

Relatório- Síntese de Avaliação do Programa Dinheiro Direto na Escola

PROPOSTAS PARA
ESTUDOS FUTUROS
E AÇÕES DE
APERFEIÇOAMENTO

Mariana Peleje Viana
Dezembro/2020



Núcleo de
Políticas
Educaionais



Foto: Brodie Vissers

Ficha catalográfica elaborada pelo Sistema de
Bibliotecas/UFPR-Biblioteca do Campus Rebouças
Maria Teresa Alves Gonzati, CRB 9/1584

V614 Viana, Mariana Peleje.
Relatório-síntese de avaliação do Programa Dinheiro Direto na Escola :
propostas para estudos futuros e ações de aperfeiçoamento [recurso
eletrônico] / Mariana Peleje Viana. – Curitiba : NuPE / UFPR, 2020.
2 MB ; ePUB

ISBN 978-65-89713-31-9

1. Relatórios. 2. Educação – Aspectos econômicos. 3. Educação – Brasil –
Financiamento. 4. Escolas – Administração. 5. Educação e Estado – Brasil. I.
Título.

CDD 371.206

Sumário

Apresentação	3
1. Crítica e reformulação do IDEGES, refutação do uso deste índice para bonificação escolar e discussão sobre os motivos acerca dos saldos nas contas bancárias das escolas	7
2. Debate quanto à utilização dos índices de desempenho como meta das políticas educacionais e, especificamente, do PDDE	18
3. Proposta de um PDDE não etapista, que compreenda a qualidade de acesso à educação e a qualidade de gestão como parte da qualidade educacional	29
4. Reformulação dos critérios de cálculo dos repasses do PDDE, com base em aspectos socioeconômicos	36
5. Proposta de PDDE voltado à implementação do CAQi, considerando o ICQ e o ICME como critérios para cálculo dos repasses	42
6. Aumento do valor dos repasses, para que o PDDE corresponda a pelo menos 20% do valor total executado pelas demais ações e programas do FNDE (excetuando-se as transferências constitucionais)	46
7. Averiguar e solucionar as maiores dificuldades em lidar com os recursos do PDDE, assim como aquelas relacionadas ao Banco do Brasil e uso do cartão PDDE.....	60
8. Reforço das ações de formação de conselheiros e demais sujeitos que lidam com o PDDE, no âmbito das escolas e das secretarias de educação: estratégias para promover participação, autonomia e envolvimento da comunidade na gestão financeira das unidades escolares, em contraposição à centralidade do papel da direção	67
9. Reforço da elaboração coletiva do PPP das unidades escolares e da relação entre a dimensão pedagógica da escola e sua gestão financeira, especialmente quanto ao uso dos recursos do PDDE	79
10. Verificação e análises dos desdobramentos das políticas de descentralização de recursos financeiros para escolas em outros países (similares à proposta do PDDE).....	86
Referências	89

Apresentação

O presente relatório-síntese é destinado especialmente ao Fundo Nacional para o Desenvolvimento da Educação (FNDE), além de pesquisadores, pesquisadoras e demais pessoas da sociedade civil que se interessam pelo Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) e pelo tema da gestão financeira escolar.

O objetivo geral é o de oferecer uma súmula dos principais achados de pesquisa que se propôs a realizar uma avaliação do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) como uma política pública, em âmbito nacional, buscando uma comunicação mais direta e objetiva sobre os resultados encontrados quanto ao (des)cumprimento dos objetivos legais deste programa, com o intuito de subsidiar estudos futuros e ações de aperfeiçoamento.

As discussões e dados aqui apresentados baseiam-se inteiramente na tese¹ de doutorado em educação de Mariana Peleje Viana, defendida em 03 de junho de 2020, pelo Programa de Pós-graduação em Educação (PPGE) da Universidade Federal do Paraná (UFPR), com o título: “O Programa Dinheiro Direto na Escola e a gestão financeira escolar em âmbito nacional”, tendo por palavras-chave:

- **PDDE;**
- **Financiamento educacional;**
- **Gestão financeira escolar;**
- **Descentralização de recursos financeiros para escola;**
- **Avaliação de políticas de educação.**

O formato de relatório-síntese justifica-se, pois, de acordo com Januzzi (2014, p.29), “em uma perspectiva metodológica, os esforços de avaliação podem se estruturar em quatro tipos de produtos mais gerais, com maior ou menor aderência e especificidade ao problema social ou intervenção programática desenhada”, dentre eles, os chamados “*Relatórios-síntese de avaliação e portais web* – com informação

¹ O trabalho contou com bolsa de doutorado proveniente da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). A tese completa encontra-se disponível em: <https://acervodigital.ufpr.br/handle/1884/69339> Acesso em 05 dez. 2020.

mais sumária, na forma de indicadores gerais, para uma comunicação mais objetiva acerca de aspectos do diagnóstico, implementação e resultados dos programas e projetos” (JANUZZI, 2014, p.30, grifos do autor). Tal premissa norteou a construção do presente relatório.

O objeto do trabalho em questão é a descentralização de recursos financeiros transferidos pelo governo federal diretamente para escolas das redes públicas de ensino (e privadas de educação especial) do Brasil, por meio do



Foto: Matthew Henry

Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), criado em 1995. O objetivo geral é de verificar o cumprimento dos objetivos legais do programa (que são, em suma, três: 1 – oferecer assistência financeira para as escolas públicas, focando a melhoria de suas infraestruturas física e didática; 2 – reforçar a

autogestão escolar nos planos financeiro, administrativo e pedagógico; 3 – elevar os índices de desempenho da educação básica).

Conforme a legislação do programa, pode-se calcular que os repasses provenientes do PDDE Básico representam cerca de R\$ 23,00 por aluno/ano, para uma escola urbana, e R\$ 46,00 por aluno/ano, para uma escola rural, por exemplo. Sendo assim, uma escola urbana com cerca de 400 alunos, receberia em torno de R\$ 9.200,00 no ano, e uma escola rural com cerca de 100 alunos, por exemplo, receberia em torno de R\$ 4.600,00 no ano.

A dimensão teórica da pesquisa abrange três áreas do conhecimento afetas ao campo da educação: financiamento educacional, gestão financeira escolar e avaliação de políticas públicas. A dimensão empírica envolveu duas subdimensões: legal-financeira e verificação de campo. A pesquisa legal-financeira desenvolveu uma série histórica, com recorte de 1997 a 2018, sobre a evolução da execução financeira do PDDE, com base nos relatórios anuais de gestão do Fundo Nacional para o Desenvolvimento da Educação (FNDE).

Os dados demonstram que o programa correspondeu a 14,3% do conjunto de ações e programas do FNDE (excetuando-se as transferências constitucionais) e a 2,0% do valor total executado pelo Ministério da Educação (na média dos anos investigados), o que apoiou a análise desta política do ponto de vista de sua abrangência e seu custo para a União. A verificação de campo² buscou levantar informações sobre como se dá a gestão financeira do PDDE na perspectiva da própria unidade escolar, em âmbito nacional, desenvolvendo uma enquete *online* que foi enviada (com a colaboração do FNDE) a cerca de 180 mil endereços eletrônicos das escolas cadastradas no programa, obtendo 1.744 formulários respondidos (em torno de 1,0% de retorno).

As respostas permitiram a criação de um banco de dados representativo de todas as unidades federativas do Brasil, capaz de desenhar um panorama das impressões dos sujeitos que lidam com a gestão financeira escolar e o uso dos recursos do PDDE (de forma anônima), o que auxiliou a análise sobre o cumprimento dos objetivos do programa.



Foto: Brodie Viissers

Os resultados apontam que o PDDE cumpre com seu primeiro objetivo legal de maneira insatisfatória, já que, dentre outros aspectos, constatou-se que 83,4% das escolas respondentes afirmaram que houve falta de recursos financeiros para custear pequenas reformas e manutenção predial, enquanto 63,9% indicaram que houve falta de recursos para viabilizar seus projetos pedagógicos, sendo que quase metade das escolas (47,7%) conta apenas com recursos do PDDE para realizar sua gestão financeira (especialmente das regiões Norte e Nordeste), o que indica grande

² Foi criado um sítio online com o banco de dados da pesquisa, disponível em: <https://pddegestaofinanceiraescolar.wordpress.com/>, acesso em 29 nov. 2020, onde pode-se acessar a íntegra da enquete enviada às escolas e as respostas obtidas, a fim de facilitar o acesso e socializar os dados coletados, visando contribuir especialmente com outros estudos que também se debruçam sobre o tema da gestão financeira escolar, que se interessem em outros cruzamentos estatísticos possíveis, enfocando regiões ou unidades federativas específicas, por exemplo, conforme seus próprios objetivos de trabalho.

nível de dependência para com o programa e aponta para a necessidade de incremento da atuação da União frente a sua responsabilidade com o financiamento da educação básica.

Quanto ao segundo objetivo do PDDE, os resultados indicam cumprimento parcial, já que, dentre outras questões, 33,8% dos casos apontaram que o programa não auxilia a gestão financeira, porém, 93,2% indicaram que o PDDE pode agir como um indutor de maior participação da comunidade escolar em sua gestão.

Quanto ao último objetivo, 62,8% dos respondentes apontaram que o programa contribui para a elevação dos índices de desempenho da educação básica, todavia, a revisão de literatura não identificou estudos que comprovem esta relação.

Dentre as conclusões, a pesquisa aponta para a necessidade de reformulação da base de cálculo dos repasses do PDDE, de forma que dê conta das demandas apontadas por seus usuários.

O PDDE pode conter objetivos presunçosos à despeito de mirar nas diferentes dimensões do direito à educação, tratando de fomentar o acesso à materiais e infraestrutura física e pedagógica da escola, de estimular sua autonomia de gestão e de contribuir para a qualidade educacional. Sendo assim, pode-se dizer que, por um lado, o programa tem, após mais de vinte anos de implementação, na pior das hipóteses, aplacado tragédias ao manter a desigualdade e a centralização das decisões, mas, por outro, na melhor das hipóteses, o programa tem se constituído como uma política de democratização rumo a melhores condições de acesso, de gestão e de qualidade da escola pública.

A análise trazida por Viana (2020) aponta para 10 (dez) tópicos com recomendações para estudos futuros, assim como propostas para aprimoramento do PDDE, apresentadas sucintamente neste relatório.

O trabalho espera que os dados e discussões apresentadas contribuam para estudos do campo das políticas educacionais e para o debate sobre avaliação de programas e procedimentos que transferem recursos financeiros diretamente às escolas públicas, bem como sobre a relação entre o financiamento e a qualidade da educação.

1. Crítica e reformulação do IDEGES, refutação do uso deste índice para bonificação escolar e discussão sobre os motivos acerca dos saldos nas contas bancárias das escolas

A mais recente inovação do PDDE refere-se ao chamado “Índice de Desempenho da Gestão Descentralizada do PDDE” (IDEGES-PDDE), que é um indicador utilizado para medir o “desempenho da gestão” do PDDE nos entes federados.

A área de monitoramento do PDDE elaborou um projeto de acompanhamento do Programa, com o objetivo de coletar, analisar e compartilhar dados e informações para favorecer ações continuadas de monitoramento e controle do desempenho da gestão do PDDE. Mas o que o FNDE entende por “desempenho da gestão” do PDDE?

Segundo material de especificação técnica sobre este índice³,

O IDEGES é um instrumento para mensurar o desempenho da gestão descentralizada do PDDE em todo território nacional, a fim de viabilizar iniciativas de monitoramento e avaliação, orientar a ação governamental para melhoria do desempenho do Programa, favorecer o exercício do controle social e reconhecer iniciativas exitosas de gestão (BRASIL, 2018b, p. 3).

A concepção deste índice foi realizada por iniciativa da Coordenação de Monitoramento e Apoio à Gestão de Programas (COMAG), vinculada à Coordenação-Geral de Apoio à Manutenção Escolar, da Diretoria de Ações Educacionais (DIRAE) do FNDE, sendo responsável por sua manutenção, acompanhamento e difusão para o público externo.

Os objetivos do IDEGES-PDDE seriam, de forma geral, favorecer iniciativas de monitoramento e avaliação, por parte do FNDE, buscando orientar as ações de assistência técnica do PDDE, contudo, a análise deste índice aponta que a concepção que embasa sua criação é voltada para a “melhoria” do que foi chamado “desempenho de gestão” por parte das UEx, dando visibilidade ao que o FNDE considera, conforme tópicos abaixo, como “experiências fracassadas ou exitosas” em relação à execução dos recursos do Programa.

O IDEGES-PDDE agrega somente quatro indicadores, os quais são considerados “chave” pelos órgãos citados anteriormente, fundamentalmente ligados, segundo seus idealizadores, ao “desempenho” do Programa nos entes federados: 1) indicador de adesão; 2)

3 Material com informações sobre o IDEGES-PDDE disponível em: <http://www.fnde.gov.br/centrais-de-conteudos/publicacoes/category/191-consultas?download=11828:materialestudo-pdde-2018>. Acesso em 01 set. 2018.

indicador de cadastro; 3) indicador de execução; 4) indicador de prestação de contas dos recursos.

A proposta do IDEGES parte do pressuposto que o “bom desempenho” do PDDE é alcançado apenas quando as entidades recebem os recursos e prestam contas sobre eles, o que é um pressuposto básico fundamental, contudo, compreende-se que a escolha destes quatro indicadores representa ainda uma iniciativa superficial de avaliação da gestão do Programa, pautada somente na concepção do “desempenho” por parte das UEx, e de desempenho ligado apenas à capacidade de aderir, cadastrar, executar e prestar contas do PDDE, enquanto os objetivos oficiais do Programa tratam de questões mais abrangentes, que se fossem avaliadas pelo FNDE, poderiam, inclusive, facilitar a adesão, o cadastramento, a execução e a prestação de contas do Programa. Assim, o IDEGES foca no “desempenho” das UEx sob o ponto de vista burocrático, e não sob o ponto de vista do cumprimento dos objetivos do Programa.

Entende-se que o desempenho do programa em determinado ente federado apenas pode ser considerado satisfatório se alcança o máximo de seu público-alvo (adesão), possibilita meios para o intercâmbio de informações entre as unidades gestoras e os órgãos centrais (cadastro), se os recursos são utilizados (execução) e, efetivamente, se os recursos foram empregados nas finalidades do programa (prestação de contas). (BRASIL, 2018b, p. 3).

O “desempenho” mensurado pelo IDEGES trata apenas do desempenho das UEx, ou seja, avalia a unidade escolar quanto ao cumprimento dos quatro indicadores em questão (adesão, cadastro, execução dos recursos e prestação de contas), mas não traz formas de avaliar o “desempenho” do FNDE ao orientar e capacitar as escolas quanto ao cumprimento destes indicadores, isto é, o índice pode ser uma forma de mensurar, ranquear e culpabilizar as escolas pelas suas dificuldades de gestão dos recursos, sem trazer indicadores que meçam o trabalho do próprio FNDE como corresponsável na formação dos sujeitos que lidam com o Programa.

O indicador, cuja amplitude varia de 0 a 10, possui periodicidade semestral, e sua “granularidade”, segundo a fonte em questão, chega ao nível de cada UEx do PDDE, “possibilitando, assim, aferir o desempenho da gestão do Programa em vários níveis de segmentação, como por rede de ensino (estadual/municipal), localização geográfica (regiões, unidades da federação, meso e microrregiões e municípios), porte de municípios (metrópoles, grandes, médias e pequenas cidades), entre outras tipologias” (BRASIL, 2018b, p. 3).

É claro que estes indicadores, agregados ao IDEGES, são fundamentais para a avaliação do Programa, pois de fato, sem adesão, cadastro, execução e/ou prestação de contas dos recursos do PDDE, o Programa torna-se incapaz de cumprir com seus objetivos. Portanto, o IDEGES é uma ferramenta inicial importante para o acompanhamento e orientação do trabalho junto às UEx. Contudo, a proposta do índice é a avaliação do desempenho das UEx, e não uma avaliação do Programa em si.

Reflexionando sobre o fato de esta iniciativa ter surgido apenas em 2018, pondera-se que o IDEGES pode significar uma tardia ferramenta de avaliação do Programa ao se deparar com grande quantidade de inadimplência e de saldos em contas bancárias, o que demonstra certa incapacidade de autoavaliação do PDDE, por parte do FNDE, que mesmo depois de mais de vinte anos de sua criação, ainda carece do cumprimento das metas quanto à adesão e cadastro no Programa, não apenas quanto à execução dos recursos e prestação de contas. A escolha destes indicadores para compor o cálculo do IDEGES evidencia que tais variáveis, tão básicas para o funcionamento do Programa, ainda são preponderantes para sua implementação no país.

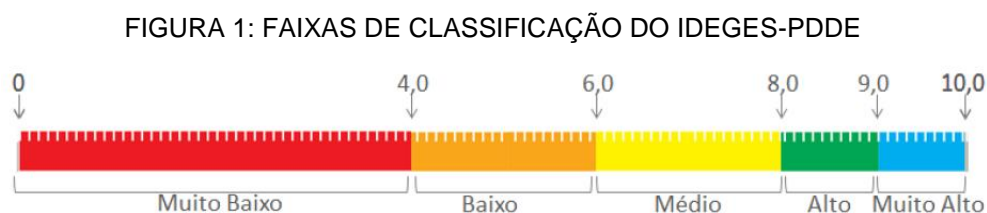
Segundo informação trazida pela fala do palestrante do FNDE durante o referido curso de capacitação técnica promovido pela Autarquia em Florianópolis/SC (em agosto de 2018), o PDDE possui excesso de saldo nas contas bancárias das UEx cadastradas. Segundo o representante, em torno de 1 bilhão e 500 mil reais estavam “parados”, entre 2016 e 2017 (conforme áudio da gravação do curso, aos 54m32s). Esta informação buscou ser confirmada via *e-mail* e telefone, sendo atestada novamente pelo próprio palestrante por telefone, mas não obteve comprovação via *e-mail* ou especificação de valores nos demonstrativos do FNDE. A comprovação de saldos excessivos do PDDE representaria uma denúncia quanto à falta de eficiência do Programa no que tange seu planejamento e execução, porém, como não foram encontradas outras fontes de dados para tal comprovação, para além do áudio da fala em questão, esta verificação permanece como recomendação para pesquisas e investigações de estudos futuros, que fogem do escopo do presente trabalho.

Os saldos justificam a preocupação por parte do FNDE com a execução do PDDE e explicam a ideia de criação do IDEGES, com a responsabilidade de identificar as UEx que possuem saldos parados em conta bancária e investigar os motivos desta ocorrência. Acredita-se que se este dado for utilizado para que o FNDE investigue sobre as causas de tais

ocorrências, analisando os motivos que causam a inadimplência e as dificuldades que as escolas têm ao lidar com os recursos do PDDE.

Contudo, a questão elucidada pela análise proposta neste item é de que o IDEGES se ocupa de avaliar o “desempenho” das UEx em aderirem e se cadastrarem no PDDE, executarem e prestarem seus recursos, porém, não se ocupa em levantar as diversas variáveis que poderiam identificar o motivo da não adesão, as razões para o não cadastramento, as justificativas da não execução dos recursos e as dificuldades para o descumprimento das normas referentes às prestação de contas, o que pode conferir às UEx a responsabilização pelo êxito ou pelo fracasso no chamado “desempenho de gestão”, sem avaliar o próprio “desempenho do FNDE” e da coordenação do Programa na responsabilidade que também têm quanto a capacitarem as pessoas envolvidas no uso dos recursos do PDDE, com divulgação, informação, orientação e canais de comunicação com os entes federados. A rigor, o IDEGES não é uma ferramenta que se propõe a realizar uma avaliação do PDDE como uma política pública, conforme seus objetivos legais e concepções do Programa, mas apenas com uma ideia de avaliação gerencialista, com uma concepção de desempenho baseada em um viés mercadológico, cujos critérios (indicadores) de análise constituem-se muito aquém do potencial do Programa e dos problemas vivenciados na realidade de gestão das escolas.

O IDEGES define “faixas de classificação de desempenho”, considerando as notas de 0 a 10 obtidas pelos entes federados no primeiro ano de apuração do índice, conforme mostrado na figura a seguir:



FONTE: BRASIL, 2018b, p. 9.

Segundo informações sobre a aplicabilidade desta classificação, o IDEGES pode ser utilizado com o propósito de favorecer e/ou viabilizar iniciativas de monitoramento e avaliação do Programa, podendo “detectar causas determinantes para a *performance* das entidades, seu efeito sobre o desempenho escolar, entre outros” (termo destacado pelo material de especificação técnica do IDEGES), além de orientar as ações de assistência

técnica do FNDE, já que permite identificar as localidades com “desempenhos mais críticos” (ou seja, aquelas sem adesão, sem cadastro, ou com dificuldades relacionadas a execução e prestação de contas).

Este tipo de ação se enquadra em uma concepção mercadológica, pois é caracterizado pela ênfase nos produtos ou resultados, atribuindo mérito para o público avaliado, com dados de desempenho escalonados, resultando em classificação ou ranqueamento, que são informações predominantemente quantitativas, com destaque a uma avaliação externa que não é articulada a ações de autoavaliação, o que corresponde um princípio de que a avaliação deve gerar competição e que tal competição é que geraria a qualidade ou o desempenho buscado (SOUSA, 2009).

A especificação técnica do IDEGES afirma que ele incentiva esforços político-institucionais para “melhoria do desempenho” das UEx, pois compreende que as prefeituras, secretarias municipais e estaduais de educação, entidades representativas de classe, universidades, entre outros, se voltariam para o que este índice considera como “melhoria da performance”, estimulando a elevação numérica do índice em certas regiões, o que, segundo esta perspectiva, poderia conduzir à revisão de procedimentos e práticas administrativas locais e, conseqüentemente, viabilizar generalizada elevação do índice em âmbito nacional, que, conforme o texto do material consultado, incluiria “dividendos positivos para os beneficiários finais da política”.

Neste sentido, outro ponto de aplicabilidade dos resultados deste índice, trazido pelo material de especificação técnica do IDEGES, é o reconhecimento de “iniciativas exitosas de gestão, premiando entidades/entes federados com desempenho exemplar”:

Mediante criação de prêmios nacionais, divulgação de práticas exitosas de gestão em veículos de comunicação, **repasses adicionais** para entidades com melhor desempenho entre outros mecanismos de premiação que confirmem notabilidade para entes federados que lograrem maior êxito na gestão do programa em suas jurisdições (BRASIL, 2018b, p. 10, grifos da autora).

A premiação apenas amplia as capacidades das escolas que já tem facilidade ao gerir os recursos do Programa, não constituindo uma forma efetiva de solucionar os impasses das escolas que apresentam dificuldades na gestão. Tais ações de bonificação, especialmente as de caráter financeiro, podem, com efeito, agravar as desigualdades socioeconômicas entre as unidades escolares, abrindo sérios precedentes para uma competição entre as escolas, sem que os problemas e as dificuldades enfrentados por elas na gestão do Programa sejam de fato a

essência da ação, transferindo o foco da avaliação e da premiação para o mero cumprimento de normas burocráticas, as quais dependem, na verdade, de profundas ações voltadas a auxiliar as escolas em gerir os recursos do Programa, e não de um *ranking* que exponha suas fragilidades e não evidencia focos de atuação para superá-las, premiando outras unidades com mais recursos e mantendo as escolas que carecem de auxílio com cada vez menos recursos.

Assim, o IDEGES poderá ser utilizado para justificar uma redução dos valores transferidos pelo PDDE, já que um vultoso montante dos recursos transferidos pelo programa encontra-se paralisado nos saldos das contas bancárias das UEx, havendo tal inferência no próprio material de especificação técnica do IDEGES:

À medida que o índice possui alto nível de desagregabilidade – sendo possível identificar o desempenho até o nível das Unidades Executoras Próprias (UEx) – **há viabilidade de revisão da atual forma de cálculo do PDDE**, incluindo **componente que varie de acordo com a nota da entidade no IDEGES-PDDE**, de maneira a **alocar mais recursos financeiros nas entidades que demonstram maior capacidade de gestão**, empregando as verbas transferidas e de forma **correta**, de maneira a **evitar ociosidade** de recursos e **reduzir riscos de desvios** (BRASIL, 2018b, p. 11, grifos da autora).

Quanto a alocar mais recursos financeiros nas entidades que demonstrarem maior capacidade de gestão, a concepção em que o IDEGES está baseado parece incorrer no mesmo erro que o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) ao desconsiderar os efeitos colaterais da bonificação de escolas e professores pelo desempenho de estudantes na Prova Brasil (SOUSA, 1997, 2003, 2009), o que já foi comprovado por pesquisas não apenas no Brasil, mas em outros países que se utilizam de procedimentos semelhantes de avaliação e premiação:

Em alguns países, como nos EUA, esses resultados podem levar a consequências administrativas positivas ou negativas (responsabilização forte) (...). A implantação destas políticas baseia-se no problema clássico de agente-principal: o incentivo financeiro elevaria o nível de esforço dos gestores e professores, influenciando positivamente o desempenho (...). Os resultados da literatura mostram que o efeito de programas de contabilidade forte sobre o desempenho dos estudantes é ambíguo (LADD, 1999; HANUSHEK e RAYMOND, 2005; JACOB, 2005; FIGLIO e ROUSE, 2006; REBACK, 2008; VIGDOR, 2008; LAVY, 2009). Porém, a literatura ainda questiona se os ganhos observados (...) são devidos (i) a um maior esforço das escolas e dos professores (...) ou (ii) a comportamentos estratégicos adversos destes agentes (SCORZAFAVE, FERREIRA, DORIGAN, 2016, p. 2).

Há evidências de fraudes em avaliações para que as escolas pudessem receber as bonificações relativas ao desempenho no IDEB (CAPOCCHI, 2017), o que, no caso da bonificação pelo IDEGES-PDDE, pode significar um estímulo para que as UEx cumpram

com procedimentos burocráticos do Programa sem se aterem para os processos participativos, em que os documentos comprobatórios são de fato mais valorizados (e bonificados) do que os próprios meios e procedimentos sobre a gestão.

Mesmo estudos do campo da economia sugerem que o desenho das políticas de bonificação não tem sido adequado para provocar a esperada redução da desigualdade de desempenho entre os alunos de uma mesma escola (SCORZAFAVE, FERREIRA, DORIGAN, 2016). Portanto, há que se alertar quanto aos efeitos da bonificação das UEx pelo desempenho no IDEGES, que podem prejudicar a gestão escolar e causar maior desigualdade de condições infraestruturais e pedagógicas entre as escolas.

Em suma, entende-se que o IDEGES constitui mecanismo útil apenas para identificar as entidades que não aderiram, não se cadastraram, não têm executado e prestado contas dos recursos em conformidade com a legislação, sendo uma ferramenta importante para indicar focos de atuação da Autarquia, a fim de que capacite as UEx nestas condições para que lidem melhor com a gestão dos recursos do PDDE.

Se os dados do IDEGES forem utilizados para melhor orientar as ações de assistência técnica dos órgãos centrais, direcionando cursos, capacitações, orientações específicas para as áreas consideradas mais precárias e, portanto, mais necessitadas de suporte técnico para efetivação da política em suas localidades, ele pode ser considerado uma ferramenta importante para atuação do FNDE no auxílio das UEx para gerirem o PDDE. Todavia, se o índice for usado como forma de expor às escolas e induzi-las a competição por meio de bonificação, o IDEGES pode corresponder a um motivo de grande alarme por parte das escolas e dos pesquisadores sobre gestão financeira escolar, pois pode trazer efeitos negativos tanto para a gestão quanto para a diminuição de recursos para as escolas que mais precisam.

Compreende-se que o IDEGES é insuficiente para a análise da gestão das escolas quanto ao PDDE, já que o “desempenho da gestão” não pode ser medido apenas pelos quatro indicadores utilizados. A avaliação da gestão dos recursos do PDDE deveria estar ligada essencialmente a uma avaliação do cumprimento dos objetivos legais do PDDE (que vão muito além dos quatro indicadores em questão) e, principalmente, a uma avaliação do trabalho do FNDE como a Autarquia responsável pela capacitação dos usuários desta política, pelo cálculo e repasse dos recursos transferidos as UEx (lembrando, por exemplo, dos atrasos

nos repasses a partir de 2014 e consequentes repercussões na programação dos gastos nas escolas).

O IDEGES outorga a responsabilidade pela “performance” na gestão do Programa apenas para o seu público-alvo, numa perspectiva gerencialista de avaliação de uma política pública, sem considerar a necessidade de avaliar a atuação dos órgãos centrais perante seu próprio “desempenho” e “performance” na disponibilização e orientação quanto ao uso dos recursos do PDDE. A avaliação é direcionada ao usuário da política e não ao seu formulador.

Neste sentido, pode-se sinalizar que outras questões deveriam ser levadas em conta para uma avaliação do “desempenho de gestão do PDDE”, especialmente as questões ligadas ao cumprimento de seus objetivos no que se refere a capacidade dos recursos melhorarem a infraestrutura física e pedagógica da escola, promoverem de fato a sua autonomia pedagógica, administrativa e financeira, além de colaborarem realmente para o desenvolvimento da gestão democrática e do controle social na escola, na opinião, inclusive, dos usuários desta política no âmbito escolar (que foi o intuito da realização da enquête nacional, pela presente tese).

A título de exemplo, pode-se mencionar que, durante a participação no Curso de Capacitação técnica oferecido pelo FNDE em Florianópolis, referido anteriormente, ficou claro que a concepção de avaliação do Programa, do ponto de vista da equipe da coordenação do PDDE, recai numa ideia de avaliação do conhecimento técnico do pessoal da gestão escolar e das secretarias de educação sobre as regras de execução do PDDE, pois concluíram o curso com um teste, de alternativas verdadeiras ou falsas, chamado de “avaliação da aprendizagem” dos gestores presentes, para aferir se realmente compreendem sobre as regulamentações do Programa.

O curso traz ênfase para o registro formal das atas das reuniões, sem assinalar maneiras de como convidar a comunidade e estimular maior participação, com comentários, por exemplo, por parte do técnico palestrante do FNDE: “Convoquei para reunião: de quinze membros, veio dois. Ok, pode fazer a ata. Fazer o quê? Chamei, não veio.” (Transcrição de trecho de curso de formação dado pelo FNDE, em Florianópolis, em 30 de agosto de 2018), em que se pode notar a prevalência do caráter burocrático da ata sobre o caráter participativo da reunião.

Durante o curso, foram dadas diversas orientações de como proceder com a prestação de contas, como realizar as pesquisas de preços, dentre outras sugestões técnicas voltadas à

aprovação da documentação, com a preocupação de instruir as escolas para que não fiquem inadimplentes para com o PDDE, abrindo espaços para esclarecimento de dúvidas técnicas, em que os gestores presentes pegavam o microfone e relatavam experiências enquanto os representantes do FNDE e do Banco do Brasil conversaram com o público presente, de forma bastante didática e informal, incentivando que os recursos sejam utilizados por parte das escolas – o que se compreende como um importante espaço de formação técnica dos gestores para lidar com o Programa.

Contudo, apesar da positiva abertura para o diálogo, a tônica do curso revelava a preocupação com padrões técnicos e burocráticos, com diversas orientações e “dicas” sobre como cumpri-los, em detrimento dos procedimentos participativos que devem envolver, também por lei, a gestão do PDDE, já que não foram dadas “dicas” também de como os gestores poderiam buscar aumentar a participação, ou como poderiam buscar formas de realizar as reuniões de maneira mais democrática, participativa, envolver docentes, familiares e estudantes nos projetos pedagógicos e nos planos de aplicação de recursos. Segue trecho da fala do técnico do FNDE como exemplo desta análise:

Já ouvi diretor dizendo, “eu tenho medo de gastar o dinheiro”, outra coisa que a gente escuta: “o prefeito diz que não é pra gastar”, “ah, eu não sei em que gastar” (...) Começou tomar uma proporção maior e o próprio FNDE tentou saber (...), porque que a diretora diz “dá muito trabalho, não dá tempo, a prestação é muito difícil” (...). Mas gente, tem escola com mofo, que tinha 420 mil parado nas contas do PDDE (...), mas que não sabiam como gastar. (...) Por conta disso e de vários outros motivos que, entre 2016 para 2017, chegou-se a ter parado em conta o valor de **1 bilhão e 500 milhões reais. No último levantamento que foi feito**, isso já caiu para **790 milhões**, (...) parados em conta. (...) Então, gente, vocês estão vendo aqui hoje que **não tem por que isso. A prestação de contas é a coisa mais fácil que tem**. É: pronto, simples, está feito (Transcrição de gravação do trecho do Curso de Capacitação oferecido pelo FNDE, em Florianópolis, em 30 de agosto de 2018, “Parte 02”, entre 47m10s e 54m32s, grifos da autora).

Neste trecho podemos notar a preocupação do técnico do FNDE com o uso do recurso paralisado em contas bancárias, exemplificando os problemas relatados ao FNDE em experiências de auditoria da Autarquia em escolas pelo Brasil, querendo demonstrar para os sujeitos do curso que a prestação de contas não envolve maiores complexidades e não justifica o não uso do recurso, enfatizando, em vários momentos de sua fala, que as secretarias de educação devem orientar as escolas e que o dinheiro não deve ficar parado nas contas bancárias.

