

UNIVERSIDADE MUNICIPAL DE SÃO CAETANO DO SUL
PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO MESTRADO
PROFISSIONAL

Rejane Marques Da Silva Lins

**A DESCENTRALIZAÇÃO DE RECURSOS FINANCEIROS NA
GESTÃO DA ESCOLA PÚBLICA: DESAFIOS E POSSIBILIDADES**

**São Caetano do Sul – SP
2022**

REJANE MARQUES DA SILVA LINS

**A DESCENTRALIZAÇÃO DE RECURSOS FINANCEIROS NA
GESTÃO DA ESCOLA PÚBLICA: DESAFIOS E POSSIBILIDADES**

**Trabalho Final de Curso apresentado ao
Programa de Pós-Graduação em Educação
– Mestrado Profissional – da Universidade
Municipal de São Caetano do Sul como
requisito parcial para a obtenção do título
de Mestre em Educação.**

**Área de concentração: Formação de
Professores e Gestores**

Orientador: Prof. Dr. Nonato Assis de Miranda

São Caetano do Sul – SP

2022

Ficha Catalográfica

LINS, Rejane Marques da Silva.

A descentralização de recursos financeiros na gestão da escola pública: desafios e possibilidades.

/ Rejane Marques da Silva Lins – São Caetano do Sul - USCS, 2022.
143 p.

Orientador: Prof. Dr. Nonato Assis de Miranda.

Dissertação (mestrado) – USCS, Universidade Municipal de São Caetano do Sul, Programa de Mestrado em Educação, 2022.

1. PDDE 2. Descentralização. 3. Recurso Financeiro. 4. Gestão Democrática. 5. Universidade Municipal de São Caetano do Sul-USCS.

I. Miranda, Nonato Assis de. II. Universidade Municipal de São Caetano do Sul, Programa de Pós-Graduação em Educação. III. Título.

Reitor da Universidade Municipal de São Caetano do Sul

Prof. Dr. Leandro Campi Prearo

Pró-reitora de Pós-graduação e Pesquisa

Prof.^a Dra. Maria do Carmo Romeiro

Gestão do Programa de Pós-graduação em Educação

Prof. Dr. Nonato Assis de Miranda

Profa. Dra. Ana Sílvia Moço Aparício

Trabalho Final de Curso defendido e aprovado em 02/05/2022 pela Banca Examinadora constituída pelos docentes:

Prof. Dr. Nonato Assis de Miranda (USCS)

Prof. Dr. Paulo Sérgio Garcia (USCS)

Prof. Dr. Paulo Henrique Arcas (UFLA)

Dedico este trabalho ao meu pai
Alexandre (*in memoriam*).

AGRADECIMENTOS

Agradeço ao meu pai Alexandre, pessoa alegre, altruísta. Meu amigo de todas as horas, meu mestre, por viver com muita leveza.

Aos meus filhos Bruno, Victor e Lucas por fazerem parte da minha vida.

Ao meu orientador, Prof. Dr. Nonato Assis de Miranda, por suas orientações e sugestões ofertadas durante o processo de desenvolvimento desta dissertação.

Ao Prof. Dr. Paulo Henrique Arcas e ao Prof. Dr. Paulo Sérgio Garcia por participarem da banca de qualificação e da banca de defesa e por contribuírem com considerações relevantes à realização desta pesquisa.

Às diretoras que se dispuseram a participar desta pesquisa, trazendo contribuições importantes referentes à educação básica do município de Santo André.

*A escola não transforma a realidade, mas
pode ajudar a formar os sujeitos capazes
de fazer a transformação, da sociedade,
do mundo, de si mesmo...*

Paulo Freire (1984).

