de seleção amostral são aplicados dentro de cada unidade da federação, e do Distrito Federal, permitindo a agregação posterior dos resultados. Em 2003, houve participação de aproximadamente 300 mil alunos, cerca de 17 mil professores e 6 mil diretores de 6.270 escolas de todo o Brasil (KASSOUF, 2004).

Além desses, perto de 4 mil pessoas, entre aplicadores dos testes, supervisores e funcionários das Secretarias de Educação Estaduais trabalharam nessa aplicação. Em 2003, foram incluídas nos questionários do SAEB, em variáveis contextuais que permitiram obter dados sobre os beneficiários do Programa Bolsa-Escola, bem como sobre a violência nas escolas, que é utilizado pelo Programa Escola Aberta, estudado no presente trabalho.

Após obter as médias das disciplinas de Língua Portuguesa de Matemática, os organizadores do SAEB distribuem os resultados em níveis de desempenho que vão de 125 a 400 na disciplina de Língua Portuguesa, e de 125 a 425 em Matemática.

A partir disso, são divulgados os níveis de desempenho alcançados por Unidades da Federação, e por regiões. O MEC divulga, também, uma análise comparativa das médias alcançadas nos diferentes Estados e Regiões, a partir dos levantamentos contextuais feitos na aplicação dos questionários.

Com isso são verificadas se características relacionadas às condições de infraestrutura física das escolas, aspectos do clima escolar e estilo pedagógico dos professores, dentre outras, estão influenciando o desempenho obtido pelo aluno. Feitas essas análises, são sugeridas políticas capazes de levar a eficácia e equidade do sistema educacional brasileiro.

O programa tem passado por sistemáticas avaliações de resultados e de impacto por órgãos do governo brasileiro e pela UNESCO, além de ser permanentemente monitorado pelo FNDE e pelos parceiros.

E, para o fortalecimento da escola num primeiro momento, foram considerados os objetivos sócio-políticos da ação dos educadores voltados para a ação da própria escola de promover a apropriação do saber para a instrumentação científica e cultural da população.

Quanto à construção do PEA, especificamente, baseia-se no pressuposto de que é possível não só resistir às formas conservadoras de organização e gestão escolar, como também adotar formas alternativas, criativas, que contribuam para uma escola democrática a serviço da formação de cidadãos críticos e participativos, e da transformação das relações sociais presentes.

A participação é o principal meio de assegurar a gestão democrática, possibilitando o envolvimento de todos os integrantes da escola no processo de tomada de decisões e no funcionamento da organização escolar (DELORS, 2005).

Ela proporciona melhor conhecimento dos objetivos e das metas da escola, de sua estrutura organizacional e de sua dinâmica, de suas relações com a comunidade, e propicia um clima de trabalho favorável a maior aproximação entre professores, alunos e pais.

Nas empresas, a participação nas decisões é quase sempre estratégia e visa o aumento da produtividade. Nas escolas, também se persegue o alcance de bons resultados, mas há nelas um ambiente mais propício à prática da democracia, de experimentação de formas não autoritárias de exercício do poder e de oportunidade ao grupo de profissionais para intervir nas decisões da organização e definir coletivamente o rumo dos trabalhos.

O conceito de participação fundamenta-se no princípio da autonomia, que significa a capacidade das pessoas e dos grupos para a livre determinação de si próprios, isto é, para a condução da própria vida. Como a autonomia opõe-se às formas autoritárias de tomada de decisão, sua realização concreta nas instituições dá-se, necessariamente, pela participação da livre escolha de objetivos e processos de trabalho e da construção conjunta do ambiente de trabalho.

A participação significa, portanto, a intervenção dos profissionais da educação e dos usuários, ou seja alunos e pais, na gestão da escola. Há dois sentidos de participação articulados entre si: a de caráter mais interno, como meio de conquista da autonomia da escola, dos professores, dos alunos, constituindo prática formativa, isto é, elemento pedagógico, curricular, organizacional, e a de caráter mais externo, em que os profissionais da escola, alunos e pais compartilham, institucionalmente, certos processos de tomada de decisão.

No primeiro sentido, a participação é ingrediente dos próprios objetivos da escola e da educação. A instituição escolar é lugar de aprendizado de conhecimentos, de desenvolvimento de capacidades intelectuais, sociais, afetivas, éticas, e estéticas e também de formação de competências para a participação na vida social, econômica e cultural (LIBÂNEO, 2003).

Esse entendimento mais restrito de participação identifica-se com a idéia de escola como espaço de aprendizagem, isto é, como comunidade democrática de aprendizagem.

No segundo sentido, por meio de canais de participação da comunidade, a escola deixa de ser redoma, um lugar fechado e separado da realidade, para conquistar o status de comunidade educativa que interage com a sociedade civil (LIBÂNEO, 2003).

Assim, pais, professores, e alunos experimentam a participação nos órgãos deliberativos da escola, e efetivamente, tornam-se co-responsáveis pelas decisões que os afetam

em um âmbito mais amplo da sociedade. A participação da comunidade possibilita à população o conhecimento, a avaliação dos serviços oferecidos e a intervenção organizada na vida escolar, pois a participação influi na democratização da gestão e na melhoria da qualidade de ensino.

Todos os segmentos da comunidade podem compreender melhor o funcionamento da escola, conhecer com mais profundidade os que nela estudam e trabalham, intensificar seu envolvimento com ele e, assim, acompanhar melhor a educação ali oferecida (DELORS, 2005).

Entre as modalidades mais conhecidas de participação, estão os conselhos de classe, bastante difundidos no Brasil e os conselhos de escola, colegiados ou comissões que surgiram no início da década de 80, funcionando em vários estados. Convém ressaltar que o princípio participativo não esgota as ações necessárias para assegurar a qualidade de ensino.

Tanto quanto o processo organizacional, e como um de seus elementos, a participação é apenas um meio de alcançar melhor e mais democraticamente os objetivos da escola, os quais se localizam na qualidade dos processos de ensino e aprendizagem (LIBÂNEO, 2003).

Em razão disso, a participação necessita de reforço da direção, outro conceito importante da gestão democrática, que visa promover a gestão da participação. Já que a escola é uma instituição social que apresenta unidade em seus objetivos sócio-políticos e pedagógicos, e interdependência entre a necessária racionalidade no uso dos recursos materiais e conceituais, além coordenação do esforço humano coletivo.

Qualquer modificação em sua estrutura ou nas funções do processo organizacional se projeta como influência benéfica ou prejudicial nos demais. Por ser um trabalho complexo, a organização e a gestão escolar requerem o conhecimento e a adoção de alguns princípios básicos, cuja aplicação deve se subordinar às condições concretas de cada escola.

São pressupostos os seguintes princípios de concepção de gestão democrático-participativa: autonomia da escola e da comunidade educativa, relação orgânica entre a direção e a participação dos membros da equipe escolar, envolvimento da comunidade no processo escolar,

planejamento de atividades, formação continuada para o desenvolvimento pessoal e profissional dos integrantes da comunidade escolar, utilização de informações concretas e análise de cada problema em seus múltiplos aspectos, com ampla democratização das informações, avaliação compartilhada e relações humanas produtivas e criativas, assentadas em uma busca de objetivos comuns.

A autonomia é o fundamento da concepção democrático-participativa da gestão escolar, razão de ser do projeto pedagógico. É definida como a faculdade das pessoas de autogovernar-se, de decidir sobre o próprio destino (DELORS, 2005).

Instituição autônoma é a que tem poder de decisão sobre seus objetivos e suas formas de organização, que se mantém relativamente independente do poder central e administra livre e responsavelmente recursos financeiros.

Assim, as escolas podem traçar o próprio caminho, envolvendo professores, alunos, funcionários, pais e a comunidade próxima, que se tornam co-responsáveis pelo êxito da instituição. Dessa forma, a organização escolar transforma-se em instância educadora, espaço de trabalho coletivo e de aprendizagem.

Certamente, trata-se de autonomia relativa. As escolas públicas não são organismos isolados, integram um sistema escolar e dependem das políticas e da gestão pública. Os recursos que asseguram os salários, as condições de trabalho e a formação continuada não são originados na própria instituição.

Portanto, o controle local e comunitário não pode prescindir das responsabilidades e da atuação dos órgãos centrais e intermediários do sistema escolar. Isso significa que a direção de uma escola deve ser exercida tendo em conta, de um lado, o planejamento, a organização, a orientação e o controle de suas atividades internas, conforme suas características particulares e sua realidade e, de outro, a adequação e a aplicação criativa das diretrizes gerais que recebe dos níveis superiores da administração do ensino.

O sistema de ensino pode estar desprovido de uma política global, estar mal organizado e mal administrado. Essa articulação nem sempre se dá sem problemas. As autoridades podem atribuir autonomia às escolas para, com isso, desobrigar o poder público de

suas responsabilidades.

Se, por sua vez, as instituições escolares se organizam segundo critérios e diretrizes restritas aos limites estreitos de cada uma, perdem de vista diretrizes gerais do sistema e sua articulação com a sociedade. Ou ainda, subordinando-se às diretrizes dos órgãos superiores, pode acontecer que as escolas as apliquem mecanicamente, sem levar em conta as condições reais de seu funcionamento.

Por isso mesmo, a autonomia precisa ser gerida, implicando coresponsabilidade consciente, partilhada e solidária de todos os membros da equipe escolar, de modo que alcancem, efetivamente, os resultados de sua atividade, isto é, a formação cultural e científica dos alunos e o desenvolvimento de suas potencialidades cognitivas e operativas.

O princípio da autonomia requer vínculos mais estreitos com a comunidade educativa, constituída basicamente pelos pais, entidades e organizações paralelas à escola. A presença da comunidade na escola, especialmente dos pais, tem várias implicações. Prioritariamente, eles e os outros representantes participam da Associação de Pais e Mestres, ou organizações correlatas, para preparar o projeto pedagógico, acompanhar, e avaliar a qualidade dos serviços prestados.

Adicionalmente, usufruem da vivência das práticas democráticas de gestão, desenvolvendo atitudes e habilidades para participarem de outras instâncias decisórias no âmbito da sociedade civil, como organizações de bairro, movimentos de mulheres, de minoria étnicas e culturais, movimentos de educação ambiental e outros, contribuindo para o aumento da capacidade de fiscalização da sociedade civil sobre a execução da política educacional.

Além disso, a participação das comunidades escolares em processos decisórios dá respaldo a governos estaduais e municipais para encaminhar ao Poder Legislativo projetos de lei que atendem melhor às necessidades educacionais da população (DELORS, 2005).

A concepção democrático-participativa de gestão valoriza o desenvolvimento pessoal, a qualificação profissional e a competência técnica. A escola é um espaço educativo, lugar de aprendizagem em que todos aprendem a participar dos processos decisórios, mas constitui também o local em que os profissionais desenvolvem seu potencial.

A organização e a gestão do trabalho escolar requerem o constante aperfeiçoamento profissional, político, científico, e pedagógico de todo o grupo. Dirigir uma escola implica conhecer bem seu estado real, observar e avaliar constantemente o desenvolvimento do processo de ensino, analisar com objetividade os resultados, fazer compartilhar as experiências docentes bem-sucedidas.

O plano de ação ou projeto pedagógico de determinado estabelecimento de ensino, devidamente discutido e analisado pelo grupo da escola, torna-se o instrumento unificador das atividades ali desenvolvidas, convergindo em sua execução o interesse e o esforço coletivo dos seus membros.

Os princípios do planejamento justificam-se uma vez que as escolas buscam resultados mediante ações pedagógicas e administrativas. Há necessidade, pois, de uma ação racional, estruturada e coordenada de proposição de objetivos, de estratégias de ação, de provimento e ordenação dos recursos disponíveis, de cronogramas, formas de controle e de avaliação.

Esses princípios citados implicam procedimento de gestão baseados na coleta de dados e de informações reais e seguras, bem como na análise global dos problemas, buscando sua essência, suas causas, seus aspectos mais fundamentais, para além das aparências.

Analisar os problemas em seus múltiplos aspectos significa verificar a qualidade das aulas, o cumprimento dos programas, a qualificação e a experiência dos professores, as características sócio-econômicas e culturais dos alunos, os resultados do trabalho que o grupo se propôs a atingir, a saúde dos alunos, a adequação entre métodos e procedimentos didáticos.