Considera-se extremamente positiva a preocupação por parte do FNDE com as questões sobre a execução e prestação de contas dos recursos do PDDE, assim como a realização do curso de capacitação, mas as observações e análises acerca do curso não identificaram maiores explicações ou orientações sobre como realizar diagnóstico da realidade e das necessidades da escola de forma participativa, nem como incentivar a participação da comunidade escolar ou qualquer tipo de comentário sobre o projeto político pedagógico das escolas e o uso dos recursos – discussões que, segundo o aporte teórico da pesquisa, são necessárias para orientar as escolas no uso efetivo dos recursos, buscando a concretização dos objetivos do Programa.

Em um momento final do curso, foi trazida pelo FNDE a “avaliação” sobre o PDDE, entregando uma folha aos participantes. Foi imaginado, então, que seria feita uma enquete de avaliação do Programa, para levantar as opiniões, problemas e sugestões dos secretários, diretores e técnicos presentes naquele momento. Porém, o exercício trazia uma “avaliação da aprendizagem no curso”, com catorze questões de verdadeiro ou falso sobre as regras do PDDE, para aferir o conhecimento daqueles sujeitos acerca dos saberes técnicos sobre o Programa. O questionário de “avaliação da aprendizagem” dos técnicos, diretores e secretários, elaborado pelo FNDE e utilizado ao final do curso em questão, está disponível para análise no Anexo 2 da tese em questão, em que se pode notar a preocupação central do FNDE com os padrões burocráticos, em detrimento das questões participativas e pedagógicas que envolvem a gestão dos recursos do PDDE.

Além disso, ao final do curso, o palestrante questionou ao público presente sobre quais cidades achavam que teriam maiores ou menores pontuações no IDEGES, no estado de Santa Catarina (onde o curso estava sendo realizado), perguntando se os gestores e secretários ali presentes gostariam de saber as notas de suas cidades – o que gerou um clima de embaraço por parte de alguns sujeitos e de confiança por parte de outros, que pediam para que o representante do FNDE mostrasse no projetor a nota de sua cidade ou de cidades vizinhas, causando momentos ora de ovações ora de constrangimentos, por parte dos presentes.

O IDEGES da cidade de Florianópolis, por exemplo, capital do estado, foi de “6,93”, o que é considerado um índice de “médio” de “desempenho de gestão”, conforme a Figura 1. O IDEGES da cidade de São Bento do Sul e Rio Negrinho, onde foram realizadas as investigações da pesquisa pré-teste, foi de 7,77 e 8,08, o que é considerado “médio” e “alto”

desempenhos, respectivamente. Contudo, é de se lembrar que a pesquisa pré-teste identificou interferências por parte da própria prefeitura de São Bento do Sul na decisão sobre o gasto dos recursos do PDDE (compra de apostilas da Editora Positivo, que não foram escolhidas pela comunidade escolar), com aprovação das contas, mas com decisão que envolveu apenas diretores de escola, no âmbito da secretaria, sem consulta e deliberação da comunidade – o que demonstra que o IDEGES pode ser alto, mas há falhas e improbidades de gestão que o índice não identifica, caso a prefeitura aprove as contas independentemente de cumprir com os requisitos legais do Programa.

Ao somar índices dos 22 (vinte e dois) municípios registrados no IDEGES/2018 do Acre, por exemplo, temos uma média de 4,59, o que seria um índice considerado “baixo” (Figura 4), já somando os índices dos 294 (duzentos e noventa e quatro) municípios registrados no IDEGES/2018 de Santa Catarina, por exemplo, a média é de 6,66 por município. Se o FNDE decidir bonificar apenas as escolas ou os municípios com IDEGES considerado alto, pode-se dimensionar o impacto desta ação no acirramento da desigualdade educacional no país.

Finalmente, tendo em vista a inadimplência das escolas cadastradas e o saldo disponível em suas contas bancárias, pode-se dizer que o PDDE não tem recebido atenção e esforços suficientes por parte do MEC e do FNDE no que diz respeito à divulgação do programa, à capacitação técnica das escolas, para lidarem com sua execução e a formação dos sujeitos envolvidos na gestão escolar para utilizarem estes recursos da melhor maneira possível. As escolas públicas do nosso país carecem de recursos financeiros para melhoria de sua infraestrutura, porém, se parte delas não está apta a aderir e a prestar contas de um programa que repassa dinheiro diretamente para sua gestão, é porque há motivos complexos para justificar essa situação, que devem ser seriamente investigados e solucionados pelo FNDE.

Acredita-se que o IDEGES é uma medida importante para identificar as escolas com pendências burocráticas e buscar orientá-las no uso dos recursos do PDDE, contudo, não é uma ação capaz de levantar as impressões das escolas sobre as maiores dificuldades em gerir os recursos, não traz dados sobre os motivos que justificariam esta situação, tratando de mais questões operacionais do que de questões ligadas à complexidade que envolve a dinâmica da gestão escolar de fato – talvez esta seja uma evidência, inclusive, de que o problema dos

saldos do PDDE nas contas bancárias das escolas possa ser amenizado (ou até resolvido) justamente através do enfoque que está faltando ao IDEGES: a verificação da participação e da gestão democrática. Se a tomada de decisão quanto ao uso dos recursos do PDDE não estiver centrada na figura da direção ou da equipe gestora, se as associações escolares estiverem de fato participando e se envolvendo com a gestão destes recursos de forma democrática e dialogada, haveria esta mesma quantidade de saldos nas contas bancárias das escolas? Se a comunidade escolar soubesse deste dinheiro, ele estaria parado?

Os motivos quanto aos saldos devem ser seriamente investigados e analisados, com esforços de avaliação, acompanhamento e monitoramento deste Programa em âmbito nacional, com capilaridade, a fim de que o seu público-alvo seja de fato atingido, que as escolas beneficiadas saibam como lidar com estes recursos e manterem-se adimplentes com a prestação de contas, além de serem estimuladas a realizar sua gestão de forma mais participativa, democrática, dialogada, não apenas com enfoque nos ditames burocráticos que envolvem o programa, mas com enfoque no maior envolvimento de estudantes, professores, funcionários e de toda a comunidade escolar nas possibilidades de gastos, utilização dos recursos e prestação de contas, com participação e controle social.

2. Debate quanto à utilização dos índices de desempenho como meta das políticas educacionais e, especificamente, do PDDE

A pesquisa se propõe a analisar se o PDDE contribui com a elevação do fluxo escolar e do desempenho de estudantes nas avaliações nacionais – que são critérios que compõem o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), discutindo se realmente é possível fazer esta relação entre o PDDE e o IDEB, tanto através da enquete nacional, com questão específica sobre este ponto, quanto da revisão de bibliografia, selecionando trabalhos que se propuseram a fazer esta relação.

O IDEB foi criticado pelos riscos de ocultação da má qualidade do ensino, uma vez que passou a ser considerado referência de qualidade pela proporção de estudantes aprovados, por suas metas serem estipuladas a longo prazo e por induzir à responsabilização unilateral das escolas pelo seu sucesso ou fracasso. (VALENTE, 2011, p. 183).

A pesquisa de Valente (2011) evidenciou que o financiamento suplementar, via recursos do PDDE, ganhou novos contornos no governo petista. Os recursos advindos do PDDE e do PDE-Escola foram ampliados e articulados aos resultados do IDEB, explicitando-se, nesse programa, a relação direta entre os resultados da avaliação, financiamento e a gestão da escola. Contudo, quanto a esta relação, os resultados da autora já alertavam, em 2011, que “as concepções de qualidade do ensino, gestão e avaliação não traduzem as expectativas de uma sociedade democrática” (VALENTE, 2011, p. 185).

é importante trazer informação do portal online do FNDE⁴, o qual descreve o objetivo geral do Programa como sendo o de prestar “assistência financeira para as escolas, em caráter suplementar, a fim de contribuir para manutenção e melhoria da infraestrutura física e pedagógica, com conseqüente elevação do desempenho escolar. Também visa fortalecer a participação social e a autogestão escolar”. Ou seja, este trecho traz a relação entre o PDDE e a elevação do desempenho escolar.

Já o material elaborado pelo MEC, por meio do projeto Formação Pela Escola, do Programa Nacional de Formação Continuada a Distância nas Ações do FNDE (BRASIL, 2010), o qual possui um módulo de curso extenso (quarenta horas), específico sobre o PDDE, apresenta os objetivos do programa da seguinte forma:

- o fortalecimento da participação social como meio de consolidação da escola democrática, buscando integração entre poder público / comunidade / escola / família;
 - a promoção da autonomia escolar, eliminando a intermediação.
 - a celeridade na execução das decisões da escola; e
- racionalização e a simplificação dos procedimentos administrativos. (BRASIL, 2010b, p. 25, grifos da autora).

Importante notar que no material em questão, não houve referência a elevação dos índices do IDEB e há maior ênfase na questão do fortalecimento da participação, autonomia, gestão democrática e agilidade na utilização dos recursos financeiros da escola.

Estas parecem ser as questões mais destacadas também pela Resolução MEC/FNDE/CD nº 10, de 18 de abril de 2013, com ênfase aos objetivos do Programa ligados ao fortalecimento da participação social, a autogestão escolar e, inclusive, o controle social: “CONSIDERANDO a relevância do fortalecimento da autonomia e da autogestão das escolas (...), com vistas à consecução de seus **fins sociais**” e “Art. 2º (...) bem como incentivar a autogestão escolar e o **exercício da cidadania** com a **participação da comunidade no controle social**” (BRASIL, 2013c, grifos da autora).

4 Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/programas/pdde/http://www.fnde.gov.br/programas/pdde/>. Acesso em 01 set. 2018.

Na Resolução nº 8, de 16 de dezembro de 2016, também é destacado o propósito de promover a autonomia escolar (não mais tratada com o termo “autogestão”) nas três vertentes mencionadas na lei do programa (administrativa, financeira e pedagógica):

CONSIDERANDO o imperativo propósito de promover a **autonomia** escolar nas suas vertentes administrativa, financeira e pedagógica, mediante a disponibilização de mecanismos que **ampliem as possibilidades de participação das comunidades escolares no planejamento** de medidas voltadas ao **fortalecimento do uso racional e transparente** dos recursos do PDDE e suas ações agregadas. (BRASIL, 2016b, grifos da autora).

O trecho acima demonstra a preocupação do programa com a questão do uso racional dos recursos públicos, de maneira transparente, realizada pela participação e planejamento da própria comunidade escolar e evidencia que o termo “autogestão” pode ser compreendido como “autonomia escolar”, nas vertentes administrativa, financeira e pedagógica.

Riscal (2016) não trata especificamente do PDDE, mas foi de interesse e curiosidade da presente pesquisa, pois utilizou em sua metodologia dados nacionais sobre o PDDE-Interativo, com enfoque nas respostas das escolas sobre como se dá sua gestão financeira, buscando uma relação causal entre as respostas verificadas quanto à participação e a gestão democrática e os respectivos desempenhos das escolas no IDEB. Titoto (2019) também se propôs a investigar se existia relações entre a transferência de recursos do PDDE e o IDEB, assim como Santana (2011). Estes autores legitimam o uso do IDEB como ferramenta que supostamente seria capaz de aferir a qualidade da educação pública, além disso as opções metodológicas destas pesquisas são questionáveis.

O que as escolas participantes do estudo indicariam sobre isso? Qual a percepção dos respondentes quanto a capacidade do PDDE de aumentar o desempenho dos estudantes e elevar os índices das avaliações externas?

A hipótese da pesquisa era de que não fosse possível fazer esta relação, inclusive por haver estudos econômicos que buscaram cruzar dados do PDDE com o IDEB e concluem que “pelo menos no caso de duas importantes ações do PDDE, os impactos em indicadores educacionais não foram percebidos de maneira robusta” (OLIVEIRA, 2017), contrariando a opinião indicada por 61,85% dos respondentes que concordariam com a afirmação de que o PDDE colabora para o aumento dos índices de desempenho educacional.

O aporte teórico da pesquisa questiona o uso de indicadores, à exemplo do IDEB, como medida da qualidade educacional, na perspectiva trazida por Paulo Januzzi (2005), em relação aos “usos, mau usos e abusos de indicadores sociais na formulação e avaliação de políticas públicas municipais”, compreendendo também que o PDDE não necessita legitimar este índice, já que não há como comprovar relação causal direta entre a transferência de seus recursos e o aumento do desempenho de alunos com base em provas institucionais, distribuídas de forma massificada pelo país, além de que para se aferir o impacto e o real cumprimento dos objetivos do PDDE, outros tipos de indicadores deveriam ser criados e utilizados, principalmente, na perspectiva da avaliação de programas sociais e da avaliação participativa (elucidada por Carvalho, 1998 e Arretche, 2001).

Contudo, no esforço de levantar as impressões dos respondentes quanto a esta indagação, esta categoria de análise se debruça à última questão da enquete, Questão 21, que trata do seguinte: “o último objetivo legal do PDDE é o de contribuir para a elevação dos índices de desempenho da educação básica. Com qual das alternativas abaixo você mais se identifica, em relação a este objetivo?”, trazendo as seguintes opções de respostas:

(A) Penso que o PDDE cumpre com este objetivo, pois o uso dos seus recursos é destinado a melhorias infraestruturais e pedagógicas da escola, o que contribui diretamente para a elevação dos índices de desempenho da educação básica;

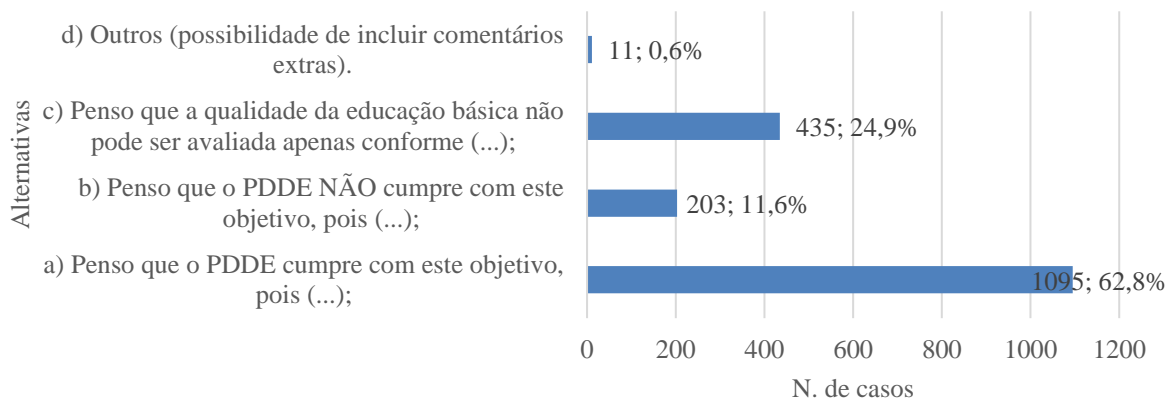
(B) Penso que o PDDE NÃO cumpre com este objetivo, pois a maior parte dos gastos feitos com seus recursos é com despesa de manutenção infraestrutural, o que não contribui diretamente para a elevação dos índices de desempenho da educação básica;

(C) Penso que a qualidade da educação básica não pode ser avaliada apenas conforme a medida do desempenho de estudantes em avaliações nacionais, aplicadas de forma uniformizada. Sendo assim, o uso dos recursos do PDDE é indiferente a este objetivo.

(D) Outros (possibilidade de incluir comentários extras).

A maioria dos respondentes apontou que o PDDE cumpre com este objetivo, em concordância com a afirmativa A, em 62,8% dos casos (1.095):

GRÁFICO 1: OPINIÃO DOS RESPONDENTES EM RELAÇÃO AO OBJETIVO DO PDDE SOBRE ELEVAÇÃO DOS ÍNDICES DE DESEMPENHO DA EDUCAÇÃO BÁSICA (QUESTÃO 21, BLOCO 2)



FONTE: A autora.

Os respondentes de quais regiões geográficas mais/menos indicaram a afirmativa A? Alguma tendência verificada entre as respostas das questões anteriores? Os casos de maior incidência da afirmativa A são das regiões Nordeste e Norte, com 68,2% e 64,4%, respectivamente, que são as regiões mais dependentes do programa em termos financeiros, por não contarem com recursos de outras fontes (Questão 6, Bloco 1, afirmativa A). Sendo assim, pode-se fazer uma relação entre a preponderância do PDDE nos estados com menos capacidade de arrecadação financeira e que menos/não contam com recursos financeiros de outros programas ou procedimentos governamentais, demonstrando maior necessidade quanto ao PDDE e atrelando seus recursos diretamente ao desempenho dos alunos, já que a única fonte para compra de materiais didáticos, por exemplo, em comparação a outros estados, de outras regiões.

Quais as modalidades/etapas de ensino mais/menos indicam que o programa cumpre com este objetivo?

Proporcionalmente à quantidade de participantes da pesquisa em cada etapa e modalidade do ensino, o cruzamento de dados demonstra que a modalidade que mais indicou concordância com a afirmativa A (de que o PDDE cumpre com o objetivo em questão) foi a educação escolar quilombola, com 85,7% dos casos, seguida da educação do campo, com 74,7%, a creche, com 67,0%, pré-escola, 64,1% e anos iniciais do EF, com 62,6%, o que é curioso, já que a educação infantil e os anos iniciais do EF não são avaliados pelo índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), pois este é calculado com base em médias

apuradas pelo Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) e pela Prova Brasil, enfocando apenas dois conceitos, de aprovação e média de desempenho dos estudantes em língua portuguesa e matemática, a partir dos 5º ano do EF.

Titoto (2019) se propôs a investigar se existia relações entre a transferência de recursos do PDDE e o IDEB, RISCAL (2016) também legitima o uso do IDEB para aferir a qualidade da educação pública, assim como Santana (2011), porém suas opções metodológicas são questionáveis, sendo que os trabalhos constataram que o Ideb não foi influenciado pelo PDDE.

Conforme estudos de Titoto, “observa-se que dos quarenta participantes da pesquisa (excluindo-se 10 da educação infantil), vinte e sete acreditam na influência do programa nessa avaliação” (Titoto, 2019, p. 82).

Segundo a autora, os participantes dos municípios investigados (Jataí, Mineiros e Reio Verde, em Goiás) acreditam nessa influência, pois o PDDE oferece condições para que os professores tirem cópias de atividades e exercícios voltados para a Prova Brasil, além de buscar desenvolver projetos voltados para atender esse objetivo, de aumentar a nota do Ideb, tentando atender às necessidades dos alunos quanto ao ensino e aprendizagem, cobradas na avaliação em questão, com entrevistas em que diretores afirmaram que todo planejamento da utilização da verba é para melhoria do índice, das disciplinas críticas e adequação do ambiente escolar:

“(...) o programa é 100% dedicado a elevar o Ideb, e é preciso pensar no Ideb logo quando acaba a avaliação anterior, sendo necessário fortalecer toda a fragilidade de aprendizagem dos alunos, mudando os recursos das aulas para a memorização dos alunos” (DIRETOR de JE). Este diretor afirmou que para uma boa educação, precisa haver aprendizado associado ao resultado, afirmando que o programa proporciona oferecer aos alunos a vivência prática, melhorando a aprendizagem. O programa contribui também porque permite realizar compras de materiais que ajudam diversificando as aulas. Em Mineiros os participantes acreditam nessa contribuição, pois o PDDE proporciona fazer mais cópias (xerox) das atividades escolares direcionadas para disciplinas dessa avaliação e para adquirir materiais pedagógicos e didáticos: “tudo que a turma do 5º ano precisa, é atendido por meio dessa verba, visando alcançar a média” (DIRETOR de MM). (TITOTO, 2019, p. 82).

Pode-se notar a importância que os sujeitos conferem ao aprendizado associado ao resultado para qualificar a educação, havendo grande preocupação em adquirir materiais de caráter pedagógico e criar mecanismos didáticos para atingir as metas impostas quanto à

elevação dos índices de desempenho, com nítida preponderância da avaliação gerencialista no ambiente escolar.

Conforme apontamentos da pesquisa da autora, apenas três participantes (de quarenta) não acreditam na influência do PDDE no Ideb (sendo dois deles diretores das escolas), pois, em suas visões, o valor dos repasses do Programa é muito baixo:

Para o diretor de JM, “tudo influencia no Ideb, como por exemplo, o aluno não estar na idade certa e a evasão escolar, e isso não pode ser amenizado por meio do programa” (DIRETOR DE JM). Em Mineiros, segundo o diretor de ME, o programa não contribui de forma alguma, e todo investimento para essa avaliação vem por meio de verba do estado (Titoto, 2019, p. 82).

Silva Filho (2019), comenta que o modo de enxergar separadamente a estrutura da escola, entre o que é pedagógico e o que é administrativo, está vinculado à concepção weberiana de burocracia, atrelando esta concepção à relação entre as atividades pedagógicas da escola e as expectativas administrativas quanto ao aumento do IDEB:

Ao desejar ser mais eficiente e corresponder, por exemplo, às expectativas dos índices postulados pelos exames externos (IDEB, Prova Brasil, e outros), a escola pode lançar mão de estratégias que valorizem mais que o devido a organização formal e racional do trabalho, provocando uma inversão de valores, de maneira que as atividades-meio se tornem mais importantes que as atividades-fim. Na verdade, é razoável compreender que as demandas pedagógicas (atividades-fim) devem pautar as atividades administrativas (atividades-meio) por intermédio de uma relação dialogada e não apartada (SILVA FILHO, 2019, p. 47).

Neste mesmo sentido sobre as atividades-fim pautarem as atividades-meio, Vitor Paro (2016) salienta que as questões ligadas à parte administrativo-burocrática da escola (áreas-meio) não podem ser vistas e processadas de maneira estanque das atividades de natureza pedagógica (áreas-fim).

Daí pode-se compreender também sobre a importância das associações escolares de refletirem, estudarem e compreenderem sobre a criação, as concepções e os riscos que envolvem a utilização de tais índices. Buraki (2017) salienta que o papel do CE sobre as avaliações externas “deve levar em conta o equívoco gerado pelo *ranking* entre as instituições escolares e a culpabilização dos sujeitos envolvidos, atuando sobre a reflexão da realidade social e as lacunas por parte do Estado” (BURAKI, 2017, p. 148).

Já no trabalho de Riscal (2016), o autor se propõe a verificar estatisticamente e analisar se a gestão democrática tem impactado no desempenho das escolas em avaliações externas e determinar qual lugar ocupa na hierarquia de variáveis que influenciam esses

indicadores, contudo, os resultados de sua pesquisa podem ser contestados, especialmente devido a sua metodologia, criticando mais especificamente suas fontes, já que foram utilizados apenas dados do Censo Escolar (2012 e 2013), os microdados da Prova Brasil e SAEB (2013), IDEB (2013) e Bases de dados do PDDE interativo (2013), sem trazer dados qualitativos de pesquisas sobre gestão democrática, especialmente entrevistas e trabalhos que demonstram a falta de confiabilidade das informações alimentadas pelas escolas no sistema PDDE-Interativo.

A análise dos trabalhos da revisão bibliográfica que se debruçaram quanto à relação do PDDE e do IDEB aponta que os estudos de Buraki (2017) e Speck (2018), por exemplo, indicam inconsistências entre o que os diretores de escola preenchiam na base de dados do PDDE-interativo e o que de fato ocorria na realidade da escola, questionando a fidedignidade dos “raio x”, como diria Speck, proveniente do PDDE-interativo: “no raio x criado pelo preenchimento de questionários do PDDE Interativo não aparece, em nenhuma das escolas investigadas, problemas com financiamento. Porém, o relato dos diretores revelou que todas as escolas pesquisadas passam por dificuldades financeiras” (SPECK, 2018, p. 243).

Speck identifica outras contradições entre os diagnósticos do sistema do PDDE-Interativo e os relatos dos entrevistados, inclusive ligadas a gestão democrática dos recursos, já que os sujeitos da escola podem alimentar o sistema com inverdades, omitindo suas dificuldades quanto à efetivação da participação da comunidade da gestão escolar, a fim de se protegerem das sanções dos órgãos centrais e manterem o recebimento de seus recursos financeiros. Por estes motivos, quando Riscal afirma que a metodologia utilizada por sua investigação levou aos resultados de que “as maiores médias do IDEB referem-se às escolas em que os Conselhos Escolares sempre definem e validam os aspectos pedagógicos, financeiros e administrativos” (SPECK, 2018, p. 243), questiona-se sobre como se dá a participação, para além dos níveis percentuais de representatividade dos segmentos da escola durante as reuniões do CE, especialmente tendo em vista estudos que apontam para a centralidade do papel da direção escolar durante as reuniões e durante a gestão dos recursos, centralizando as decisões e impossibilitando uma gestão de fato democrática (denunciada também por Buraki, 2017; Marinheiro, 2016; Oliveira, 2018; Silva Filho, 2019).

Riscal, em contrapartida, demonstra valorizar a centralidade do papel da direção na gestão da escola, pois defende que é preciso que o diretor “finque raízes” na escola, “de modo

que a permanência de um diretor por um período de tempo entre 6 e 15 anos cria a possibilidade de um convívio mais extenso com a comunidade escolar, que não ocorre quando há rotatividade frequente” (RISCAL, 2019, p. 164), tratando o papel da direção como um cargo de carreira, e não como função política, como se a permanência prolongada (chegando a citar o período excessivo de 15 anos) da mesma figura na direção escolar não compromettesse a própria democracia na escola, podendo significar a prevalência de relações autoritárias por tempo demasiado grande, ignorando que a alternância de poder é um elemento fundamental da própria democracia, que se constitui por voz, diálogo e participação, mas também por conflitos políticos, oposições e relações de forças, não apenas na sociedade, mas também entre os segmentos comunidade de uma escola.

Riscal ignora pesquisas que comprovam o quanto a centralidade no papel do diretor é contrária a gestão democrática e constitui como um empecilho para a construção da democracia na escola. Além disso, o autor também aponta, como conclusão de seu estudo, que a construção de um Projeto Pedagógico com a participação de toda a comunidade escolar, a participação dos pais no Conselho Escolar, a frequência de reuniões do Conselho Escolar e a escolha do diretor escolar por eleição ou concurso público são outros fatores relacionados à gestão democrática que influem positivamente no IDEB, o que são de fato resultados importantes, contudo, baseados apenas nos dados do PDDE-Interativo e nos sistemas alimentados pelas escolas, os quais podem ser corrompidos, conforme visto por outros estudos, sendo preenchidos com informações falsas, a fim de prevenir as escolas de possíveis penalidades caso sejam de fato sinceras em suas respostas quanto às dificuldades que envolvem a construção do PPP e a participação efetiva da comunidade, sabendo, inclusive, que a aprovação das contas do PDDE depende do preenchimento deste sistema e da realização de reuniões com as assinaturas dos membros do Conselho, o que não impede que as reuniões, as atas, as prestações de contas e a alimentação do sistema sejam feitos de maneira “proforma”, mais preocupados em cumprir com as exigências burocráticas do que com os procedimentos participativos e democráticos de fato.

Apesar de o autor defender um forte envolvimento dos Conselhos Escolares na definição e validação do PPP, sua defesa ocorre apenas com o intuito de defender também o aumento do IDEB, defendendo a participação e a gestão democrática “para corrigir a rota dos indicadores”, validando este índice mais do que a própria experiência da participação em si,

ou seja, o motivo de sua defesa gira em torno do aumento do índice, sendo esta sua preocupação central, e não a formação dos conselheiros e a qualidade do trabalho pedagógico desenvolvido na escola, como se o índice de fato representasse a qualidade escolar, sem problematizar o que compreende como conceito de qualidade em educação e ignorando estudos que alertam para riscos e usos “ingênuos” dos indicadores educacionais.

Embora defenda o fortalecimento dos Conselhos, o faz apenas por identificar que os dados do PDDE-Interativo e dos questionários da Prova Brasil apontaram que quanto maior e melhor a participação, maior o índice do IDEB. Contudo, ao questionar a fonte de dados do autor, reflete-se sobre uma possibilidade mais assertiva para esta investigação, que poderia ser conduzida com questionários anonimamente, cruzando a nota do IDEB das escolas sem que elas se identificassem e sem que isso as causasse qualquer tipo de penalidade ou constrangimento junto aos órgãos centrais. Mesmo assim, ainda se estaria legitimando o sentido (ou a falta de sentido) que este índice confere à qualidade educacional.

Ferreira (2012), junto às críticas ao PDDE-Mais Educação, também conclui quanto à uma série de benefícios trazidos pelo Programa à escola participante de sua pesquisa (Salvador-BA), dentre eles, questões tanto materiais e infraestruturais quanto questões ligadas ao aumento da participação e do envolvimento da comunidade escolar em aspectos pedagógicos, contudo, ressalta que um que o IDEB da escola não aumentou, pelo contrário, diminuiu, passando de 4,3 em 2007 para 4,2 em 2009, apontando que esta pequena diferença carece de maior aprofundamento empírico.

A diferença apresentada pela autora não apresenta valor significativo (um décimo), mas diante dos investimentos e das mudanças efetuadas com o Programa Mais Educação, fica a pergunta: “por que ao invés de aumentar, o IDEB praticamente se manteve nos índices?” (FERREIRA, 2012, p. 104). Após mais de três anos de implementação do Programa na escola investigada por Ferreira, a autora indaga que haveria um reflexo positivo do PDDE-Mais educação na nota da escola no IDEB, contudo, sua pesquisa é um exemplo de que esta constatação não foi identificada e não pôde ser comprovada.

A própria autora pondera que “como o desempenho escolar está relacionado a várias questões, não apenas ao aumento de recurso para escola e/ou participação da comunidade, então fica uma janela aberta para as próximas investigações” (FERREIRA, 2012, p. 103). Contudo, os impactos positivos do Programa ficam claros nos resultados de sua pesquisa de

campo, aparecendo, segundo ela, no comportamento das crianças, nos relatos de professores, pais e da direção da escola e, principalmente, dos próprios alunos – o que pode indicar, conforme dados da enquete da presente pesquisa, que o PDDE tem mais relação com a qualidade da escola, no ponto de vista da qualidade social, de sua potencialidade para a promoção da gestão democrática, da autonomia escolar e da melhoria das condições infraestruturais da escola, do que com a qualidade que é mensurada por provas quantitativas e massificadoras, baseadas no desempenho cognitivo.

Neste sentido, a revisão de literatura leva a compreender melhor o motivo da negação da hipótese da pesquisa, pois na opinião de 61,85% dos participantes, é possível relacionar o PDDE com os índices de desempenho, primeiro porque provavelmente eles podem estar associando desempenho à qualidade do ensino (o que representa um equívoco, alertado pelos autores da área, trazidos pelo Capítulo 3), segundo, porque podem de fato compreender que os recursos do PDDE auxiliam o melhor desempenho dos estudantes na Prova Brasil na medida que permite a compra de materiais que serão utilizados diretamente na preparação dos estudantes para estes testes, sem reconhecer os estudos críticos a este tipo de avaliação e mensuração.

Os dados demonstram que as concepções gerencialista e tecnicista das avaliações em larga escala estão largamente aceitas e legitimadas na escola pública, que desconhece dados de pesquisas e reflexões de autores que criticam tais concepções. Por isso, o resultado da pesquisa quanto a esta questão confirma os apontamentos feitos pelo Capítulo 3, quanto à necessidade de teorizar (e debater entre a sociedade civil e organizações vinculados ao campo da educação) a avaliação de políticas públicas educacionais, buscando construir um conceito claro que se enquadre com os princípios, estratégias e objetivos da educação, que não ignore o real motivo da avaliação de políticas: o de produzir dados que permitam avaliar qualitativamente uma política, e não, simplesmente, mensurá-la. É preciso estudar e debater sobre a avaliação dentro da própria escola, pois seus meios e objetivos não condizem com o projeto de educação cidadã, legitimado pelas próprias leis que regulamentam a educação em todo o país.

Os sujeitos da escola precisam se apropriar das críticas quanto aos limites e às armadilhas que envolvem as avaliações em larga escala, para que não subutilizem ou sobreutilizem os dados trazidos por elas e não sejam responsabilizados por seus resultados.

Quanto ao PDDE, para que não sobrevalorizem os gastos dos poucos recursos do Programa para a preparação dos estudantes quanto ao aumento da nota nestes exames, mas sim, que se preocupem com as formas de participação dos estudantes e professores na gestão da escola, no envolvimento da comunidade escolar, no desenvolvimento integral dos educandos, de forma a demandarem por recursos financeiros adequados à qualidade social da educação que se almeja em seus projetos político-pedagógicos.

3. Proposta de um PDDE não etapista, que compreenda a qualidade de acesso à educação e a qualidade de gestão como parte da qualidade educacional

As políticas educacionais a partir da redemocratização do país parecem ter sido desenvolvidas neste sentido, de oferecer acesso aos educandos e estudantes, de colocá-los na escola primeiro, necessitando de insumos para construção e manutenção das mesmas, para então se atentar para a gestão das unidades escolares, buscando meios para instituir a gestão democrática e outorgar certo nível de autonomia administrativa, pedagógica e de gestão financeira às escolas, especialmente a partir da LDB/96, para então direcionar enfoque na “avaliação da qualidade da escola”, ocupando-se de aferir o desempenho de estudantes, especialmente a partir da criação do IDEB, em 2007.