RESUMO

Esta dissertação apresenta os resultados de uma pesquisa que teve como questionamento: como o diretor de escola gerencia os recursos financeiros face às demandas da escola, quais são esses recursos e como definir prioridades dentro de um espectro democrático? O objetivo geral foi o de analisar as políticas públicas de repasse financeiro diretamente à escola na perspectiva da gestão democrática. A pesquisa partiu do pressuposto que o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), recurso financeiro alocado diretamente na escola, é um possível potencializador da gestão democrática, em relação à partilha de poder nos processos decisórios da unidade escolar. Para tal, realizou-se uma pesquisa qualitativa que teve como procedimentos metodológicos a análise documental e a aplicação de um questionário qualitativo respondido por 11 (onze) diretoras de escola da Rede Municipal de Santo André. A coleta de dados deu-se por meio de formulário on-line (*Google Forms*). Os depoimentos das diretoras foram transcritos e analisados na perspectiva da Análise de Conteúdo e do referencial teórico que trata do assunto. Os resultados evidenciam que os diretores de escola possuem algumas fragilidades para o planejamento, execução e prestação de contas do PDDE em duas vertentes: i) sob os aspectos operacionais – falta de tempo para a execução da verba, dificuldades no manejo das verbas divididas em capital e custeio; dificuldades na guarda de documentação, bem como no preenchimento e recolhimento destes documentos; ii) sob os aspectos interacionais relacionados à participação dos professores, funcionários e pais e/ou responsáveis – falta de tempo destes para participar das reuniões que decidem o gasto da verba; apatia de alguns professores que se recusam a participar; falta de conhecimento de alguns professores e pais e/ou responsáveis. Conclui-se que há a necessidade de o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) rever alguns procedimentos e processos para facilitar o uso do dinheiro sem, contudo, descaracterizar a importância da prestação de contas; no que tange ao município de Santo André, em específico, verifica-se a necessidade de formar os futuros diretores em relação ao passo a passo exigido pelo FNDE que tangencia alguns conhecimentos da área contábil e arregimentar formações voltadas à reflexão da gestão democrática enquanto instrumento para fomentar a participação de todos os atores da unidade escolar. Ao analisar as problemáticas arguidas no decorrer da pesquisa e na coleta de dados, decidiu-se propor um produto de intervenção com base em pressupostos formativos, destacando a seguinte tríade: aquisição de conhecimento (dados operacionais), reflexão e ação para minimizar problemas já existentes e antecipar possíveis fragilidades como a falta de tempo e participação ativa dos sujeitos da comunidade escolar.

Palavras-chave: PDDE. Descentralização. Recurso Financeiro. Gestão Democrática. Santo André.

ABSTRACT

This dissertation presents the results of a research that had the following question: how does the school principal manage financial resources in the face of school demands, what are these resources and how to define priorities within a democratic spectrum? The general objective was to analyze the public policies of financial transfer directly to the school from the perspective of democratic management. The research started from the assumption that the Dinheiro Direto na Escola Program (PDDE), a financial resource allocated directly to the school, is a possible potentiator of democratic management, in relation to the sharing of power in the decision-making processes of the school unit. To this end, a qualitative research was carried out, which had as methodological procedures the document analysis and the application of a qualitative questionnaire answered by 11 (eleven) school directors from the Santo André Municipal Network. Data collection took place through an online form (Google Forms). The directors' statements were transcribed and analyzed from the perspective of Content Analysis and the theoretical framework that deals with the subject. The results show that school directors have some weaknesses for the planning, execution and accountability of the PDDE in two aspects: I) under the operational aspects - lack of time for the execution of the budget, difficulties in managing the funds divided into capital and costing; difficulties in keeping documentation, as well as in filling and collecting these documents; ii) under the interactional aspects related to the participation of teachers, employees and parents and/or guardians – their lack of time to participate in the meetings that decide the expenditure of the budget; apathy of some teachers who refuse to participate; lack of knowledge of some teachers and parents and/or guardians. It is concluded that there is a need for the National Fund for the Development of Education (FNDE) to review some procedures and processes to facilitate the use of money without, however, detracting from the importance of accountability; with regard to the municipality of Santo André, in particular, there is a need to train future directors in relation to the step by step required by the FNDE, which touches on some knowledge of the accounting area and to regiment training aimed at reflecting on democratic management as an instrument to encourage the participation of all actors in the school unit. When analyzing the issues raised during the research and data collection, it was decided to propose an intervention product based on formative assumptions, highlighting the following triad: acquisition of knowledge (operational data), reflection and action to minimize existing problems and to anticipate possible weaknesses such as lack of time and active participation of subjects in the school community.