A democratização da informação envolve o acesso de todos a informações, canais de comunicação que agilizem o conhecimento das decisões e de sua execução. Todas as decisões e procedimentos organizativos devem ser acompanhados e avaliados, com base no princípio da relação orgânica entre a direção e a participação dos membros da equipe escolar.

Além disso, é preciso insistir que o conjunto das ações de organização do trabalho na escola está voltado para as ações pedagógico-didáticas, em razão dos objetivos

básicos da instituição. O controle implica uma avaliação mútua entre direção, professores e comunidade (LIBÂNEO, 2003).

Este princípio estudado indica a importância do sistema de relações interpessoais para a qualidade do trabalho de cada educador, para valorização da experiência individual, para o clima amistoso de trabalho.

O grupo da escola precisa investir sistematicamente na mudança das relações autoritárias para aquelas baseadas no diálogo e no consenso. As relações mútuas entre direção e professores, entre estes e seus alunos, entre direção e funcionários técnicos e administrativos, entre escola e comunidade, devem combinar exigência a respeito, severidade e tato humano.

### **3. PROCEDIMENTOS TÉCNICO-METODOLÓGICOS**

A escolha da estrutura metodológica para a pesquisa empírica configura-se uma das principais preocupações do pesquisador, ao deparar-se com um problema de pesquisa a ser detalhadamente analisado e compreendido.

Nas ciências sociais, as decisões metodológicas do pesquisador devem ser particularmente cuidadosas, de modo a conferir um rigor científico que considere conjuntamente os principais fatores e aspectos que podem interferir na ocorrência e observação dos fenômenos sociais.

Nesse capítulo, são descritas as estratégias metodológicas adotadas na pesquisa empírica, que caracteriza: o tipo de pesquisa; a seleção dos participantes da pesquisa; técnicas e instrumentos; os procedimentos para a coleta e análise de dados utilizados durante o processo de investigação; bem como as limitações deste estudo.

#### **3.1 Tipo de Pesquisa**

Com o objetivo de articular o tema proposto e a sistematização dos procedimentos adotados para a coleta de dados, a abordagem para a realização desta pesquisa foi qualitativa, sem descartar, no entanto, a conjunção dos aspectos quantitativos.

Optou-se por uma abordagem integrada quantidade/qualidade por concordar com a posição de Demo (1997), segundo a qual, não será a simples sofisticação metodológica em torno dos dados quantitativos que os transformarão em dados qualitativos, o mesmo não ocorrendo na perspectiva inversa, sendo necessária, portanto, a complementaridade entre as duas linhas de pesquisa.

Quanto à finalidade, esta pesquisa apresentou um caráter exploratório e descritivo. Exploratório porque, embora já tenham sido realizadas várias pesquisas que investigaram diversos aspectos relacionados à educação, ainda não se verificaram estudos que abordassem a percepção sobre os fatores que contribuem e inibem os resultados efetivos do financiamento direto às escolas, na percepção de atores escolares do Programa Escola Aberta (PEA).

E, descritiva, por que descreve comportamentos e opiniões acerca dos referidos fatores, além de compreender e descrever dados representativos do fenômeno estudado, segundo Miller (1991), e foi baseada na percepção de atores escolares sobre aspectos do ambiente escolar, em contexto organizacional.

### 3.2 Seleção dos Participantes da Pesquisa

O presente estudo pretendeu investigar a percepção de indivíduos atuantes em escolas abertas, situadas nas Diretorias Regionais de Ensino (DRE)<sup>1</sup> do Distrito Federal.

As instituições educacionais da rede pública de ensino do Distrito Federal integram a estrutura da Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal (SEDF), e são vinculadas pedagógica e administrativamente às DRE.

A partir de 2006, a SEDF por meio do PEA, ofereceu o Programa para 10 Centros de Ensino de sua rede, Ceilândia, Samambaia, e Santa Maria são as cidades com maior número de escolas abertas, 02 (duas) em cada uma, conforme mostra a Tabela 1.1:

**Tabela 1.1** Número de Escolas Abertas da DRE - DF em 2007

Tipos das escolas abertas	Número de escolas
EC <sub>2</sub> 22 DE CEILÂNDIA	01
EC 62 DE CEILÂNDIA	01
CED <sub>3</sub> 123 DE SAMAMBAIA	01
EC 317 DE SAMAMBAIA	01
CEF <sub>4</sub> 103 DE SANTA MARIA	01
CEF 416 DE SANTA MARIA	01
CED 03 DE BRAZLÂNDIA	01
EC 01 DO PARANOÁ	01
CEF 802 DO RECANTO DAS EMAS	01
EC AGROVILA SÃO SEBASTIÃO	01
Total de escolas abertas	10

<sup>1</sup> Diretoria Regional de Ensino - As Diretorias Regionais de Ensino são órgãos de coordenação didático, pedagógica e administrativa que apóiam o trabalho das escolas. São órgãos subordinados à Secretaria de Estado de Educação do DF, responsáveis por gerenciar o funcionamento das escolas de sua respectiva região.

<sup>2</sup> Escola Classe - destinada a oferecer as séries iniciais do Ensino Fundamental ou estudos equivalentes, podendo, de acordo com as necessidades da Rede Pública de Ensino do Distrito Federal, oferecer até a 6<sup>a</sup> série.

<sup>3</sup> Centro Educacional - destinados a oferecer, também, o Ensino Médio.

<sup>4</sup> Centro de Ensino Fundamental - destinado a oferecer as 9 (nove) séries do Ensino Fundamental ou as séries finais dessa etapa de ensino. (Regimento interno da SEDF, Portaria n<sup>o</sup> 22, de 29/01/01).

A SEDF escolheu escolas de diferentes perfis, embora todas estejam inseridas em áreas com alto risco e vulnerabilidade social conforme critérios do PEA, de modo que sejam consideradas as particularidades de cada DRE. A pesquisa, abrangeu 07 das 10 escolas, e considerou estes aspectos, sobretudo os inerentes ao fenômeno do financiamento direto.

Com relação aos participantes, foram considerados para essa pesquisa, os atores escolares, de dentro e de fora das escolas. Dentro da escola, assim: 01 coordenador escolar e 01 professor comunitário de cada uma das 07 escolas, já que são os responsáveis pelas atividades das escolas aos finais de semana, assim como os oficinairos de tais escolas, pois ministram as atividades do final de semana. E, fora da escola: membros do conselho escolar e não só os alunos, mas toda comunidade do entorno da escola (crianças, jovens, adultos e idosos) que participam das oficinas oferecidas nos finais de semana.

### **3.3 Técnicas e Instrumentos de Pesquisa**

Essa pesquisa valeu-se como técnica de coleta de dados, a Técnica de Grupo Nominal (TGN), cujo roteiro de aplicação e instrumento utilizados encontram-se nos Apêndices A e B.

Dentre as várias formas que poderiam viabilizar a presente pesquisa, a opção foi por uma técnica de coleta de dados em grupo. Trata-se da técnica de consenso denominada Técnica de Grupo Nominal (TGN), (Nominal Group Technique (NGT)), proposta por Delbecq e Van De Ven (1975) com o objetivo de otimizar o processo de pesquisa, para, entre outras finalidades, subsidiar a análise e a avaliação de verbalizações.

Nesta pesquisa, a TGN tem como principal objetivo identificar os fatores que contribuem e inibem os resultados efetivos do financiamento direto às escolas na percepção de atores escolares, acerca de aspectos do ambiente escolar, de modo a subsidiar a construção do instrumento de pesquisa destinado a avaliar a percepção acerca de fatores que estimulam ou retraem os resultados, estudados após a implementação do PDDE/FEFS no contexto escolar, efetivados pelo Programa analisado.

No caso específico desta pesquisa, refere-se à percepção dos atores escolares do PEA sobre as variáveis ambientais que afetam a capacidade escolar em realizar o processo de implementação e os resultados efetivos, do repasse de recursos por meio do financiamento direto às escolas.

A TGN é uma ferramenta para escolhas ordenadas. Ela é chamada de nominal porque requer uma interação mínima ou nominal, em contraste com a quantidade habitual de interações que ocorrem em sessões em grupo. É uma ferramenta simples e útil que pode ser usada para reduzir um grande número de alternativas em poucas escolhas mais seletas (KING, 1999).

A TGN fornece aos grupos um método para reduzir uma lista de idéias e chegar a um consenso acerca de um número menor de idéias, além disso, encontrar as grandes causas de desentendimentos entre membros do grupo e priorizar os problemas sem pressão dos outros membros do grupo.

Além disso, a TGN oferece um recurso para integrar as prioridades atribuídas individualmente em um conjunto final de prioridades do grupo. Assim que os membros estiverem mais familiarizados com suas etapas, eles poderão utilizar facilmente esta ferramenta como uma forma de avaliar a posição e as prioridades do grupo numa variedade de contextos.

Esta ferramenta faz com que todos os membros se comprometam com a escolha da equipe, já que todos participam igualmente do processo. Pelo fato de a ferramenta permitir que cada membro da equipe priorize as questões sem ser pressionado pelos outros, ela coloca todos em posição de igualdade com membros mais dominantes. Também torna visível o consenso da equipe ou a falta dele. Com esta informação, os participantes podem discutir as principais causas do seu desentendimento (KING, 1999).

A TGN é utilizada quando um grupo se depara com a necessidade de priorização de um grande número de idéias produzidas. Se um grupo quiser utilizar um método estruturado para selecionar qual idéia ou solução, precisará explorar as idéias colocadas mais detalhadamente, esta ferramenta de seleção de idéias poderá ajudar a priorizar, por meio de consenso, a importância relativa de questões, problemas ou soluções. Ela pode despersonalizar o processo de abordagem de uma questão e fornece aos membros do grupo um certo alívio, quando eles estão lidando com questões difíceis ou controversas.

Para obtenção de conceitos objetivados, a aplicação dessa técnica partiu da problemática da pesquisa e da população-alvo do trabalho, para a formulação das questões nominais. Tais questões originaram-se do quadro teórico que norteou a pesquisa, que delimitou o processo de coleta de dados, e foram submetidas a um grupo de indivíduos representativos da população visada, para formulação das proposições referentes aos fatores que contribuem e inibem os resultados efetivos do financiamento direto às escolas.

Na aplicação desta técnica o papel do pesquisador é de animador, ficando, portanto, restrito a explicar as regras da atividade, a explicitar as questões nominais, a anotar as respostas no *flip chart* e coordenar o trabalho final de validação das proposições. Não devendo emitir, em nenhum momento, juízo de valor acerca das proposições ou demonstrar postura crítica em relação às mesmas. (QUEBECQ, VAN DE VEN, 1975).

A TGN propõe-se, portanto, a ser uma técnica sensível às posturas individuais, mas canalizada para explicitar representações coletivas pelo esforço do próprio público-alvo. Na sua aplicação, podem-se evidenciar sete etapas: identificação da problemática de pesquisa, delimitação de um quadro teórico-conceitual, formulação de questões nominais, realização da sessão do grupo nominal, construção de lista de proposições, validação das proposições e análise dos dados coletados.

Uma vantagem do processo da TGN é a maior atenção dada a cada idéia e a maior oportunidade que cada indivíduo tem de garantir que suas idéias façam parte do quadro de referência do grupo.

A produção de idéias do grupo virtual (silencioso e independente), a discussão em série de todas as idéias listadas e a votação independente aumentam a participação e o domínio na tomada de decisões. Ao contrário, a tradicional discussão interativa em grupo sucumbe normalmente à influência de alguns indivíduos por causa de status, de personalidade ou de outras forças (BARRA, 1993).

Também, a TGN traz benefícios, quanto à produção silenciosa de idéias que fornece o tempo adequado para pensar, inspira o trabalho árduo pelo contato com outros integrantes da equipe refletindo e escrevendo, evita interrupções de pensamento e a concentração prematura em determinada idéia e elimina a preponderância dos integrantes que tem status

elevado ou que são agressivos.

Além disso, quanto à listagem exata de todas as idéias, tal técnica iguala oportunidades para apresentar todas as idéias, distingue idéias de personalidades, aumenta a capacidade do grupo de processar muitas idéias, coloca idéias conflitantes de maneira confortável para o grupo e fornece um registro completo por escrito de todas as idéias.