Com efeito, pode-se inferir que esta não se constitui como uma sequência promissora de implementação de políticas educacionais, pois parece um escalonamento de medidas, gradualmente direcionadas em torno de um objetivo, como se ele dependesse desta ordenação, em partes distintas e insolúveis, para se concretizar. Problematiza-se assim, que o objetivo central, na verdade, não deveria ser o acesso pelo acesso, ou a gestão pela gestão, mas a qualidade, que permeia – e deveria permear – o acesso e a gestão. Parece que a implementação da própria expansão e universalização do ensino compreende o conceito de qualidade como se este pudesse existir de forma separada, desconectada dos objetivos iniciais, como algo que viria apenas depois das condições de acesso e depois das condições de gestão. Isto é, como se acesso à educação e à gestão da educação fossem etapas preliminares, ainda sem qualidade, as quais uma vez concluídas, gerariam a qualidade objetivada. Separam o objetivo dos meios de alcançá-lo.

Esta mesma dinâmica parece ocorrer, não coincidentemente, na própria legislação do PDDE, na medida em que seus objetivos legais resumem-se, também, em três: acesso, gestão e qualidade – 1) oferecer assistência financeira para as infraestruturas física e pedagógica da escola (acesso às condições infraestruturais e materiais); 2) promover a autonomia escolar nas suas vertentes administrativa, financeira e pedagógica, com mecanismos que ampliem a participação da comunidade no planejamento escolar (gestão); 3) elevar os índices do conceito que os elaboradores da política compreendem como “qualidade” educacional (por mais que discorde-se desta compreensão de qualidade, o objetivo político é em torno deste termo).

A reflexão proposta problematiza o seguinte: não seria a qualidade parte constitutiva e premissa fundamental (objetivo inicial, e não final) para direcionar os investimentos quanto ao acesso e aos mecanismos de gestão? Não estaria a legislação –quanto à evolução dos objetivos do financiamento educacional, bem como dos próprios objetivos do PDDE – partindo de um enunciado equivocado? A qualidade não deveria ser um princípio constitutivo, a nortear o financiamento, e não um fim em si mesma?

Trazendo o foco mais especificamente para o PDDE, não estaria este Programa partindo, também, da premissa inversa? Em vez de destinar recursos buscando acesso, gestão e enfim, tentar elevar a qualidade, não deveria partir de quanto de dinheiro direto na escola as unidades escolares de fato precisam, para então possuírem melhores condições de acesso e de gestão? Por que o PDDE não parte da realidade da escola, das suas condições e necessidades concretas de custo operacional diário, de uma estimativa de verba de custeio e de capital, suficiente para oferecer condições de acesso com qualidade e de gestão com qualidade?

O cálculo do repasse para as escolas lida com o que o governo federal – e a lógica da superestrutura do Estado – julga disponível para ser transferido diretamente às escolas da educação básica, e não lida (ou ao menos considera como base de cálculo) o que as escolas de educação básica realmente possuem, necessitam e demandam – aliás, não sabem o que as escolas demandam em seu cotidiano, pois jamais perguntaram, ao menos não quanto ao PDDE, especificamente, pois não desenvolvem espaços e canais concretos de participação, de questionamento, de voz e escuta, em nível nacional, para levantar esta demanda.

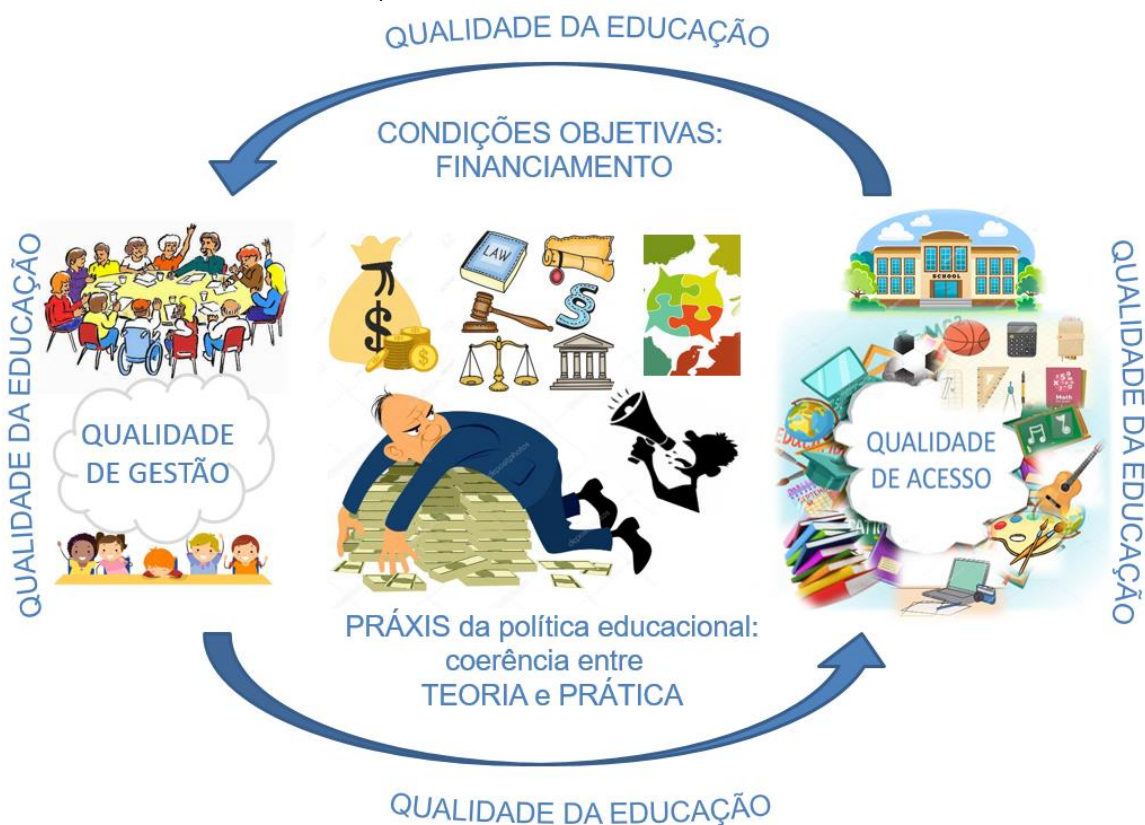
A política educacional tem lidado com o mínimo como teto, em detrimento de utilizar alternativas que seriam levadas a sério por um Estado que de fato buscasse garantir a educação básica como direito fundamental do cidadão.

A reflexão que se propõe aqui resume-se no seguinte: não há qualidade educacional sem financiamento educacional; assim como não há autonomia de gestão financeira, administrativa e pedagógica, sem financiamento educacional; não obstante, também não há acesso a condições materiais e estruturais para a escola, sem financiamento educacional, pois a qualidade é pré-requisito básico que deve nortear as políticas públicas de financiamento da educação (incluindo o PDDE), e não significar um objetivo distante, a ser atingido à posteriori, por etapas fragmentadas.

O financiamento, nesta perspectiva, é parte constitutiva do que pode ser chamado das “condições objetivas” para a “práxis da política educacional”, ou seja, para a coerência entre suas propostas e suas ações.

Se o objetivo final de todo aparato legal da política educacional – incluindo o do PDDE – é voltado para a qualidade da educação, na formação integral do cidadão, há que se compreender que a qualidade não deve ser apenas um fim, mas um meio. Deve haver acesso com qualidade, gestão com qualidade.

FIGURA 2: ESQUEMA ILUSTRATIVO QUANTO À PROPOSIÇÃO DE UM PDDE “NÃO ETAPISTA”, DENTRO DA COERÊNCIA ENTRE TEORIA E PRÁTICA NA POLÍTICA EDUCACIONAL (“PRÁXIS DA POLÍTICA EDUCACIONAL”)



FONTE: A autora, com banco de imagens do *DepositPhoto*⁵.

A proposição do termo “práxis” vai neste sentido, de que é preciso coerência entre as teorias e os objetivos das políticas educacionais e suas práticas, entre as ações concretas para realizar tais objetivos, que passam, necessariamente pelo financiamento de tais ações, como suas condições objetivas.

Paulo Freire afirma que “ensinar exige reconhecer que a educação é ideológica” (FREIRE, 1996, p. 125), que a ideologia está diretamente ligada a ocultação ou omissão de fatos, capaz de “miopizar” ou ensurdecer, nos fazendo incorporar a realidade como é e aceitar a globalização da economia da forma que está, ou um destino dado, ou uma apostila e uma forma de ensinar imposta, como se ela não pudesse ser (re)criada e (trans)formada de outra maneira. Compreende-se assim, que a educação nunca será neutra, e nem a “qualidade” da

⁵ Disponível em: <https://br.depositphotos.com/>. Acesso em 01 jan. 2020.

educação. Uma política educacional deve, portanto, afirmar seus objetivos e se valer de ações condizentes para concretizá-los:

(...) qualidade da educação; educação para a qualidade; educação e qualidade de vida, não importa em que enunciado se encontrem, educação e qualidade são sempre uma questão política, fora de cuja reflexão, de cuja compreensão não nos é possível entender nem uma nem outra. Não há, finalmente, educação neutra nem qualidade por que lutar no sentido de reorientar a educação que não implique uma opção política e não demande uma decisão, também política de materializá-la. (FREIRE, 2001, p. 24).

Esta qualidade está mergulhada na dimensão social da educação, ou seja, uma “qualidade socialmente referenciada”, quando há o caráter ético-político na educação dos educandos, com um processo de educação interativo e multilateral, construído de maneira a possibilitar a incorporação de valores sociais que são assumidos pela prática de exercer esses valores e desenvolvê-los. Em suma, a educação de qualidade está ligada à dimensão social da formação dos educandos, a qual perpassaria por todas as atividades pedagógicas da escola. Segundo Paro (2001), as estruturas didáticas e administrativas da escola (e, portanto, também a sua estrutura avaliativa) incluem a qualidade educacional conforme os objetivos a que a escola se propõe.

A escola carece de reformas profundas para se alcançar esta qualidade e as políticas públicas de educação devem compreender a função escolar de formação para a democracia, com projetos e medidas que adotem essa função de forma explícita e planejada, orçando os recursos públicos para a educação de acordo com a qualidade em questão, planejando formas de promover a autonomia pedagógica da escola, de maneira a não homogeneizar os currículos e os conteúdos, oferecendo sua autonomia administrativa, pedagógica e financeira para viabilizar seus próprios projetos pedagógicos e facilitar o uso de seus recursos através de um repasse e uma burocracia mais ágil e transparente (VIANA, 2015, p. 139).

“Estabelecido o objetivo educativo, é pela atividade administrativa enquanto prática mediadora que se consegue alcançá-lo” (PARO, 2000, p. 79), portanto, tendo em vista a qualidade que se objetiva, como proposta de atuação pedagógica, é que se são desenhadas as práticas administrativas, organizacionais e estruturais do sistema educacional e mais, das políticas educacionais, em uma lógica coerentemente democrática e participativa para alcançar tais objetivos.

A educação, enquanto apropriação do saber, constitui já objeto da prática política na medida em que potencializa os grupos sociais que ela tem acesso para se colocarem em posição menos desvantajosa diante dos grupos que lhe são antagônicos. Dessa forma, o estabelecimento de objetivos (políticos) antecede, e certamente condicionará, o processo de atingi-los (atividade administrativa). Além disso, a prática administrativa só se faz sobre um mínimo de condições, propiciadas pela disponibilidade dos recursos e que, na atual situação de ensino, são sistematicamente negadas pelo Estado brasileiro. Mais uma vez, então, a prática política precisa anteceder a atividade administrativa, alimentando a luta pela conquista das condições objetivas que possibilitarão a realização do processo administrativo. (PARO, 2000, p. 79).

Neste sentido, a qualidade deve anteceder e percorrer todo o processo de discussão do financiamento, ser princípio, e não fim, e a “práxis da política educacional” defende o financiamento como condição para realização desta qualidade. Critica-se, portanto, a própria forma como está colocada a legislação do Programa, pois pode estar partindo de um enunciado equivocado, já que a qualidade deveria ser um princípio constitutivo do processo de elaboração da política pública, com financiamento condizente e adequado, e não um fim em si mesma, compreendendo que a qualidade é pré-requisito básico que deve nortear as políticas públicas de financiamento da educação (incluindo o PDDE), e não significar um objetivo distante, a ser atingido à posteriori, por etapas fragmentadas. As análises teóricas levam a conceber o financiamento como parte das condições objetivas para o que pode ser chamado de “práxis da política educacional”, ou seja, para a coerência entre as propostas das políticas educacionais e suas ações.

Os estudos apresentados na tese demonstram que o termo “qualidade” é polissêmico e, no campo educacional, deve ser socialmente referenciado, isto é, a qualidade deve estar ligada à dimensão social da formação dos sujeitos – dimensão esta que perpassa por todas as atividades da escola (administrativas, políticas, pedagógicas e financeiras) –, compreendida como parte constitutiva de todas as fases da formulação e implementação de uma política educacional.

Quanto a este distanciamento entre os objetivos legais de uma política e as condições para alcançá-los na prática, é importante trazer estudos de Dennis Palumbo (1994) que

trabalha com os chamados “ciclos” da política, se preocupando com a definição dos termos: funções de governo, políticas, agências, leis, regulamentos, decisões e programas, pois eles se inter-relacionam para compor e definir uma política pública. Para este autor, a política “é o princípio orientador por trás dos regulamentos, leis e programas; sua manifestação visível é a estratégia adotada pelo governo para solucionar os problemas públicos”.

Segundo o autor, as políticas são classificadas em distributivas, redistributivas e regulatórias, no entanto, destaca que uma mesma política pode apresentar características de mais de um desses tipos. Para que uma política seja compreendida, é necessário avaliá-la em todos os seus ciclos, pois os princípios e as estratégias do governo são desenvolvidos a cada momento do ciclo: organização da agenda, formulação da política, implementação, avaliação e término.

Uma crítica a este ponto de vista seria de que a avaliação dos ciclos de uma política pode ser considerada uma visão etapista, como se a organização da agenda, por exemplo, ou cada uma destas etapas, não dependesse de uma avaliação detalhada e como se não fosse afetada por outras partes do ciclo. Ou seja, a crítica é que esta definição de avaliação de políticas pode incorrer num equívoco conceitual, porque as etapas existem, mas não são estanques e interferem uma sob a outra.

As reflexões propostas levam a concluir que, com efeito, o financiamento não é o único elemento capaz de produzir qualidade, pois ela depende de uma série de fatores, especialmente socioeconômicos, ligados às condições de vida das famílias de onde vêm e onde crescem as crianças e os estudantes, mas é certo que sem o financiamento, a qualidade também não tem condições de existir. Ela depende, no mínimo, do investimento adequado, proporcional e condizente com sua demanda. Assim, os estudos trouxeram elementos para compreender a relação entre financiamento e qualidade, defendendo que sem financiamento apropriado, não há condições concretas de realização da educação, sugerindo que o PDDE, caso seja incrementado e aperfeiçoado conforme os apontamentos dos próprios sujeitos que lidam com ele na ponta do sistema escolar, pode corresponder a um mecanismo de abrangência e operacionalidade relevante para a promoção das condições de acesso (com qualidade) e de gestão escolar (com qualidade) – a qualidade já presente em todas os processos de programa.

4. Reformulação dos critérios de cálculo dos repasses do PDDE, com base em aspectos socioeconômicos

Ao definir o orçamento para as áreas sociais, os governos simplesmente partem do dinheiro disponível depois de já terem investido em outras áreas e pago as dívidas e seus juros. No caso da educação, o certo seria verificar quantas crianças, adolescentes, jovens e adultos estão matriculados, quanto ainda é preciso matricular e qual é o investimento necessário para oferecer educação de qualidade a todos. (CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO A EDUCAÇÃO, 2010).

A partir do diálogo com diversos movimentos, organizações, governos e instituições de pesquisa, a Campanha Nacional pelo Direito à Educação desenvolveu e apresentou à sociedade e ao poder público, em 2006, uma proposta de custo aluno-qualidade da educação básica, com o intuito de estimular o debate público sobre a urgência de definição de um Custo Aluno-Qualidade Inicial pelo Congresso Nacional, chamado “CAQi”, o qual fosse assumido como base da política nacional de financiamento educacional.

Graças a esta incidência da sociedade civil e da pressão de organizações sociais, o CAQi e o CAQ (Custo Aluno Qualidade) foram plenamente reconhecidos como instrumentos basilares para a consagração do direito à uma educação pública de qualidade no Brasil e para a discussão sobre o pacto federativo, tendo sido incluídos em quatro das doze estratégias da Meta 20 do novo PNE (Plano Nacional de Educação, Lei 13.005/2014), que trata do financiamento da educação. Em 2020, o CAQ ganhou mais notoriedade, como mecanismo que une qualidade, controle social e financiamento adequado da educação, a partir dos intensos debates que giraram em torno da aprovação do “Novo Fundeb”⁵⁴, sendo imprescindível torna-lo parte de nossa Constituição.

A aprovação da Lei do PNE 2014-2024, mesmo com ressalvas, correspondeu ao que pode ser considerada a principal vitória dos defensores da escola pública no Plano: o reconhecimento expresso do dever da União federal com a garantia progressiva de financiamento do CAQ em todo o país, representando uma reconfiguração do financiamento da educação básica com destaque para a consolidação de um regime de implementação progressiva do CAQ (XIMENES, 2015).

No trabalho de Bruce D. Baker (2012), o autor faz uma revisão crítica de literatura sobre o tema *Does Money matter in education?*, ou, “O dinheiro importa para a educação?”⁶, trazendo falas de figuras políticas em comentários sobre o assunto, assim como estudos de autores com diferentes visões sobre esta questão, realizando uma análise da apropriação metodológica que sustenta argumentos (ou que tenta sustentar, com mais ou menos rigor e consistência empírica) a favor ou contra o aumento de investimentos financeiros como aspecto fundamental para a melhoria do sistema educacional.

Há uma discussão amplamente divulgada pela mídia, segundo o autor, que faz surgir a impressão de que “já se gasta muito dinheiro em educação”, em que políticos afirmam que é possível “cortar e tornar o gasto mais eficiente”, sem relacionar montantes ou realizar traços comparativos básicos, como o que é considerado “muito”, em relação a qual realidade, ou ainda, o que consideram “gasto eficiente”. O autor traz críticas aos que buscam relacionar o financiamento com os “maus resultados” em avaliações de desempenho no ensino escolar, pois fazem esta comparação como se houvesse uma relação causal direta de simples análise sobre isto, sem refletirem sobre as diversas limitações dos testes em que estes resultados são baseados e sem tencionarem outras variáveis que, segundo Baker, interferem nos indicadores utilizados em suas metodologias.

Ignorando variáveis como o nível socioeconômico dos alunos ou a renda per capita familiar, além de não realizar uma análise crítica das metodologias de testes em larga escala, especialmente sobre a teoria de resposta ao item (TRI) e sobre a própria concepção de educação aferida por este tipo de avaliação institucional (PINTO, 2014), os argumentos dissipados pela sociedade política de que “temos gastado muito, mas os resultados não vão bem”, segundo o autor, passam como argumentos de peso nos debates legislativos, sustentados por alguns estudos acadêmicos, de consistência metodológica duvidosa, segundo ele, pois são baseados mais no ponto de vista econômico do que no ponto de vista da complexidade social que envolve área da educação.

O crescente consenso político de que o dinheiro não importa está em nítida contradição com o corpo substancial de pesquisa empírica que se acumulou ao longo do

⁶ As traduções utilizadas neste trabalho são livres.

tempo, mas que praticamente não recebe atenção em nosso discurso público (BAKER, 2012, p. 2, tradução livre).

O autor explica que as evidências científicas apontam para a seguinte conclusão: insumos financeiros suficientes são uma condição subjacente necessária para fornecer educação de qualidade.

Baker reconhece que maior investimento, por si só, não é solução ampla o suficiente para melhorar a qualidade da escola, pois afirma que o dinheiro pode ser dispendido de forma deficiente e ter pouca influência na qualidade educacional (dependendo do que é considerado “qualidade educacional”). Entretanto, explica que, independentemente do que é considerado “qualidade” pelos implementadores das políticas educacionais, “dinheiro que não está lá não pode fazer nem uma coisa nem outra” (BAKER, 2012, p. 28, tradução livre).

Esta é a principal contribuição do autor para a reflexão proposta, subsidiando as análises que sucederão quanto às questões sobre “eficiência” do gasto em educação (ligada à qualidade versus quantidade, por exemplo) e sobre as “inovações educacionais” (quanto à tecnologia e educação à distância, por exemplo), pois afirma que tais medidas (“eficiência de gasto” e “inovações”), quando desacompanhadas de aumento do investimento, são suspeitas, pois, na verdade, são ações que demandam pesquisa e grande dispêndio financeiro.

Neste mesmo sentido, Pinto (2014) mostra que o debate acerca da relação entre insumos e qualidade do ensino remonta à década de 1960 e continua a trazer controversas entre especialistas e sujeitos no mundo todo. Contudo, o autor apresenta dados de indicadores internacionais de gastos por aluno e de desempenho dos estudantes em testes padronizados, além de dados comparativos entre os gastos por aluno da rede pública e as mensalidades cobradas nas escolas privadas, que comprovam que “um incremento, desde que significativo, nos gastos educacionais pode, sim, fazer diferença na qualidade, particularmente através da melhoria da infraestrutura e na oferta de equipamentos das escolas, bem como na atratividade e retenção de bons professores” (PINTO, 2014, p. 1).

Pinto explica que as raízes das diferenças entre insumos escolares e qualidade educacional, no que se refere ao maior ou menor desempenho dos estudantes em avaliações externas, estão na desconsideração do impacto que as condições socioeconômicas dos alunos têm nestas avaliações, especialmente o impacto relacionado ao grau de desigualdade na

distribuição de renda entre as famílias dos estudantes, variáveis que não podem ser desconsideradas quando se pensa em financiamento adequado para fomentar políticas educacionais:

Os resultados indicam que existe uma clara relação entre o PIB per capita do país e a nota média no exame, em particular quando se considera a diferença entre países mais pobres e mais ricos (...), a nota dos estudantes relaciona-se não só com o PIB per capita, mas também com o grau de desigualdade na distribuição de renda. (...) Assim, as unidades federativas com maior renda média (DF e Santa Catarina) são também as que apresentam melhor desempenho no teste, enquanto Alagoas e Maranhão encontram-se no extremo oposto. (PINTO, 2014, p. 5-6).

Ainda de acordo com outros estudos de Pinto (2019), um dos mitos sobre o financiamento da educação é de que “o Brasil não gasta pouco com educação, gasta mal”, alegando que o país aplica em educação um percentual do PIB equivalente ou mesmo superior ao investido por países ricos e que possuem uma educação muito melhor que a nossa. Por exemplo, os dados da OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico) apontam que, em 2014, os EUA destinaram 4,2% de seu PIB para a educação (em todos os níveis de ensino, inclusive o superior), sendo que o Brasil destinou 4,9% e que a média dos países da OCDE ficou em 4,4%.

Contudo, o autor explica que o engodo escondido por detrás desta afirmação é que o PIB dos países ricos é muitas vezes maior que o brasileiro, quando se avalia o quanto eles gastam por estudante, verifica-se uma enorme diferença, (Estados Unidos gastam 2,4 vezes mais que o Brasil, por aluno, na educação básica, enquanto que a média da OCDE é 1,9 vezes maior) (PINTO, 2019, p. 59-60) – o autor também demonstra que não é que os gastos com educação superior no Brasil são elevados, mas que o gasto por aluno na educação básica é muito baixo.

O mito que mais interessa à reflexão aqui proposta é o de que “ampliar os gastos não vai melhorar a qualidade da educação brasileira”, já que o autor afirma que as abordagens críticas ressaltam o cuidado que se deve ter em considerar as notas dos alunos em teses (como o Pisa, ou Enem e Prova Brasil) como qualidade da educação, inclusive porque as pesquisas da área, segundo ele, têm ressaltado, em particular, a importância da ampliação dos gastos para estudantes de famílias mais pobres.

Os estudos ajudam a compreender a discussão do financiamento e do direito a uma educação de qualidade com os três objetivos do Programa, já que, se a qualidade é objetivo do PDDE, o Programa deve partir de condições de financiamento adequadas para promover

acesso com qualidade e condições de financiamento adequadas para promover gestão com qualidade. O Programa tem capacidade de entrelaçar estes três objetivos (acesso, gestão e qualidade), pois, afinal, eles devem ser compreendidos de forma integrada, não escalonada.

Todavia, as condições objetivas do PDDE, ou seja, o montante de seus repasses (o valor transferido anualmente), parece não reconhecer que a qualidade deveria estar intrínseca aos processos de acesso (recursos suficientes para que estudantes possam acessar uma escola com materiais e estrutura adequados, de qualidade) e aos processos de gestão (de autonomia de gestão administrativa-financeira-pedagógica adequada, de qualidade, que também deve ser compreendida de forma integrada), como princípio e meio, não apenas fim. Para tanto, não deveria partir da perspectiva do quanto se tem para distribuir entre as escolas, mas sim, do quanto cada escola necessita.

A demanda por acesso, gestão e qualidade da educação, com todas as particularidades e desigualdades socioeconômicas que refletem as escolas de nosso país, exige não apenas financiamento, mas de acordo com Pinto (2019), um maior volume de financiamento.

É preciso lembrar que são décadas de baixo investimento e o Brasil ainda precisa ampliar a oferta em todas as etapas da educação básica e superior, uma vez que 52% das pessoas com idade entre 25 e 64 anos não concluíram o ensino médio (mais do que o dobro da média da OCDE), 37% das crianças de 2 anos e 60% das de 3 anos estão na educação pré-escolar (dados inferiores aos das médias da OCDE que estão em 39% e 78%, respectivamente) e 79% das crianças de 4 anos estavam matriculadas na escola (menos do que 87% da média da OCDE, e abaixo de países como México, Argentina e Colômbia), em especial as parcelas da população proveniente das famílias mais pobres, negras ou que da zona rural (OCDE, 2017).

À exemplo dos estudos sobre o CAQi, Viana (2017) já apontava para a possibilidade de o PDDE ter a capacidade de agir como um dos mecanismos para se implementar as condições mínimas de qualidade, envolvendo acesso e gestão, conforme as metas 19 e 20 do PNE, com capilaridade nacional. A ideia é de que o valor fixo utilizado no cálculo dos repasses seja estipulado de forma mais justa, baseado nos custos mínimos calculados anualmente pelo CAQi nacional, para que a escola possua condições infraestruturais e pedagógicas de atender seus alunos com qualidade de acesso e com qualidade de gestão, financeira, administrativa e pedagógica.

A pesquisa reflexiona sobre a possibilidade de incremento dos critérios que compõem a base de cálculo do PDDE e sobre uma possível relação entre o PDDE como via de implementação e homologação do CAQi, apontando que parte considerável do CAQi poderia ser implementada via recursos transferidos para escola, o que pode – e deve – ser cobrado pela sociedade civil não apenas com base nas Metas 19 e 20 da Lei do PNE/2014-2024, mas também com base nas metas das leis de todos os Planos Estaduais e Municipais de Educação do país, aprovadas em 2015, que em consonância com o Plano Nacional, abrem precedentes para institucionalizar e regulamentar a autonomia financeira no planejamento orçamentário dos estados e municípios, com dotações destinadas a este fim (como um PDDE-CAQi de origem municipal/estadual).

Devido à capilaridade do PDDE, por ter abrangência nacional e conseguir acessar diretamente as unidades escolares de todo o país, as conclusões da pesquisa apontam para uma proposição – a ser questionada e aprofundada por estudos futuros, já que não era parte dos objetivos do trabalho e fugiria do escopo da tese – de que o PDDE pode agir como um dos mecanismos para se implementar o CAQi, não no que diz respeito à valorização dos profissionais da educação ou à construção de escolas (que dependeriam de recursos centralizados), mas no que envolveria as condições de acesso à infraestrutura de qualidade e condições de gestão com autonomia e participação, possibilitando a aquisição de materiais e serviços infraestruturais e pedagógicos específicos de cada escola, conforme suas próprias necessidades e especificidades, viabilizando a concretização de condições objetivas da qualidade de acesso e qualidade de gestão educacional, o que permitiria a operacionalização do cotidiano da escola com padrões de qualidade e com a agilidade que ela precisa.

Para tanto, sugere-se que o valor fixo utilizado no cálculo dos repasses do PDDE seja estipulado de forma mais justa, baseado nos custos mínimos calculados pelo CAQi nacional, nos dados específicos sobre as condições socioeconômicas das comunidades escolares atendidas pela escola, assim como nos dados específicos sobre as condições infraestruturais de cada escola, de maneira que os valores dos repasses do PDDE estejam mais coerentes com as demandas da gestão escolar, e não apenas com o número de matrículas e com a localização (rural ou urbana).

5. Proposta de PDDE voltado à implementação do CAQi, considerando o ICQ e o ICME como critérios para cálculo dos repasses

A questão norteadora quanto ao Custo Aluno Qualidade (CAQ) é: qual o investimento necessário por criança (no caso das creches) ou por estudante (no caso das escolas) para que o Brasil cumpra a legislação educacional e garanta condições de qualidade para a ampliação do número de vagas e para a melhoria da qualidade da educação?

Estas reflexões estão baseadas essencialmente nos estudos sobre a problematização da qualidade em pesquisa de custo-aluno-ano em escolas de educação básica (CAMARGO et al., 2006), presentes também no volume 1 do Relatório Nacional sobre Qualidade da Educação, de Verhine (2006), que levaram a elaboração do CAQ e CAQi, especialmente desenvolvidos pelo trabalho de Denise Carreira e José Marcelino de Rezende Pinto (2007), que correspondem a intensas pesquisas e debates, divulgados principalmente pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação (2010). Além disso, as reflexões aqui propostas baseiam-se em estudos de Baker (2012), ao questionar “O dinheiro importa para a educação?”, de Pinto (2014), sobre “Dinheiro traz felicidade? A relação entre insumos e qualidade na educação” e, finalmente, acerca das “Verdades e mentiras sobre o financiamento da educação” (PINTO, 2019). Sobre estudos que explicitam sobre a mediação existente entre o financiamento da educação e as condições de qualidade da educação, mais especificamente sobre o chamado Índice de Condições de Qualidade (ICQ), ressaltam-se as pesquisas de Gouveia, Souza e Schneider (2011), Gouveia e Souza (2013), Schneider (2014), Gouveia e Polena (2015) e Gouveia, Dragone e Souza (2016).

O ICQ é um instrumento que incorpora dimensões reconhecidas na literatura educacional como importantes para o trabalho pedagógico e que possibilitam à escola um maior nível de condições de qualidade, compreendendo que qualidade educacional não pode ser reduzida aos resultados estudantis aferidos pelos sistemas de avaliação – por isto trabalha com a ideia de “condições de qualidade”.

O índice compreende qualidade como as condições objetivas disponíveis para a realização do ensino e para a efetivação da aprendizagem, dimensionáveis em indicadores

quantificáveis, baseados nos dados provenientes dos questionários de contexto⁷ do Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB) e, posteriormente, da Prova Brasil. O ICQ foi composto por indicadores parciais, inicialmente com três partes: Índice de Condições Materiais da Escola (ICME), Índice do Professor (IP) e Índice de Gestão (IG) – posteriormente aprofundadas nestas três linhas de análise, mas com denominações mais específicas. Os resultados trazidos pelas pesquisas demonstram que o ICQ evidencia aspectos importantes das condições de qualidade e apresenta relação positiva com os resultados estudantis (SOUZA, GOUVEIA, SCHNEIDER, 2011; SOUZA, GOUVEIA, 2013).

O IG, ou Índice de Condições de Gestão da escola (ICG), é composto por quatro variáveis: 1) salário do diretor; 2) forma de provimento do diretor; 3) conselho de escola; e 4) projeto político pedagógico.

O IP, ou Índice de Condições de trabalho dos Professores (ICP) possui cinco variáveis: 1) formação; 2) carga de trabalho; 3) situação trabalhista; 4) salário e 5) experiência profissional.

Compreende-se que estes indicadores estão ligados ao PDDE por tocarem a questão da gestão financeira e das condições de trabalho dos professores – que são também membros das associações escolares responsáveis por gerir o PDDE. Contudo, é o ICME o que está mais diretamente ligado ao PDDE, pois é composto por sete grupos de variáveis, todas referentes aos aspectos físicos, infraestruturais e materiais necessários ao funcionamento e operação diária da escola:

- 1- **indicador para estado de conservação da infraestrutura** (estado de conservação do telhado, paredes, pisos, entrada do prédio, portas, janelas, pátio, corredores, salas de aula, cozinha, instalações hidráulicas, instalações elétricas, existência de banheiro);
- 2- **indicador para computador e internet** (existência de computador e internet exclusiva para os alunos, professores e computadores para a administração);
- 3- **indicador para iluminação e ventilação** (iluminação, ventilação das salas de aula);
- 4- **indicador para equipamentos eletrônicos** (DVD/videocassete, televisão, antena parabólica, fotocopiadora, projetor de slides, retroprojetor, impressora, aparelho de som);

⁷ Os questionários de contexto são preenchidos por professores, diretores e aplicadores de provas, no contexto da Prova Brasil, por isso, há limitações no uso das informações dali decorrentes. Compreende-se que “(...) ainda que sejam ricos em quantidade de informações, contêm variáveis que não apresentam relações que possam ser lidas de maneira direta ou imediata como produtoras de qualidade de ensino. Porém são dados que têm um potencial interessante se agregados de forma a possibilitarem leituras estatisticamente plausíveis e politicamente compreensíveis de mensurar o que os sistemas têm oferecido em termos de condições de trabalho escolar” (SOUZA, GOUVEIA, 2013, p. 853).