Keywords: PDDE. Decentralization. Financial resource. Democratic management. Santo André.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

| | |
|-------------|---|
| ADCT | Ato das Disposições Constitucionais Transitórias |
| APM | Associação de Pais e Mestres |
| BIRD | Banco Mundial de Desenvolvimento Interamericano |
| BDTD | Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações |
| BNDES | Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social |
| Capes | Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior |
| CF | Constituição Federal |
| CFP | Conselho Nacional de Secretários de Educação |
| CEP/HFA | Comitê de Ética em Pesquisa |
| CIFEB | Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade |
| CGU | Controladoria Geral da União |
| CONSED | Conselho Nacional de Secretários de Educação |
| CNPJ | Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica |
| CME | Comitê Nacional de Educação |
| CNAS | Conselho Nacional de Assistência Social |
| DCN | Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Básica |
| EFAP | Escola de Formação e Aperfeiçoamento dos Professores do Estado de São Paulo |
| EMAI | Ensino de Matemática Introdutório |
| EMEA | Escola Municipal de Educação Ambiental |
| ECA | Estatuto da Criança e do Adolescente |
| EJA | Educação de Jovens e Adultos |
| FAAP | Fundação Armando Alves Penteado |
| FNDE | Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação |
| FUNDEB | Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação |
| FUNDEF | Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério |
| FNP | Frente Nacional dos Prefeitos |
| IBGE | Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística |
| IDEB | Índice de Desenvolvimento da Educação Básica |
| IdeGES-PDDE | Índice de Desempenho da Gestão Descentralizada do PDDE |
| IDH | Índice de Desenvolvimento Humano |

| | |
|-------------|--|
| LDB | Leis de Diretrizes e Bases da Educação Nacional |
| MDE | Manutenção e Desenvolvimento do Ensino |
| MEC | Ministério da Educação e Cultura |
| MEI | Microempreendedor Individual |
| PAR | Plano de Ações Articuladas |
| PBLE | Programa Banda Larga nas Escolas |
| PDDE | Programa Dinheiro Direto na Escola |
| PDE | Plano de Desenvolvimento da Escola |
| PFCE | Programa de Fortalecimento dos Conselhos Escolares |
| PIB | Produto Interno Bruto |
| PNAE | Programa Nacional de Alimentação Escolar |
| PNAIC | Pacto Nacional Pela Alfabetização na Idade Certa |
| PNATE | Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar |
| PNBE | Programa Nacional Biblioteca da Escola |
| PNE | Plano Nacional de Educação |
| PNLD | Programa Nacional do Livro Didático |
| ProInfância | Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil |
| ProInfo | Programa Nacional de Tecnologia Educacional |
| PSA | Prefeitura de Santo André |
| PTRF | Programa de Transferência de Recursos Financeiros da Prefeitura de São Paulo |
| RLI | Receita Líquida de Impostos |
| SAEB | Sistema Nacional de Avaliação de Educação Básica |
| SIGPC | Sistema de Gestão de Prestação de Contas |
| TCU | Tribunal de Contas da União |
| UAB | Universidade Aberta do Brasil |
| UEx | Unidade Executora |
| UFABC | Universidade Federal do ABC |
| UNDIME | União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação |
| Unesco | Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura |
| Unicef | Fundo Internacional de Emergência das Nações Unidas para a Infância |
| UNINOVE | Universidade Nove de Julho |

LISTA DE FIGURAS

| | |
|---|----|
| Figura 1 – Interface inicial do PDDE interativo..... | 64 |
| Figura 2 – Vista panorâmica de Santo André..... | 82 |

LISTA DE GRÁFICOS

| | |
|--|----|
| Gráfico 1 – Idade dos participantes..... | 87 |
| Gráfico 2 – Formação acadêmica dos participantes..... | 88 |
| Gráfico 3 – Modalidades do PDDE repassadas às unidades escolares integrantes desta pesquisa..... | 94 |