Ainda sobre a técnica, o esclarecimento, revisão, combinação e defesa de idéias, fazem com que se evite que a discussão fique indevidamente centrada em uma idéia particular ou em um subconjunto de idéias, ajuda a eliminar a má compreensão, dá oportunidade de expressar a lógica por trás das idéias e permite que os integrantes discordem, sem discussões prolongadas.

Quanto à votação individual e ordenamento de idéias, elimina influências de alguns indivíduos devido a status, personalidade e outras forças, aumentam a participação e o domínio nas decisões e aumenta a exatidão dos julgamentos em virtude de uma classificação matemática.

E, ainda sobre a exposição e discussão de classificação, a técnica evidencia o consenso quando uma idéia recebe votos de todos, realça as áreas que precisam de mais esclarecimento ou discussão, dá aos integrantes uma oportunidade para esclarecer suas posições, e garante que os votos espalhados realmente reflitam diferenças de julgamento e não informações desiguais.

A TGN é uma técnica de pensamento divergente-convergente para a produção individual e silenciosa de idéias, para discussão e esclarecimento em grupo, bem como para priorização das idéias por meio de votação independente.

Finalmente, a TGN é uma técnica criativa, empregada para facilitar a geração de idéias e a análise de problemas. É apropriada para pesquisas que tratam de abordagem de explicitação de representações de sujeitos e tema determinado, ou seja, em que o objetivo esteja centrado na forma como os indivíduos constroem e reproduzem uma visão sobre determinado assunto.

Nesta primeira fase da pesquisa, houve a elaboração das proposições para o

grupo nominal, que foi constituído por 07 atores da EC 62 de Ceilândia, selecionados de forma aleatória simples, seguindo a recomendação de Delbecq (1975) que aponta entre cinco e doze pessoas, como quantidade suficiente para obter um banco de proposições significativo e pertinente.

A composição do grupo nominal foi a seguinte: 01 coordenador escolar; 05 oficinairos voluntários (sendo um deles, o diretor da escola); e 01 aluno de oficina. E, quanto à caracterização dos participantes, a maioria era do sexo feminino (05 mulheres, e 02 homens), com idade variando de 20 a 50 anos. Os atores escolares tinham em média 06 meses de atuação, no Programa Escola Aberta. Em relação à escolaridade, dois concluíram curso superior, e os demais o ensino médio, ou cursos técnicos, da educação profissional.

Para desenvolver esse trabalho, foi escolhida tal escola para a primeira fase da pesquisa, por causa da receptividade do grupo, em participar da técnica, além da fácil localização da escola. Outro aspecto que também contribuiu para essa escolha foi a proximidade da pesquisadora com aquela realidade, o que facilitou a formação do grupo nominal e a sua realização, que ocupou 02 horas de trabalho dos atores. Julgou-se que a vivência dos atores escolares, poderia auxiliar no levantamento das proposições sobre os dois itens abordados.

Para a realização desta pesquisa, nas escolas abertas foi realizado, inicialmente, contato com a Secretaria de Estado de Educação do DF, a fim de obter informações sobre o número de escolas que ofereciam o PEA, a localização das escolas abertas e os nomes das pessoas que exercem cargo de direção nas respectivas escolas.

Após o contato com a SEDF, foi visitada cada uma das escolas, com o intuito de apresentar os objetivos do estudo, verificar o local e horários adequados para a realização dessa coleta e obter a permissão da direção.

Depois dessa definição, os atores da escola escolhida (EC 62 de Ceilândia) para a TGN foram procurados, com o intuito de apresentar os objetivos do estudo e convencê-los da importância da participação de cada ator convidado para a pesquisa. A realização do grupo nominal foi agendada de acordo com a disponibilidade dos participantes e anuência da direção.

Após a realização da TGN, nesta primeira fase, e de posse das proposições

obtidas no grupo nominal, foi construído um questionário, para validação e/ou complementação de tais proposições, que foi empregado na segunda fase da pesquisa, que foi, então, submetido a alguns atores do PEA do DF, e aplicado nas escolas.

O questionário foi composto por três partes: a primeira foi reservada à identificação dos respondentes, a segunda parte aos posicionamentos acerca das proposições, e a terceira parte destinada a um levantamento de representações livres sobre o tema estudado. (Esse instrumento encontra-se no Apêndice B).

Na segunda fase da pesquisa, a população- alvo abrangeu o universo de atores escolares de 07 das escolas abertas do DF, sendo: 01 na Ceilândia (EC 22 de Ceilândia), 01 em Samambaia (CED 123 de Samambaia), 01 em Santa Maria (CEF 103 de Santa Maria), 01 em Brazlândia (CED 03 DE Brazlândia), 01 no Paranoá (EC de Paranoá), 01 no Recanto das Emas (CEF 802 do Recanto das Emas), e 01 em São Sebastião (EC Agrovila de São Sebastião), totalizando 61 respondentes.

Nesta amostra, foram coletadas também informações sobre características dos participantes, relativas ao tempo de participação no PEA, às áreas de atuação nas oficinas, além de sexo e idade dos atores escolares.

### **3.4 Procedimentos para a Coleta e Análise de Dados**

Quanto aos procedimentos para a coleta e análise dos dados: o da aplicação da TGN, e posteriormente dos questionários.

Considerando a natureza do trabalho e tendo em vista o seu objetivo geral, a utilização da TGN mostrou-se bastante adequada, por se tratar de um método aberto e flexível, em que a abordagem metodológica, a reflexão e a ação estão em diálogo constante, visando à maximização da produtividade criativa do grupo, facilitando a decisão grupal, estimulando a geração de idéias e auxiliando no resultado destas, conforme afirma Santos (2005).

Essas características permitiram que os dados produzidos apresentassem a consistência desejada para verificar a percepção de diferentes atores, envolvidos com o problema

em questão.

A dinâmica de aplicação da TGN ocorreu da seguinte forma: reunidos no pátio da escola, sentados em semicírculo, os atores foram informados dos objetivos da atividade e de seu modo de funcionamento. Após alguns esclarecimentos e um pequeno bate-papo, para que o grupo se sentisse mais à vontade, a técnica foi iniciada com a apresentação das questões nominais.

As questões nominais submetidas aos participantes foram esclarecidas até que todos as tivessem compreendido e assimilado, procedimento que na visão de Santos (2001) é considerado fundamental nessa técnica, que parte do pressuposto de que são essas questões que provocarão a exteriorização das representações.

As questões nominais que lhes foram submetidas tiveram o seguinte formato:

1. Na sua percepção, quais os principais fatores que contribuem para os resultados efetivos do financiamento direto às escolas abertas?
2. Na sua percepção, quais os principais fatores que inibem os resultados efetivos do financiamento direto às escolas abertas?

O desenvolvimento da Técnica do Grupo Nominal foi gravado, com autorização dos participantes, o que permitiu a obtenção de dados que enriqueceram a análise.

Para assegurar o anonimato dos participantes e o sigilo das informações prestadas, estabeleceu-se identificá-los apenas por número 1, 2, 3 [ ] 7.

Na formulação de proposições para as questões nominais 1 e 2, devido à homogeneidade de opiniões e discussão sobre as divergências, foi necessária apenas 01 rodada para que o grupo considerasse o trabalho concluído.

Cada proposição formulada foi devidamente registrada no “*flip chart*”, e tal registro foi necessário para servir de parâmetro para a formulação de novas proposições e constante avaliação da representação explicitada, permitindo que as formulações fossem corroboradas pelo grupo, tornando-se de fato proposições coletivas.

Após a primeira rodada para formulação das proposições sobre a questão

nominal 1, obteve-se 24 proposições, e para a questão nominal 2, obteve-se 12 proposições, que foram discutidas e avaliadas pelo próprio grupo, procurou-se eliminar redundâncias, simplificar colocações, e reelaborar idéias. Ao fim de duas horas, chegou-se a lista, devidamente validada pelo grupo por meio de votação, que estabeleceu a prioridade das proposições.

Foi constatado pela pesquisadora algum constrangimento de alguns participantes, em opinar sobre as proposições dos colegas. Esse sentimento presente no grupo dificultou um pouco o início do trabalho, mas, após alguns minutos, a resistência foi quebrada graças principalmente à atuação de dois atores que, de uma forma bastante cordial, levaram o grupo a entender que o que se buscava naquele momento era o esclarecimento, o aperfeiçoamento das idéias, não importando a sua autoria. Observação esta, reforçada pela pesquisadora diversas vezes, durante o desenvolvimento das atividades.

Após a priorização e votação, as percepções individuais tornaram-se percepções coletivas, propriamente ditas. As representações tornaram-se elementos coesos, no momento em que todos aderiram às proposições dos colegas e responderam não quando questionados sobre a existência de alguma discordância, favorecendo sintonia para assegurar e manter a coesão em torno da lista de proposições, finalmente obtida. Após a votação, nenhuma discordância foi publicamente revelada.

O consenso possível foi precedido de muita discussão, de alguma resistência e vários esclarecimentos. A insistência da pesquisadora e de alguns membros do grupo, de que nessa discussão não importava o autor, mas a idéia e, ainda, de que todos poderiam opinar ou esclarecer qualquer uma delas, permitiu que o clima de tensão fosse quebrado e o prosseguimento da atividade ocorresse de forma construtiva.

Tendo em vista o tamanho da população estudada, empregou-se também, recursos metodológicos quantitativos, o que facilitou a descrição e a comparação dos resultados. A utilização destes recursos permitiu maior facilidade na obtenção da valoração dos resultados da TGN, assim como, na exploração de novas análises que ficaram evidenciadas, após a conclusão dessa técnica.

É importante ressaltar que na dinâmica da TGN a responsabilidade pela criação dos dados brutos, para construção do questionário, é dividida entre o pesquisador e a população-

alvo, o que, conforme afirma Santos (2005) permite a dimensão colaborativa da produção dos dados que serão analisados e que servirão de base para a elaboração das conclusões.

Para o julgamento das proposições do questionário, foi solicitado que o respondente se posicionasse segundo a seguinte escala de valor: (1) Discordo Totalmente (DT); (2) Discordo (D); (3) Sem Posicionamento (SP); (4) Concordo (C); (5) Concordo Totalmente (CT).

Quanto à análise de dados, é pertinente considerar seus dois momentos de realização: a dos dados obtidos com a aplicação da Técnica de grupo nominal (TGN) e dos trazidos com os questionários, posteriormente.

As informações obtidas com a aplicação da TGN foram analisadas à luz dos dados coletados, com o objetivo de elucidar a percepção sobre os fatores que contribuem e inibem os resultados efetivos do financiamento direto às escolas. A análise permitiu, também, confrontar se os resultados encontrados refletiam as características apontadas pela literatura.

Um dos passos sugeridos para a realização dessa técnica é a definição/formulação de categorias de análise para estabelecer classificações, agrupar elementos, idéias ou expressões. Essas categorias podem ser definidas a priori ou a partir da coleta de dados.

Considerando a técnica utilizada nessa pesquisa, a TGN, optou-se por definir as categorias de análise a priori. Antes da realização do grupo nominal, foram definidas as categorias de análise que permitiriam agrupar as informações relativas às questões submetidas aos participantes desse grupo, com vistas a potencializar a explicitação da percepção dos participantes. Essas categorias foram formadas por termos-chave e são as seguintes: fatores facilitadores e dificultadores aos resultados efetivos do financiamento direto às escolas.

Após a definição das categorias de análise, foram identificadas as unidades de análise, as quais, neste estudo, foram agrupadas por conjuntos de idéias recorrentes em cada uma das categorias, visando tanto sistematizar as categorizações feitas a partir das proposições do grupo nominal, quanto registrar a percepção dos participantes e a recorrência de visões semelhantes.

A partir da análise das respostas dos entrevistados e com base na literatura,

almeja-se identificar elementos comuns que caracterizem o ambiente interno e externo, quanto aos resultados efetivos do financiamento direto às escolas presentes em contexto escolar.

Tendo em vista que a segunda parte da pesquisa valeu-se de um instrumento quantitativo, para validação das proposições. A análise dos dados coletados por meio do questionário, contou com o auxílio do programa Statistical Package for the Social Science (SPSS), versão 14.0. Por meio desse software, foi realizada uma análise estatística descritiva, para identificação da porcentagem de respostas das questões nominais.

No capítulo a seguir, são apresentados e discutidos os resultados obtidos na pesquisa.