5- **indicador para espaços pedagógicos** (laboratório de informática, laboratório de ciências, quadra esportiva, biblioteca, local de funcionamento, sala da diretoria, sala de professores);

6- **indicador para dependência de pessoas com necessidades educacionais especiais (PNEE)** (existência de salas de atendimento especializado, outras dependências, banheiro adaptado);

7- **indicador para saneamento e energia** (rede de esgoto, fornecimento de energia, abastecimento de água, água filtrada) (SCHNEIDER, 2014, p. 88).

Schneider (2014) mostra como o ICME permite construir um diagnóstico da realidade educacional brasileira no que se refere às condições materiais, em consonância com dados socioeconômicos, colaborando na análise de como o governo federal atua – e pode atuar – frente a essas condições. Reflete-se na possibilidade desta atuação por meio do PDDE e de suas ações agregadas, que transferem dinheiro diretamente para a gestão da escola, com valor reduzido, mas com grande alcance de municípios.

Os estudos da autora apontam que o fato de o PDDE tomar a matrícula como medida para cálculo dos repasses pode limitar sua atuação, pois para além da mera distribuição dos recursos, é necessário considerar a capacidade que as unidades escolares têm de utilizar esses recursos e transformá-los em condições de qualidade para a oferta educacional (SCHNEIDER, 2014, p. 208). Conclusão que corrobora com a proposta de Viana (2017) sobre vislumbrar o cálculo dos repasses do PDDE não com base no número de matrículas, mas com base no que a escola necessita de fato, que pode ser medido pelo seu ICME.

Gouveia e Polena (2015), apesar de afirmarem que “não se pretende aqui concluir de forma definitiva que relação há entre a ampliação de investimentos e as condições de qualidade” (GOUVEIA, POLENA, 2015, p. 270, grifos da autora), mostram que podem até não definir qual é a relação existente entre ampliação dos investimentos e condições de qualidade, mas que esta relação existe. As autoras trazem estudos exploratórios em seis distintos municípios brasileiros, localizados em três estados de diferentes regiões geográficas, que reafirmam os retratos mensurados pelo ICQ, além de apontar para a importância dos estudos de caso, que trazem nuances e ajudam a compreender melhor os limites das políticas em curso, colaborando com a reflexão aqui proposta, ao evidenciar a relação entre investimentos e qualidade da educação em larga escala, ao mesmo tempo que valoriza a especificidade de cada localidade.

Os índices de larga escala que compõe o ICQ são variáveis importantes, a serem consideradas pelo debate político quanto ao pacto federativo e ao papel da União na

colaboração e financiamento de políticas educacionais, porém, é necessário compreender também a especificidade de cada escola, de cada realidade socioeconômica, a qual receberá e lidar com as ações destas políticas. Por isso, a proposta de que cada escola, considerando suas demandas infraestruturais e pedagógicas específicas, possa gerir um montante de recursos financeiros apropriado, que garanta seu funcionamento com padrões de qualidade, depende da gestão em nível local, descentralizado, mas com recursos provenientes do nível central – federal, estadual ou municipal.

Estes estudos permitem costurar de maneira mais clara a relação entre financiamento e condições de qualidade da educação, considerando que

(...) não é possível aproximar-se do objetivo relacionado à qualidade social da educação e ao aumento da autonomia pedagógica na escola se esta última não possuir autonomia de gestão financeira, ou seja, os meios concretos – recursos financeiros descentralizados geridos pela própria escola – para implementar e concretizar seus próprios projetos. Se a qualidade social da educação depende da valorização da autonomia escolar, a fim de que a escola planeje coletivamente e realize seus próprios projetos político-pedagógicos, a concretização dessa autonomia, na prática, depende de recursos financeiros que fomentem e implementem os projetos específicos de cada escola (VIANA, 2017, p. 15).

Neste sentido, os valores transferidos às escolas pelo PDDE deveriam ser mais coerentes com a demanda das escolas, e não apenas baseados no número de matrículas e na localização (rural ou urbana), mas principalmente nos dados específicos sobre as condições materiais da escola (com base no ICQ e, especialmente no ICME).

À exemplo da reflexão proposta por Baker, de que o “dinheiro que não está lá não pode fazer nem uma coisa nem outra” (BAKER, 2012, p. 28, tradução livre), pode-se dizer que a qualidade não depende exclusivamente do financiamento, mas sem ele, tampouco ela pode existir.

Com efeito, o financiamento não é o único elemento capaz de produzir qualidade, pois ela depende de uma série de fatores, especialmente socioeconômicos, ligados às condições de vida das famílias de onde vêm e onde crescem os estudantes, mas é certo que sem o financiamento, a qualidade também não pode ser construída. Ela depende, no mínimo, do investimento adequado, proporcional à sua demanda.

Com o financiamento adequado garantido, como condição, aí sim poder-se-ia discutir outros fatores que interferem na qualidade, como o tipo de formação docente, as práticas e as tendências pedagógicas que norteariam os processos de ensino-aprendizagem, as formas, tipos e objetivos das avaliações, que podem ter mais ou menos sucesso quanto aos seus resultados,

mas salienta-se: com dinheiro que não está ali, ausente, não há fracasso nem sucesso, não há condições mínimas de realização da educação – e o PDDE, se incrementado, pode ser um mecanismo de abrangência e operacionalidade importante para somar esforços nesta direção.

6. Aumento do valor dos repasses, para que o PDDE corresponda a pelo menos 20% do valor total executado pelas demais ações e programas do FNDE (excetuando-se as transferências constitucionais)

A pesquisa traz um subtítulo chamado “Série histórica (de 1997 a 2018): quanto (R\$) o PDDE representa no orçamento da União?”, que corresponde ao sexto capítulo da tese em que se baseia este relatório, trazendo evidências sobre o dispêndio da União para com o programa, ao longo de mais de vinte anos de sua implementação.

A análise dos dados demonstra que este dispêndio representou uma média de 2,0% para o MEC (entre 2001 e 2018), 6,1% dentre as ações do FNDE (1997-2017) e uma média de 14,3% em relação ao valor executado pelos demais programas da Autarquia (1997-1997), o que correspondeu a menos da metade do segundo maior programa do FNDE, o PNAE. Valores os quais a análise aponta como insuficientes, quando em comparação à responsabilidade da União para com a educação básica, à relevância do PDDE para a operação diária das escolas em todo país, tendo em mente que é a única política pública federal que envia dinheiro diretamente para as escolas de educação básica do Brasil, sendo que a enquête desenvolvida pela tese demonstrou que em quase metade delas, o PDDE é a única fonte de recursos das escolas, que não possuem recursos próprios ou transferidos dos governos municipais ou estaduais.

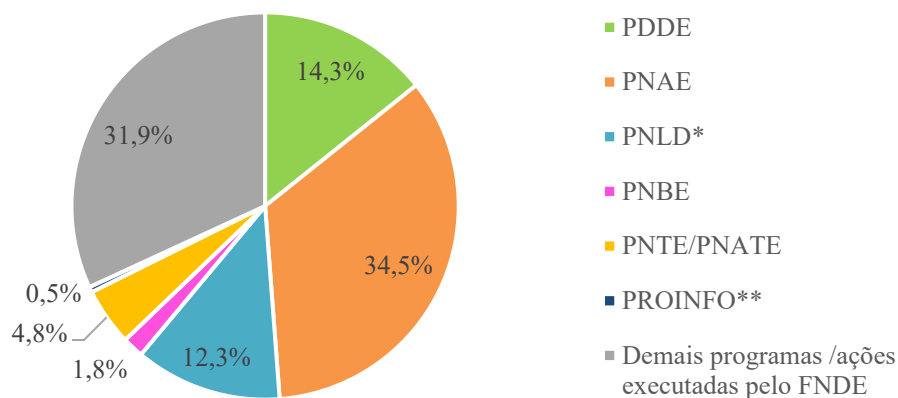
A série histórica demonstrou que no período em que o PDDE foi implementado, ele representava 9,7% da receita total efetivada pelo FNDE (em 1997, por exemplo), percentual que não equivalia, àquela época, a um programa de tão baixo-custo como descrito por alguns trabalhos da revisão de literatura (baseados, essencialmente, em Adrião e Peroni, 2005, 2007), afinal, o PDDE representava 20,0% do total dos valores executados pelo FNDE em 1997 (excetuando-se as transferências constitucionais), o que corresponde a um percentual muito próximo do que era investido no programa mais volumoso do FNDE à época, que já era o

PNAE (21,0%, em 1997). Ou seja, o PDDE foi implementado com custos muito maiores do que os que foram destinados ao Programa nos últimos anos, já que em 2016, 2017 e 2018, por exemplo, ao invés de corresponder aos 9,7% da receita efetivada pelo FNDE, como em 1997, ele correspondeu a 4,1% em 2016, 4,2% em 2017 e 3,4% em 2018 (menos da metade). Ao invés de representar 20,0% do total dos valores executados pela Autarquia, como em 1997 (excetuando-se as transferências constitucionais), representou 14,1% em 2016 e 16,6% em 2017.

Apenas em 2013, quando a série histórica identificou o auge de investimentos em educação, é que o PDDE superou os percentuais de sua implementação. Ou seja, mesmo que estudos anteriores (ADRIÃO, PERONI, 2007a) tenham apontado que o Programa tinha baixo-custo (no momento de sua implementação inicial), se a execução do PDDE tivesse sido mantida, crescendo ao lado da execução do PNAE, por exemplo, ele não representaria uma média de 14,3% das execuções dos programas do FNDE (entre 1997-2017), mas estaria próximo de 34,5% (que foi a média da execução do PNAE, dentre 1997-2017). Assim, demonstra-se que o PDDE parece ter tido um custo de implementação adequado, mas sofreu movimentos ao longo de sua manutenção que não acompanharam as mesmas prioridades dadas à outras ações do FNDE.

Referente ao montante anual que tem sido destinado ao PDDE pela União, a tese tinha como hipótese de que o valor do PDDE fosse muito baixo quando comparado ao orçamento total da educação no âmbito federal, o que demonstraria baixa prioridade de investimento em uma política como essa e, portanto, pouco interesse do Estado em implementá-la de fato. A hipótese foi constatada com ressalvas, pois pode-se considerar que sim, o montante anual destinado ao PDDE é baixo quando comparado ao total despendido pelo governo federal com educação (uma média de 2,0% entre 2001 e 2018), entretanto, ele corresponde ao segundo Programa mais volumoso quando comparado às demais ações e programas do FNDE (uma média de 14,3% entre 1997 e 2017, logo após o PNAE, com 34,5%).

GRÁFICO 2: MÉDIA DA EXECUÇÃO FINANCEIRA DO FNDE EXCLUÍDAS AS TRANSFERÊNCIAS CONSTITUCIONAIS, POR PROGRAMA/AÇÃO INVESTIGADO (1997-2017)



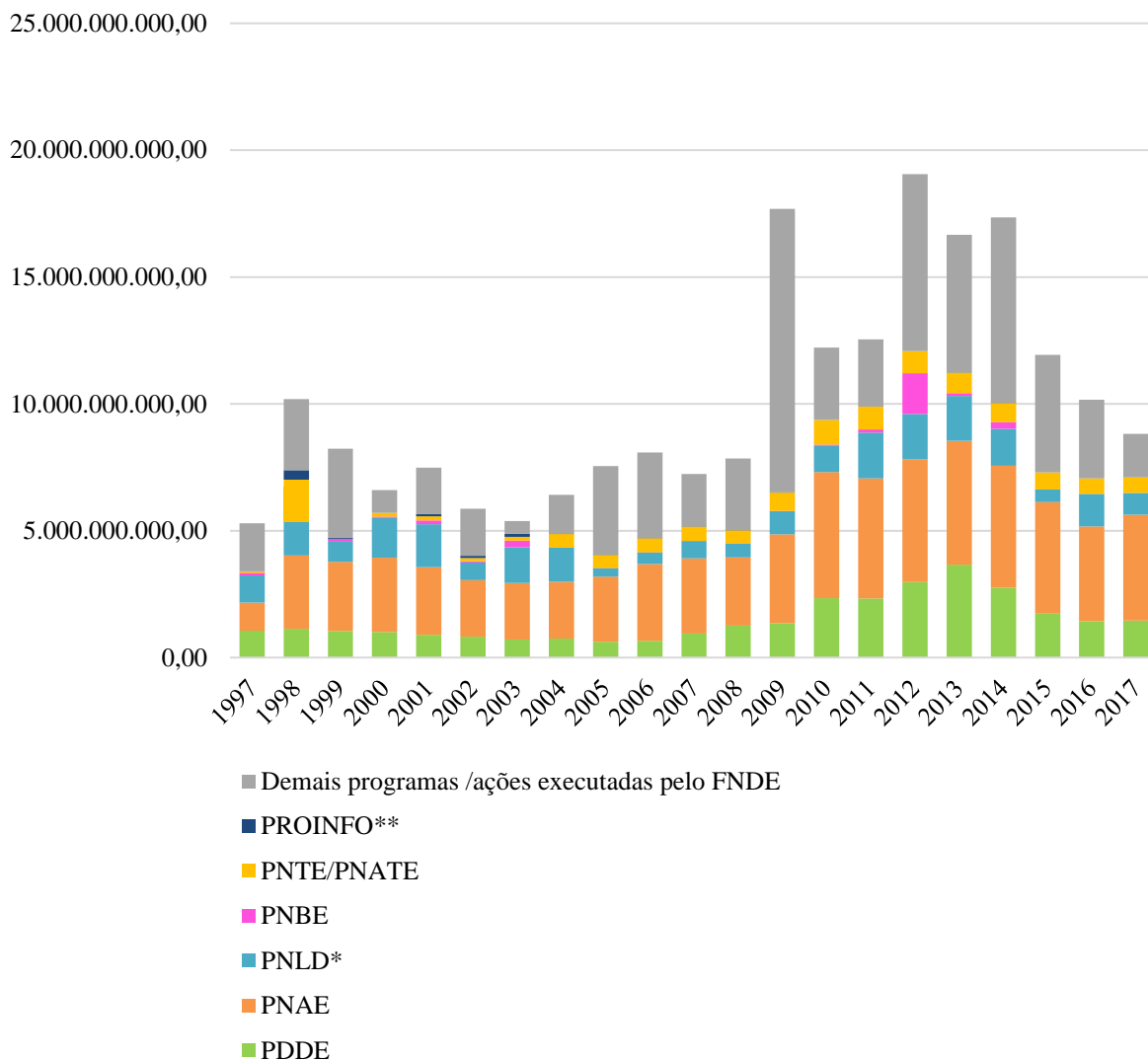
FONTE: A autora, com base nos Relatórios Anuais de Atividades do FNDE (1997-2005) e Relatórios Anuais de Gestão do FNDE (2006-2017).

* A partir de 2015, PNBE é incluído na ação do PNLD.

** Em 2015, 2016 e 2017, os valores do PROINFO são apresentados somente em "restos a pagar", inexistindo valores pagos/executados por esta ação.

No próximo gráfico, fica mais fácil visualizar que a média executada pelo PDDE nos anos investigados esteve mais próxima, não do PNAE, mas da média do PNLD (incluído ao valor do PNBE a partir de 2015), sendo o PNLD o terceiro programa de maior volume do FNDE ao longo da série histórica:

GRÁFICO 3: SÉRIE HISTÓRICA DA EXECUÇÃO FINANCEIRA DO FNDE (R\$), EXCLUÍDAS AS TRANSFERÊNCIAS CONSTITUCIONAIS, POR PROGRAMA/AÇÃO INVESTIGADO (1997-2017), EM VALORES REAIS



FONTE: A autora, com base nos Relatórios Anuais de Atividades do FNDE (1997-2005) e Relatórios Anuais de Gestão do FNDE (2006-2017).

Notas: Correção monetária de valores para novembro/2019, de acordo com INPC/IBGE.

* A partir de 2015, PNBE é incluído na ação do PNLN.

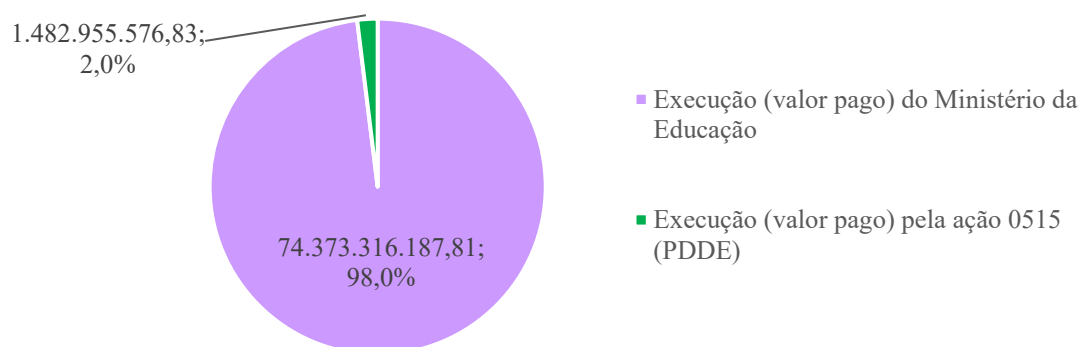
** Em 2015, 2016 e 2017, os valores do PROINFO são apresentados somente em "restos a pagar", inexistindo valores pagos/executados por esta ação.

Conforme a análise apresentada, os dados orçamentários trazidos pela série histórica, assim como as observações acerca da quantidade de escolas atendidas pelo PDDE, nos mostram que o programa representa percentuais modestos em relação às demais ações e programas da Autarquia, permitindo constatar que a política de descentralização financeira, de fomento da autonomia escolar e de melhoria da infraestrutura física e pedagógica das escolas

públicas ainda não se constitui como uma política prioritária de educação para o governo federal, além de possuir falhas cruciais, em relação ao atendimento do público-alvo, que deveriam ter sido foco de força-tarefa operacional do FNDE ao longo destes vinte anos de desenvolvimento do programa.

Para além destas comparações, os relatórios anuais do FNDE permitiram identificar dados dos valores totais, “executados pagos” pelo MEC, podendo compará-los com os valores executados pagos pelo PDDE. Contudo, estavam disponíveis somente a partir de 2001 (e não de 1997). Mesmo assim, estes dados foram coletados para trazer outro parâmetro de análise, tendo em vista o quanto a União, através do valor total pago pelo Ministério da Educação, e não apenas pelo FNDE, gasta com educação.

GRÁFICO 4: MÉDIA DE VALOR EXECUTADO PAGO PELO MEC EM COMPARAÇÃO AO VALOR EXECUTADO PAGO PELO PDDE (2001 A 2018), EM VALORES REAIS (R\$)



FONTE: A autora, com base nos Relatórios Anuais de Atividades do FNDE (1997-2005) e Relatórios Anuais de Gestão do FNDE (2006-2018).

Notas: Correção monetária de valores para novembro/2019, de acordo com INPC/IBGE.

Esta perspectiva de análise traz outro parâmetro para a discussão, pois pensando que a União destina 18% da receita líquida de sua receita resultante de impostos com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), verifica-se que este percentual tem correspondido, na média entre 2001 e 2018, ao valor de aproximadamente R\$ 74,3 bilhões de reais. A única política pública federal que envia dinheiro diretamente para as escolas de educação básica do país é o PDDE e, dentro deste montante, ele tem representado apenas 2,0%, ou R\$ 1,4 bilhões de reais.

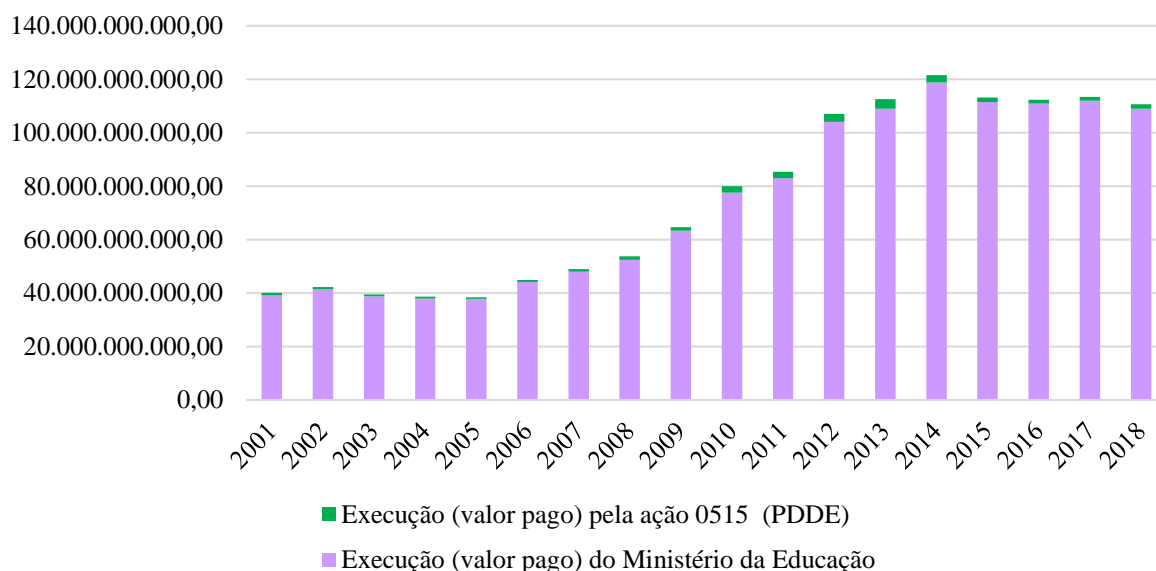
Conforme dados apresentados pela pesquisa (VIANA, 2020, p.352), em 2001, ainda no governo FHC, o PDDE representava 2,3% do total gasto pelo MEC, ou R\$ 894.279.640,00. De 2003 a 2010, do início ao final do governo Lula, o Programa passou de

1,8% para 3,0% do total despendido pelo MEC. Em 2013, no investimento máximo identificado pela série-histórica, durante o governo Dilma, o percentual atingiu 3,4%.

O ano de 2014 é o que possui o maior valor executado pelo MEC, da ordem de R\$ 118,7 bilhões de reais, e mesmo passando a decair a partir daquele ano, devido ao contingenciamento da conjuntura política e econômica, o PDDE ainda correspondeu a 2,3%, mais do que em 2015, 2016, 2017 e 2018, quando o percentual passou a cair para 1,5%, 1,3%, 1,3% e 1,5%, respectivamente, tendo os valores do MEC acompanhado este decréscimo, passando de R\$ 118.765.675.381,60, em 2014, para R\$ 111.430.522.313,37, em 2015, caindo ainda para R\$ 110.816.719.251,90 em 2016, voltando a crescer um pouco em 2017, passando para 111.950.241.511,52, mas voltando a cair em 2018, para o valor de R\$ 108.974.000.000,00 – pouco mais do que o valor registrado em 2013, cinco anos depois.

O gráfico seguir traz esta discussão na perspectiva anual, permitindo visualizar melhor o movimento entre os valores executados pelo MEC e os valores executados pelo PDDE, ao mesmo tempo que representa quanto o PDDE representou para o montante gasto pelo Ministério.

GRÁFICO 5: MÉDIA DE VALOR EXECUTADO PAGO PELO MEC EM COMPARAÇÃO AO VALOR EXECUTADO PAGO PELO PDDE (2001 A 2018), EM VALORES REAIS (EM R\$)



FONTE: A autora, com base nos Relatórios Anuais de Atividades do FNDE (1997-2005) e Relatórios Anuais de Gestão do FNDE (2006-2018).

Notas: Correção monetária de valores para novembro/2019, de acordo com INPC/IBGE

Em síntese, as análises provenientes da série-histórica sobre a execução financeira do PDDE, ao longo dos vinte e dois anos de sua implementação, permite constatar que o Programa correspondeu a 14,3% do conjunto de ações do FNDE (entre 1997-2017), porém a apenas 2,0% do valor total executado pelo Ministério da Educação (entre 2001-2018), o que remete a uma crítica do papel da União com relação às suas responsabilidades no financiamento da educação básica, afinal, segundo os sujeitos participantes da enquete nacional, os recursos do Programa não são suficientes para lidar com as demandas físicas e pedagógicas da escola, lembrando que quase metade das escolas respondentes da enquete (47,7%, ou 832 casos, dos 1744 participantes) conta apenas com recursos do PDDE para realizar sua gestão financeira (especialmente das regiões Norte e Nordeste), sem possuir fontes de recursos próprios ou oriundos dos governos estadual ou municipal.

As informações apresentadas pela enquete nacional indicaram grande nível de dependência das escolas para com o PDDE e aponta para a necessidade de incremento da atuação da União frente à sua responsabilidade com o financiamento da educação básica.

Quanto a isto, a revisão de literatura aponta que o regime de colaboração, definido pelo Artigo 211 da CRFB/88, precisa ser repensado, especialmente no que tange a responsabilidade da União para com toda a educação básica, não somente para com o ensino superior. Entretanto, há que se superar o mito de que “o que dificulta a melhoria da educação básica é que o Brasil gasta muito com a educação superior pública” como alertado por Pinto (2019), sobre as falácias em relação ao financiamento da educação.

Pode-se constatar que o PDDE correspondeu a um valor muito baixo dentro do total da execução do MEC e relativamente baixo em comparação ao total dos programas do FNDE. Os dados levam a concluir que a discussão que se desenha neste pano fundo é quanto à participação do MEC no financiamento da educação básica, pois as ações e os programas destinados a esta etapa provêm apenas do FNDE e são insuficientes frente às necessidades das redes estaduais e municipais de ensino e ao que se demanda pelo pacto federativo.

Não se compreende que o valor destinado pela União à educação básica é pouco em comparação ao que se gasta com ensino superior (que é, constitucionalmente, o foco de atuação do governo federal). Concebe-se que é necessário que a União amplie investimentos no ensino superior e em pesquisa e tecnologia (tendo em mente os dados apresentados quanto ao Brasil gastar, nesta etapa, menos do que a média dos países da OCDE), mas a questão não

é reduzir da cesta do MEC o que se gasta com ensino superior, para então poder tirar daí o que se poderia destinar à ampliação dos gastos com a educação básica. A questão é aumentar o volume total da cesta da educação, que ainda é insuficiente tanto para o ensino superior quanto para a educação básica, para então ampliar a responsabilidade financeira colaborativa da União – reconhecendo seu papel no pacto federativo quanto às demandas da população para com a oferta e a qualidade da educação básica.

Comparando o valor que o MEC e o FNDE destinam para a educação, tem-se que, na média entre 2001-2017, o MEC executou (valor pago) R\$ 58,5 bilhões, dos quais 62,0% foram destinados às ações e programas do FNDE (R\$ 36,2 bilhões, incluindo os repasses que o FNDE transfere por meio do Fundef/Fundeb e do salário-educação). Sendo assim, os 38% restantes ficam para o MEC, especialmente para dar conta de sua responsabilidade em financiar o ensino superior. Os programas executados pelo FNDE (excetuando-se as transferências constitucionais) representaram uma média 19,5% (na média 2001-2017), enquanto o PDDE, que é a única política que de fato chega para a gestão da ponta de todo o sistema educacional (que é a unidade escolar) representou, entre 1997 e 2018, apenas 2,0% do valor total executado pelo MEC, como demonstram os dados trazidos pela série-histórica.

Chegou o momento de contestar: tendo em mente que a União é a maior arrecadadora entre os entes federados (Pinto, 2019) e compreendendo as disparidades socioeconômicas dos estados e municípios, não caberia ao governo federal uma maior participação no financiamento dos programas destinados à educação básica (que fosse superior a 19,5%), e, no caso, uma maior participação no financiamento da única política federal que transfere recursos financeiros diretamente para a escola (que fosse superior a 2,0% do orçamento do MEC)?

Compreende-se que 19,5% é uma participação muito pequena para o ente que mais arrecada no país, tornando os programas do FNDE insuficientes em relação à receita total da educação e ao valor total que é executado pelo MEC. Seria possível buscar outras fontes de recursos para a educação, com um incremento mínimo do próprio salário-Educação, por exemplo, para aumentar o valor repassado às escolas, por meio do PDDE e por meio do aperfeiçoamento de outros Programas como o PNAE e o PNATE, por exemplo. Sendo que o PDDE deveria estar mais próximo, como demonstrado anteriormente, do valor executado com o PNAE.

Se na época de implementação do PDDE ele representava em torno de 20,0% do total executado pelo FNDE e se em 2013, no auge do financiamento da educação no país, ele representou 23,0%, conclui-se que voltar a representar 16,6% em 2017 (e ainda em um contexto em que os recursos do FNDE estão reduzidos) é inadmissível, especialmente tendo em vista que o valor destinado ao PDDE em 2017 e 2018 (R\$ 1,4 e R\$ 1,6 bilhões, respectivamente) são próximos do valor que era destinado no ano de 2009 (R\$ 1,3 bilhões), cerca de dez anos antes.

As reflexões ponderam que os recursos do PDDE deveriam voltar a se aproximar de 20,0 a 23,0% do total executado pelos demais programas do FNDE e que seja um meio de fomentar a legitimação e a garantia do CAQi juntamente às unidades escolares.

A discussão aponta que a questão não é aumentar o valor do PDDE em comparação a outros programas do FNDE (como o PNAE, por exemplo), a questão é aumentar o PDDE em comparação ao que o MEC gasta com educação básica.

Os dados da enquete demonstram que, segundo as visões da maioria dos participantes da enquete, a escola necessita e demanda gerir um maior volume de recursos financeiros, já que 63,9% dos casos apontaram que os mesmos são insuficientes para viabilizar os projetos pedagógicos da escola e 83,4% indicaram falta de recursos para custear pequenas reformas e manutenção predial.

Ou seja, a análise das respostas trazidas pela enquete permite inferir que as escolas podem, querem e necessitam gerir mais recursos, porém, é preciso se atentar para algumas respostas e apontamentos dos participantes da enquete quanto às dificuldades que envolvem a gestão financeira escolar, considerando aspectos fundamentais trazidos pelo aporte teórico da pesquisa, conforme outros estudos indicadas pela revisão de bibliografia, sobre o acesso, a informação e a compreensão dos sujeitos da escola acerca dos conceitos e procedimentos do PDDE, aparando arestas em relação aos impasses levantados.

Ressalta-se que, de acordo com o *Education at a Glance* (OCDE, 2019), o Brasil destinou, em 2016, o equivalente a 4,2% de seu PIB a investimentos com educação, contudo, conforme a lei do PNE 2014-2024, o Brasil deveria chegar a 7% até junho de 2019 e a 10% até o final de 2024. Sendo assim, as ações de aperfeiçoamento do PDDE, principalmente no que tange o incremento do valor de seus repasses e aumento do valor executado pelo programa, correspondem a processos possíveis, que dependem de vontade política para

efetivar as metas e objetivos já legitimados legalmente, vontade política esta que depende de organização civil, inclusive das escolas e associações envolvidas com a educação, em luta popular e reivindicações pela concretização dos direitos educacionais.

A escola pode lidar com mais recursos descentralizados e gerir um maior montante de forma autônoma – e democrática? As desigualdades socioeconômicas do país caracterizam um desafio quanto à prestação de contas dos recursos, mas a revisão de literatura e a enquete nacional demonstram que a escola tem reconhecido e valorizado a importância do recebimento destes recursos, demandando por maiores volumes, contanto que haja maior responsabilização da União com a formação dos gestores e conselheiros escolares para tanto, de maneira que a burocracia não seja uma barreira no uso dos recursos, mas uma via de acesso, possível de lidar dentro da dinâmica do cotidiano escolar.

“Pensar em 10% do PIB para a educação é plenamente realizável dentro de um pacto educacional por uma educação de qualidade para todos” (PINTO, 2019, p. 65), porém, para que isso aconteça, é fundamental não só que a União assuma esta responsabilidade, mas, primeiro, é urgente a necessidade de revogação da EC 95/2016, que congela todos os gastos primários da União de 2016 até 2035 e privilegia esforços econômicos do Estado para o pagamento de juros e encargos da dívida pública.

Pode-se dizer que o interesse do Estado ao manter uma política como o PDDE por mais de vinte anos era o de remediar as condições infraestruturais da escola, outorgando pequeno nível de autonomia a ela, mesmo que com recursos pequenos, como uma política que não visa alterar a estrutura desigual das escolas, mas remediá-la aos poucos, dentro de um contexto histórico tanto de influências e interesses econômicos externos, do Banco Mundial, quanto de influências internas, do contexto de redemocratização do país. Contudo, a série-histórica demonstrou que os recursos do Programa foram exponencialmente ampliados desde sua criação (especialmente entre 2003 a 2015), refletindo preocupação do governo federal e do Ministério da Educação (naquelas gestões) em continuar aumentando os investimentos na ponta da educação básica, direcionando-os para a própria gestão financeira da escola, o que pode demonstrar uma maior capacidade financeira (e um maior interesse), ainda que insuficiente perante a demanda, de o Programa reparar as desigualdades entre as escolas do país.