LISTA DE QUADROS

| | |
|--|-----|
| Quadro 1 – Levantamento dos artigos pesquisados e selecionados na Capes | 32 |
| Quadro 2 – Levantamento dos artigos pesquisados e selecionados na BDTD | 34 |
| Quadro 3 – Despesas e não despesas com o Ensino, conforme os artigos 70 e 71 | 46 |
| Quadro 4 – Peso das principais ações da Educação Básica nas despesas executadas pelo MEC (2018) que são administradas pelo FNDE | 52 |
| Quadro 5 – Investimento em educação do município de Santo André (sem considerar o FUNDEB) | 69 |
| Quadro 6 – Metas do Plano Municipal de Educação de Santo André | 71 |
| Quadro 7 – Fases da pesquisa documental | 90 |
| Quadro 8 – Documentos analisados para fundamentar o estudo de caso | 90 |
| Quadro 9 – Categorização da pesquisa | 92 |
| Quadro 10 – Excertos da categoria: a execução do repasse financeiro e a rotina da unidade escolar – verba dividida em custeio e capital | 95 |
| Quadro 11 – Valor do repasse por unidade | 98 |
| Quadro 12 – Os procedimentos democráticos utilizados para a definição de prioridades da escola | 103 |
| Quadro 13 – Participação dos professores sobre a destinação dos valores repassados via PDDE | 105 |
| Quadro 14 – Participação dos funcionários e comunidade sobre a destinação dos valores repassados via PDDE | 107 |
| Quadro 15 – Percepção do diretor sobre a falta de participação da comunidade escolar | 108 |
| Quadro 16 – Avanços alcançados em relação aos processos que envolvem o PDDE | 110 |
| Quadro 17 – Desafios a serem superados em relação aos processos que envolvem o PDDE | 111 |
| Quadro 18 – Dados estatísticos sobre as habilidades interpessoais dos diretores da rede de Santo André | 112 |
| Quadro 19 – Esboço para os encontros – 1º etapa | 116 |

| | |
|---|-----|
| Quadro 20 – Passo 1 - Levantamento e seleção das necessidades prioritárias da unidade..... | 117 |
| Quadro 21 – Passo 2 - Realização de pesquisa de preço..... | 117 |
| Quadro 22 – Melhor proposta cotada..... | 118 |
| Quadro 23 – Aquisição e contratação de serviços..... | 119 |
| Quadro 24 – Esboço para os encontros..... | 121 |

LISTA DE TABELAS

| | |
|---|----|
| Tabela 1 – Valor fixo e per capita do PDDE..... | 58 |
| Tabela 2 – Painel Dinâmico do PDDE em 2020..... | 61 |
| Tabela 3 – Painel Dinâmico do PDDE em 2020 – Eixos Integrantes no Estado de São Paulo..... | 63 |
| Tabela 4 – Valores destinados aos programas do FNDE e repassados a Santo André em 2020/2021..... | 75 |
| Tabela 5 – Valores repassados pelo PDDE básico às escolas..... | 78 |
| Tabela 6 – Média de tempo utilizado por semana de acordo com algumas demandas..... | 86 |
| Tabela 7 – Experiência profissional das diretoras partícipes da pesquisa..... | 88 |

SUMÁRIO

| | |
|--|----|
| APRESENTAÇÃO | 18 |
| 1 INTRODUÇÃO | 21 |
| 1.1 A conceptualização da gestão democrática na descentralização de recursos financeiros | 21 |
| 1.2 Da descentralização proposta na Constituição Federal até a criação do Programa Dinheiro Direto na Escola | 24 |
| 1.3 Problemáticas, objetivos e hipóteses estabelecidas para a pesquisa | 30 |
| 1.4 Pesquisas relevantes à temática gestão democrática com foco na aplicabilidade de recursos financeiros | 31 |
| 1.5 A estrutura da dissertação | 36 |
| | |
| 2 DESCENTRALIZAÇÃO DE RECURSOS FINANCEIROS DA EDUCAÇÃO BÁSICA | 38 |
| 2.1 A descentralização dos recursos financeiros e suas leis de fomento | 38 |
| 2.2 A descentralização financeira de recursos e a criação do FUNDEB | 45 |
| 2.3 O papel do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação na descentralização dos recursos destinados à educação básica | 50 |
| 2.3.1 Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE | 53 |
| 2.3.2 Índice de Desempenho da Gestão Descentralizada do PDDE | 59 |
| 2.3.3 Eixos estruturantes do PDDE | 61 |
| 2.3.4 PDE interativo | 63 |
| 2.3.5 Os pontos frágeis do PDDE | 65 |
| | |
| 3 RECURSOS FINANCEIROS DAS ESCOLAS MUNICIPAIS DE SANTO ANDRÉ | 67 |
| 3.1 Investimento na educação pública de Santo André | 67 |
| 3.2 Plano Municipal de Educação de Santo André | 69 |
| 3.3 Verbas destinadas a Santo André em 2020/2021 | 75 |
| 3.4 Verbas destinadas para o PDDE no município de Santo André | 76 |