## **4 RESULTADOS E DISCUSSÃO**

Este capítulo tem como propósito apresentar os resultados encontrados na pesquisa de campo e confrontá-los com a literatura estudada. Tais resultados refletem percepções dos participantes acerca do fenômeno sob investigação.

Vale retomar que as proposições formuladas pelo grupo nominal e validadas pelos respondentes do questionário foram agrupadas em conjuntos de idéias recorrentes em cada uma das categorias, separadas em grupos de itens para fatores facilitadores e dificultadores, de acordo com a literatura pertinente.

Os resultados são apresentados e discutidos separadamente em relação a cada uma das categorias, divididas em ambiente interno e externo e, assim, agrupadas. E, ainda segregadas, posteriormente, em unidades de análise e novamente agrupadas. Em seguida, é feita análise comparativa dos resultados em relação às variáveis demográficas e biográficas dos respondentes.

Foi uma grata surpresa, conhecer o trabalho desenvolvido pelas escolas abertas nas 07 das DRE do DF já citadas, bastante diferenciado entre si, mesmo sendo as atividades desenvolvidas no contexto desta unidade da federação.

Além disso, caracterizou-se como relevante o diferencial da ação PDDE/FEFS em função da efetiva participação da comunidade nas escolas, fato esse que evidenciou, por meio das práticas observadas, a consolidação dos princípios da Proposta Pedagógica do PEA, documento que propõe aos atores, à escola, a experimentação da intencionalidade política educativa por meio de atividades propostas e desenvolvidas para e pela comunidade.

### **4.1 Fatores Facilitadores**

No final da aplicação da sessão nominal, na qual os participantes foram submetidos à seguinte questão: Na sua percepção, quais os principais fatores que contribuem para os resultados efetivos do financiamento direto às escolas abertas?

Obteve-se uma lista com 24 proposições, aceitas e validadas pelos próprios participantes, relacionadas por ordem de prioridade. A lista de proposições, elaborada pelo grupo nominal, é apresentada no Quadro 1.1, a seguir:

01	Retirada das crianças das ruas
02	Ganho extra para osicineiros e alunos
03	Abertura do espaço escolar para todas as idades
04	Contribuição para crescimento pessoal dos participantes
05	Divulgação do Programa Escola Aberta na comunidade
06	Importância da gratuidade das oficinas oferecidas
07	Compromisso dosicineiros com as atividades desenvolvidas
08	Incentivo aos jovens e adolescentes
09	Nova visão da comunidade sobre a escola
10	Apoio e espaço na escola
11	Viabilidade de compra de materiais para as oficinas
12	Liberdade para aquisição de materiais para as oficinas
13	Inserção social dos atores por meio da venda dos próprios produtos confeccionados
14	Disponibilidade dosicineiros em dia e horário nos finais de semana
15	Local da escola de fácil acesso
16	Maior participação dos alunos nos finais de semana
17	Oportunidade de formação e contato com a diversidade cultural para os participantes
18	Forma de lazer e esporte para as crianças e adolescentes
19	Espaço escolar para orientações pessoais
20	Liberdade de escolha das oficinas pela comunidade
21	Maior participação e integração de todos os atores do programa
22	Melhoria dos resultados nas atividades da semana
23	Boa receptividade pelos funcionários nos finais de semana
24	Local de aprendizado para as mulheres de todas as idades

**Quadro 1.1** Resultados a questão nominal 1, da TGN

A princípio é possível analisar este grupo de proposições com o objetivo de explicitar as idéias recorrentes, isto é, colocar em evidência grandes eixos de representações coletivas. Num primeiro momento, discutimos os fatores facilitadores para os resultados efetivos do financiamento direto às escolas abertas.

De acordo com a publicação do IPE (2002), para o financiamento direto às escolas, os efeitos positivos são: gera condutas de cooperação; poupa e capta recursos adicionais; gera alternativas de organização; incentiva a avaliação de processos; melhor uso dos recursos.

É importante justificar como foram definidos os agrupamentos de itens dentro

das categorias de análise, em ambiente interno e externo, assim como as unidades de análise decorrentes dessas categorias e como foram agrupadas posteriormente.

Há dois sentidos de participação articulados entre si, como afirma Libâneo (2003): a de caráter mais interno, como meio de conquista da autonomia da escola, dos professores, dos alunos, constituindo prática formativa, isto é, elemento pedagógico, curricular, organizacional; a de caráter mais externo, em que os profissionais da escola, alunos e pais compartilham, institucionalmente, certos processos de tomada de decisão.

No primeiro sentido, a participação é ingrediente dos próprios objetivos da escola e da educação, pois a instituição escolar é lugar de aprendizado de conhecimentos, de desenvolvimento de capacidades intelectuais, sociais, afetivas, éticas, e estéticas, também de formação de competências para a participação na vida social, econômica e cultural. Por isso, o agrupamento dos itens com Foco na Participação, conseqüentemente na Direção e na Avaliação de Aprendizagem.

E, no segundo sentido, por meio de canais de participação da comunidade, a escola deixa de ser redoma, um lugar fechado e separado da realidade, para conquistar o status de comunidade educativa que interage com a sociedade civil. E por isso, o agrupamento dos itens em Foco na Avaliação dos Resultados e em conseqüência na Direção Mútua.

Dentre as proposições elaboradas pelos atores escolares do grupo nominal podem-se identificar dois principais grupos quanto aos fatores facilitadores, como descrito, neste primeiro agrupamento o mais significativo corresponde aos aspectos internos à escola.

Vejamos o detalhamento dos dois grupos de proposições dessa primeira categoria, fatores facilitadores:

### **1º Grupo: Ambiente Interno**

03	Abertura do espaço escolar para todas as idades
04	Contribuição para crescimento pessoal dos participantes
07	Compromisso dos oficinairos com as atividades desenvolvidas
08	Incentivo aos jovens e adolescentes
10	Apoio e espaço na escola
11	Viabilidade de compra de materiais para as oficinas

12	Liberdade para aquisição de materiais para as oficinas
14	Disponibilidade dosicineiros em dia e horário nos finais de semana
16	Maior participação dos alunos nos finais de semana
17	Oportunidade de formação e contato com a diversidade cultural para os participantes
19	Espaço escolar para orientações pessoais
21	Maior participação e integração de todos os atores do programa
22	Melhoria dos resultados nas atividades da semana
23	Boa receptividade pelos funcionários nos finais de semana

## 2º Grupo: Ambiente Externo

01	Retirada das crianças das ruas
02	Ganho extra para os oficineiros e alunos
05	Divulgação do Programa Escola Aberta
06	Importância da gratuidade dos cursos
09	Nova visão da comunidade sobre a escola
13	Inserção social dos atores por meio da venda dos próprios produtos confeccionados
15	Local da escola de fácil acesso
18	Forma de lazer e esporte para as crianças e adolescentes
20	Liberdade de escolha das oficinas pela comunidade
24	Local de aprendizado para as mulheres de todas as idades

Os dados corroboram a literatura e os objetivos do Programa, como descrito. Em função da classificação, ambiente interno e externo, procedemos ao agrupamento dos itens, sendo que o primeiro deles consta dos fatores facilitadores, analisados no ambiente interno e dividido em unidades de análise, quais sejam o foco na participação, o foco na direção, e foco na avaliação da aprendizagem, sendo assim:

## 1º Grupo: Foco na Participação

Nº do Item	Descrição do Item
03	Abertura do espaço escolar para todas as idades
10	Apoio e espaço na escola
17	Oportunidade de formação e contato com a diversidade cultural para os participantes
19	Espaço escolar para orientações pessoais
21	Maior participação e integração de todos os atores do programa

Tais itens corroboram o citado na literatura não só sobre os pontos positivos do financiamento direto às escolas, descritos anteriormente, assim como evidenciam aspectos específicos propiciados pelas atividades no final de semana, fomentadas pelo PEA.

Quanto à participação, segundo Delors (2005): A participação é o principal meio de assegurar a gestão democrática, possibilitando o envolvimento de todos os integrantes da escola no processo de tomada de decisões e no funcionamento da organização escolar.

Em razão disso, a participação necessita de reforço da direção, outro conceito importante da gestão democrática, que visa promover a gestão da participação. Por isto, num segundo agrupamento dos itens, foi analisado o ambiente interno com foco na direção, assim sendo:

## **2º Grupo: Foco na Direção**

Nº do Item	Descrição do Item
07	Compromisso dosicineiros com atividades desenvolvidas
08	Incentivo aos jovens e adolescentes
14	Disponibilidade dosicineiros em dia e horário nos finais de semana

Esses itens, também reforçam o citado na literatura, mas apresentam aspectos ligados aos atores envolvidos nas atividades desenvolvidas pelo programa estudado.

Quanto à direção, que visa promover gestão democrática, afirma Delors (2005), que: Já que a escola é uma instituição social que apresenta unidade em seus objetivos sócio-políticos e pedagógicos, e interdependência entre a necessária racionalidade no uso dos recursos materiais e conceituais, e a coordenação do esforço humano coletivo.

E em função disso, como terceiro agrupamento dos itens, foi analisado o ambiente interno com foco na avaliação da aprendizagem, desta forma:

### 3º Grupo: Foco na Avaliação da Aprendizagem

Nº do Item	Descrição do Item
04	Contribuição para crescimento pessoal dos participantes
11	Viabilidade de compra de materiais para as oficinas
12	Liberdade para aquisição de materiais para as oficinas
16	Maior participação dos alunos nos finais de semana
22	Melhoria dos resultados nas atividades da semana
23	Boa receptividade pelos funcionários nos finais de semana

Os itens elucidados acima confirmam o descrito na literatura, no entanto trazem novidades quanto ao impacto das atividades do final de semana, nas atividades regulares da semana.

Quanto ao descrito na literatura, Delors (2005) afirma: Os princípios do planejamento justificam-se porque as escolas buscam resultados mediante ações pedagógicas e administrativas. Há necessidade, pois, de uma ação racional, estruturada e coordenada de proposição de objetivos, de estratégias de ação, de provimento e ordenação dos recursos disponíveis, de cronogramas e formas de controle e de avaliação.

Além do ambiente interno, foi analisado também o ambiente externo. E, a exemplo da análise do ambiente interno, foi efetuado um primeiro agrupamento dos itens, quanto aos fatores facilitadores, dividido também em unidades de análise, quais sejam o foco na avaliação de resultados, e o foco na direção mútua, sendo assim:

### 1º Grupo: Foco na Avaliação dos Resultados

Nº do Item	Descrição do Item
01	Retirada das crianças das ruas
02	Ganho extra para osicineiros e alunos
06	Importância da gratuidade das oficinas oferecidas;
13	Inserção social dos atores por meio da venda dos próprios produtos confeccionados
18	Forma de lazer e esporte para as crianças e adolescentes

Esses itens corroboram o citado na literatura, incluindo a vertente já citada quando da análise do ambiente interno, descrita acima.

Quanto à avaliação de resultado, afirma Libâneo (2003): A presença da

comunidade na escola, especialmente pelos pais, tem várias implicações. Prioritariamente, eles e os outros representantes participam do conselho de escola, da Associação de Pais e Mestres, ou organizações correlatas, para preparar o projeto pedagógico e acompanhar, e avaliar a qualidade dos serviços prestados.

Além disso, é preciso insistir que o conjunto das ações de organização do trabalho na escola, está voltado para as ações pedagógico-didáticas, em razão dos objetivos básicos da instituição. O controle implica uma avaliação mútua entre direção, professores e comunidade. Em função disto, finalmente foi analisado os fatores facilitadores quanto ao ambiente externo, com o foco na direção mútua:

## **2º Grupo: Foco na Direção Mútua**

Nº do Item	Descrição do Item
05	Divulgação do Programa Escola Aberta na comunidade
09	Nova visão da comunidade sobre a escola
15	Local da escola de fácil acesso
20	Liberdade de escolha das oficinas pela comunidade
24	Local de aprendizado para as mulheres de todas as idades

Os itens acima relacionados confirmam o citado na literatura, e trazem o diferencial do programa, quanto à participação efetiva da comunidade nas escolas abertas.

Conforme explicitado anteriormente, as proposições do grupo nominal foram transformadas em um questionário que foi aplicado ao conjunto de 61 atores escolares das escolas abertas do DF pesquisadas. Os resultados obtidos com a aplicação dos questionários corroboraram os resultados do grupo nominal.