Entretanto, observando a redução do valor executado pelo PDDE no contexto de 2015 a 2018, alerta-se quanto ao risco desta política pública vir a definhando, especialmente no cenário de cortes dos gastos sociais, devido à PEC 95/2016, aos ataques do governo federal quanto à destituição do CAQi e do CAQ das competências do comitê responsável pelo financiamento da educação básica junto ao MEC (excluindo organizações sociais de sua composição) e devido à previsão de desoneração das empresas quanto à contribuição do salário-educação (projeto do ministro Paulo Guedes, de 2019), que é a maior fonte da receita orçamentária do FNDE e, portanto, do PDDE – questões abordadas pela revisão de literatura sobre o financiamento educacional.

Este investimento insuficiente em educação está relacionado ao papel que as políticas educacionais têm representado para o Estado contemporâneo. “No contexto do capitalismo financeiro, a educação deixou de ser direito social e foi transformada em serviço altamente lucrativo, favorecendo a expansão do setor privado-mercantil no Brasil” (CHAVES, 2019, p. 68).

Segundo dados de Chaves (2019), enquanto a variação do gasto da União em educação, entre 2003 e 2017, foi de 167,9% (o que representa um aumento extremamente significativo), o gasto da União para com o setor privado, por meio de políticas de acesso ao ensino superior, foi ampliado em 1.255,8%, através do Fundo de Financiamento Estudantil (Fies) e do Programa Universidade para Todos (ProUni), que representaram 16,7% do gasto federal total em educação – montantes que patrocinam o aumento do patrimônio líquido dos grupos educacionais privado-mercantis, com margens de lucro exorbitantes.

As discussões trazidas pela autora reforçam as constatações de que a União não tem direcionado maiores esforços à educação básica, pois a maior variação de gastos dentro da educação foi direcionada para o setor privado – ensino superior privado. Os investimentos na educação básica e no ensino superior público de fato cresceram significativamente entre 2003 e 2017 (167,9%), contudo, os investimentos públicos no setor educacional privado cresceram exponencialmente mais (1.255,8%), o que demonstra a crescente destinação de recursos públicos para grandes grupos financeiros educacionais, transformando o próprio Estado em um mecanismo de estímulo à acumulação capitalista, com estratégias mercantis (movimento de ações financeiras em bolsas de valores) capazes de criar e de concentrar grandes grupos educacionais de caráter financeirizado (CHAVES, 2019, p. 71), os quais, segundo Avelar

(2019), não estão influenciando apenas o ensino superior, mas também outros agentes do setor privado cada vez mais influentes nas decisões do MEC para com os rumos da educação básica, interessados no potencial lucro da chamada *edubusiness* (AVELAR, 2019, p. 75) – como referenciado pela revisão de literatura sobre os agentes que influenciam as políticas de financiamento educacional.

A financeirização é o modo predominante do capitalismo contemporâneo, é quando o próprio capital vira mercadoria, quando usa uma parte de seu dinheiro para fazer mais dinheiro, como uma “mercadorização do dinheiro”, e a análise de conjuntura deste contexto traz condições para pensar os objetos de pesquisa no campo das políticas educacionais, buscando compreender a realidade na qual está inserida qualquer política pública. Há graves repercussões deste modo predominante do capitalismo para o campo da educação, não apenas do ensino superior, pois a financeirização não é apenas um fenômeno econômico, afinal, não é possível pensar as relações econômicas sem pensar as relações políticas, e vice-versa (FONTES, 2010, p. 40-42).

As contribuições metodológicas de Virgínia Fontes (2010) referem-se à necessidade de a pesquisa em política educacional buscar captar na singularidade (micro) de seu objeto a totalidade (macro) em que se encontra, elucidando o objeto dentro das contradições existentes entre as relações sociais e as relações de produção e reprodução do capital. Assim, compreende-se que é necessário refletir sobre o financiamento da educação e, especificamente, sobre o PDDE, compreendendo como este objeto é constituído, mas sem perder de vista o todo em que ele está inserido, pois a particularidade é determinada pela totalidade, enquanto a totalidade é determinada pela particularidade, ou seja, movimentos conjunturais também expressam mudanças na superestrutura do Estado.

Segundo Chaves (2019), as empresas educacionais no Brasil e a lógica dos negócios passaram a fazer parte das discussões sobre as políticas educacionais com uma nova lógica financeira, especialmente nas Instituições de Ensino Superior (IES), mas também afetam outras estratégias organizacionais na gestão da própria educação, que são incompatíveis com os princípios que norteiam os processos educativos.

A financeirização impôs uma nova agenda para o ensino superior e mira outros mercados, especialmente da educação básica, que podem, com efeito, influenciar os esforços (ou a falta de esforços, desde 2015) rumo ao aprimoramento (ou definhamento) do PDDE.

Enquanto isto, políticas de educação podem ter sido ampliadas (como demonstrado pela série histórica), mas não ao mesmo passo em que se ampliaram as políticas que beneficiaram o setor privado (conforme variação de gastos com educação apontada por Chaves). O PDDE é uma política que pode perder espaço e força dentro do conflito de interesses que configuram as políticas educacionais nas atuais gestões do MEC, pois este modelo mira transformar direitos sociais em mercado e a educação não está de fora deste cenário, pelo contrário, é grande foco de lucro empresarial:

As expropriações sobre bens coletivos ocorreram como violência e como extinção de direitos, até então consolidados através de privatizações de instituições públicas, industriais ou destinadas a prover educação, saúde, previdência social, transporte, etc. (...) Um dos elementos a considerar é a sistemática retirada do direito ao contrato de trabalho, ou a expropriação de direitos associados à atividade de produção de valor. Novas modalidades contratuais escassamente portadoras de direitos se generalizam, como subcontratações, terceirizações e, o mais impactante, trabalhadores vendendo força de trabalho desprovidos de qualquer contrato ou direito como, por exemplo, através de bolsas de variados tipos ou de voluntariados organizados por grandes empresas. (FONTES, 2010, p. 60, grifos da autora).

Todo o conjunto da vida social se torna subordinado agora não apenas à empresa – e os grandes conglomerados subsistem, em muitos casos ainda muito mais poderosos – mas à **lucratividade**. A imensa escala da concentração não resulta apenas na condensação da propriedade sob a forma da empresa, ou mesmo do conglomerado multinacional: **transborda para todas as atividades da vida social e, onde não existem, precisa criá-las, como, por exemplo, através da expropriação de formas coletivas de existência para convertê-las em produção de valor (saúde, educação) (...)**. (FONTES, 2010, p. 203, grifos da autora).

As escolas indiretas, administradas com recursos públicos, a política de *vouchers* para custear mensalidades de escolas privadas, a precarização do trabalho docente quanto à contratação de professores, sem garantia de plano de carreira ou contratação por jornada de trabalho (a chamada “uberização do trabalho docente”⁸), as plataformas de aprendizagem online, com atrofiamento ou até eliminação da atividade docente, são exemplos dos fenômenos destinados ao aumento do controle do capital sobre a força de trabalho, que

8 SILVA, A M da. A uberização do trabalho docente no brasil: uma tendência de precarização no século XXI. Revista Trabalho Necessário, [S. l.], v. 17, n. 34, p. 229-251, set. 2019. Disponível em: <http://periodicos.uff.br/trabalhonecessario/article/view/38053>. Acesso em 01 fev. 2020.

passam pelos agentes da financeirização, interessados nos lucros destes processos, como fundações (Fundação Lemann, o Instituto Unibanco, Instituto Ayrton Senna) e grupos com inserção no mercado de ações (Kroton/Anhanguera, Estácio, Ânima, Ser Educacional), os quais operam redes globais, promovem seminários, congressos e fomentam reformas educacionais via parcerias com grandes influências sobre o MEC e suas ações (CHAVES, 2019; AVELAR, 2019).

(...) o **desmembramento de políticas públicas em múltiplos setores privados para abrigar as novas burguesias de serviços** (saúde, educação, transporte público, malha viária, aeroportos, prisões, etc.) e mesmo sub-burguesias intermediadoras de força de trabalho, eufemisticamente apresentadas sob a etiqueta elástica e vaga de ONGs. (FONTES, 2010, p. 299, grifos da autora).

Estes fenômenos do capital têm retirado a importância do próprio financiamento da educação, tornando-a uma mercadoria à critério do lucro de agentes privados. Neste cenário, a educação pública perde investimentos (como demonstrado por Chaves) e, em consequência, o PDDE e a gestão financeira escolar também deixam de ser reconhecidos como ferramentas fundamentais para a promoção de uma educação com qualidade socialmente referenciada – por isso, deixam de ser alvo de maiores investimentos e passam a sofrer cortes, como demonstra a variação negativa da série histórica de 2015 até 2018.

Se, ao princípio da criação do PDDE, a ação do Estado junto ao Banco Mundial e ao movimento do capital foi a de tornar a escola pública uma associação particular e enviar a ela recursos mínimos para sua sobrevivência, fomentando a iniciativa privada dentro da escola, pode-se dizer que ao longo de anos de implementação o efeito tenha sido inverso, pois esta ação veio aumentar a demanda por mais recursos públicos para a escola e acabou por incentivar a autonomia e a participação na gestão escolar.

Com este efeito, o PDDE já não parece mais uma política tão interessante para o setor privado, a não ser que sua regulamentação seja drasticamente alterada para beneficiar agentes específicos, o que pode muito provavelmente continuar decrescendo sua execução financeira, caso não haja pressão popular para mantê-lo, ou ainda, para associá-lo ao CAQi e ao CAQ – o que seria uma estratégia tanto para aumentar os recursos do PDDE quanto para homologação do CAQ.

7. Averiguar e solucionar as maiores dificuldades em lidar com os recursos do PDDE, assim como aquelas relacionadas ao Banco do Brasil e uso do cartão PDDE

A análise dos gastos mais frequentes das escolas e as indicações das maiores dificuldades para lidar com os recursos do PDDE trouxeram recomendações e propostas de ações a partir de dados de abrangência nacional, que devem ser examinados pelo FNDE a fim de aprimorar o Programa, especialmente no que tange dificuldades envolvendo o Banco do Brasil, diálogo com as secretarias estaduais e municipais de educação, o aumento do valor dos repasses e os critérios de cálculo dos mesmos.

Até 2018, os pagamentos das despesas deveriam ser efetivados mediante emissão de cheque nominativo, transferência eletrônica de disponibilidade ou por ordem bancária, contudo, o FNDE lançou um projeto-piloto chamado “cartão PDDE”, o qual deve ser implementado em todo o país, a fim de disponibilizar um cartão eletrônico para execução das despesas do programa

Dentre as determinações trazidas pela Resolução nº 6, de 27/02/2018, está também a deliberação sobre a aplicação financeira dos recursos do PDDE, preferencialmente, em fundos de curto prazo junto ao Banco do Brasil, aprovando a possibilidade de saques com o “Cartão PDDE”, em situações excepcionais (como casos em que o prestador de serviço não possua máquina para utilizar o cartão), além de inovar quanto à inadimplência da EEx, que deixa de afetar a liberação de repasses para as UEx adimplentes.

O Cartão PDDE fez parte de um projeto-piloto do FNDE e foi implantado em agosto de 2018, para realização de gastos dos recursos do Programa por meio de máquina leitora, uso em caixas eletrônicos e pela internet. A promessa desta ação seria mais agilidade na execução dos recursos, mais segurança nas transações, mais controle sobre o uso dos recursos e mais facilidade na prestação de contas.

Em julho de 2017, o FNDE testou um projeto-piloto no Distrito Federal e no estado do Espírito Santo, chamado projeto “Cartão PDDE”, com 385 UEx convidadas a participar desta etapa inicial de teste de uso de cartão eletrônico para execução dos recursos do Programa. Na segunda etapa do projeto-piloto, foram convidadas escolas das redes municipais e estaduais dos estados do Ceará e Goiás.

A expansão do uso do cartão em todo território nacional se deu a partir de agosto de 2018, sendo disponibilizado para as UEx de escolas urbanas, com cadastro atualizado, que não sejam parte de consórcios, cujos dirigentes não expirem mandatos até 31/07 e regulares com as prestações de contas do PDDE. Ele pode ser utilizado para realização de pagamentos, diretamente em máquinas leitoras de cartão magnético dos estabelecimentos comerciais, bem como para fazer consultas a saldos e extratos, efetivação de transferências eletrônicas, ordens de pagamento e saques (em casos excepcionais) nos terminais de autoatendimento do Banco do Brasil.⁹

Para poder fazer a solicitação do cartão, a UEx necessita verificar, de imediato, se em seu Estatuto Social há algum impedimento para movimentação dos recursos por meio eletrônico. Se houver, a UEx deve alterar seu Estatuto.¹⁰

Durante o Curso de Capacitação oferecido pelo FNDE, do qual a pesquisa participou como ouvinte¹¹, o tema do cartão PDDE foi motivo de muitas dúvidas e reclamações por parte de gestores, técnicos e representantes das secretarias de educação, que relatavam problemas com o recebimento e uso do cartão, além de equívocos por parte das agências do Banco do Brasil. Os representantes do FNDE informaram que estão em contato constante com a superintendência do Banco do Brasil (com representante estadual de Santa Catarina presente no referido curso, convidado pelo FNDE), anotando os relatos e informando que estão dedicando esforços e abertura de canais de comunicação com as UEx para que as dificuldades no uso do cartão sejam sanadas, com “Boletins Informativos” e vídeos, como ações para divulgar e esclarecer dúvidas.

⁹ Sobre o uso do cartão do PDDE, seguem referências do Portal online do FNDE: a) Cartilha - Orientações para o uso do Cartão PDDE: disponível em: <https://www.fnde.gov.br/centrais-de-conteudos/publicacoes/category/191-consultas?download=10419:manuais-e-orientacoes-cartilha-para-uso-cartao-pdde>. Acesso em 01 out. 2018; b) Slides-Cartão PDDE: disponível em: <https://www.fnde.gov.br/centrais-de-conteudos/publicacoes/category/191-consultas?download=10908:slides-cart%C3%A3o-pdde>. Acesso em 01 out. 2018.

¹⁰ Modelo de Ata para alteração de Estatuto de UEx elaborado pelo FNDE e disponível em: <https://www.fnde.gov.br/centrais-de-conteudos/publicacoes/category/191-consultas?download=10423:manuais-e-orientacoes-termo-de-autorizacao>. Acesso em 01 out. 2018.

¹¹ Participação parte da pesquisa de campo, em observação do Curso de capacitação técnica promovido pelo FNDE e realizado em agosto de 2018 em Florianópolis/SC.

Pode-se notar que a linguagem utilizada nos vídeos e nos Boletins Informativos é de fácil compreensão sobre as normas do Programa, com textos informais, imagens e informações didaticamente fornecidas, enfatizando procedimentos que as UEx podem ter dúvidas ou dificuldades, colaborando para assimilação e divulgação das regras do Programa de maneira mais acessível e visualmente mais atraente para os sujeitos que lidam com os recursos do PDDE – estando disponibilizadas, contanto que as UEx tenham acesso à internet. Contudo, pode-se perceber que este material privilegia as questões burocráticas para atendimento das regras que regem o Programa em detrimento de questões participativas e pedagógicas, que poderiam contribuir para a gestão dos recursos na escola e para o envolvimento da comunidade, aspectos primordiais dos objetivos do Programa que também afetam o cumprimento das normas quanto ao uso dos recursos.

As dez dificuldades apontadas pela enquete representam fatores fundamentais que podem impedir a concretização dos objetivos do PDDE, especialmente quanto à melhoria da infraestrutura financeira e pedagógica das escolas, estando organizadas por ordem decrescente de incidência de respostas.

A afirmativa que mais foi indicada pelos respondentes, ficando em primeiro lugar neste *ranking* das dez dificuldades ao lidar com a gestão dos recursos do PDDE, é sobre a insuficiência dos recursos transferidos pelo programa, com concordância de metade dos participantes da pesquisa (49,9%, ou 871 dos casos). Este é um achado revelador, pois corresponde a uma parcela extremamente significativa da amostra, representando metade das escolas do país, as quais apontam para a falta de autonomia de gestão financeira, seja para a melhoria da infraestrutura física ou pedagógica da escola, mas essencialmente devido ao baixo valor dos repasses.

QUADRO 1: QUAIS AS MAIORES DIFICULDADES NA GESTÃO DOS RECURSOS DO PDDE? (QUESTÃO 1, BLOCO 2)

	Afirmativas	N. de Casos	%
1º	Falta de autonomia financeira, devido à insuficiência dos recursos financeiros transferidos pelo PDDE.	871	49,9%
2º	Falta de regularidade nas datas dos repasses dos recursos do PDDE e/ou de suas ações agregadas, o que dificulta a organização da escola.	843	48,3%
3º	Falta de conhecimento técnico para lidar com a prestação de contas (complexidade na execução dos recursos).	465	26,7%
4º	Relação com a comunidade escolar e dificuldades em promover maior participação.	462	26,5%
5º	Problemas envolvendo o Banco do Brasil.	439	25,2%
6º	Falta de autonomia pedagógica para desenvolver projetos didáticos e político-pedagógicos que sejam específicos da nossa própria realidade escolar.	261	15,0%
7º	Problemas envolvendo a comunicação com o órgão da Secretaria Municipal/Estadual de Educação responsável pelas orientações quanto aos recursos do PDDE.	155	8,9%
8º	Outros:	133	7,6%
9º	Problemas envolvendo o atendimento do departamento responsável pelo PDDE no âmbito do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).	114	6,5%
10º	Nenhuma dificuldade	25	1,4%
Total de respondentes/participantes da pesquisa		1744	100,0%

FONTE: A autora.

Compreende-se que se metade dos respondentes concorda que os recursos são insuficientes para a promoção da autonomia financeira da escola, este objetivo do programa não é concretizado satisfatoriamente, o que é uma constatação grave, que exige reivindicação por parte da sociedade para que o MEC e o FNDE se debrucem sobre possibilidades orçamentárias a fim de incrementar o valor do programa, caso se preocupem de fato com a concretização da lei do PDDE.

Daremos destaque para as afirmativas que envolvem a atuação da administração central, seja no âmbito das secretarias municipais e estaduais de educação, seja no âmbito do próprio FNDE, na responsabilidade pelas dificuldades apontadas pelos respondentes no quadro anterior, cruzando dados, separadamente, dos respondentes que indicaram as afirmativas na posição 2, 3, 5, 7 e 9.

Cruzando separadamente os dados da afirmativa 2 (a segunda mais incidente), que trata da falta de regularidade nas datas dos repasses dos recursos do PDDE e/ou de suas ações agregadas, descobrimos que dos 843 casos que indicaram este item, a maioria está no estado da Bahia, com 130 respondentes que concordam com esta afirmativa, e que deveriam contar com uma atenção maior por parte do FNDE e das secretarias de educação para auxiliar as escolas a lidarem com esta dificuldade. O segundo estado que mais apontou por esta

afirmativa foi São Paulo, com 103 casos, dentre os 843 que indicaram este item. Contudo, estes são os dois estados que coincidem com a maior quantidade de participantes da pesquisa também, portanto, para além do caráter quantitativo, importante analisar qual estado que, proporcionalmente à quantidade de participantes na pesquisa, mais indicou por esta afirmativa. Assim, o estado em que mais escolas concordam com este item é o estado do Mato Grosso, em que 68,1% dos participantes desta unidade federativa apontaram para esta dificuldade (94 casos), em relação às datas e frequências dos repasses do PDDE.

Além disso, proporcionalmente, mais da metade da rede estadual (53,4% dos casos) concorda com esta afirmativa, apontando para a dificuldade causada pela irregularidade nas datas e frequência de repasses. Quanto à localidade, a maioria proporcional de respondentes é de escola rural, sem UEx própria (60,0% do total), seguida de escola rural com UEx própria (50,0%) e escolas privadas de educação especial com Entidade Mantenedora (50,0%) – são escolas que mais se sentem prejudicadas pelo atraso dos repasses. A escola com modalidade educação do campo é que mais indicou esta afirmativa, proporcionalmente à quantidade de participantes da pesquisa, com 60,8% dos casos, e a segunda maior incidência são as de educação escolar indígena (60,0%). Além disso, a maioria representa escolas na faixa de 1.501 a 2.000 alunos matriculados (66,7% das indicações), seguida de escolas na faixa de 1.001 a 1.200 alunos – o que indica que escolas de grande porte se veem mais afetadas pela falta de regularidade dos repasses do PDDE.

Quanto à afirmativa da 3ª posição, 26,7% dos participantes da pesquisa (463 casos) indicaram “falta de conhecimento técnico para lidar com a prestação de contas (complexidade na execução dos recursos)”. A maior parte dos respondentes que concorda com este item – proporcionalmente à quantidade de escolas participantes em cada unidade federativa – é de Sergipe (40,0% dos casos neste estado concordam com esta dificuldade), seguido por Santa Catarina (36,5%) e Pará (35,4%). A maioria é de escola privada de educação especial (48,5% dos respondentes), seguida de escola urbana sem UEx própria (50,0%). Além disso, a modalidade que mais indicou falta de conhecimento técnico para lidar com os recursos do PDDE é a escola com educação do campo, com 60,8% dos casos, seguida de educação escolar indígena (60,0%), educação profissional (57,8%) e educação em tempo integral (55,2%). No quesito quantidade de matrículas, a maioria das escolas que indicou esta afirmativa possui entre 1.501 a 2.000 alunos (46,7% dos casos), sendo escolas de grande porte.

“Problemas envolvendo o Banco do Brasil” (dificuldade na 5ª posição) foi indicado por 25,2% dos participantes (439 casos), em sua maioria, são casos das redes estaduais de ensino (29,7%). A maior incidência de respondentes que optou por esta afirmativa é do estado do Amazonas (66,7%). Quanto à localidade, a maioria das escolas que aponta ter dificuldades com o Banco do Brasil é urbana, com UEX própria (28,4%). A modalidade de ensino que mais apontou por esta afirmativa representa escolas de educação profissional (31,1% dos casos), seguida de escolas de ensino médio (30,3%) e escola de ensino em tempo integral (29,9%). No quesito número de matrículas, a maior quantidade de escolas que apontou para esta dificuldade, envolvendo o Banco do Brasil, possui entre 1.001 a 1.200 alunos (43,4%).

Quanto aos problemas envolvendo a comunicação com o órgão da Secretaria Municipal/Estadual de Educação responsável pelas orientações quanto aos recursos do PDDE (afirmativa na 7ª posição), apenas 155 respondentes apontaram para esta dificuldade (8,9% do total dos participantes da pesquisa), a maioria do estado do Amapá (25,0%) e Mato Grosso (16,7%) – proporcionalmente à quantidade de participantes nestes estados, pois em termos de quantidade, a maioria encontra-se em São Paulo (28 casos) e Bahia (19).

Em relação aos problemas envolvendo o atendimento do departamento responsável pelo PDDE no âmbito do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), que seria a dificuldade em 9ª posição, também não foram obtidas muitas respostas: apenas 114, ou 6,5% dos participantes da pesquisa.

A baixa quantidade de indicações pelas afirmativas da posição 7ª e 9ª (menos de 9% em ambas) significa que o FNDE e as secretarias de educação têm agido de maneira assertiva em relação à comunicação com as escolas para orientá-las a gerir e executar os recursos do PDDE. Contudo, como 23,7% (465 casos) dos participantes indicaram que falta conhecimento técnico para lidar com a prestação de contas e concorda que há complexidade na execução dos recursos, é necessário que o FNDE trabalhe para desenvolver maneiras efetivas de tornar a prestação de contas mais prática e ágil, sem comprometer a lisura e a transparência dos procedimentos de fiscalização e controle dos recursos, além de maiores ações de formação da direção de escola e membros da APM.

A responsabilidade do Banco do Brasil para com as escolas deve ser cobrada do banco pelo FNDE, de maneira que não haja problemas envolvendo a comunicação com o banco, o que foi indicado por 25,2% da amostra (439 casos), correspondendo a mais de um

quarto dos participantes da pesquisa, uma parcela significativa de escolas que afirmam haver problemas com o Banco do Brasil, os quais podem envolver abertura de contas, documentos cobrados pelo FNDE e pelas políticas do banco, problemas no sistema bancário e no uso do cartão PDDE, dentre outros, os quais podem comprometer totalmente o uso dos recursos do programa por parte das escolas e causar saldo nas contas bancárias, sem a utilização devida.

Finalmente, chama-se atenção para duas últimas afirmativas a serem analisadas nesta questão, não menos importantes, as quais devem também ser foco da responsabilidade das administrações centrais (FNDE e secretarias municipais/estaduais de educação), mas que dizem respeito mais diretamente à atuação e responsabilidade de cada escola, em sua prática cotidiana: a relação com a comunidade escolar e as dificuldades em promover maior participação (com indicação de 26,5% dos participantes, ou 462 casos) e a falta de autonomia pedagógica para desenvolver projetos que sejam específicos da própria realidade escolar (com 15,0%, ou 261 casos), indicados pelas afirmativas que representam a 4ª e 6ª posição de dificuldade das escolas, respectivamente.

Compreende-se que estas duas afirmativas dependem do fomento provindo de iniciativas governamentais, do âmbito central, envolvendo políticas públicas que valorizem a formação de professores, especialistas da educação e da comunidade escolar voltada aos princípios da participação, da gestão democrática e da construção coletiva de projetos político-pedagógicos, fatores diretamente ligados às dificuldades apontadas nas afirmativas 4 e 6, os quais interferem a concretização dos objetivos legais do PDDE, não apenas quanto à melhoria das infraestruturas física e pedagógica das escolas, mas também a contribuição do programa para a auto-gestão escolar nos planos financeiro, administrativo e didático, que dependem essencialmente da participação, como será discutido na próxima categoria de análise.

8. Reforço das ações de formação de conselheiros e demais sujeitos que lidam com o PDDE, no âmbito das escolas e das secretarias de educação: estratégias para promover participação, autonomia e envolvimento da comunidade na gestão financeira das unidades escolares, em contraposição à centralidade do papel da direção

A revisão de literatura do trabalho já apontava para a reflexão sobre o conceito de auto-gestão presente nos manuais oficiais e resoluções do PDDE (SILVA, 2005), assim como para o conceito de autonomia no entendimento dos próprios sujeitos da escola:

(...) um dos fundamentos mais enaltecidos pela política de descentralização é a promoção da autonomia dos governos locais e, principalmente, das unidades públicas de ensino. Ora, é preciso ter clareza de que autonomia se está falando. Autonomia controlada é autonomia de fato? (SILVA FILHO, 2019, p. 41).

Para Silva (2005), as contradições da política de descentralização, como o PDDE, estão no caráter “desconcentrador” que, segundo ele, é o que efetivamente orienta a gestão do programa, contradições que são evidenciadas no processo de distribuição de responsabilidades e funções entre as três instâncias de governo e as escolas, por meio das suas UEx. O autor explica que na medida em que, no PDDE, este processo é caracterizado por uma separação entre concepção (ao nível central) e execução (ao nível periférico), a reforma empreendida na gestão financeira da escola aponta não apenas para a manutenção, mas, sobretudo, para a conquista de novos poderes para o centro no controle das políticas de gestão escolar:

As mudanças introduzidas na gestão financeira da escola pública via PDDE são, verdadeiramente, marcadas por uma re-centralização do poder do Estado nas decisões políticas e estratégicas e pela desconcentração das decisões operacionais referentes à gestão do programa, e não pela reorganização democrática do poder e da autoridade na gestão dos recursos públicos das unidades de ensino (SILVA, 2005, p. 214).

Para Silva, a legislação do PDDE deixa claro que a autonomia lá representada não aponta para uma revisão nas relações de poder entre Estado e Sociedade no trato das políticas de gestão escolar.

Siqueira Junior (2002, 2004) também demonstra que a maioria dos gestores e os documentos propõem a implementação dos princípios da burocracia, entre os quais a hierarquia, a estabilidade das regras, a objetividade e a previsibilidade, sendo a participação

entendida apenas como meio de fiscalização e não realiza a capacidade de os sujeitos instituírem regras para as organizações, chamando a atenção de que os entrevistados, em sua pesquisa, denunciam mais a falta de recursos do PDDE do que a falta de participação e autonomia da escola.

Já a pesquisa de campo de Silva Filho (2019) afirma que não se pode negar o envolvimento da escola com a trama sistêmica entre burocracia e capitalismo, porém, entender tal pressuposto constitui tarefa importante para que a escola possa combater o determinismo ideológico por trás dessa relação (SILVA FILHO, 2019, p. 44), rompendo com os padrões que poderiam limitar sua atuação e buscando a efetivação de sua autonomia.

Neste mesmo sentido, Ferreira (2012), que tratou especificamente do PDDE – Mais Educação, conclui em sua pesquisa que apesar das decisões iniciais quanto ao momento de implementação do Programa terem ocorrido sem a participação da comunidade, por questões de apressamento para recebimento da verba e introdução aos novos procedimentos que envolviam estes repasses, foi possível perceber no cotidiano da escola uma cultura de cooperação, atitude de diálogo e trabalho coletivo.

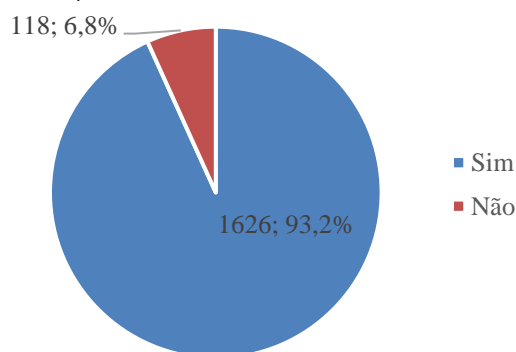
Compreendendo estas tensões dentro da própria revisão de literatura, a enquete buscou questionar: quais as opiniões dos participantes sobre auto-gestão escolar, sobre o papel das UEx e sobre a participação da comunidade na gestão da escola? Toda a comunidade é de fato convidada a participar? Quem decide sobre os recursos? E quanto às escolas sem UEx? Os recursos do PDDE induzem maior participação na gestão?

A revisão de literatura permitiu ponderar que o Programa também veio responder a uma demanda da sociedade civil por autonomia financeira e gestão democrática da escola, questões que a própria forma de transferência e execução do Programa vieram fomentar. Assim, a hipótese era de que mesmo tendo nascido num contexto neoliberal e abrindo precedentes para a iniciativa privada dentro da escola, o PDDE se constituiu mais como um indutor da gestão democrática e da descentralização financeira, do que como indutor do direito privado sob a escola pública, de “desconcentração” ou de “desresponsabilização” do compromisso do Estado perante sua obrigação com a educação básica.

A análise dos dados da enquete e da série histórica, embasada pela discussão sobre Estado, democracia e políticas públicas, permitiu compreender que o PDDE está inserido no tecido do Estado, que é constituído por uma trama de conflitos políticos, de luta de classes,

que transformam o Programa em tanto uma conquista social, do ponto de vista da possibilidade de outorgar níveis de autonomia e democratização da gestão para a escola pública, quanto em um reflexo da influência de agentes do setor privado nas movimentações e investimentos no Programa ao longo dos anos. É uma ação que transfere um recurso mínimo para a gestão da escola, o que evidenciaria a falta de prioridade neste aspecto, mas que, ao mesmo tempo, tem grande potencialidade, já que 93,2% dos respondentes da enquete afirmaram que o PDDE pode agir como um indutor da participação da comunidade na gestão escolar.

GRÁFICO 6: SE A TRANSFERÊNCIA DE RECURSOS FINANCEIROS DIRETAMENTE PARA A ESCOLA PODE AGIR COMO UM INDUTOR DA PARTICIPAÇÃO DA COMUNIDADE EM SUA GESTÃO (QUESTÃO 8, BLOCO 2)

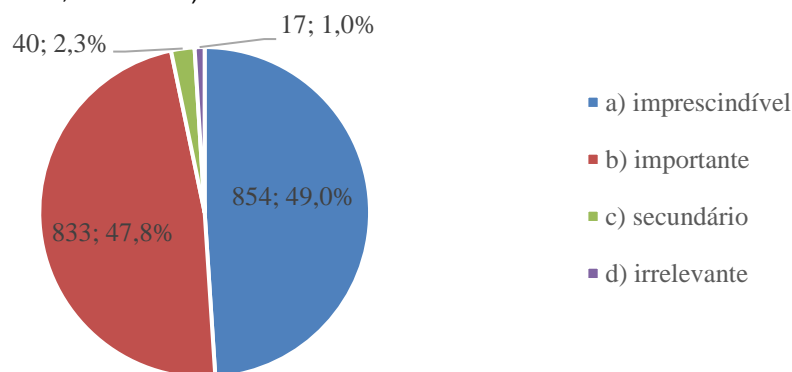


FONTE: A autora.

Além disso, 96,8% dos respondentes indicaram que, para além da exigência legal de que toda escola deve ter uma UEx para receber e gerir os recursos, o papel desse órgão na escola é importante e imprescindível (importante, para 47,8% dos participantes, e imprescindível, para 49,0%).

O cruzamento de dados quanto a esta questão, enfocada do ponto de vista das unidades federativas, pode identificar que a maioria dos casos que indicou “não” são escolas dos estados do AC (28,6% do total das escolas deste estado, ou 2 de 7), ES (19,5%, ou 8 escolas de 41), PR (11,4%, ou 18 de 158) e SP (10,2%, ou 26 de 256).

GRÁFICO 7: OPINIÃO SOBRE O PAPEL DA UEX NA GESTÃO DOS RECURSOS FINANCEIROS DAS ESCOLAS (QUESTÃO 6, BLOCO 2)



FONTE: A autora.