Comparando-se os dados coletados no grupo nominal com aqueles coletados por meio dos questionários, verifica-se que o resultado obtido por meio dos questionários mostrou-se bastante semelhante ao do grupo nominal, pois as proposições com os maiores percentuais de concordância coincidiram com a prioridade atribuída aos itens pelo grupo nominal.

O percentual de concordância e discordância em relação aos fatores

facilitadores é apresentado na Tabela 1.2, a seguir:

**Tabela 1.2** Percepção dos Atores sobre os Fatores Facilitadores

Nº	Itens	DT %	D %	DT+D %	SP %	C %	CT %	C+CT %
01	Retirada das crianças das ruas	0,00	1,80	1,80		35,70	62,50	98,20
02	Ganho extra para os oficineiros e alunos		5,20	5,20		55,20	39,70	94,90
03	Abertura do espaço escolar para todas as idades			0,00		32,10	67,90	100,00
04	Contribuição para crescimento pessoal dos participantes			0,00	1,80	47,40	50,90	98,30
05	Divulgação do Programa Escola Aberta na comunidade			0,00		53,40	46,60	100,00
06	Importância da gratuidade das oficinas oferecidas			0,00		40,70	59,30	100,00
07	Compromisso dos oficineiros com as atividades desenvolvidas			0,00		39,70	60,30	100,00
08	Incentivo aos jovens e adolescentes			0,00		45,80	54,20	100,00
09	Nova visão da comunidade sobre a escola			0,00		44,20	55,80	100,00
10	Apoio e espaço na escola			0,00	5,10	42,40	52,50	94,90
11	Viabilidade de compra de materiais para as oficinas	1,70		1,70	13,80	43,10	41,40	84,50
12	Liberdade para aquisição de materiais para as oficinas			0,00	12,10	46,60	41,40	88,00
13	Inserção social dos atores por meio da venda dos próprios produtos confeccionados	1,80		1,80	10,70	46,40	41,10	87,50
14	Disponibilidade dos oficineiros em dia e horário nos finais de semana			0,00	3,40	56,90	39,70	96,60
15	Local da escola de fácil acesso			0,00	1,70	51,70	46,60	98,30
16	Maior participação dos alunos nos finais de semana			0,00	1,70	55,90	42,40	98,30
17	Oportunidade de formação e contato com a diversidade cultural para os participantes			0,00		49,20	50,80	100,00
18	Forma de lazer e esporte para as crianças e adolescentes			0,00		39,00	61,00	100,00
19	Espaço escolar para orientações pessoais			0,00	5,10	64,40	30,50	94,90
20	Liberdade de escolha das oficinas pela comunidade			0,00		39,30	60,70	100,00
21	Maior participação e integração de todos os atores do programa			0,00	1,70	49,20	49,20	98,40
22	Melhoria dos resultados nas atividades da semana		3,40	3,40	5,10	59,30	32,20	91,50
23	Boa receptividade pelos funcionários nos finais de semana			0,00		54,20	45,80	100,00
24	Local de aprendizado para as mulheres de todas as idades			0,00	1,70	46,60	51,70	98,30

Legenda: DT- Discordo Totalmente; D- Discordo; D + DT- nível de discordância; SP- Sem posicionamento; CT- Concordo Totalmente; C- Concordo; CT + C- nível de concordância.

Observando os percentuais auferidos às proposições relativas aos itens citados abaixo, todos com 100% de concordância, é possível concluir que os atores escolares acreditam que são estes os aspectos que melhor caracterizam os fatores facilitadores, confirmando como verdadeiras as proposições levantadas pelo grupo nominal.

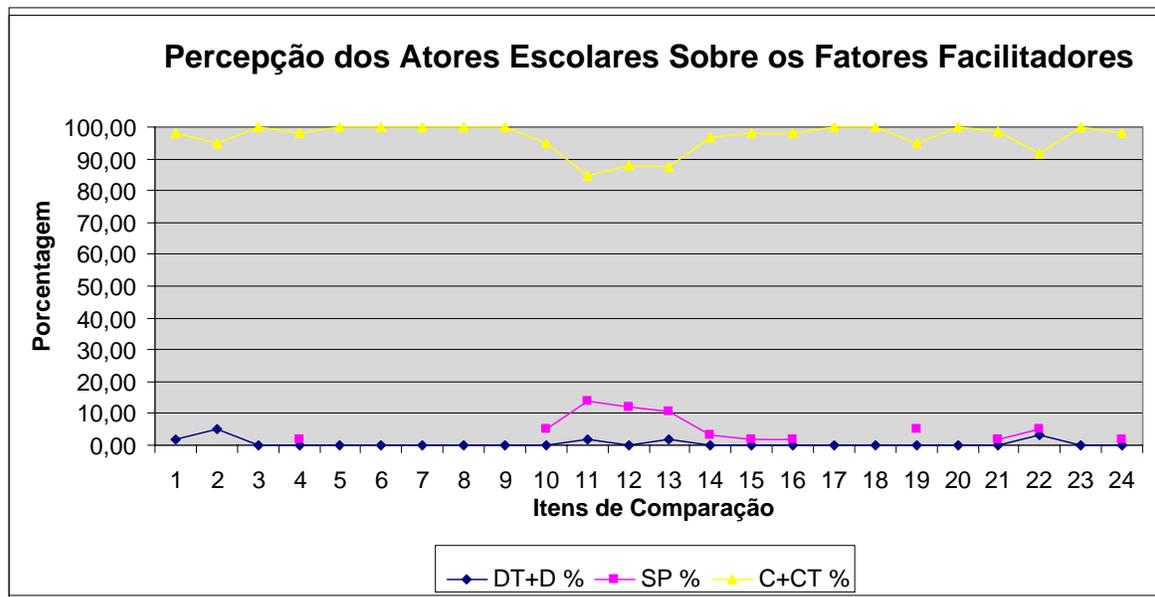
Nº do Item	Descrição do Item
03	Abertura do espaço escolar para todas as idades
05	Divulgação do Programa Escola Aberta na comunidade
06	Importância da gratuidade das oficinas oferecidas
07	Compromisso dos oficineiros com as atividades desenvolvidas
08	Incentivo aos jovens e adolescentes
09	Nova visão da comunidade sobre a escola
17	Oportunidade de formação e contato com a diversidade cultural para os participantes
18	Forma de lazer e esporte para as crianças e adolescentes

20	Liberdade de escolha das oficinas pela comunidade
23	Boa receptividade pelos funcionários nos finais de semana

Por outro lado, observa-se que um grupo representativo de respondentes não atribuiu importância significativa, tal qual os demais, todos com menos de 90% de concordância, e que mesmo assim os atores escolares reconhecem as proposições como características dos fatores facilitadores aos resultados efetivos dos recursos direto às escolas, o que nos leva a inferir que há coincidência significativa entre a percepção dos participantes do grupo nominal e os demais atores escolares, pois a exemplo dos participantes do grupo nominal, a maioria dos atores escolares reconhecem essas proposições como características importantes, conforme percentuais dos itens que seguem abaixo:

Nº do Item	Descrição do Item (percentual)
11	Viabilidade de compra de materiais para as oficinas ( 84,50 %)
12	Liberdade para aquisição de materiais para as oficinas ( 87,50%)
13	Inserção social dos atores por meio da venda dos próprios produtos confeccionados (88%)

A Figura 1.1, a seguir, ilustra os percentuais de concordância e discordância das proposições sobre os fatores facilitadores, obtidos com a aplicação do questionário:



**Figura 1.1** Percepção dos Atores Escolares sobre os Fatores Facilitadores

Pode-se perceber que os percentuais de discordância permanecem regulares ao longo dos itens pesquisados com pequenas alterações. E, também, que para alguns deles os respondentes não firmaram posição. Já quanto à concordância, os percentuais se alteram em alguns dos itens, conforme descrição acima.

Também é importante evidenciar as respostas referentes à questão aberta sobre os fatores facilitadores, constante do questionário, que ocorreram em percentual pequeno em relação aos 61 respondentes da amostra, sendo assim:

<b>Nº de respondentes (percentual)</b>	<b>Resposta</b>
03 (representam, aproximadamente, 5% da amostra)	A questão da oportunidade para as mulheres da comunidade com o PEA, fazendo que elas saiam de casa
08 (representam, aproximadamente, 13% da amostra)	A inclusão social, resultante do desenvolvimento cultural e social da comunidade
03 (representam, aproximadamente, 7% da amostra)	A questão da diminuição da criminalidade, em função das atividades do PEA, também durante a semana
04 (representam, aproximadamente, 5% da amostra)	Colocar em prática o aprendizado e exposição do material confeccionado, assim como local para treinar para as competições
02 (representam, menos de 5% da amostra)	A questão da disponibilidade para lanche ao público do final de semana

#### **4.2 Fatores Dificultadores**

No final da aplicação da sessão nominal, na qual os participantes foram submetidos à seguinte questão: Na sua percepção, quais os principais fatores que inibem os resultados efetivos do financiamento direto às escolas abertas?

Obteve-se uma lista com 12 proposições, aceitas e validadas pelos próprios participantes, relacionadas por ordem de prioridade. Vejamos o detalhamento dos dois grupos de proposições dessa segunda categoria, fatores dificultadores.

A lista de proposições, elaborada pelo grupo nominal, é apresentada no Quadro

1.2, a seguir:

01	Ausência de material para algumas das oficinas oferecidas
02	Recursos financeiros menores que as necessidades da comunidade para as oficinas
03	Dificuldade para colher os orçamentos no mercado (três propostas) visando compra de materiais
04	Limitação de espaço físico para atividades complementares às oficinas
05	Necessidade de maior interesse da comunidade para divulgação do programa
06	Reconhecimento dos cursos pelo Mec por meio de certificado profissionalizante para oficineiros e alunos
07	Ausência de material próprio pelos alunos para que possam desenvolver a confecção para venda
08	Poder abarcar todas as possibilidades para as diversas oficinas
09	Maior necessidade de materiais permanentes para as oficinas
10	Receio dos oficineiros em repassar experiência
11	Necessidade de mais reuniões para atores de dentro e de fora das escolas
12	Possibilidade de maior conhecimento sobre cultura para os alunos

**Quadro 1.2** Resultados a questão nominal 2, da TGN

A princípio é possível analisar este grupo de proposições com o objetivo de explicitar as idéias recorrentes, isto é, colocar em evidência grandes eixos de representações coletivas.

Dentre as proposições elaboradas pelos atores do grupo nominal podem-se identificar dois principais grupos, para a segunda categoria, fatores dificultadores, agrupado em itens, sendo o mais significativo corresponde aos aspectos internos à escola.

Vejamos o detalhamento dos dois grupos de proposições dessa categoria:

### **1 ° Grupo: Ambiente Interno**

01	Ausência de material para algumas das oficinas oferecidas
02	Recursos financeiros menores que as necessidades da comunidade para as oficinas
03	Dificuldade para colher os orçamentos no mercado ( três propostas) visando compra de materiais
04	Limitação de espaço físico para atividades complementares às oficinas
08	Poder abarcar todas as possibilidades para as diversas oficinas
09	Maior necessidade de materiais permanentes para as oficinas
10	Receio dos oficineiros em repassar experiência

## 2º Grupo: Ambiente Externo

05	Necessidade de maior interesse da comunidade para divulgação do programa
06	Reconhecimento dos cursos pelo Mec por meio de certificado profissionalizante para oficinairos e alunos
07	Ausência de material próprio pelos alunos para que possam desenvolver a confecção para venda
11	Necessidade de mais reuniões para atores de dentro e de fora das escolas
12	Possibilidade de maior conhecimento sobre cultura para os alunos

Num segundo momento, iremos discutir os fatores dificultadores para os resultados efetivos do financiamento direto às escolas abertas.

De acordo com a publicação do IIFE (2002), para o financiamento direto às escolas, os efeitos negativos são: distrai os docentes de suas tarefas centrais; distorce o uso do tempo de aprendizagem.

Procedendo ao segundo agrupamento dos itens, num primeiro momento foi analisado o ambiente interno, também dividido em unidades de análise, quais sejam o Foco na direção, e o Foco avaliação de aprendizagem, assim sendo:

## 1º Grupo: Foco na Direção

Nº do Item	Descrição do Item
01	Ausência de material para algumas das oficinas oferecidas
02	Recursos financeiros menores que as necessidades da comunidade para as oficinas
03	Dificuldade para colher os orçamentos no mercado (três propostas) visando compra de materiais
09	Maior necessidade de materiais permanentes para as oficinas

Esses itens corroboram o citado na literatura, quanto às atividades trazidas pela necessidade de aquisição dos recursos materiais e patrimoniais.

E, ainda, reforçando a base teórica citada para análise dos fatores dificultadores, foi analisado o ambiente interno com foco na avaliação da aprendizagem:

## 2º Grupo: Foco na Avaliação da Aprendizagem

Nº do Item	Descrição do Item
04	Limitação de espaço físico para as atividades complementares às oficinas
10	Receio dos oficineiros em repassar experiência

Assim como foi analisado o ambiente interno, também foi analisado o ambiente externo, dividido em unidades de análise, quais sejam o foco na avaliação de resultados e o foco na direção mútua, sendo assim:

## 1º Grupo: Foco na Avaliação de Resultados

Nº do Item	Descrição do Item
06	Reconhecimento dos cursos pelo Mec por meio de certificado profissionalizante para oficineiros e alunos
08	Poder abarcar todas as possibilidades para as diversas oficinas
12	Possibilidade de maior conhecimento sobre culturas para os alunos

Os itens acima confirmam o trazido pela literatura, com destaque para questões particulares quanto à gestão do PEA.

Também de acordo com a literatura e enfatizando a gestão democrática-participativa contemplada no programa estudado foi analisado também o ambiente externo com foco na direção mútua, assim sendo:

## 2º Grupo: Foco na Direção Mútua

Nº do Item	Descrição do Item
05	Necessidade de maior interesse da comunidade para divulgação do programa
07	Ausência de material próprio pelos alunos para que possam desenvolver a fabricação para venda
11	Necessidade de mais reuniões para atores de dentro e de fora das escolas

E ainda sobre os fatores dificultadores, é importante destacar as respostas referentes à questão aberta constante do questionário, que ocorreram em percentual pequeno em

relação aos 61 respondentes da amostra, sendo assim:

<b>Nº de respondentes (percentual)</b>	<b>Resposta</b>
01 (representam, menos de 2 % da amostra)	A questão da falta de material e local para treinamento dos participantes do PEA
03 (representam, aproximadamente, 5 % da amostra)	O oferecimento de outros tipos de cursos para a comunidade trabalhar por conta própria, com ampliação das oficinas ou atividades do PEA na semana
07 (representam, aproximadamente, 11 % da amostra)	A questão da falta de interesse da comunidade nas atividades na escola, com maior divulgação e propaganda do PEA
01 (representam, menos de 2 % da amostra)	O apoio da administração local da Diretoria Regional de Ensino (DRE), assim como parceria de outros órgãos públicos

Comparando-se os dados coletados no grupo nominal com aqueles coletados por meio dos questionários, verifica-se que o resultado obtido mostrou-se semelhante ao do grupo nominal.

No entanto, as proposições com os maiores percentuais de concordância não coincidiram com a prioridade atribuída pelo grupo nominal. O percentual de concordância e discordância em relação aos fatores dificultadores é apresentado na Tabela 1.3 a seguir:

**Tabela 1.3** Percepção dos Atores sobre os Fatores Dificultadores

Fatores Dificultadores		DT %	D %	DT+D %	SP %	C %	CT %	C+CT %
Nº	Itens							
01	Ausência de material para algumas das oficinas oferecidas	12,50	32,10	44,60	5,40	19,60	30,40	50,00
02	Recursos financeiros menores que as necessidades da comunidade para as oficinas		14,00	14,00	19,30	29,80	36,80	66,60
03	Dificuldade para colher os orçamentos no mercado (três propostas) visando compra de materiais	5,50	23,60	29,10	21,80	32,70	16,40	49,10
04	Limitação de espaço físico para atividades complementares às oficinas	19,30	35,10	54,40	21,10	14,00	10,50	24,50
05	Necessidade de maior interesse da comunidade para divulgação do programa	14,00	17,50	31,50	10,50	43,90	14,00	57,90
06	Reconhecimento dos cursos pelo Mec por meio de certificado profissionalizante para oficineiros e alunos	3,40	10,20	13,60	15,30	30,50	40,70	71,20
07	Ausência de material próprio pelos alunos para que possam desenvolver a confecção para venda	14,30	21,40	35,70	8,90	35,70	19,60	55,30
08	Poder abarcar todas as possibilidades para as diversas oficinas		10,90	10,90	25,50	30,90	32,70	63,60
09	Maior necessidade de materiais permanentes para as oficinas		16,70	16,70	9,30	33,30	40,70	74,00
10	Receio dos oficineiros em repassar experiência	32,70	25,50	58,20	14,50	21,80	5,50	27,30
11	Necessidade de mais reuniões para atores de dentro e de fora das escolas	12,30	22,80	35,10	14,00	24,60	26,30	50,90
12	Possibilidade de maior conhecimento sobre cultura para os alunos	11,10	14,80	25,90	7,40	29,60	37,00	66,60

Legenda: DT- Discordo Totalmente; D- Discordo; D + DT- nível de discordância; SP- Sem posicionamento; CT- Concordo Totalmente; C- Concordo; CT + C- nível de concordância.

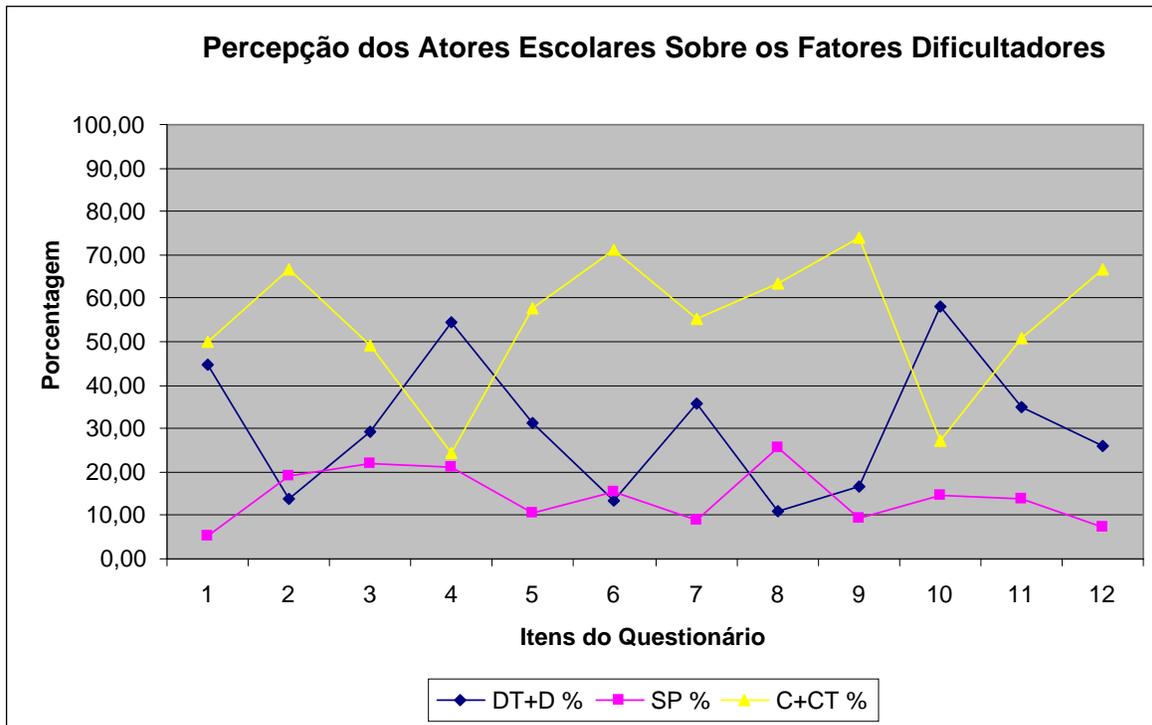
Observando os percentuais auferidos às proposições relativas aos itens citados abaixo, que obtiveram os maiores índices de concordância, todos com mais de 60% de concordância, é possível concluir que os atores escolares acreditam que são estes os aspectos que melhor caracterizam os fatores dificultadores, confirmando como verdadeiras as proposições levantadas pelo grupo nominal.

Nº do Item	Descrição do Item (percentual)
02	Recursos financeiros menores que as necessidades da comunidade para as oficinas (66,60%)
06	Reconhecimento dos cursos pelo Mec por meio de certificado profissionalizante para oficineiros e alunos (71,2%)
08	Poder abarcar todas as possibilidades para as diversas oficinas (63, 60%)
09	Maior necessidade de materiais permanentes para as oficinas (74%)
12	Possibilidade de maior conhecimento sobre cultura para os alunos (66,60%)

Por outro lado, observa-se que um grupo representativo de respondentes não atribuiu importância significativa aos itens abaixo, todos com menos de 30% de concordância, e que os atores escolares não reconhecem as proposições como características dos fatores dificultadores, o que nos leva a inferir que há diferença significativa entre a percepção dos participantes do grupo nominal e os demais atores escolares.

Nº do Item	Descrição do Item (percentual)
04	Limitação de espaço físico para atividades complementares às oficinas (24,50%)
10	Receio dos oficineiros em repassar experiência (27,30%)

Ao contrário dos participantes do grupo nominal, a maioria dos atores escolares não reconhece essas proposições como características importantes dos fatores dificultadores aos resultados efetivos do recurso direto às escolas. A Figura 1.2, a seguir, apresenta os percentuais de concordância e discordância das proposições sobre os fatores dificultadores, obtidos com a aplicação do questionário:



**Figura 1.2** Percepção dos Atores Escolares sobre os Fatores Dificultadores

Pode-se perceber que os percentuais de discordância, não permanecem regulares ao longo dos itens pesquisados apresentando várias alterações. E, ainda, que para muitos deles os respondentes não firmaram posição. Já quanto à concordância, os percentuais se alteram bastante para alguns dos itens, conforme descrição acima.

Nos questionários, pode-se perceber a pequena representação dos alunos da escola como participantes das oficinas correspondendo à apenas 18% da amostra; e apenas 1,6% de pessoas da comunidade, e osicineiros compõem a maioria de participação, 23 %, e em igual proporção, coordenador escolar, e professor comunitário, 11,5 % dos respondentes.

Percebe-se uma coincidência quanto à concordância e discordância, quanto às respostas dos diversos respondentes acerca dos fatores facilitadores e dificultadores, agrupados como citado anteriormente, alunos da escola e pessoas da comunidade participantes das oficinas,icineiros, coordenadores escolares, e professores comunitários, das respectivas escolas do DF pesquisadas.

Na Tabela 1.4, que segue abaixo, são apresentadas as características dos

participantes:

**Tabela 1.4** Características dos Participantes

<b>Idade</b>	<b>N (Número)</b>	<b>% (percentual)</b>
10 a 19 anos	14	25,00
20 a 39 anos	36	64,30
40 a 60 anos	6	10,70
<b>Sexo</b>	<b>N</b>	<b>%</b>
Masculino	27	44,30
Feminino	29	47,50
Omissos	5	8,2
<b>Formação acadêmica</b>	<b>N</b>	<b>%</b>
Formação Prática	2	3,30
Ensino Fundamental	5	8,20
Ensino Médio	13	21,30
Ensino Técnico	2	3,20
Ensino Superior	10	16,4
Omissos	29	47,50
<b>Área de atuação</b>	<b>N</b>	<b>%</b>
Artes	7	11,40
Dança	14	22,90
Educação	3	4,80
Esporte	7	11,4
Outras áreas	2	3,20
Omissos	28	45,90

Quanto às relações entre percepção dos fatores estudados, e variáveis demográficas e biográficas dos respondentes da pesquisa, é possível afirmar que a maioria dos respondentes é do sexo feminino (47,50%), o que se aproxima do percentual do sexo masculino (44,30%), e houve omissão de resposta para esta pergunta, 8, 20% dos respondentes. No entanto, na análise do resultado quanto ao sexo, pode-se afirmar que eles têm posições coincidentes.

No que se refere à idade, a maioria dos respondentes, 64,30%, tem entre 20 e 39 anos, somente 25% tem entre 10 a 19 anos, e a minoria de 10,70% tem de 40 a 60 anos. Mesmo assim, houve coincidência da posição quanto aos fatores estudados, para as várias faixas de idade dos respondentes.