Vale ressaltar algumas características das escolas que optaram pelas alternativas “secundário” e “irrelevante”. Mesmo sendo uma baixa quantidade de casos que indicaram estas alternativas, destaca-se a maior incidência da rede estadual ao apontar para a irrelevância ou secundarização da UEx na gestão dos recursos financeiros da escola, pois este dado pode corresponder a uma certa centralidade ou autoritarismo da direção escolar na gestão dos recursos, ao invés de demonstrar maior relevância do papel da UEx na descentralização das decisões – que representaria a figura das associações e colegiados escolares.

Além disso, das 40 indicações por “secundário”, 26 são das regiões sul ou Sudeste (a maioria de São Paulo – 10 casos – e Rio Grande do Sul – 6 casos –, seguidos de Minas Gerais e Paraná – ambos com 5 casos). Dos 17 casos que indicaram “irrelevante”, 5 são escolas de São Paulo, 3 do Rio Grande do Sul e 2 do Paraná. Ou seja, as regiões Sul e Sudeste parecem indicar tendências de centralização das decisões quanto aos recursos financeiros da escola, o que demonstraria um importante enfoque de trabalho do FNDE rumo à formação da equipe gestora das escolas nestas localidades.

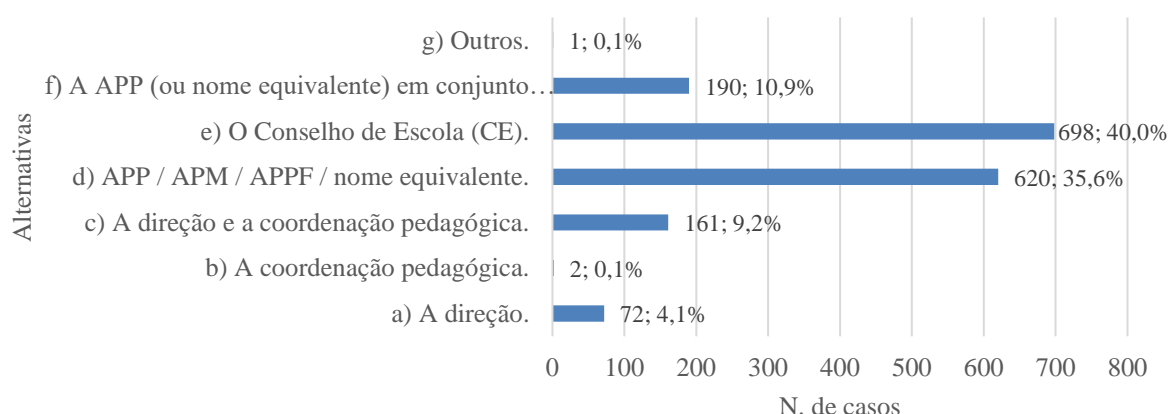
Ainda com mais detalhes quanto ao cruzamento de dados mais específicos da Questão 6, revela-se que a maioria das indicações por “secundário” são de escolas dos anos iniciais (25 casos de 40) e anos finais (18 de 40) do ensino fundamental, de escolas de ensino médio (12 de 40) e de EJA (6 de 40). Assim como as que indicaram “irrelevantes”, que também são em sua maioria escolas dos anos iniciais e finais do ensino fundamental (ambas com 9 casos de 17) e escolas de ensino médio (8 casos, de 17). Destaca-se que 4,5% das escolas com

matrículas na faixa de 601 a 700 alunos, de grande porte, optaram por “irrelevante”, sendo que quanto mais matrículas, mais recursos transferidos.

Estes achados indicam focos de atuação para que o FNDE se atente, e trabalhe com as gestões das escolas destas unidades federativas, com atenção para estas etapas/modalidades do ensino, quanto à importância do papel da UEx na gestão democrática e descentralizada dos recursos financeiros das escolas. Este resultado aponta para estudos futuros, que se propunham a relacionar estes dados com o IDEGES das escolas, por exemplo, a fim de verificar se a inadimplência das escolas se relaciona, em alguma medida, com a centralidade do papel da gestão e falta de participação da comunidade escolar.

A enquete também havia apontado que 75,6% dos casos indicaram que o Conselho de Escola ou a Associação de Pais e Mestres (APPF/APM/etc.) é o órgão responsável pela decisão sobre o uso dos recursos financeiros, em contraste com 9,2% que indicaram que a gestão é feita pela coordenação pedagógica e pela direção escolar, e 4,1% que apontaram que a gestão é feita exclusivamente pela direção. Estes dados demonstram que mais de 75,0% das escolas do país pode estar realizando uma gestão financeira do PDDE coletivamente, sem envolver apenas a coordenação ou a direção escolar (lembrando que a enquete é preenchida de forma anônima, o que pode trazer maior confiança da veracidade destas indicações, já que não sofreriam qualquer sanção pela sinceridade nas respostas dadas).

GRÁFICO 8: QUEM (ÓRGÃOS) DECIDE(M) SOBRE A UTILIZAÇÃO DOS RECURSOS FINANCEIROS? (QUESTÃO 7, BLOCO 2)



FONTE: A autora.

O cruzamento destes dados permitiu observar que a gestão dos recursos realizada pela coordenação em conjunto com a direção foi maioria em escolas de educação especial (com 20, de 126 casos, ou 15,9%), educação profissional (com 7, dos 45 respondentes, ou 15,6%) e EJA (com 52, de 413 casos, ou 12,6%). Escolas de educação indígena e quilombola também, com 28,6% e 20,0% de seus casos, respectivamente, contudo, há que se considerar que apenas 7 escolas de educação quilombola e 5 de educação indígena participaram da enquête.

Destaca-se que, proporcionalmente ao número de escolas participantes da pesquisa por unidade federativa, os estados de RO (14,3%, ou 2 escolas), RS (9,7%, 12 escolas), AL (9,1%, ou 1 escola), MG (9,0%, 12 escolas) e SC (7,3%, 3 escolas) representam os maiores índices de resposta na alternativa A (de que a decisão sobre o uso dos recursos é feita exclusivamente pela direção). Os estados que mais apontaram para a alternativa C (em que esta decisão é feita pela direção em conjunto com a coordenação pedagógica) foram AP (25,0%, 1 caso), MG (17,3%, 23 casos), MS (15,0%, 3 casos) e RO (14,3%, 2 casos).

Salienta-se que tais dados podem ser cruzados com o IDEGES e trazer focos de atuação para que o FNDE aprimore a formação dos sujeitos escolares quanto à gestão dos recursos do PDDE.

Ao refletir sobre os recursos financeiros como possíveis indutores da participação da comunidade na gestão da escola, as questões 9 e 10 da enquête elaborada pela tese buscaram levar o respondente a indagar sobre o conceito de autonomia escolar, escolhendo as alternativas que mais identificam com a realidade de sua escola, perguntando, na Questão 9, Bloco 2: “No que se refere à autonomia escolar, qual das situações seguintes mais se aproxima da realidade vivenciada na escola em que você atua?”, oferecendo as seguintes alternativas como opções de resposta (possibilidade de escolha de mais de uma opção):

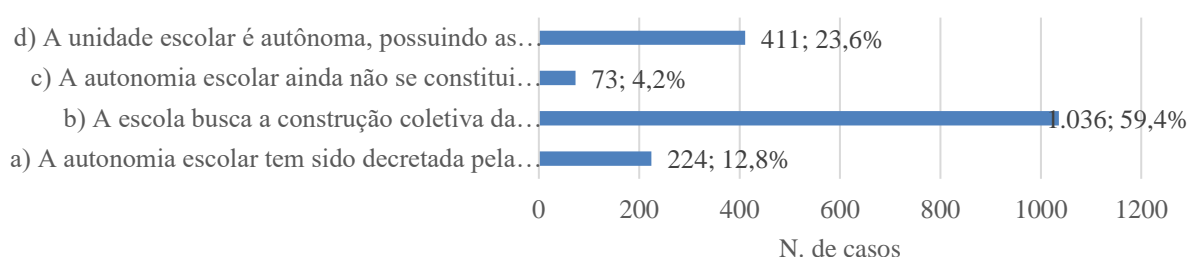
(A) A autonomia escolar tem sido decretada pela administração central e regional, o que não tem produzido alterações significativas na participação da comunidade no cotidiano escolar;

(B) A escola busca a construção coletiva da autonomia escolar, por meio da implementação de canais de participação e compartilhamento do poder;

(C) A autonomia escolar ainda não se constitui como preocupação central para os segmentos da escola, portanto, a escola não tem implementado ações efetivas na busca de maior autonomia;

(D) A unidade escolar é autônoma, possuindo as condições políticas administrativas e pedagógicas para o exercício dessa prerrogativa.

GRÁFICO 9: OPINIÃO SOBRE A SITUAÇÃO DA AUTONOMIA ESCOLAR NA ESCOLA EM QUE ATUA (QUESTÃO 9, BLOCO 2)



FONTE: A autora.

A maioria dos respondentes optou pela alternativa B, que a escola busca a construção coletiva da autonomia escolar, por meio da implementação de canais de participação e compartilhamento do poder, com 59,4% das respostas (1.036 casos), que é um fator positivo na avaliação do cumprimento do objetivo do programa quanto a fomentar a auto-gestão escolar.

Chama a atenção que 23,6% afirma que a unidade escolar é autônoma, possuindo as prerrogativas para tanto, enquanto que 12,8% afirma que não há autonomia, já que ela é “decretada pela administração central e regional”, resultados que demonstram a necessidade de realização de entrevistas e grupos focais mais precisos para captar as opiniões e impressões dos sujeitos da escola sobre o conceito de autonomia escolar – que não se constitui como objetivo específico da pesquisa. Contudo, com esta quantidade de respostas, pode-se notar que a autonomia escolar é uma meta almejada por quase sessenta por cento das escolas participantes da enquete, o que diz também sobre as expectativas ou frustrações destas escolas para com o PDDE e seu declarado objetivo legal quanto à promoção da autonomia na gestão escolar.

Ainda quanto a esta questão, vale dar foco ao cruzamento de dados do ponto de vista das etapas e modalidades de ensino, com destaque para os casos que mais indicaram a

alternativa C (de que autonomia escolar ainda não se constitui como preocupação), buscando identificar também a que estados pertencem estas escolas. Os casos de maior incidência de indicação por esta alternativa são de pré-escolas, com 4,6% dos casos desta modalidade (ou 30 escolas, de 654). Seguida de escolas dos anos iniciais do ensino fundamental, com 4,3% dos casos (ou 49 escolas, de 1.140) e creches, com 3,7% (ou 8 casos, de 218). São percentuais pequenos em comparação ao total de respondentes de cada modalidade, contudo, é uma evidência de que nas escolas voltadas para atendimento de crianças pequenas a autonomia escolar “ainda não se constitui como preocupação” em comparação às outras etapas e modalidades do ensino. As escolas que mais indicaram esta alternativa estão nos estados do AM (33,3% dos casos, ou 2 de 6), RO (21,4%, ou 3 casos de 14) e GO (10,2%, ou 9 casos de 88).

Destacando os casos que optaram pela alternativa A, afirmando que “a autonomia escolar tem sido decretada pela administração central e regional”, o cruzamento de dados da perspectiva das unidades federativas identificou que a maior incidência de respostas deste caso está nos estados do AC (42,9% dos casos, ou 3 de 7), AP (25,0% dos casos, ou 1 de 4), PI (17,8% dos casos, 8 de 45), ES (17,1%, ou 7 de 41), SP (16,8%, ou 43 de 256), TO (16,7%, ou 4 de 24), PR (15,8%, ou 25 de 158) e RS (15,3%, ou 19 escolas de 124).

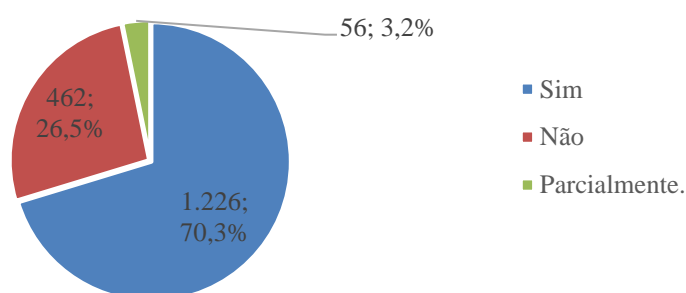
Estes são índices consideráveis (selecionando os casos acima de 15,0%), tendo em vista a proporção entre os dados da enquete nacional e os dados do Censo Escolar INEP/2018, correspondendo a realces importantes a serem considerados pelo FNDE durante a preparação dos cursos de capacitação técnica das secretarias municipais e estaduais de educação, especialmente nestes estados.

A fim de refletir se o PDDE cumpre satisfatoriamente com o objetivo de prestar assistência financeira para a melhoria da infraestrutura física e pedagógica das escolas, na opinião dos respondentes, chama-se atenção também para a questão de número 2 (Bloco 2), a qual pergunta diretamente ao respondente: “Um dos objetivos legais do PDDE é o de oferecer assistência financeira para as escolas públicas focando a melhora de suas infraestruturas física e pedagógica. Em sua opinião, o PDDE cumpre com este objetivo, na escola em que atua?”.

Apenas 26,9% (462) dos respondentes indicaram que “não” e 3,2% (56 casos) indicaram “outros”, com respostas extras similares, como “ajuda, mas é insuficiente”, ou “em

partes pois não é o suficiente para oferecer o que prevê”, “parcialmente”, “em partes, pois o valor é baixo, dificultando investimentos”, “em partes, o recurso é pouco e os problemas são muitos”, “recurso muito pequeno que as vezes não cobre as despesas da escola” etc., por isso a alternativa “outros” foi substituída pela indicação de “parcialmente”, com base nas 56 respostas redigidas pelos participantes:

GRÁFICO 10: O PDDE CUMPRE COM O OBJETIVO DE OFERECER ASSISTÊNCIA FINANCEIRA PARA MELHORIA DA INFRAESTRUTURA FÍSICA E PEDAGÓGICA DA ESCOLA? (QUESTÃO 2, BLOCO 2)



FONTE: A autora.

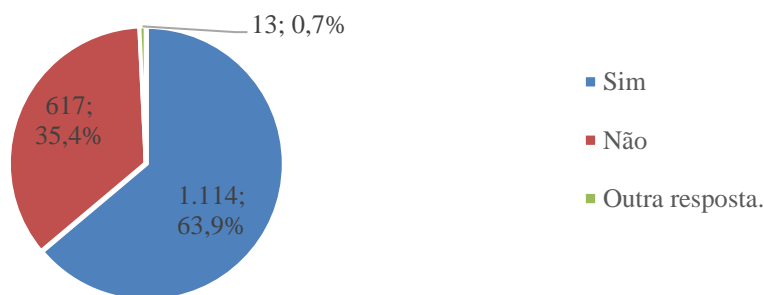
Ressalta-se que 70,3% dos casos (1.226) indicaram que sim, o PDDE cumpre com este objetivo legal. Contudo, esta questão demonstra a importância de a pesquisa ter buscado captar, via entrevistas pré-teste e estudos anteriores, a concepção dos sujeitos da escola sobre o que seria a “infraestrutura física e pedagógica”. A pesquisa assume que a infraestrutura física da escola também faz parte de sua dimensão pedagógica, estando ambas associadas de maneira interdependente, contudo, é possível fazer uma diferenciação entre a compra de materiais e serviços que são voltados para pequenas reformas e materiais de expediente para uso no cotidiano escolar e aqueles materiais e serviços que são mais específicos, que foram demandados e deliberados em reuniões coletivas, voltados para implementação dos projetos pedagógicos das escolas (especialmente com base na metodologia de categorização de despesas da escola, utilizada em Viana, 2015).

Por isso, tendo em vista estas possibilidades de interpretação, que ora une e ora separa as categorias de despesas das escolas, sabe-se que a questão pode fazer surgir certa confusão por parte dos respondentes – ao refletir sobre o que é despesa voltada para viabilização de projetos pedagógicos, definidas coletivamente, e o que é despesa voltada para manutenção cotidiana da infraestrutura escolar –, portanto, a enquete elaborou as duas

próximas questões (a questão 3 e 4, do Bloco 2) de forma mais específica, a fim de contrastar as respostas obtidas na questão 2.

Assim, foi possível detectar que apesar de 70,3% dos respondentes afirmarem que o PDDE cumpre com seu objetivo no que diz respeito à melhoria da infraestrutura física e pedagógica da escola (questão 2, Bloco 2), por outro lado, as questões 3 e 4 evidenciam que houve falta de recursos para viabilizar projetos pedagógicos (63,9%) e falta de recursos para custear pequenas reformas (83,4%), conforme será mostrado a seguir.

GRÁFICO 11: EM SUA OPINIÃO, HOUVE FALTA DE RECURSOS FINANCEIROS PARA VIABILIZAR OS PROJETOS PEDAGÓGICOS DA ESCOLA/INSTITUIÇÃO EM QUE ATUA, NOS ÚLTIMOS ANOS? (QUESTÃO 3, BLOCO 2)



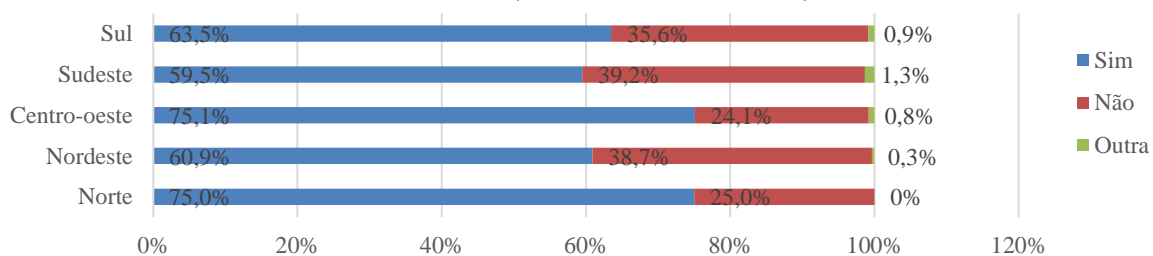
FONTE: A autora.

Tendo em conta que o objetivo ligado à “melhoria da infraestrutura didática” (conforme termos da lei do PDDE) está diretamente ligado ao desenvolvimento de seus projetos pedagógicos, a pesquisa revela o dado preocupante de que 63,9% das escolas (1.114 respondentes) aponta que os recursos financeiros do programa não são suficientes para concretizar tal dispositivo legal. Apenas 35,4% da amostra (617) indica que não houve falta de recursos para este propósito.

Sendo a infraestrutura didática aquela propriamente ligada às atividades pedagógicas do cotidiano escolar, que instrumentaliza o trabalho dos professores nas relações de ensino-aprendizagem com os alunos, e que a aprendizagem está diretamente ligada à função primordial da escola, esta constatação influencia terminantemente a avaliação do PDDE quanto ao cumprimento de seus objetivos legais, pois os dados expõem a incapacidade do programa em melhorar a infraestrutura didática e pedagógica de quase sessenta e cinco por cento das escolas do país – considerando a proporcionalidade entre os dados da pesquisa e os dados nacionais.

O gráfico a seguir evidencia que a maior parte dos respondentes que aponta para a falta de recursos financeiros para viabilizar os projetos pedagógicos da escola encontra-se na região Centro-Oeste (75,1%). A menor parcela encontra-se na região Sudeste, mesmo assim, 59,5% apontaram que há falta de recursos neste sentido.

GRÁFICO 12: SE HOUVE FALTA DE RECURSOS FINANCEIROS PARA VIABILIZAR OS PROJETOS PEDAGÓGICOS DA ESCOLA (QUESTÃO 3, BLOCO 2) – POR REGIÃO GEOGRÁFICA

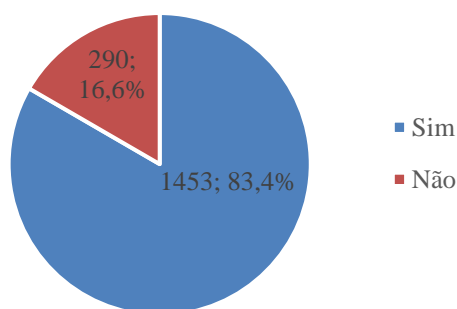


FONTE: A autora.

O estado que mais indicou a falta de recursos quanto a esta questão, considerando a proporção entre a quantidade de respondentes de cada estado, foi Mato Grosso, com 85,5% de indicação para “Sim”, ou 118 casos, do total de 138 participantes deste estado. O menor foi Piauí, em que apenas 46,7% dos respondentes apontaram para falta de recursos neste sentido, mesmo assim, ainda uma parcela expressiva.

A próxima reflexão refere-se a possível falta de recursos financeiros para custear pequenas reformas e manutenção predial, com base na Questão 4, Bloco 2: “Em sua opinião, houve falta de recursos financeiros na escola para custear pequenas reformas e manutenção predial, nos últimos anos?”

GRÁFICO 13: SE HOUVE FALTA DE RECURSOS FINANCEIROS PARA CUSTEAR PEQUENAS REFORMAS E MANUTENÇÃO PREDIAL (QUESTÃO 4, BLOCO 2)

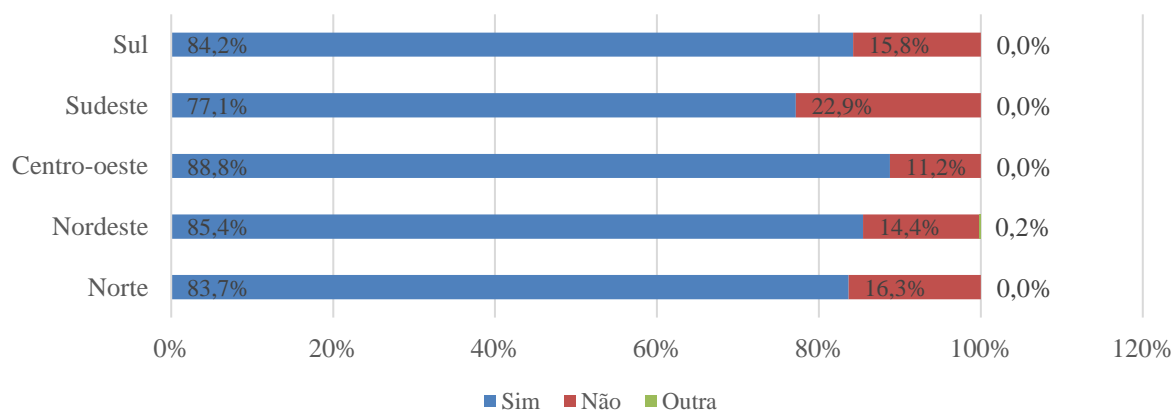


FONTE: A autora.

As respostas da enquete demonstram que a parcela de respondentes que indicou pela falta de recursos financeiros para custear pequenas reformas e manutenção predial é expressivamente maior (83,4%, ou 1.453 casos) do que a parcela que indicou a falta de recursos para viabilizar os projetos pedagógicos da escola (63,9%, ou 1.114 casos – conforme apresentado pelo Gráfico 19, que analisa a Questão 3, Bloco 2). Neste sentido, a pesquisa aponta que as necessidades de manutenção predial das escolas, devido a precariedade de suas instalações ou falta de qualidade de seus equipamentos, mobiliário e constante manutenção de materiais permanentes, por exemplo, acarretam gasto excessivo dos repasses do PDDE para este fim, em detrimento dos gastos que poderiam ser feitos com fins mais especificamente pedagógicos, ligados aos projetos das escolas (tendo sido detectada falta de recursos para manutenção predial e reformas na opinião de 83,4% respondentes).

Enfocando esta questão do ponto de vista da região geográfica, observa-se o seguinte:

GRÁFICO 14: SE HOUVE FALTA DE RECURSOS FINANCEIROS PARA CUSTEAR PEQUENAS REFORMAS E MANUTENÇÃO PREDIAL (QUESTÃO 4, BLOCO 2), POR REGIÃO GEOGRÁFICA



FONTE: A autora.

Estes dados são similares àqueles trazidos pelas respostas da Questão 3, Bloco 2 (em relação a falta de recursos para viabilizar projetos pedagógicos), já que a região Centro-Oeste continua sendo aquela que mais apontou para a falta de recursos financeiros, neste caso, também para custear pequenas reformas e manutenção predial, com 88,8% dos casos, seguida da mesma maneira pelas regiões Nordeste (85,4%), Norte (83,7%), Sul (84,2%) e Sudeste (77,1%). A falta de recursos observada pelas respostas das questões 3 e 4 do Bloco 2

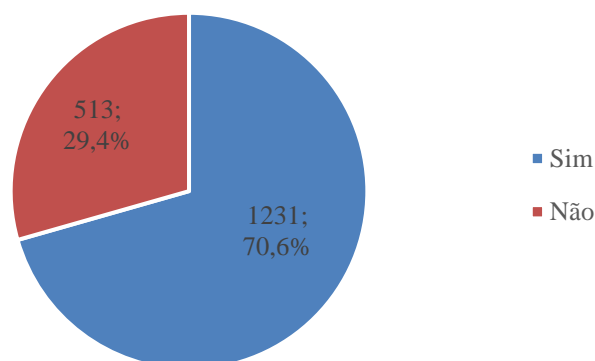
demonstra a mesma tendência entre as regiões. Destaca-se a região Sudeste, que em relação a falta de recursos para os projetos pedagógicos havia apresentado uma parcela de 59,5%, mas em relação a falta de recursos para manutenção, apresenta uma parcela de 77,1% do total dos casos desta região. Além disso, 100% dos respondentes de alguns estados apontaram para a falta de recursos quanto a esta questão, foi o caso do AC, AM, RR, na região Norte, e DF, no Centro-Oeste.

9. Reforço da elaboração coletiva do PPP das unidades escolares e da relação entre a dimensão pedagógica da escola e sua gestão financeira, especialmente quanto ao uso dos recursos do PDDE

A “auto-gestão” escolar, como parte dos objetivos do PDDE, pode ocorrer sem tratar do Projeto Político Pedagógico (PPP) e sem fomentá-lo? Esta é a questão trazida por este tópico. Quantas escolas possuem PPP? Quem elabora o PPP da escola, de acordo com os respondentes da enquete? Com qual frequência os PPPs são atualizados? O PPP prevê planejamento orçamentário para realizar seus objetivos? O PDDE menciona a importância do PPP? Estas perguntas serão respondidas pela tese. Para este relatório, podemos selecionar alguns destaques, apresentados a seguir.

Primeiramente, as respostas da enquete demonstram que uma quantidade significativa de respondentes afirmou que suas escolas elaboraram PPP no ano de 2018 (1.231 casos), equivalente a 70,6%, mesmo assim, o dado de que quase 30,0% das escolas não elaborou PPP em 2018 não deixa ser preocupante (a próximas questões trarão dados sobre a periodicidade das discussões quanto ao eixo norteador do PPP das escolas, a fim de contribuir com esta análise). A questão 15 pergunta: “A escola em que você atua elaborou Projeto Político Pedagógico (PPP) neste ano de 2018?”

GRÁFICO 15: A ESCOLA ELABOROU PROJETO POLÍTICO PEDAGÓGICO (PPP) NO ANO EM QUESTÃO (2018)? (QUESTÃO 15, BLOCO 2)



FONTE: A autora.

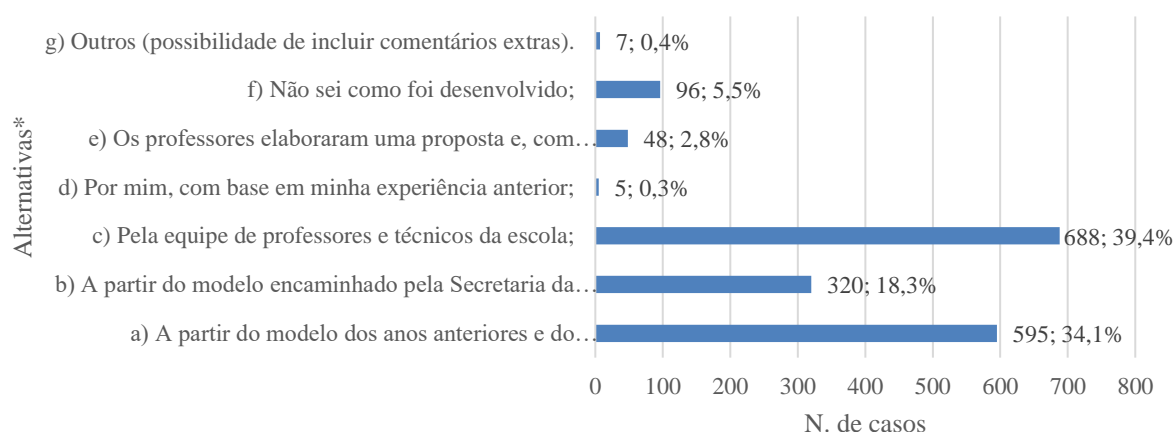
Cruzando os dados das respostas obtidas nesta questão, verifica-se que dentre os 29,4% que afirmou que a escola não elaborou PPP naquele ano, a maioria era escola privada de educação especial (correspondendo a 43,3% dos casos desta dependência administrativa), seguida das escolas da rede municipal (33,7%). Ressalta-se que 45,5% das escolas urbanas sem UEx própria informaram não ter PPP no ano em questão. As modalidades que com maior incidência nesta alternativa (“Não”) são escolas de educação escolar quilombola (57,1% dos casos), seguidas de escolas da educação infantil (34,4% da pré-escola e 33,9% da creche). Quanto às regiões geográficas, a região Sul foi a de maior incidência dos respondentes quanto a não ter havido elaboração do PPP no ano em questão, com 48,6% de seus casos indicando esta alternativa, em contraste com a região Centro-Oeste, em que 94,0% dos casos afirma ter elaborado PPP naquele ano.

É importante buscar mais elementos para compreender de que consiste os PPP das escolas, por isto, a Questão 16 indaga sobre a forma e as pessoas envolvidas na elaboração do PPP: “ Qual das alternativas abaixo melhor representa a forma como foi desenvolvido o atual PPP da escola?”, trazendo as seguintes opções de respostas:

- (A) A partir do modelo dos anos anteriores e do regimento escolar;
- (B) A partir do modelo encaminhado pela Secretaria de Educação;
- (C) Pela equipe de professores e técnicos da escola;
- (D) Por mim, com base em minha experiência anterior;
- (E) Os professores elaboraram uma proposta e, com base nela, escrevi a versão final;
- (F) Não sei como foi desenvolvido.

O gráfico a seguir demonstra que a maioria dos respondentes indicou a alternativa C, com 39,4% dos casos, de que o PPP foi desenvolvido pela equipe de professores e técnicos da escola, mas verifica-se que este é um percentual baixo para uma ação tão primordial e estruturante da escola, o que não é mais alarmante do que o dado trazido pela parcela de respondentes que indicou a alternativa B, com 18,3% apontando que o PPP foi elaborado a partir do modelo encaminhado pela Secretaria de Educação, e ainda 34,1% indicando que o PPP foi criado com base no modelo dos anos anteriores, o que pode significar que ele pode ter sido repetidamente utilizado ao longo dos anos, sem maiores alterações ou especificações diferentes de um ano para outro.

GRÁFICO 16: QUAL DAS ALTERNATIVAS MELHOR REPRESENTA A FORMA COMO FOI DESENVOLVIDO O ATUAL PPP DA ESCOLA? (QUESTÃO 16, BLOCO 2)



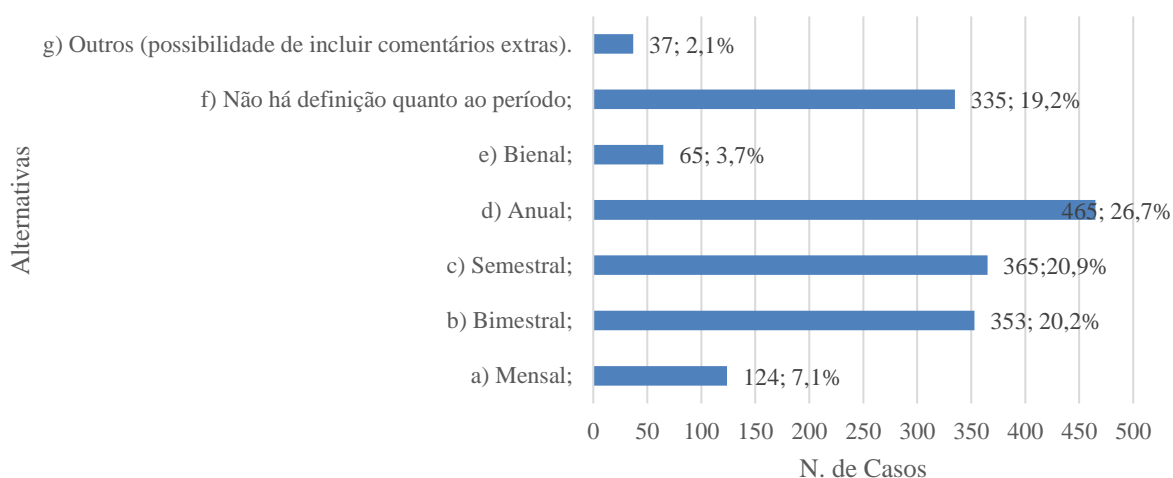
FONTE: A autora.

Cruzando os dados das respostas indicadas na alternativa B, quanto ao modelo encaminhado pela Secretaria de Educação, vale destacar que a região Sul foi a que mais teve incidência por esta indicação (27,1%), proporcionalmente à quantidade de participantes da pesquisa nesta região, com maior quantidade de casos no Paraná, em que 29,9% dos respondentes apontaram que o PPP foi feito a partir do modelo encaminhado pela Secretaria da Educação, em contraste com a região Nordeste, de menor incidência (11,2%), com destaque para Pernambuco, em que apenas 2,5% das escolas indicaram esta afirmativa.

A questão 17, com o enunciado: “qual a periodicidade das discussões sobre o eixo norteador (concepções, prioridades, objetivos) do PPP da escola?”, evidencia que a maioria dos respondentes afirmou que o eixo norteador do PPP é discutido anualmente, com 465

casos, ou 26,7% do total de participantes, seguido pela alternativa que indica discussões bimestrais (20,2%) e que não há definição quanto ao período (19,2%). Sendo estas as maiores incidências de respostas, contrasta-se esta constatação com o trazido pela Questão 15, em que 29,4% dos respondentes afirmaram não ter elaborado PPP no ano em questão (2018).

GRÁFICO 17: PERIODICIDADE DAS DISCUSSÕES SOBRE O EIXO NORTEADOR DO PPP (QUESTÃO 17, BLOCO 2)



FONTE: A autora.

As discussões sobre o eixo norteador do PPP de fato podem variar conforme a demanda de cada escola, suas especificidades sociais, culturais, seu envolvimento com a comunidade e as relações entre estudantes, professores e gestores, não havendo uma definição legal ou uma recomendação sobre este período, porém, compreende-se que ter uma percepção quanto a esta frequência de discussões, significa também ter uma percepção mais concreta sobre a autonomia de gestão didática e pedagógica da escola, já que são nestas reuniões em que as discussões coletivas encaminhariam as propostas e projeções de gastos para viabilizar as atividades didáticas do cotidiano da escola.

Neste sentido, quanto mais frequente as discussões – ao menos sobre o eixo norteador do PPP –, maior presume-se a participação e auto-gestão no plano didático da escola (como indicaria o objetivo legal do PDDE). Esta compreensão é evidenciada pelo dado de que das escolas que responderam (na Questão 15) que haviam elaborado PPP naquele ano (1.231, ou 70,6% da amostra), a grande maioria delas indicou que as discussões do PPP ocorriam bimestralmente, semestralmente ou até anualmente (somando 937), além de que as

escolas que indicaram (na Questão 16) que o PPP foi elaborado pela equipe de professores e técnicos da escola, são as mesmas, em sua maioria, que também indicaram maior periodicidade de discussões (bimestrais e semestrais). Os casos que mais apontaram por “anual”, haviam indicado que o PPP foi elaborado a partir do modelo de anos anteriores:

QUADRO 2: COMPARAÇÃO ENTRE QUESTÕES 16 E 17, BLOCO 2, SOBRE A FORMA COMO O PPP FOI DESENVOLVIDO E A PERIODICIDADE DAS DISCUSSÕES SOBRE SEU EIXO NORTEADOR

		17. Qual a periodicidade das discussões sobre o eixo norteador (concepções, prioridades, objetivos) do PPP da escola?							Total
		a) Mensal;	b) Bimestral;	c) Semestral;	d) Anual;	e) Biental;	f) Não há definição quanto ao período;	g) Outros	
16. Qual das alternativas melhor representa a forma como foi desenvolvido o atual PPP da escola?	a) A partir do modelo dos anos anteriores e do regimento escolar;	25	119	112	191	21	119	3	590
	b) A partir do modelo encaminhado pela Secretaria da Educação;	23	50	94	68	13	61	4	313
	c) Pela equipe de professores e técnicos da escola;	69	161	143	179	27	86	14	679
	d) Por mim, com base em minha experiência anterior;	0	0	0	3	0	0	1	4
	e) Os professores elaboraram uma proposta e, com base nela, escrevi a versão final;	5	12	9	11	1	8	1	47
	f) Não sei como foi desenvolvido;	0	7	6	10	3	58	12	96
	g) Outros (possibilidade de incluir comentários extras).	1	1	0	0	0	1	2	5
Total		123	350	364	462	65	333	37	1734

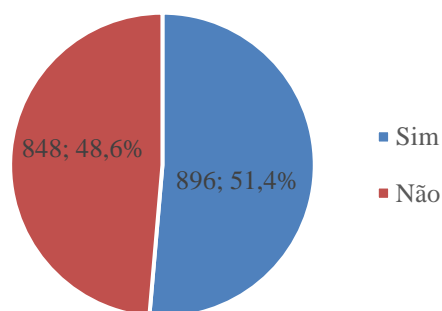
FONTE: A autora.

Quanto às regiões geográficas, a região Sul foi a que indicou menor periodicidade das discussões sobre o eixo norteador do PPP, em consonância com os dados apontados anteriormente, pelas Questões 15 e 16, e, novamente, a região Centro-Oeste destaca-se como a com maior periodicidade de discussões (somando os casos que indicaram reuniões mensais, bimestrais e semestrais e comparando com as demais regiões), com 55,8% das indicações dos respondentes. As modalidades que indicaram maior frequência destas discussões, somando maioria de respostas em “mensais”, “bimestrais” e “semestrais”, foram escolas de EJA, com 53,5%, e escolas de ensino em tempo integral, com 52,9%.

A última questão da enquete que diz respeito ao PPP buscou indagar se nele constam planos de gastos para concretizar seus objetivos, perguntando, na Questão 18: “No PPP, há

planejamento orçamentário para viabilizar seus objetivos?”. A resposta obtida, conforme o gráfico apresentado a seguir, foi que pouco mais da metade das escolas participantes da enquête (51,4%, 896 casos) apresenta planejamento orçamentário em seu PPP, para sua viabilização.

GRÁFICO 1: NO PPP, HÁ PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO PARA VIABILIZAR SEUS OBJETIVOS? (QUESTÃO 18, BLOCO 2)



FONTE: A autora.

O cruzamento de dados entre as respostas obtidas destaca novamente a região Sul, neste caso, como aquela com menor incidência de indicação de planejamento orçamentário para viabilizar os objetivos do PPP, com 35,0% dos casos, em contraste novamente com a região Centro-Oeste, de maior incidência, em que 68,3% dos respondentes indicaram a existência de planejamento orçamentário, incluído no PPP.

Outro ponto a analisar na Questão 18 é dado pela seguinte pergunta: há relação entre os que mais contribuem e os que mais/menos planejam o uso dos recursos financeiros? Conforme o cruzamento de dados, pode-se dizer que sim, já que a região Sul foi comprovada como a região mais arrecadadora (maior incidência de respostas da Questão 6, Bloco 1, com 46,7% dos casos afirmando que a escola conta com os recursos provenientes de contribuições espontâneas e doações), apesar de ser a que menos apresenta planejamento orçamentário o PPP de suas escolas.

Finalmente, vale retomar as questões introdutórias deste subitem, em conclusão, no esforço de sintetizar as respostas trazidas pelos dados aqui apresentados: a “auto-gestão” escolar, objetivada pelo PDDE, pode ocorrer sem tratar do PPP e sem fomentá-lo? Esta é a questão trazida neste subitem. Quantas escolas possuem PPP? Quem elabora o PPP de acordo

com os respondentes? Com qual frequência são atualizados? O PPP prevê planejamento orçamentário para realizar seus objetivos? O PDDE menciona a importância do PPP?

Uma quantidade significativa de respondentes afirmou que suas escolas elaboraram PPP no ano de 2018 (1.231 casos), equivalente a 70,6% dos respondentes, mas tendo em vista o dado trazido pela Questão 3, em que 63,9% (1.114) dos respondentes afirmaram que houve falta de recursos financeiros para viabilizar os projetos pedagógicos da escola, podemos constatar que mesmo que a escola conte com planejamento orçamentário minimamente organizado e projetado para efetivar suas propostas pedagógicas, ela não possui autonomia de gestão financeira para concretizá-las.

Compreende-se que o objetivo legal do PDDE quanto a contribuir com auto-gestão da escola no plano didático está intrinsicamente ligado ao Projeto Político Pedagógico (PPP) da escola. Esta associação está dada na própria relação entre didática e pedagogia, que mesmo na compreensão comum e generalizada sobre estes dois conceitos, pode-se identificar que a didática se ocuparia dos métodos de ensino, destinados a colocar em prática as concepções, teorias e diretrizes da pedagogia, ou seja, a didática trata diretamente dos processos de ensino e aprendizagem do dia a dia da escola, que é conteúdo de seu planejamento pedagógico. Portanto, mesmo que de uma maneira simplificada, pode-se identificar a relação de interdependência entre o plano didático e o PPP da escola, sendo que para a existência de um plano didático (mais prático) é necessário a existência de um projeto pedagógico (mais teórico, norteador da prática).

Pode-se concluir destacando a importância que deve ser dada pelos órgãos centrais, durante a formação e capacitação dos sujeitos que lidam com os recursos financeiros da escola, quanto ao papel do PPP e sua centralidade para o desenvolvimento da auto-gestão escolar em seu plano didático, a fim também de que os saldos do PDDE não fiquem paralisados nas contas bancárias e que as escolas utilizem seus recursos de maneira mais autônoma, com maior participação e envolvimento da comunidade na elaboração de projetos específicos às suas próprias demandas e prioridades, tanto infraestruturais, quanto didático-pedagógicas, o que depende não apenas de maior aporte financeiro, mas de uma revitalização do próprio conceito do PPP, uma formação mais arraigada e substancial sobre sua importância para o organismo da escola e para a concretização de seus objetivos políticos e pedagógicos, fomentando e valorizando discussões a este respeito, com espaços de formação continuada,

especialmente entre docentes, mas também para toda a comunidade escolar (estudantes, pais/responsáveis e funcionários) sobre a concepção, a construção do PPP e sua relevância para o desenvolvimento dos alunos e da escola.

10. Verificação e análises dos desdobramentos das políticas de descentralização de recursos financeiros para escolas em outros países (similares à proposta do PDDE)

Corroborando com o argumento de que o incremento ou o definhamento do PDDE não está de fora de um movimento global, de forças conflitantes dentro do Estado – no caso do atual contexto, um movimento de financeirização do capital –, estudos da Unesco (MORDUCHOWICZ, 2010, DEFFOUS, 2011; SOUTO, PINKASZ, SOURROUILLE, 2015; SOUTO, 2016) demonstram como programas similares ao PDDE foram implementados nas últimas duas décadas, em países de diferentes continentes do globo: Sri Lanka, Gana, Indonésia, Lesoto, Nicarágua, Honduras, El Salvador e Guatemala, como parte de uma política mais ampla de descentralização educacional e em resposta à demanda por educação gratuita, como iniciativa à abolição de cobranças de taxas escolares, conforme objetivos desenhados pela “comunidade multilateral de desenvolvimento, especialmente o Banco Mundial, que influenciou amplamente essas reformas em países como Gana e Nicarágua. O apoio financeiro do Banco Mundial facilitou a implementação da nova política nesses países” (DEFFOUS, 2011, p. 10, tradução livre).

Os nomes dos programas, similares ao PDDE, em âmbito internacional, que podem corresponder à importantes fontes para estudos futuros são: *The Capitation Grant Scheme (CGS)* em Ghana, o *Scholarships and Grants Program (SGP)* e o *School Improvement Grants Program (SGP)* na Indonésia, o *Free Primary Education (FPE)* em Lesoto, o *Autonomous Schools Program (ASP)* na Nicarágua e o *Educational Quality Inputs (EQI)*, no Sri Lanka, conforme estudos da UNESCO/IIEP (2011), assim como outros estudos mais recentes (UNESCO/IIEP, 2016) que trazem dados sobre o *Programa Hondureño de Educación Comunitaria (PROHECO)*, de Honduras, o *Programa Nacional de Autogestión para el Desarrollo Educativo (PRONADE)*, da Guatemala, o chamado *Escuelas Autónomas*, da

Nicarágua, assim como o *Subvención Escolar Preferencial*, do Chile, e, finalmente, o *Fondo de Servicio Educativo*, da Colômbia.

Tais programas foram parte do pacote de empréstimo financeiro do Banco Mundial (BM) e dos compromissos que os países aderentes deste pacote deveriam cumprir perante às exigências do BM, como visto na revisão de literatura sobre a origem histórica conjuntural do PDDE.

Os estudos demonstram que nestes países (UNESCO/IIEP, 2011), os recursos financeiros descentralizados transferidos para a escola também corresponderam ao fortalecimento da autonomia e ao envolvimento de famílias e comunidades na gestão escolar – com exceção da Nicarágua, pois os estudos em questão identificaram que ao deixar de cobrar contribuições financeiras das famílias, estas demonstraram perda de interesse ou menor participação dos processos escolares. Nos demais países, foi detectado que envolver as famílias na gestão financeira dos recursos transferidos pelo governo (através de comitês e divulgando relatórios financeiros) e em qualquer outra atividade escolar que envolva uso de recursos (como dia de concertos musicais ou eventos esportivos), podem ser formas efetivas de aumentar o interesse das famílias na vida da escola e da educação de suas crianças (DEFFOUS, 2011, p. 28).

Os estudos da Unesco nestes países também apontam que recursos muito pequenos devem ser revistos, como no caso de Gana ou Lesoto, pois foi identificado que o ônus da carga de trabalho para prestação de contas é maior do que os benefícios trazidos pelos gastos, apontando que os governos, ao desenharem tais políticas, deveriam considerar não apenas o número de alunos das escolas, mas outros fatores, que não prejudicassem escolas pequenas:

Uma sugestão poderia ser fornecer a cada escola, além de uma quantia fixa por aluno matriculado, uma subvenção fixa, independentemente do tamanho, para abordar o fato de que muitos custos fixos são amplamente independentes do tamanho da escola, evitando situações em que as escolas menores se beneficiem menos. (...) Além de que políticas e procedimentos devem ser simples: O caso de Gana, e mais especificamente o de Sri Lanka, mostraram que, quando os procedimentos são muito complexos e detalhados, isso pode levar a fundos não gastos. Além disso, os estudos de caso revelaram que escolas carentes e pequenas são as que sofrem mais devido à falta de recursos e competências. Uma solução poderia ser desenvolver procedimentos diferenciados que exigem menos carga de trabalho para pequenas escolas rurais e para escolas recebendo uma quantia muito pequena de fundos (DEFFOUS, 2011, p. 28, tradução livre).

É evidente que os motivos da formulação de tais políticas e o contexto em que elas foram implementadas diferem de um país para outro, mas os estudos apontados pela revisão

bibliográfica da tese demonstram que as orientações do BM na década de 1990, assim como da Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL), influenciaram na criação de políticas similares ao PDDE em outros países em desenvolvimento, países membros da OCDE, como Chile e Colômbia, dentre outros, sendo que os reflexos destas políticas, dadas as devidas diferenças de contexto, giram em torno das mesmas identificações: recursos insuficientes, dificuldades com procedimentos burocráticos complexos, mas, ao mesmo tempo, potencial envolvimento de participação das comunidades na gestão financeira das escolas.

Ao tentar responder sobre o interesse do Estado com relação à criação e implementação de um programa como o PDDE ao longo de mais de vinte anos, a série histórica trouxe evidências quanto ao dispêndio da União para com o Programa, mostrando que representou uma média de 2,0% para o MEC (entre 2001 e 2018), 6,1% dentre as ações do FNDE (1997-2017) e uma média de 14,3% em relação ao valor executado pelos demais programas da Autarquia (1997-1997), o que correspondeu a menos da metade do segundo maior programa do FNDE, o PNAE. Valores os quais a análise aponta como insuficientes, quando em comparação à responsabilidade da União para com a educação básica, à relevância do PDDE para a operação diária das escolas em todo país, tendo em mente que é a única política pública federal que envia dinheiro diretamente para as escolas de educação básica do Brasil, sendo que a enquete demonstrou que em quase metade delas, o PDDE é a única fonte de recursos das escolas, que não possuem recursos próprios ou transferidos dos governos municipais ou estaduais.

Em conclusão deste subitem, ao identificar que em outros países a literatura também aponta para insuficiência dos recursos de políticas similares ao PDDE, mas indica seu potencial em promover maior equidade entre escolas de diferentes realidades socioeconômicas, reflete-se sobre a necessidade de dialogar os dados encontrados pela série histórica com a revisão de literatura, com base em dissertações e teses que também se debruçaram sobre este tema, para buscar sintetizar as conclusões de outras pesquisas sobre o interesse do Estado para tais políticas de descentralização de recursos financeiros para a escola, se esta ação é sinônimo de “desconcentração” ou de “descentralização” do poder.

Referências

ABRAMOWICZ, Mere. Avaliação, tomada de decisões e políticas: subsídios para um repensar. **Estudos em Avaliação Educacional**. São Paulo, Fundação Carlos Chagas, n. 10, 1994.

ADRIÃO, Theresa. PORTELA, Romualdo de O. (org.). **Gestão, financiamento e direito à educação**: análise da Constituição Federal e da LDB. São Paulo: Xamã, 2007.

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

ADRIÃO, Theresa; PERONI, Vera Maria Vidal. **Programa Dinheiro Direto na Escola**: uma proposta de redefinição do papel do Estado na Educação. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2007a. Disponível em: <http://www.publicacoes.inep.gov.br/portal/download/473>. Acesso em 01 mar. 2017.

ADRIÃO, Theresa; PERONI, Vera Maria Vidal. (org.). **O público e o privado na educação**: interfaces entre estado e sociedade. São Paulo: Xamã, 2005.

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

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

ARENDT, Hannah. **The Promise of Politics**. New York: Schocken Books, 2005.

ARENDT, Hannah. **Crises da República**. Trad. José Volkmann. 2.ed. São Paulo: Editora Perspectiva, 2004.

ARENDT, Hannah. **O Que é Política?** Trad. Reinaldo Guarany. 6.ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.

ARRETCHE, Marta. Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas. In: BARREIRA, Maria Cecília Roxo Nobre & CARVALHO, Maria do Carmo Brant (org.). **Tendências e Perspectivas na Avaliação de Políticas e Programas Sociais**. São Paulo: IEE/PUC, 2001.

AVELAR, Marina. O público, o privado e a despolitização nas políticas educacionais. In: CASSIO, F. (org.). **Educação contra a barbárie**: por escolas democráticas e pela liberdade de ensinar. São Paulo: Boitempo, 2019, p. 73-83.

BAKER, B. D. **Does money matter in education?** Washington, DC: The Albert Shanker Institute, 2012.

BAKER, B. D.; WELNER, K. G. **Evidence and Rigor**: a call for the U.S. Department of Education to embrace high quality research. Estados Unidos: National Education Policy Center, 2011.

BALL, Stephen John. **Educational reform**: a critical and post-structural approach. Buckingham: Open University Press, 1994.

BARROSO, J. O Estado, a educação, e a regulação das políticas públicas. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 26, n. 92, p. 725-754, out. 2005.

BATISTA, Pablo Aguiar Castro. **Descentralização financeira para as escolas da educação básica pública**: uma análise do PDDE na escola estadual cidade Modelo no período de 2012 a 2015. Dissertação (Mestrado em Educação) – Instituto de Ciências da Educação, Universidade Federal do Pará, Belém (PA), 2018.

BOBBIO, Norberto. **A Teoria das Formas de Governo**. Brasília: UnB, 1980. Tradução de Sérgio Bath.

BOBBIO, Norberto. **Estado, governo e sociedade**: para uma teoria geral da política. São Paulo: Paz e Terra, 1987.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**: uma defesa das regras do jogo. São Paulo: Paz e Terra, 1986. Tradução de Marco Aurélio.

BOBBIO, Norberto. **Os intelectuais e o poder**: dúvidas e opções dos homens de cultura na sociedade contemporânea. São Paulo: Editora UNESP, 1997.

BOURDIEU, Pierre. Le champ scientifique. In: ORTIZ, Renato (org.). **Bourdieu – Sociologia**. São Paulo: Ática. Coleção Grandes Cientistas Sociais, vol. 39, 1983, p. 122-155. Tradução de Paula Montero.

BOWE, R.; BALL, S.; GOLD, A. **Reforming education & changing schools**: case studies in policy sociology. London: Routledge, 1992.

BRANCO, Mylene Mariani Pereira. **Programa Dinheiro Direto na Escola**: o papel das Unidades Executoras na gestão de escolas públicas do município de Araçatuba/SP. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Católica Dom Bosco, Campo Grande, 2006.

BRASIL, INEP. **Relatório do 2º ciclo de monitoramento das metas do PNE – 2018**. Brasília/DF: Inep, 2019.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988

BRASIL. **Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009**, dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica e dá outras providências.

BRASIL. **Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação PNE. Brasília, DF: Subchefia Para Assuntos Jurídicos da Casa Civil, Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm. Acesso em 01 dez. 2019.

BRASIL. **Lei nº 9394, de 20 de dezembro de 1996**. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília, DF: Subchefia Para Assuntos Jurídicos da Casa Civil, Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394compilado.htm. Acesso em: 01 dez. 2019.

BRASIL. MEC/FNDE. **Prestação de contas ordinárias anual**: relatório de gestão do exercício de 2010. Brasília: FNDE, 2011a. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/relatorios/relatorios-de-gestao>. Acesso em 01 maio 2018.

BRASIL. MEC/FNDE. **Prestação de contas ordinárias anual**: relatório de gestão do exercício de 2011. Brasília: FNDE, março/ 2012, atualizada em maio/2012. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/relatorios/relatorios-de-gestao>. Acesso em 01 maio 2018.

BRASIL. MEC/FNDE. **Relatório de gestão do FNDE – 2012**. Brasília: FNDE, 2013a. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/relatorios/relatorios-de-gestao>. Acesso em 01 maio 2018.

BRASIL. MEC/FNDE. **Relatório de gestão do FNDE-2013**. Brasília: FNDE, 2014. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/relatorios/relatorios-de-gestao>. Acesso em 01 maio 2018.

BRASIL. MEC/FNDE. **Relatório de Gestão do FNDE-2014**. Brasília: FNDE, 2015. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/relatorios/relatorios-de-gestao>. Acesso em 01 maio 2018.

BRASIL. MEC/FNDE. **Ações complementares ao PDDE**. Brasília: FNDE, 2013b. Disponível em: <http://cursos.fnde.gov.br/mdl07/pdf/UnidadeIV.pdf>. Acesso em 01 maio 2015.

BRASIL. MEC/FNDE. **Boletim Informativo** nº1. Edição 5, Ano 2. Brasília, maio 2017b.

BRASIL. MEC/FNDE. **Especificação Técnica do Índice de Desempenho da Gestão Descentralizada do PDDE (IDEGES-PDDE)**. Brasília. Diretoria de Ações Educacionais (DIRAE). Fevereiro, 2018b.

BRASIL. MEC/FNDE. **Guia de Orientações para aquisição de materiais e bens e contratação de serviços com recursos do PDDE**. Brasília: MEC, FNDE, 2011b.

BRASIL. MEC/FNDE. **Módulo PDDE**. Secretaria de Educação a Distância – 3. ed., atual. – Brasília: MEC, FNDE, 2010b.

BRASIL. MEC/FNDE. **Relatório de Atividades de 1997**. Brasília, fevereiro de 1998. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/relatorios/relatorios-de-atividades>. Acesso em maio 2018.

BRASIL. MEC/FNDE. **Relatório de Atividades de 1998**. Brasília, 1999. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/relatorios/relatorios-de-atividades>. Acesso em 01 maio 2018.

BRASIL. MEC/FNDE. **Relatório de Atividades de 1999**. Brasília, 2000. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/relatorios/relatorios-de-atividades>. Acesso em 01 maio 2018.

BRASIL. MEC/FNDE. **Relatório de Atividades de 2000**. Brasília, 2001. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/relatorios/relatorios-de-atividades>. Acesso em 01 maio 2018.

BRASIL. MEC/FNDE. **Relatório de Atividades de 2001**. Brasília, 2002. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/relatorios/relatorios-de-atividades>. Acesso em 01 maio 2018.

BRASIL. MEC/FNDE. **Relatório de Atividades de 2002**. Brasília, 2003. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/relatorios/relatorios-de-atividades>. Acesso em 01 maio 2018.

BRASIL. MEC/FNDE. **Relatório de Atividades FNDE 2003**. Brasília, 2004. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/relatorios/relatorios-de-atividades>. Acesso em 01 maio 2018.

BRASIL. MEC/FNDE. **Relatório de Atividades FNDE 2004**. Brasília, 2005. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/relatorios/relatorios-de-atividades>. Acesso em 01 maio 2018.

BRASIL. MEC/FNDE. **Relatório de Atividades FNDE 2005**. Brasília, 2006. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/relatorios/relatorios-de-atividades>. Acesso em 01 maio 2018.

BRASIL. MEC/FNDE. **Relatório de Atividades FNDE 2006**. Brasília, 2007. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/relatorios/relatorios-de-atividades>. Acesso em 01 maio 2018.

BRASIL. MEC/FNDE. **Relatório de gestão 2009**. Brasília: FNDE, março de 2010a. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/relatorios/relatorios-de-atividades>. Acesso em 01 maio 2018.

BRASIL. MEC/FNDE. **Relatório de Gestão do FNDE 2015**. Brasília: FNDE, 2016a. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/relatorios/relatorios-de-gestao>. Acesso em 01 maio 2018.

BRASIL. MEC/FNDE. **Relatório de Gestão do FNDE 2016**. Brasília: FNDE, 2017a. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/relatorios/relatorios-de-gestao>. Acesso em 01 maio 2018.

BRASIL. MEC/FNDE. **Relatório de Gestão do FNDE 2017**. Brasília: FNDE, 2018a. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/relatorios/relatorios-de-gestao>. Acesso em 01 maio 2018.

BRASIL. MEC/FNDE. **Relatório de gestão do FNDE: exercício de 2007**. Brasília: FNDE, 2008a. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/relatorios/relatorios-de-atividades>. Acesso em 01 maio 2018.

BRASIL. MEC/FNDE. **Relatório de gestão do FNDE: exercício de 2008**. Brasília: FNDE, 2009. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/relatorios/relatorios-de-atividades>. Acesso em 01 maio 2018.

BRASIL. MEC/FNDE. **Relatório de Gestão FNDE 2018**. Brasília: FNDE, 2019. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/relatorios/relatorios-de-gestao>. Acesso em 01 nov. 2019.

BRASIL. MEC/FNDE. **Resolução nº 12, de 10 de maio de 1995**. Institui o PDDE e dá outras providências.

BRASIL. MEC/FNDE. **Resolução nº 19 de 15 de maio de 2008**. 2008b. Dispõe sobre os processos de adesão e habilitação e as formas de execução e prestação de contas referentes ao PDDE, e dá outras providências.

BRASIL. MEC/FNDE. **Resolução/CD/FNDE nº 10, de 18 de abril de 2013**. 2013c. Dispõe sobre os critérios de repasse e execução do PDDE, em cumprimento ao disposto na Lei 11.947, de 16 de junho de 2009.

BRASIL. MEC/FNDE. **Resolução/CD/FNDE nº 15, de 10 de julho de 2014**, 2014b. Dispõe sobre as prestações de contas das entidades beneficiadas pelo PDDE e suas ações agregadas.

BRASIL. MEC/FNDE. **Resolução/CD/FNDE nº 8, de 16 de dezembro de 2016**. 2016b. Altera as Resoluções n.º 10, de 18 de abril de 2013, e 16, de 9 de dezembro de 2015, e dá outras providências.

BRASIL. MEC/Fundescola. RODRIGUES, M.M., GIÁGIO, M. (org.). **Guia de Consulta para o Programa de Apoio aos Secretários Municipais de Educação – PRASEM**. Brasília: FUNDESCOLA/MEC, 2001.

BRASIL. MEC/SEB. **Pradime: Programa de Apoio aos Dirigentes Municipais de Educação**. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica – Brasília, DF: Ministério

da Educação, 2006. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Pradime/cader_tex_3.pdf>. http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Pradime/cader_tex_3.pdf. Acesso em 01 jan. 2020.

BRASIL. MEC/Secretaria de Educação Especial. **Dificuldades acentuadas de aprendizagem**: Deficiência múltipla. Brasília, 2006.

BRASIL. SASE/MEC. Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino. Diretoria de Articulação com os Sistemas de Ensino. ABICAIL, C.A.; CURY, C.R.J.C.; DOURADO, L.F.; OLIVEIRA, R. L. P. **Instituir um Sistema Nacional de Educação**: agenda obrigatória para o país. Brasília: SASE/MEC, 2015.

BRUNI, A.L. **SPSS**: guia prático para pesquisadores. São Paulo: Atlas, 2012.

BUENO, Belmira Oliveira. Financiamento da educação e associações de pais e mestres. **Revista da ANDE**. Brasília, n. 15, p. 11-16, 1995.

BURAKI, GISLAINE. **A gestão democrática e os Conselhos Escolares na rede pública municipal de ensino de Cascavel - PR**: implantação, limites e possibilidades. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Estadual do Oeste do Paraná, Cascavel, 07 mar. 2017.

CAMARGO, Rubens Barbosa de et. al. Problematização da qualidade em pesquisa de custo-aluno-ano em escolas de educação básica. **Relatório de Pesquisa**. Brasília: INEP, 2006.

CAMARGO, Rubens Barbosa de. Sobre o financiamento no plano de desenvolvimento da educação. **Cadernos de Pesquisa**. São Paulo, v. 38, n. 135, p. 817-839, 2008.

CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO A EDUCAÇÃO (vários colaboradores). **Educação de qualidade**: quanto custa esse direito? São Paulo, Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2010.

CAPOCCHI, Eduardo Rodrigues. **Avaliações em larga escala e políticas de responsabilização na educação**: evidências de implicações indesejadas no Brasil. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.

CARDOSO, José Carlos Martins. **O PPDE como Instrumento de Democratização da Gestão Escolar no Pará**. Dissertação (Mestrado em Educação) – Instituto de Ciências da Educação da Universidade Federal do Pará, Belém, 2010.

CARNOY, Martin. **Educação, economia e estado**: base e superestrutura: relações e mediações. São Paulo: Cortez: Autores Associados, 1984. Tradução de Dagmar M. L. Zibas.

CARVALHO, Maria do Carmo B. Avaliação participativa, uma escolha metodológica. In: RICO, E. M. (org.). **Avaliação de políticas sociais**: uma questão em debate. São Paulo: Cortez, 1998.

CASSIO, F. (org.). **Educação contra a barbárie**: por escolar democráticas e pela liberdade de ensinar. São Paulo: Boitempo, 2019.

CAVALCANTI, Cacilda Rodrigues. **Tensões federativas no financiamento da educação básica**: equidade, qualidade e coordenação federativa na assistência técnica e financeira da União. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação da Universidade Federal de Minas Gerais, 2016.

CHAVES, V. L. J. O ensino superior privado-mercantil em tempos de economia financeirizada. In: CASSIO, F. (org.). **Educação contra a barbárie**: por escolar democráticas e pela liberdade de ensinar. São Paulo: Boitempo, 2019, p. 67-72.

CHESNAIS, François. **A mundialização do capital**. São Paulo: Xamã, 1996.

CORONEL, Fábio Reis. **Programa Dinheiro Direto Na Escola (PDDE)**: o processo de gestão da escola pública da rede estadual de Campo Grande, MS (2002-2005). Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Católica Dom Bosco, Campo Grande, 2006.

COSTA, Frederico L; CASTANHAR, José Cesar. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. **VII Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de La Administración Pública**, Lisboa, Portugal, 8-11 out. 2002.

COSTA, V. L. C. Financiamento e gasto com ensino médio no Brasil. **Em Aberto**, Brasília, v. 18, n. 74, p. 72-80, dez. 2001.

COTTA, Tereza C. Metodologias de avaliação de programas e projetos sociais: análise de resultados e de impacto. **Revista do Serviço Público**. São Paulo, ano 49, n. 2, abr.-jun. 1998.

COUTINHO, Carlos Nelson. **A democracia como valor universal**. Livraria Temas de Ciências Humanas, 1980.

CRUZ, Flávio da. (org.) VICCARI JUNIOR, Adauto; GLOCK, José O.; HERZMANN, Nélio; BARBOSA, Rui R. N. Comentários à Lei nº 4320: Normas Gerais de Direito Financeiro, Orçamentos e Balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Comentários ao Substituto do Projeto de Lei nº 135/96. São Paulo: Atlas, 1999.

CRUZ, Rosana Evangelista da. Os recursos federais para o financiamento da educação básica. **FINEDUCA**. v. 2, n. 7, 2012.

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

CUNHA, José Marcos P.; RUS PEREZ, José Roberto; AIDAR, Tirza. Proposta metodológica de elaboração de indicador educacional sintético para os municípios. **Revista Brasileira de Estudos de População**, v. 18, n. 1/2, jan.-dez. 2001.

CUNHA, Maria Couto (org.). **Gestão Educacional nos Municípios**. Salvador: EDUFBA, 2009.

CURY, Carlos Roberto Jamil. **Educação e direito à educação no Brasil**: um histórico pelas constituições. Belo Horizonte: Mazza Edições, 2014.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Estado e Políticas de Financiamento em educação. In: Educação Escolar: os desafios da qualidade. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 100 – especial, p. 641-1274. out. 2007.

DAHL, R. **Who governs?** Democracy and Power in an American City. New Haven: Yale University Press, 1961.