Houve grande omissão de respostas, quanto à formação acadêmica, no percentual de 47,50%. Assim na maioria dos que responderam a pergunta, 21,30% tem ensino médio, e uma minoria tem formação prática e ensino técnico, num percentual menor de 3,5%, os

demais tem ensino superior e fundamental. No entanto, na análise do resultado quanto à formação, pode-se afirmar que eles têm posições coincidentes.

No que se refere a área de atuação também, houve omissão de resposta, o que corresponde ao percentual de 45,90%. A maioria dos respondentes participa de atividades na área de dança (22,90%), e uma minoria de 3,20% participa de outras áreas, além das citadas, como artes, esporte e educação. Mesmo assim, houve coincidência da posição quanto aos fatores estudados, para os vários tipos de oficinas nas quais os respondentes participam.

No entanto, há ausência de respostas quanto à tempo de atuação no PEA, com omissão de 42% das respostas. Dentre os que responderam, a maioria afirma participar há 07 meses, 13,1% de respostas, seguido de 06 meses com 8,2% das respostas. Ainda verificou-se pequeno percentual de respostas, com menos de 40%, para as questões sobre atuação acadêmica dos respondentes e ressarcimento dos atores pelo PEA.

Houve, ainda, poucas respostas, entre 25 e 35%, sobre área da oficina que participam, dia de participação no final de semana, e respectivo turno de participação, nos sábados e domingos.

## 5. CONCLUSÃO

Este estudo investigou a percepção dos atores escolares das escolas abertas públicas do DF, sobre os fatores facilitadores e dificultadores para o resultado efetivo do financiamento direto às escolas, por meio da utilização de Técnica de Grupo Nominal com posterior análise de conteúdo e aplicação de questionário.

Com relação ao tema, além da percepção geral dos atores escolares, foi possível investigar essa percepção, segundo o ambiente interno e externo da escola, em relação aos fatores facilitadores e dificultadores aos resultados efetivos do repasse de recursos direto às escolas abertas do DF, suas relações, e verificar se existe alteração ou não, em função das variáveis demográficas e biográficas dos respondentes.

De modo geral, tanto os resultados oriundos da TGN como os do questionário sobre as proposições livres, evidenciaram aspectos apontados em pesquisas anteriores, a respeito do financiamento direto à escola, reforçando seus resultados, e trazendo questões específicas para a ação PDDE/FEFS, estudada nesta pesquisa.

Foram abordadas as seguintes categorias de análise: fatores facilitadores e dificultadores aos resultados efetivos do financiamento direto às escolas abertas do DF, de acordo com os objetivos traçados para a efetivação deste trabalho.

Portanto, foi construído e validado instrumento para identificar a percepção dos atores escolares, acerca dos fatores que facilitam e que dificultam os resultados efetivos do financiamento direto às escolas. Tal instrumento foi empregado na aplicação das técnicas escolhidas para a pesquisa, confirmando aspectos trazidos por estudos anteriores, além de novidades no contexto trabalhado.

Além disto, foi possível analisar as relações entre percepção de fatores que contribuem e inibem os resultados efetivos do financiamento direto às escolas e, também, variáveis demográficas e biográficas dos atores escolares respondentes da pesquisa, já que o instrumento aplicado, previu o levantamento de tais informações, visando analisar tais relações para a presente pesquisa.

Os resultados alcançados não só atingiram tais objetivos, como também trouxeram achados, especificamente quanto à ação estudada, em especial quanto as respostas oriundas das perguntas abertas constantes do questionário.

A pesquisa em questão tinha como diretriz identificar a percepção dos atores escolares acerca do tema em estudo. Trata-se de uma diretriz pertinente e condizente com a realidade atual, pois, conforme evidenciado na literatura estudada, são cada vez mais evidentes as implicações da participação da comunidade nas escolas, em especial para escolas com financiamento direto.

As representações coletadas e analisadas no âmbito desta pesquisa revelam que, apesar de os atores escolares desconhecerem algumas mudanças que estão acontecendo quanto ao financiamento direto à escola, com as novas modalidades de financiamento, os respondentes demonstraram algum conhecimento em relação aos fatores facilitadores e dificultadores para os resultados efetivos do financiamento direto às escolas.

As representações sobre tais fatores descritos evidenciam a dúvida dos atores de dentro e fora da escola quanto à continuidade das novas atividades trazidas com o financiamento direto, com o acesso a espaços escolares no final de semana para atividades de lazer, cultura e esporte. E revelaram, ainda, algum descontentamento sobre a realidade vivida, contudo revelam expectativa quanto a abertura de novas possibilidades propiciada pelas experiências das escolas do PEA, com reflexos num futuro próximo e em especial para a atual geração.

Os resultados obtidos reforçam o que a literatura expõe sobre os fatores facilitadores e dificultadores citados, ainda sobre os estudos que referem-se à análise do ambiente interno e externo estudados para as diversas ações do financiamento na modalidade PDDE. E, ainda, traz marcas próprias, para a ação PDDE/FEFS estudada.

Quanto aos fatores facilitadores e dificultadores, analisados no ambiente interno e externo, com foco em diversos aspectos nos itens já citados, corroboram com o descrito pela literatura sobre os pontos positivos do financiamento direto às escolas, e também quanto à participação.

Quanto à participação, nas escolas, também se buscam bons resultados, mas há

nelas um sentido mais forte de prática da democracia, de experimentação de formas não autoritárias de exercício do poder, de oportunidade ao grupo de profissionais para intervir nas decisões da organização, e definir coletivamente o rumo dos trabalhos.

Assim, tal participação é reforçada pela questão da autonomia, segundo Delors (2005): A autonomia é o fundamento da concepção democrático-participativa da gestão escolar, razão de ser do projeto pedagógico. É definida como a faculdade das pessoas de auto governar-se, de decidir sobre o próprio destino.

Também, a autonomia propiciada pela participação, resulta em aspectos que refletem na avaliação de aprendizagem, pois dirigir uma escola implica conhecer bem seu estado real, observar e avaliar constantemente o desenvolvimento do processo de ensino, analisar com objetividade os resultados, fazer compartilhar as experiências docentes bem-sucedidas.

E, em conseqüência, todos os aspectos citados, impactam na avaliação de resultados, como afirma Libâneo (2003): O princípio da autonomia requer vínculos mais estreitos com a comunidade educativa, constituída basicamente pelos pais, pelas entidades e pelas organizações paralelas à escola.

No que se refere à investigação sobre os principais fatores facilitadores e dificultadores, o grupo nominal identificou os entraves para o desenvolvimento de uma prática adequada à realidade atual, reforçando aspectos apontados nas questões do instrumento aplicado posteriormente, o questionário.

Em relação à comparação dos resultados obtidos com a aplicação do questionário, em função do ambiente interno e externo, foram efetuados os percentuais de concordância e discordância quanto aos dois fatores estudados em cada um dos ambientes. Isso permitiu verificar que independentes do ambiente em que participam, os atores escolares percebem, de forma semelhante, os fatores facilitadores e dificultadores, assim como quanto às implicações dessas no ambiente interno e externo à escola.

Já quanto aos fatores dificultadores, citados anteriormente, os itens corroboram com o citado por Delors (2005): A participação significa, portanto, a intervenção dos profissionais da educação e dos usuários, ou seja, alunos e pais, na gestão da escola.

Trata-se de estabelecer estratégias que contribuam para formar os atores escolares como profissionais que, ao se defrontarem com situações de incertezas contextualizadas, sejam capazes de recorrer à investigação como forma de decidir e intervir crítica e conscientemente em tais situações, que sejam capazes de individual e/ou coletivamente analisar os interesses subjacentes à educação, à realidade social, com o objetivo concreto de responder aos anseios dos usuários da instituição escolar, quer nas atividades de final de semana quer na semana.

Essa análise comparativa vai além do previsto, no método utilizado, porque permitiu evidenciar a semelhança de percepção entre os atores escolares de diferentes DRE do PEA no DF, independente das variáveis demográficas e biográficas dos respondentes.

Como conseqüência dessa compreensão, as propostas de melhoria da qualidade da escola, que perpassam pelos atores escolares, devem ser pensadas considerando-se a possibilidade da opção constante de rever posturas, conceitos e sua própria prática nas atividades de final de semana, permeando as atividades regulares da semana.

Esses aspectos estarão acenando para um horizonte educacional amplo, capaz de contribuir para a formação de cidadãos críticos e preparados para a realidade atual, do mundo, de nosso país e respectivas escolas de suas redes.

## 6. CONTRIBUIÇÕES E SUGESTÕES PARA NOVOS ESTUDOS

Sem a pretensão de apontar soluções para as questões analisadas, a principal contribuição desse estudo está situada na explicitação de um problema real, pouco abordado no contexto de pesquisa em educação, em especial para a ação do PEA.

Desse modo, esta pesquisa pretende contribuir com reflexões que apontem caminhos que venham a propiciar melhor adequação da escola e preparação dos atores escolares para atender aos desafios propostos pelas novas formas de organização e gestão escolar, em especial as que envolvem recursos financeiros.

As contribuições deste estudo consistem em: 1. Explicitação de um problema real e pouco abordado; 2. Revisões de literatura sobre os fatores de facilitam e dificultam os resultados efetivos do financiamento direto às escolas; 3. Construção de dois conjuntos de itens referentes aos temas revisados; 4. Sugestão de pistas para elaboração de propostas que apontem caminhos para superação do descompasso existente entre a realidade esperada para o funcionamento das escolas de final de semana e o ocorrido na prática escolar; 5. Instigação para outros estudos em que a problemática seja vista por outros ângulos, perspectivas e quadros teóricos.

Recomendam-se, em termos de investigações futuras, estudos que estabeleçam correlações entre as atividades do final de semana e da atividade regular da semana, buscando o refinamento da compreensão do processo de ensino aprendizagem na prática escolar, no sentido de elucidar a dinâmica da construção das novas atividades que surgem e sua interação com os ambientes interno e externo da escola.

Também, recomendam-se, estudos longitudinais sobre o PEA com vistas a identificar se esse tipo de atividades no final de semana pode ou não se configurar como uma política pública efetiva, que contemple os imperativos do mercado e da sociedade rumo à formação mais ampla e sólida dos sujeitos. E, assim, formar o cidadão crítico que a sociedade atual requer, rompendo com a dualidade estrutural do sistema de ensino, considerando as categorias identificadas no âmbito deste estudo.

Todos esses esforços de pesquisa, seguramente, poderão culminar em

conhecimentos mais aprofundados acerca do impacto da modalidade de financiamento estudada. Como também, poderão favorecer a formulação e implementação de novas idéias e práticas no contexto educacional, de modo que as instituições sejam capazes de propiciar as inter-relações construtivas entre os atores envolvidos nos processos de ensino e aprendizagem e, também, de traçar estratégias mais apropriadas à formação integral dos indivíduos a fim de que tenham mais oportunidades de serem inseridos e se manterem num ambiente cada vez mais competitivo e, ao mesmo tempo, estarem aptos para construir uma vida mais aprazível.

Espera-se que os resultados desta pesquisa possam ser úteis, para futuros estudos desta área de interesse.