DANCEY, C.; REIDY, J. **Estatística sem Matemática para Psicologia**: usando SPSS para Windows. 5ª Ed. Porto Alegre: Armed, 2013.

DAVIES, N. Levantamento bibliográfico sobre financiamento da educação no Brasil de 1988 a 2014. **Educação em Revista**, Marília, v. 15, n. 1, p. 91-162, jan.-jun. 2014.

DAVIES, Nicholas. Números da educação: o que revelam e escondem. **RevistAleph**, Ano XIII, n. 27, p. 67-94, dez. 2016.

DEFFOUS, E. **Can school grants lead to school improvement?** An overview of experiences of five countries. Unpublished manuscript. In collaboration with Anton De Grauwe and Candy Lugaz. Paris, UNESCO-IIEP, 2011.

DEMO, Pedro. **Educação, Avaliação Qualitativa e Inovação**. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2012.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 19ª ed. São Paulo: Editora Jurídico Atlas, 2006.

DRAIBE, S.M. As políticas sociais brasileiras: Diagnósticos e perspectivas. In: IPEA/PLAN. **Para a década de 90**: prioridades e perspectivas de políticas públicas Brasília, Instituto de Planejamento Econômico e Social, 1990. p. 1-66.

DRAIBE, S.M. O Welfare State no Brasil: características e perspectivas. **Ciências Sociais Hoje**. 1989, São Paulo, ANPOCS/Vértice, p. 13-61.

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

FARENZENA, Nalú. **A política de financiamento da educação básica**: rumos da legislação brasileira. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2006.

FARENZENA, Nalú. **Diretrizes da política de financiamento da educação básica brasileira**: continuidades e inflexões no ordenamento constitucional-legal (1987-1996). Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2001.

FARENZENA, Nalú. **Nas pegadas do salário-educação**: um olhar sobre sua repartição entre esferas de governo. *Textura*, v. 19, n. 40, maio-ago. 2017

FARENZENA, Nalú. Relações intergovernamentais nas políticas de educação básica no Brasil: a assistência da União aos governos subnacionais em foco. **Revista Uruguaya de Ciencia Política**, Montevideú, v. 21, n. 1, p. 183-202, 2012.

FARENZENA, Nalú; VIEIRA, Sofia Lerche (org.). **Custos e condições de qualidade da educação em escolas públicas**: aportes de estudos regionais. Brasília: INEP, 2005.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta. A política de avaliação de políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. São Paulo, v. 20 n. 59, out. 2005.

FERRAZ, C. R. A.; ARAÚJO, M. V. e CARREIRO L. R. R. Inclusão de crianças com Síndrome de Down e paralisia cerebral no ensino fundamental I: comparação dos relatos de mães e professores. **Rev. bras. educ. espec.**, v. 16, n. 3, p. 397-414, 2012.

FERREIRA, Cristiane Gomes. **O Programa Mais Educação na perspectiva da gestão escolar: a dinâmica da tomada de decisão e a gestão participativa**. Dissertação (Mestrado em Educação e Contemporaneidade) – Universidade do Estado da Bahia, Salvador, 2012.

FERREIRA, Sergio Ricardo. **Financiamento da educação como indutor de política curricular**: análise a partir da implantação do Programa Ensino Médio Inovador no Paraná. Dissertação (Mestrado em Educação) – Setor de Educação da Universidade Federal do Paraná, 2015.

FIELD, A. **Descobrendo a Estatística Utilizando o SPSS**, 2 ed., Porto Alegre: Artmed, 2009.

FIGUEIREDO, A. Princípios de Justiça e avaliação de Políticas. **Lua Nova**, São Paulo, n. 39, 1997.

FIGUEIREDO, Marcus Faria; FIGUEIREDO, Argelina Maria Cheibub. Avaliação política e avaliação de políticas: um quadro de referência teórica. In: **Anal. e Conj.**, Belo Horizonte, v. 4, n. 3, p. 107-127, set.-dez. 1986.

FONTES, Virgínia. **O Brasil e o capital-imperialismo**: teoria e história. Rio de Janeiro: EPSJV/Editora UFRJ, 2010. Disponível em: http://resistir.info/livros/brasil_capital_imperialismo.pdf. Acesso em: 28 jul. 2016.

FORTUNATO, Ivan; SHIGUNOV NETO, Alexandre (org.). **Método(s) de pesquisa em educação**. São Paulo: Edições Hipótese, 2018.

FRANÇA, Magna. **Gestão educacional nos anos 90**: um estudo sobre a descentralização financeira. Doutorado em Educação. Universidade Federal do Rio Grande do Norte, 2001.

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

FREIRE, Paulo. **Pedagogia do Oprimido**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2011, 50ª ed.

FREIRE, Paulo. **Educação como prática da liberdade**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1967.

FREIRE, Paulo. **Política e Educação**. Cortez Editora. 5ª ed. 2001.

FREITAS, Carmen Laenia Almeida Maia De. **A influência da política de financiamento da educação**: os programas federais na gestão escolar. Dissertação (Mestrado em Educação e Ensino) – Universidade Estadual do Ceará, Limoeiro do Norte, 2016.

FREITAS, Maria de Fatima Quintal de. Dimensões da exclusão e da participação na vida cotidiana: perspectiva da psicologia social comunitária latino-americana. In Schmidt, M. Auxiliadora; Stoltz, Tania (org.) **Educação, Cidadania e Inclusão Social**. Curitiba: Aos Quatro Ventos, 2006, p. 104-114.

FREITAS, Maria de Fatima Quintal de. Psicologia Social Comunitária como politização da vida cotidiana: desafios à prática em comunidade. In: STELLA, Cláudia (org.). **Psicologia Comunitária**: contribuições teóricas, encontros e experiências. Petrópolis/RJ: Editora Vozes, 2014.

FRIGOTTO, G. O enfoque da dialética materialista histórica na pesquisa educacional. In: FAZENDA, Ivani Catarina Arantes (Org.). **Metodologia da Pesquisa Educacional**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 1997.

GATTI, Bernardete Angelina. **Grupo focal na pesquisa em Ciências sociais e humanas**. Brasília: Líber Livro, 2005.

GENTILI, Pablo Antonio Amadeo. O discurso da “qualidade” como nova retórica conservadora no campo educacional. IN GENTILI, Pablo e SILVA, Tomaz (org.). **Neoliberalismo, qualidade total e educação**. Petrópolis/RJ: Vozes, 1995.

GON, Simone Andréa. **Gestão dos recursos financeiros transferidos para a escola pública**: um estudo sobre as escolas municipais de ensino fundamental de Campinas/SP - 2009/2010. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Estadual de Campinas, 2012.

GOUVEIA, A. B.; POLENA, A. Financiamento da educação e indicadores de qualidade: um estudo exploratório de seis municípios brasileiros. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação - RBP AE**, v. 31, p. 255-273, 2015.

GOUVEIA, A. B.; SOUZA, A. R. Os desafios atuais referentes ao financiamento de uma educação de qualidade. **Fineduca - Revista de Financiamento da Educação**, v. 2, p. 1-17, 2012

GOUVEIA, A. B.; SOUZA, A. R.; SCHNEIDER, G. Índice de Condições de Qualidade educacional: metodologia e indícios. **Estudos em Avaliação Educacional**. São Paulo, v. 22, n.48, jan.-abr. 2011.

GOUVEIA, Andréa Barbosa. SOUZA, Ângelo Ricardo. Perspectivas e desafios no debate sobre financiamento e gestão da educação: da CONAE a um novo PNE. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 31, n. 112, p. 789-807, jul.-set. 2010.

GOUVEIA, Andréa Barbosa. SOUZA, Ângelo Ricardo. TAVARES, Thaís Moura. (org.). **Conversas sobre financiamento da educação no Brasil**. Curitiba: Ed. da UFPR, 2006. p. 249-282.

GOUVEIA, Andrea Barbosa; DRAGONE, A. A. (Org.); SOUZA, A. R. (Org.). **Efetividade das políticas educacionais nos sistemas de ensino brasileiro**: leituras a partir do Índice de Condições de Qualidade (ICQ). 1. ed. Curitiba: Appris, 2016. v. 1. 184 p.

GRAMSCI, Antonio. **Concepção Dialética da História**. 10. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1995.

GRAMSCI, Antonio. **Maquiavel, a política e o Estado moderno**. 7. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1989.

GRAMSCI, Antonio. **Escritos Políticos**, vol. 1. Lisboa: Seara Nova, 1976.

GRAMSCI, Antonio. **Escritos Políticos**, vol. 2. Lisboa: Seara Nova, 1977a.

GRAMSCI, Antonio. **Escritos Políticos**, vol. 3. Lisboa: Seara Nova, 1977b.

GRAMSCI, Antonio. **Escritos Políticos**, vol. 3. Lisboa: Seara Nova, 1978.

GRAMSCI, Antonio. **Os intelectuais e a organização da cultura**. 4.ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1982.

GRUPPI, Luciano. **O conceito de hegemonia em Gramsci**. 2.ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.

GRUPPI, Luciano. **Tudo começou com Maquiavel**: a concepção do Estado em Marx, Engels, Lênin e Gramsci. Trad. e edição de Dario Canari. Porto Alegre: L&PM Editores Ltda, 1980.

GUEDES, Odilon. **Orçamento Público e cidadania**. São Paulo: LF Editora, 2013.

HARVEY, David. **O novo imperialismo**. São Paulo: Loyola, 2013.

JANUZZI, Paulo M. Uso, mau uso e abusos de indicadores sociais na formulação e avaliação de políticas públicas municipais. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro 36(1):51-72, Jan./Fev. 2002.

JANUZZI, Paulo M. Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil. **Revista do Serviço Público**. Brasília 56 (2): 137-160 abr.-jun. 2005.

JANUZZI, Paulo de Martino. Avaliação de programas sociais: conceitos e referenciais de quem a realiza. *Est. Aval. Educ.*, São Paulo, v. 25, n. 58, p. 22-42, maio/ago. 2014.

JESUS, Wellington Ferreira de. **Os fundos constitucionais e o financiamento da educação básica brasileira**: das origens ao FUNDEB. Curitiba: CRV, 2016.

JIL, Juca. **Financiamento da educação e gestão democrática**: um estudo acerca do Conselho do FUNDEF, no âmbito da União. Tese de Doutorado. Faculdade de Educação da USP. São Paulo, 2007.

JINKINGS, I.; DORIA, K.; CLETO, Murilo (org.). **Por que gritamos golpe?** Para entender o impeachment e a crise. São Paulo: Boitempo, 2016.

JOHN, P. Why study urban politics? In: Davies, J. e Imbroscio, D. (org.) **Theories of urban politics**. Nova Iorque: Sage, 2011.

JUNIOR, Antonio Alves de Siqueira. **A autonomia financeira em escolas públicas do Distrito Federal**: explicações e implicações nas falas dos gestores. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade de Brasília, 2002.

KALAM, Roberto Jorge Abou. **Financiamento público da educação: implementação de políticas e implicações na gestão escolar**: o Programa Dinheiro Direto na Escola. Dissertação Mestrado em Educação. Universidade Federal de Juiz De Fora, Juiz de Fora, 2011.

KÖRBES, C. **As implicações da gestão democrática e gerencial nas experiências curriculares no Ensino Médio**. Universidade Federal do Paraná: Relatório parcial de conclusão do pós-doutorado em Educação. 2016.

LIBÂNEO, José Carlos; OLIVEIRA, João Ferreira; TOSCHI, Mirza Seabra. **Educação escolar**: políticas, estrutura e organização. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2003.

LIBÂNEO, José Carlos. **Organização e Gestão da Escola**: teoria e prática. 6. Edição. São Paulo: Heccus, 2015.

LIBÂNEO, J. C.; FREITAS, R. A. M. da M. (org.). **Políticas educacionais neoliberais e escola pública**: uma qualidade restrita de educação escolar [livro eletrônico]. 1ª ed. – Goiânia: Editora Espaço Acadêmico, 2018. Disponível em:

<https://pt.scribd.com/document/387039305/Políticas-Educacionais-Neoliberais-e-Impacto-Nas-Escolas>. Acesso em 01 out. 2018.

LIMA, Iana Gomes de. **As ações do Estado brasileiro na educação básica**: uma análise a partir do Sistema de Avaliação da Educação Básica. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2016.

MAAR, W. L. **O que é Política**. São Paulo. Brasiliense, 1993.

MAFASSIOLI, Andréia da Silva. 20 anos do Programa Dinheiro Direto na Escola: um olhar crítico sobre as interferências na gestão escolar e financeira pública. **Fineduca – Revista de Financiamento da Educação**, Porto Alegre, v. 5, n. 12, 2015. Disponível em: <http://seer.ufrgs.br/fineduca>. Acesso em 01 mar. 2017.

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

MAQUIAVEL, Nicolau. **O Príncipe**. Trad. de Maurício Santana Dias. São Paulo: Penguin Classics Companhia das Letras, 2010.

MARINHEIRO, Edwylson De Lima. **O Programa Dinheiro Direto na Escola e a democratização da gestão escolar no município de Londrina – PR**. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2016.

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

MARTINS, P. S.; PINTO, J. M. R. Como seria o financiamento de um Sistema Nacional de Educação na Perspectiva do Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova. **Jornal de Políticas Educacionais**, n. 14, jul.-dez. 2013, p. 03-16.

MARTINS, Paulo de Sena. O financiamento da educação no Legislativo. **FINEDUCA**. v. 2, n. 8, 2012.

MARX, Karl. **Contribuição à crítica da economia política**. 2 ed. São Paulo: Expressão Popular, 2008.

MARX, Karl. Para a crítica da economia política. In MARX, K. **Manuscritos econômico-filosóficos e outros textos escolhidos**. São Paulo: Abril Cultural, 1974.

MARX, Karl.; ENGELS, Friedrich. **A ideologia alemã**. São Paulo: Boitempo, 2007.

MARX, Karl.; ENGELS, Friedrich. **O manifesto comunista**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1998.

MARX, Karl. **Crítica da filosofia do direito de Hegel**. 1843. 2.ed. São Paulo: Boitempo, 2010.

MELCHIOR, José Carlos de Araújo. Financiamento da Educação: subsídios à Constituinte. **Fineduca – Revista de Financiamento da Educação**, Porto Alegre, v. 1, n. 1, 2011. Disponível em <http://seer.ufrgs.br/fineduca>. Acesso em 01 jan. 2020.

MILER, Emerson Souza. **O papel do conselho deliberativo da comunidade escolar-CDCE no controle social do Programa Dinheiro Direto na Escola- PDDE em escolas da educação básica no município de São José dos Quatro Marcos-MT**. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade do Estado de Mato Grosso, Cáceres, 2017.

MILLS, C. **A Elite do Poder**. Rio de Janeiro: Zahar Ed., 1981.

MONTERO, Maritza. **La participación**: significado, alcances y limites, 1996.

MONTERO, Maritza. **Teoría e práctica de la psicología comunitária**. 1ª. Ed. Buenos Aires: Paidós, 2003.

MORAES DE SOUZA, Lincoln. Comentando as classificações de políticas públicas. **Revista Cronos**, v. 11, n. 1, p. 161, 4 out. 2016.

MORDUCHOWICZ, Alejandro. **Asignación de recursos en sistemas educativos descentralizados de América Latina**. 1a ed. – Buenos Aires: Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación IPE-UNESCO, 2010.

MOREIRA, Ana Maria de Albuquerque. **A gestão de recursos financeiros na escola**: o caso do Programa Dinheiro Direto na Escola. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade de Brasília, 1999.

MOREIRA, Ana Maria de Albuquerque. Gestão financeira descentralizada: uma análise do Programa Dinheiro Direto na Escola. **Fineduca – Revista de Financiamento da Educação**, Porto Alegre, v.2, n.1, 2012.

MOREIRA, Ana Maria de Albuquerque. Gestão Financeira na Escola Pública: o caso do PDDE. **Em Aberto**, Brasília, v. 18, n. 74, p. 149-150, dez. 2001.

NASCIMENTO, Luciane da Silva. **Financiamento e Participação Democrática na Educação**: A relação entre o Programa Dinheiro Direto na Escola e o Plano de Desenvolvimento da Educação. Dissertação (Mestrado em Educação, Cultura e Comunicação) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), Rio De Janeiro, 2010.

NETTO, J. P. Relendo a Teoria Marxista da História. In: SAVIANI, D.; LOMBARDI, J. C.; SANFELICE, J. L. (org..). **História e História da Educação**: o debate teórico-metodológico atual. Campinas – SP: Autores Associados, 2000.

OCDE, **Education at a Glance 2017**. OCDE Publishing, 2017. Disponível em: https://www.oecd-ilibrary.org/education/education-at-a-glance-2017_eag-2017-enhttps://www.oecd-ilibrary.org/education/education-at-a-glance-2017_eag-2017-en. Acesso em 01 jul. 2018.

OCDE, **Education at a Glance 2019**. OCDE Publishing, 2019. Disponível em: https://read.oecd-ilibrary.org/education/education-at-a-glance-2019_f8d7880d-en#page1. Acesso em 01 jan. 2019.

OCDE. **Education at a Glance 2016**. OCDE Publishing, 2016. Disponível em: http://www.oecd-ilibrary.org/education/education-at-a-glance-2016_eag-2016-en. Acesso em 01 jan. 2019.

OLIVEIRA, J. F.; CAMARGO, R. B.; CRUZ, R.; GOUVEIA, A. B. Gestão democrática e qualidade de ensino em escolas de educação básica. **Retratos da Escola**, v. 3, p. 149-162, 2009.

OLIVEIRA, Luís Batista de. **O Impacto de ações do Programa Dinheiro Direto na Escola em indicadores educacionais**. Universidade de Brasília – UNB. Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade – FACE. Brasília, 2017.

OLIVEIRA, Marcia Lucas de. **Financiamento do Programa Mais Educação no Município de São Gonçalo nos anos 2010, 2011 e 2012**. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, São Gonçalo, 2018.

PAIXÃO, Gleice Aline Miranda Da. **Escola democrática: a participação dos alunos na gestão financeira da escola**. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Católica de Brasília, 2012.

PALUMBO, Dennis. A abordagem de política pública para o desenvolvimento político na América Latina. In: **The public policy in America: government in action**. Tradução de Adriana Farah. 1994.

PARO, V. H. **Diretor escolar: educador ou gerente?** São Paulo: Cortez, 2015.

PARO, V. H. **Escritos sobre educação**. São Paulo: Xamã, 2001.

PARO, V. H. **Gestão escolar, democracia e qualidade do ensino**. São Paulo, SP: Ática, 2007.

PERONI, Vera Maria Vidal. As redefinições da relação público/privado e implicações para a democratização da educação. **Inter-ação** (UFG), v. 35, p. 1-17, 2010.

PERONI, Vera Maria Vidal. As Relações entre o Público e o Privado nas Políticas Educacionais no Contexto da Terceira Via. **Currículo sem Fronteiras**, v. 13, p. 234-255, 2013.

PINTO, José Marcelino de Rezende. Dinheiro traz felicidade? A relação entre insumos e qualidade na educação. **Arquivos Analíticos de Políticas Educativas**, v. 22, n. 19, 14 abr. 2014, p. 1-20. Disponível em: <https://epaa.asu.edu/ojs/article/download/1378/1223>. Acesso em 01 jan. 2020.

PINTO, José Marcelino de Rezende. **Os recursos para a educação no Brasil no contexto das finanças públicas**. 1. ed. Brasília: Plano, 2000.

PINTO, José Marcelino de Rezende. A política recente de fundos para o financiamento da educação e seus efeitos no pacto federativo. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 100, out. 2007.

PINTO, José Marcelino de Rezende. **Administração e Liberdade**: um estudo do Conselho de Escola à luz da teoria da ação comunicativa de Jürgen Habermas. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade de Campinas, 1994.

PINTO, José Marcelino de Rezende. Uma análise da destinação dos recursos públicos, direta ou indiretamente, ao setor privado de ensino no Brasil. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 37, n. 134, p. 133-152, jan.-mar. 2016.

PINTO, José Marcelino de Rezende. Verdades e mentiras sobre o financiamento da educação. In: CASSIO, F. (org.). **Educação contra a barbárie**: por escolas democráticas e pela liberdade de ensinar. São Paulo: Boitempo, 2019, p. 59-66.

PINTO, José Marcelino de Rezende. **O custo de uma educação de qualidade**. São Paulo: Xamã, 2008.

PORTELA, Eunice Nobrega. **A política de descentralização de recursos públicos na educação e seus reflexos na gestão de qualidade do ensino municipal**. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Católica de Brasília, 2006.

POWELL, R. A.; SINGLE, H. M. Focus groups. **Internacional Journal of Quality in Health Care**, v. 8, n. 5, p. 499-504, 1996.

REIS, Antonio Claudio Andrade dos. **O FNDE e os recursos públicos da educação básica, suas formas de controle e intervenção**: o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) no Estado do Pará. Tese (Doutorado em Educação) – Instituto de Ciências da Educação da Universidade Federal do Pará, Belém, 2019.

RESENDE, F. Federalismo fiscal: em busca de um novo modelo. In: Oliveira, R.P.; Santana, W. (org.). **Educação e Federalismo no Brasil**: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília, DF: UNESCO, 2010. p. 71-88.

RISCAL, Jose Reinaldo. **Mapeamento Quantitativo Dos Impactos Da Gestão Democrática No Desempenho Das Escolas Públicas No Ideb 2013**. Dissertação (Mestrado em educação) – Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2016.

RODRIGUES, Lea. Análises de conteúdo e trajetórias institucionais na avaliação de políticas públicas sociais: perspectivas, limites e desafios. **CAOS – Revista Eletrônica de Ciências Sociais**. São Paulo, n. 16, mar. 2011. p. 55 – 73.

ROIO, Marcos Del. Gramsci e a emancipação do subalterno. **Revista Sociologia Política**. Curitiba, n. 29, p. 63-78, nov. 2007.

RUS PERES, José Roberto. Por que pesquisar implementação de políticas educacionais atualmente. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 31, n. 113, p. 1179-1193, out.-dez. 2010.

SANTANA, Kátia de Cássia. **Efeitos do Programa Dinheiro Direto na Escola na gestão escolar**. Dissertação (Mestrado em educação) – Universidade Federal de Viçosa, 2011.

SANTOS, Inalda Maria dos. **A política de descentralização do financiamento do ensino fundamental e sua repercussão nas unidades escolares: um estudo sobre o Programa Dinheiro Direto na Escola**. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2001.

SANTOS, Inalda Maria dos. Política de financiamento da educação e participação da comunidade na gestão da escola. **RBPAE**, v. 2, n. 2, p. 315-329, jul./dez. 2006. Disponível em: <http://seer.ufrgs.br/rbpae/article/viewFile/18887/11001>. Acesso em 01 ago. 2017.

SCHNEIDER, G. As ações do governo federal no âmbito das condições materiais e estruturais da escola: uma problematização a partir do conceito de justiça social. Tese (Doutorado em Educação) – Setor de Educação da Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2014.

SCHNEIDER, G.; GOUVEIA, A. B. Qualidade da Escola: uma proposta de índice de condições materiais de escolas a partir dos dados contextuais do SAEB. **RBPG. Revista Brasileira de Pós-Graduação**, v. 8, p. 59-82, 2011.

SCORZAFAVE, L.G., DORIGAN, T.A., FERREIRA, J.N. Efeito das políticas de bonificação aos professores sobre a desigualdade de proficiência no ensino fundamental. **Anais do XLIII Encontro Nacional de Economia**. ANPEC – Associação Nacional dos Centros de Pós-Graduação em Economia, 2016.

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

SILVA, Adriana Zanini da. **A descentralização de recursos financeiros e a organização do trabalho pedagógico: o caso de Santo André**. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

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

SILVA, Luizete Cordovil Ferreira da. **Estado e políticas de gestão financeira para a escola pública: a autonomia da escola no PDDE**. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Pará, Belém, 2005.

SILVA, Mauri Antonio da (org.). Crítica à privatização do Ensino Superior no Brasil. Florianópolis: **Em Debate**, 2013. Disponível em: <https://issuu.com/editoriaemdebate/docs/mauri-silva-ok>. Acesso em 01 ago. 2018.

SILVA, Teresa Lúcia. **A descentralização de recursos financeiros como indutor da gestão democrática**: estudo sobre as escolas municipais de São Carlos, SP. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2009.

SILVA FILHO, Geraldo Pereira da. **A gestão financeira na escola pública do Distrito Federal**: avanços ou contradições? Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade de Brasília, Brasília, 2019.

SIQUEIRA JR., Antônio Alves de. Autonomia financeira nas escolas públicas do Distrito Federal: explicações e implicações nos documentos e nas falas dos gestores. **Linhas Críticas**, Brasília, v. 10, n. 18, p. 101-116, jan./jun. 2004. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/linhascriticas/issue/view/199>. Acesso em 01 ago. 2017.

SOUSA, M. Zákia. Avaliação do rendimento escolar como instrumento de gestão educacional. In: Oliveira, Dalila Andrade (org.). **Gestão democrática da educação: desafios contemporâneos**. Petrópolis: Vozes, 1997.

SOUSA, M. Zákia. Possíveis impactos das políticas de avaliação no currículo escolar. **Cadernos de Pesquisa**, n. 119, jul. 2003.

SOUSA, Sandra Zákia Lian. Avaliação e gestão da educação básica no Brasil: da competição aos incentivos. In: DOURADO, Luiz Fernandes. **Políticas e Gestão da Educação no Brasil: novos marcos regulatórios?** São Paulo: Xamã, 2009. p. 31-45.

SOUTO, M.S (org.). **Transferencias directas a escuelas: reflexiones sobre prácticas en América Latina**. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación IPE-Unesco, 2016.

SOUTO, M.S., PINKASZ, D., SOURROUILLE, F. **Transferencias financieras a escuelas y el derecho a la educación**: el caso del Programa Hondureño de Educación Comunitaria. 1a ed., Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación IPE-Unesco, Tegucigalpa: Universidad Pedagógica Nacional Francisco Morazán. Instituto de Investigación y Evaluación Educativas y Sociales, 2015. Disponível em: http://ceppe.uc.cl/images/articulo/Transferencias_a_Escuelas_AL.pdf Acesso em 20 abr. 2020.

SOUZA, Ângelo Ricardo de. **A escola por dentro e por fora: a cultura da escola e o programa de descentralização financeira em Curitiba/PR**. Dissertação (Mestrado em Educação) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2001.

SOUZA, Ângelo Ricardo de; GOUVEIA, Andrea Barbosa; SILVA, Mônica Ribeiro da; SCHWENDLER, Sônia de Fátima. Gestão democrática da escola pública. In: SOUZA, Ângelo Ricardo de (org.). **Coleção gestão e avaliação da escola pública**. Curitiba: UFPR, 2005.

SOUZA, Lanara G. Avaliação de políticas educacionais: contexto e conceitos em busca da avaliação pública. In: LORDÊLO, JAC., DAZZANI, M. V., (org.). **Avaliação educacional: desatando e reatando nós**. Salvador: EDUFBA, 2009. 349 p.

SOUZA, Vanuza Aparecida de. **O PDE-Escola na versão PDDE Interativo: aproximações e/ou distanciamentos da gestão democrática da escola**. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2018.

SPECK, Raquel Angela. **Regulação das políticas educativas, Banco Mundial e PDDE interativo: a intensificação do controle sobre os resultados no contexto da gestão escolar**. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Estadual de Maringá, Maringá, 2018.

STONE, C. **Urban regimes and the capacity to govern: a political economy approach**. *Journal of Urban Affairs*, Vol. 15 (1), 1993.

STREMEL, Silvana. **A constituição do campo acadêmico da política educacional no Brasil**. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Estadual de Ponta Grossa, 2016.

TITOTO, Sheule Anne Labre. **Desafios e conquistas da utilização do Programa Dinheiro Direto na Escola pelas instituições de ensino municipais e estaduais do sudoeste goiano**. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal de Goiás, Jataí, 2019.

TONET, Ivo. Educação e ontologia marxiana. **Revista HISTEDBR Online**, Campinas, número especial, p. 135-145, abr. 2011. *Revista LABOR* nº 13, v. 1, 2015.

TONET, Ivo. **Método científico: uma abordagem ontológica**. São Paulo: Instituto Lukács, 2013.

TREVISAN, Andrei P.; BELLEN, Hans M. Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção. **Revista de Administração de Pública**. Rio de Janeiro, 42(3): 529-50, maio-jun., 2008.

VALENTE, Lúcia de Fátima. **Permanências e Mudanças na Organização do Trabalho Escolar nas Geraes: uma análise do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) e do PDE-Escola**. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2011.

VÁSQUEZ RIVERA, Carlos. El refortalecimiento como herramienta de trabajo comunitario. In: ZAMBRANO, A., BERROETA, H. (org.). **Teoría y práctica de la acción comunitária**. Santiago: RiL Editores, 2012, p. 257-276.

VÁSQUEZ, Adolfo Sánchez. **Filosofia da práxis**. Tradução de Luiz Fernando Cardoso. 2 ed. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1977.

VERHINE, R.E. Custo-Aluno-Qualidade em Escolas de Educação Básica – 2ª Etapa. **Relatório Nacional de Pesquisa**. Brasília: Inep, 2006.

VIANA, Mariana Peleje. **Gestão dos recursos financeiros descentralizados destinados às escolas públicas de São Paulo**: seus montantes, processos participativos e procedimentos legais e administrativos envolvendo sua execução. Trabalho de Conclusão de Curso (TCC). Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo (USP). São Paulo, 2010.

VIANA, Mariana Peleje. **Recursos financeiros descentralizados para a escola: uma política pública necessária**. Dissertação. Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo, 2015. Disponível em: <https://teses.usp.br/teses/disponiveis/48/48134/tde-05042016-131507/pt-br.php> Acesso em 29 nov. 2020.

VIANA, Mariana Peleje. Recursos financeiros transferidos diretamente às escolas públicas: quais as opiniões dos diretores de escola sobre isto? Estudo de caso em cinco escolas municipais de São Paulo. **Anais do IV Encontro da FINDEUCA**, FEUSP, 2016, p. 581-600. Disponível em: <https://fineduca.org.br/2016/12/13/anais-do-iv-encontro-da-associacao-nacional-de-pesquisa-em-financiamento-da-educacao/https://fineduca.org.br/2016/12/13/anais-do-iv-encontro-da-associacao-nacional-de-pesquisa-em-financiamento-da-educacao/>. Acesso em 01 jan. 2019.

VIANA, Mariana Peleje; CAMARGO, Rubens Barbosa de. Recursos financieros descentralizados para escuelas públicas del Brasil. Una política necessária. In. SIMÃO, Marcelo Souto (org.). **Transferencias directas a escuelas: reflexiones sobre prácticas en América Latina**. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación IPE-Unesco, 2016. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0024/002462/246258s.pdf>. Acesso em 01 out. 2018.

VIANA, Mariana Peleje. Os Recursos Financeiros Descentralizados como Indutores da Gestão Democrática e Ferramentas para a Promoção da Qualidade do Ensino. **FINEDUCA – Revista de Financiamento da Educação**, Porto Alegre, v. 7, n. 7, 2017. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.17648/fineduca-2236-5907-v7-68638>. Acesso em 01 jan. 2020.

VIANA, M. P. Gestão financeira escolar: montantes, gastos e o que diretores, coordenadores e estudantes têm a dizer sobre isso. **Revista Educação Online**, Rio de Janeiro, n. 32, set-dez 2019, p. 131-155. Disponível em: <http://educacaoonline.edu.puc-rio.br/index.php/eduonline/article/view/681> Acesso em 29 nov. 2020.

VIANA, M.P. O Programa Dinheiro Direto na Escola e a gestão financeira escolar em âmbito nacional. Tese (Doutorado em educação) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2020. Disponível em: <https://acervodigital.ufpr.br/handle/1884/69339> Acesso em 29 nov. 2020.

WEFFORT, Francisco (org.). **Os clássicos da política**. v. 1. São Paulo: Ed. Ática, 2000.

WEFFORT, Francisco (org.). **Os clássicos da política**. v. 2. São Paulo: Ed. Ática, 2001.

WOOD, Ellen M. Imperialismo excedente, guerra sem fim. In: **O império do Capital**. 1 ed., São Paulo: Boitempo, 2014.

XIMENES, S. O CAQ na meta 20 do Plano Nacional de Educação: um novo regime jurídico para a realização do padrão de qualidade do ensino. **Jornal de Políticas Educacionais**, v. 9, n. 17 e 18, jan.-jun. e ago.-dez. 2015, p. 26-3.

YANAGUITA, Adriana Inacio. **Financiamento da educação no Brasil (1990-2010): impactos no padrão de gestão do ensino fundamental**. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Marília, 2013.

ZACKSESKI, N.; RODRIGUEZ, M. C. O. F. **Gastos públicos federais regionalizados: exercícios de comparação temporal 1995-1998 e 2002**. Brasília, DF: IPEA, 2007. (Texto para Discussão, 1265).

ZAMBELLO, A. O que é política social. **Revista Agenda Política**. São Paulo, v. 4, n. 1, jan.-abr. 2016, p. 6-10.

Licença para utilização das fotos na capa e na apresentação do presente relatório: *Creative Commons*, disponível em: <https://www.shopify.com.br/burst/licencas/creative-commons> Acesso em 29 nov. 2020.