## REFERÊNCIAS

- ABRAHÃO, Jorge. **Financiamento e gasto público da educação básica no Brasil e comparações com alguns países da OCDE e América Latina.** Educação & Sociedade, Número Especial, v. 26, n. 92, p. 841- 858, out. 2005.
- ARRETCHE, Marta (org.) et.al. **Descentralização das políticas sociais no Brasil.** Marta Arretche, Vicente Rodrigues, organizadores; São Paulo: Funad/Fapesp; Brasília: IPEA, 1999.
- BARRA, Ralph. **Trabalho em grupo - guia prático para formar equipes eficazes/** Ralph Barra: tradução: Helena Martins. Rio de Janeiro: Qualitymark Ed., 1993.
- BARDIN, L. **Análise de conteúdo.** Lisboa: Edições 70, 1997.
- BRASIL. **Lei de Diretrizes e bases da educação nacional (Lei 9.394/96)** / Apresentação Carlos Roberto Jamil, Cury. 6.ed. Rio de Janeiro: DP & A, 2003.
- BRASIL, **Plano Nacional de Educação - PNE.** Brasília: Câmara dos Deputados; Coordenação de Publicações, 144 p. (Série fontes de reflexão legislativa, n. 47).
- BROCK, Colin. **Os Desafios da educação no Brasil.** Tradução. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2005.
- BRZEZINSKI, Iria (org.). **LDB interpretada: diversos olhares se entrecruzam,** 8. ed.: São Paulo: Cortez, 2003.
- CARNOY, Martin. **Mundialização e reforma da educação: o que os planejadores devem saber;** tradução de Guilherme João de Freitas Teixeira. Brasília: Unesco Brasil, IPE, 2003.
- CARVALHO, D. B. B. **Política Social - saúde.** Brasília, 2002. (Prefácio, Pós-fácio/Apresentação).
- CARVALHO, Olgamir Francisco. **Educação e formação profissional - trabalho e tempo livre.** Brasília: Plano Editora, 2003.
- COLOMBO, Sônia Simões (organizadora). et.al. **A gestão educacional: uma nova visão.** Porto Alegre: Artmed, 2004.
- COSTA, Messias. **Rendimento escolar no Brasil e a experiência de outros países.** São Paulo: Edições Loyola, 1990.
- COSTA, Vera Lúcia Cabral (organizadora). **Descentralização da educação: novas formas de coordenação e financiamento.** Vera Lúcia Cabral Costa (organizadora); Alfredo Sarmiento Gómez [et al.]. São Paulo: FUNDAP: Cortez, 1999.
- DELBECQ, A. L.; VAN de VEN, A. H. **Group techniques for program planning.** A Guide to Nominal and Delphi Process. Boston: Scot, Foresman and company, 1975.
- DELORS, JACQUES. **A educação para o século XXI: questões e perspectivas.** Tradução. Porto Alegre: Artmed, 2005.

DEMO, P. **Vida e educação**. São Paulo: Melhoramentos, 1991.

DUARTE, Marisa Ribeiro Teixeira. **Regulação sistêmica e política de financiamento da educação**. Educação & Sociedade, Número especial, v. 26, n. 92, p. 821- 839, out. 2005. Disponível em <<http://www.cedes.unicamp.br>>

**Equidade e Financiamento da Educação na América Latina**. Brasília: Unesco, IPE- Buenos Aires, 2002.

**Escola Aberta**. Disponível em <<http://www.fnde.gov.br>> Acesso 31/01/2007.

Financiamento da Educação no Brasil. **Revista em aberto**. Brasília, v.19, n 74, dez 2001.

FERREIRA, Naura Syria Carapeto (org.). **Formação continuada e gestão da educação**. São Paulo: Cortez, 2003.

FERREIRA, Naura Syria Carapeto. **Gestão democrática da educação: atuais tendências, novos desafios**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2000.

FERREIRA, Naura Syria Carapeto; AGUIAR, MÁRCIA ÂNGELA DA S. (org.). **Gestão da educação: impasses, perspectivas e compromissos**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2004.

FRANCO, K.L.P.B. **Análise de conteúdo**. Brasília: Plano, 2003.

FRIGOTTO, Gaudêncio. **Educação e crise do capitalismo real**. 3. ed.: São Paulo: Cortez, 1999.

KASSOUF, Ana Lúcia; NUNES DE ALMEIDA, Alexandre; PONTILI, Rosângela Maria Y Rodrigues, FERRO Andrea. **Análise das políticas e programas sociais no Brasil**. Brasília, OIT/Programa IPEC América do Sul, 2004. 108 p. (Série: Documentos de Trabajo, 182).

KING, Bob. **Criatividade: uma vantagem competitiva**/ Bob King, Helmut Schlicksupp; tradução Bazán Tecnologia e Lingüística. Rio de Janeiro: Qualitymark Ed., 1999.

KING, N. Using interviews in qualitative research. In: SYMON, G.; CASSELL, C (Org.), **Essential guide to qualitative methods in organizational research**. London: Sage, 2004, cap.2.

LIBÂNEO, José Carlos. **Educação escolar: políticas, estrutura e organização**. São Paulo: Cortez, 2003.

LIMA, Antônio Bosco De (organizador). **Estado, políticas educacionais e gestão compartilhada**. São Paulo: Xamã, 2004.

LÜDKE, M.; ANDRÉ, M.L. **Pesquisa em educação: abordagens qualitativas**. 6.reimp. São Paulo: EPU, 1986.

MELCHIOR, José Carlos De Araújo. **Financiamento da educação pública**. Brasília: CRUB, 1994. (Educação Brasileira, v. 16, n. 32, p. 5- 265, jan./jul. 1994).

MELCHIOR, José Carlos De Araújo. **Mudanças no financiamento da educação no Brasil**. São Paulo: Autores Associados, 1997. (Coleção polêmica do nosso tempo, v. 57).

MENESES, João Gualberto De Carvalho. **Educação básica: políticas, legislação e gestão-leituras**. São Paulo: Thompson, 2004, p. .

MILLER, D.C. **Handbook of research design and social measurement**. 5. ed. Califórnia: Sage, 1991, cap.2.

MONLEVADE, J. **Algumas reflexões sobre a transição FUNDEF/FUNDEB**. 2004. **Disponível em:** <<http://portal.mec.gov.br/seb>>. Acesso 31/01/2007.

**Programa Dinheiro Direto na escola**. Disponível em <<http://www.fnde.gov.br>>. Acesso 31/01/2007.

RAMOS, Angélica Maria Pinheiro. **O Financiamento da educação brasileira no contexto das mudanças político-econômicas pós-90**. Brasília: Plano, 2003.

RICHARDSON, R. **Pesquisa social: métodos e técnicas**. São Paulo: Atlas, 1999.

RICO, Elizabeth Melo (organizadora). **Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate**. São Paulo: Cortez- Instituto de Estudos Especiais, 2001.

SANTOS, G. L. **Ciência, tecnologia e formação de professores para o ensino fundamental**. Brasília: UnB, 2005.

TABACHNICK, B.G.; FIDELL, L.S. **Using multivariate statistiscs**. 3. ed. New York: HarperCollins College, 1996.

VELLOSO, Jacques; MARQUES, Paulo Marcello F. **Recursos próprios da UNB, o financiamento das IFES e a reforma da educação superior**. Educação e Sociedade. Campinas, v. 26, n. 91, 2005. Disponível em: <<http://www.scielo.br>>. Acesso em: 31/01/2007.

**APÊNDICE**

## APÊNDICE A

### ROTEIRO PARA APLICAÇÃO DA TGN

Caro (a) Professor (a)/Ator (a) do Programa Escola aberta (PEA), o objetivo dessa pesquisa é analisar as variáveis ambientais que afetem a capacidade escolar de realizar o processo de implementação e resultados efetivos do financiamento direto às escolas abertas; portanto, a sua opinião é muito importante.

Agradeço antecipadamente pela colaboração e informo que os resultados desta pesquisa serão apresentados de modo a não permitir a sua identificação.

#### Dados funcionais e pessoais

**Por favor, responda os seguintes itens**

Nome: _____
Idade: _____
Sexo: _____
Formação acadêmica/ técnica/ experiência prática: _____
Área do conhecimento em que atua/ oficina (educação, esporte, cultura): _____
Disciplina/ Oficina em que atua: _____
Dia/Turno _____ Série _____
Tempo de serviço como professor/ ator do PEA: _____
Tipo de contrato (professor); e ressarcimento (ator): _____

#### QUESTÕES NOMINAIS

A aplicação da técnica foca na obtenção de respostas dos grupos as seguintes perguntas:

1 - Na sua percepção, quais os principais fatores que contribuem para os resultados efetivos do financiamento direto às escolas abertas? 2 - Na sua percepção, quais os principais fatores que inibem os resultados efetivos do financiamento direto às escolas abertas?
--

## APÊNDICE B

### QUESTIONÁRIO

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO.  
MESTRADO EM GESTÃO SOCIAL E TRABALHO

Caro (a) Professor (a), o objetivo dessa pesquisa é verificar a sua percepção sobre os principais fatores que contribuem e inibem os resultados efetivos do financiamento direto às escolas abertas. Gostaria de contar com a sua colaboração neste trabalho. O questionário não é um teste de conhecimento, portanto, não existe resposta certa ou errada. Por favor, expresse sua opinião, respondendo às questões, conforme instruções abaixo. Não se identifique, a pesquisa é anônima e os dados serão tratados dentro da mais rigorosa ética científica. Agradeço pela colaboração.

**Lilcy Azevedo**

**Mestranda em Gestão Social e Trabalho**

### DADOS FUNCIONAIS E PESSOAIS

**Por favor, responda os seguintes itens:**

Nome: _____
Idade: _____
Sexo: _____
Formação acadêmica/ técnica/ experiência prática: _____
Área do conhecimento em que atua/ oficina (educação, esporte, cultura): _____
Disciplina/ Oficina em que atua: _____
Dia/Turno _____ Série _____
Tempo de serviço como professor/ ator do PEA: _____
Tipo de contrato (professor); e ressarcimento (ator): _____

### INSTRUÇÕES:

O questionário a seguir é composto de duas partes, favor **responder as questões e procure não deixar nenhuma em branco**. Para dar sua resposta, utilize a escala de cinco pontos que está colocada à direita de cada afirmativa, marcando com um X o número que expressa a sua opinião. Conforme escala abaixo.

**1º PARTE: Os fatores facilitadores caracterizam-se por:**

1	2	3	4	5
Discordo Totalmente	Discordo	Sem posicionamento	Concordo	Concordo Totalmente

**Os principais fatores que contribuem para os resultados efetivos do financiamento direto às escolas abertas caracterizam-se por:**

Nº	Itens:	1	2	3	4	5
1	Retirada das crianças das ruas					
2	Ganho extra para osicineiros e alunos					
3	Abertura do espaço escolar para todas as idades					
4	Contribuição para crescimento pessoal dos participantes					
5	Divulgação do Programa Escola Aberta na comunidade					
6	Importância da gratuidade das oficinas oferecidas					
7	Compromisso dos oficineiros com as atividades desenvolvidas					
8	Incentivo aos jovens e adolescentes					
9	Nova visão da comunidade sobre a escola					
10	Apoio e espaço na escola					
11	Viabilidade de compra de materiais para as oficinas					
12	Liberdade para aquisição de materiais para as oficinas					
13	Inserção social dos atores por meio da venda dos próprios produtos confeccionados					
14	Disponibilidade dos oficineiros em dia e horário nos finais de semana					
15	Local da escola de fácil acesso					
16	Maior participação dos alunos nos finais de semana					
17	Oportunidade de formação e contato com a diversidade cultural para os participantes					
18	Forma de lazer e esporte para as crianças e adolescentes					
19	Espaço escolar para orientações pessoais					
20	Liberdade de escolha das oficinas pela comunidade					
21	Maior participação e integração de todos os atores do programa					
22	Melhoria dos resultados nas atividades da semana					
23	Boa receptividade pelos funcionários nos finais de semana					
24	Local de aprendizado para as mulheres de todas as idades					

Acrescente outros fatores que contribuem para os resultados efetivos do financiamento direto às escolas abertas, que julgue importante para expressar seu ponto de vista.

---



---



---

**2º PARTE: Os fatores dificultadores caracterizam-se por:**

1	2	3	4	5
Discordo Totalmente	Discordo	Sem posicionamento	Concordo	Concordo Totalmente

**Os principais fatores que inibem os resultados efetivos do financiamento direto às escolas abertas caracterizam-se por:**

Nº	Itens:	1	2	3	4	5
1	Ausência de material para algumas das oficinas oferecidas					
2	Recursos financeiros menores que as necessidades da comunidade para as oficinas					
3	Dificuldade para colher os orçamentos no mercado (três propostas) visando compra de materiais					
4	Limitação de espaço físico para atividades complementares às oficinas					
5	Necessidade de maior interesse da comunidade para divulgação do programa					
6	Reconhecimento dos cursos pelo Mec por meio de certificado profissionalizante para oficineiros e alunos					
7	Ausência de material próprio pelos alunos para que possam desenvolver a confecção para venda					
8	Poder abarcar todas as possibilidades para as diversas oficinas					
9	Maior necessidade de materiais permanentes para as oficinas					
10	Receio dos oficineiros em repassar experiência					
11	Necessidade de mais reuniões para atores de dentro e de fora da escola					
12	Possibilidade de maior conhecimento sobre cultura para os alunos					

Acrescente outros fatores que inibem os resultados efetivos do financiamento direto às escolas abertas, que julgue importante para expressar seu ponto de vista.

---



---



---