| | |
|---|-----|
| 4 PERCURSO METODOLÓGICO DA PESQUISA | 81 |
| 4.1 Natureza da pesquisa..... | 81 |
| 4.2 Universo de pesquisa – Município de Santo André: caracterização..... | 82 |
| 4.3 Sujeito da pesquisa – perfil do diretor de escola em Santo André..... | 84 |
| 4.3.1 Participantes da pesquisa..... | 86 |
| 4.4 Instrumentos de coleta de dados..... | 89 |
| 4.5 Procedimentos de Análise..... | 92 |
| | |
| 5 APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS E DISCUSSÕES | 94 |
| 5.1 Categoria 1: a execução do repasse financeiro e a rotina da unidade escolar..... | 94 |
| 5.2 Categoria 2: o uso do PDDE – para além da prestação de contas..... | 101 |
| 5.3 Categoria 3: os avanços e desafios a serem superados..... | 110 |
| 5.4 Plano de intervenção..... | 113 |
| | |
| 6 PRODUTO: PROPOSTA DE INTERVENÇÃO | 115 |
| 6.1 Proposta – Conhecendo o PDDE..... | 115 |
| 6.2 Proposta – Ações que visam maior adesão na participação da comunidade escolar para a tomada de decisões sobre o destino do PDDE..... | 119 |
| | |
| CONSIDERAÇÕES FINAIS | 122 |
| REFERÊNCIAS | 126 |
| APÊNDICES | 133 |

APRESENTAÇÃO

Sou nascida em São Paulo, capital, filha de dona de casa - descendente de europeus (vinda do interior de São Paulo), filha de metalúrgico - nordestino, primo de Maria Bonita, minha família tem as raízes fortes, e embora viventes no Sudeste, há ainda um traço muito forte e característico das manias, dos costumes, do “oxente” do querido nordeste. Uma família numerosa, eu cresci no meio de muitas tias, tios, primos - um pouco aqui e um pouco lá. Além disso, sou a filha mais velha em uma casa onde a presença das mulheres sempre reinou - além de mim, minhas duas irmãs (gêmeas) mais novas e minha mãe.

Apesar de não ter tido graves problemas financeiros na infância, meu pai não tinha condições de pagar escolas privadas, logo, até a graduação, sempre estudei em escola pública, sempre fui boa aluna e sempre gostei de estudar - minha primeira formação foi em Psicologia, já estava casada, à época, e já tinha um filho (o meu mais velho). Por opção, não exerci a profissão, priorizei a educação do meu menino e engravidei mais duas vezes. Quando meus filhos já estavam mais velhos (adolescentes), decidi retomar os estudos e, desta vez, cursei Pedagogia - como sempre gostei muito da relação professor e aluno, identifiquei-me com a graduação.

Decidi prestar concurso público. Minha primeira sala de aula foi na cidade de Mauá, na rede estadual. Adorei! Foi uma experiência gratificante, tenho saudades até hoje da escola, do grupo de professores. A diretora continua sendo uma fonte inesgotável de inspiração, uma excelente profissional.

Fui professora do Estado, por um tempo, depois me tornei professora na rede pública de Santo André (acumulava cargo) - acredito que a carreira do magistério não pode ser um “bico” em nossa vida -, chega um momento em que temos que escolher um lugar e nos dedicarmos a ele, por isso, exonerei o cargo do Estado e fiquei somente em Santo André, com o objetivo de fazer carreira e me dedicar com 100% à rede.

Atuei em sala aula, depois fui vice-diretora e fiquei, aproximadamente, nove anos na direção de uma escola. Durante esse período, o que mais me chamou a atenção foi à parte administrativa do funcionalismo público, sobretudo das escolas. O diretor necessita aprender saberes da área financeira, contábil, recursos humanos, precisa adquirir saberes voltados à liderança, e saber amarrar todas as

demandas com o principal - aprendizagem das crianças. Tudo sempre deve ser pensado na aprendizagem das crianças - cuidar da questão pedagógica é o primordial. Nesses anos, a aquisição das verbas sempre me gerou questionamentos sobre o que adquirir, o que priorizar, como envolver todos os atores nessas escolhas, (uma das ações mais difíceis, conseguir a participação real das pessoas), entre outras.

A minha vivência despertou-me para essa questão. Então, decidi fazer algumas especializações, mas ainda assim, faltava. Por isso, candidatei-me ao mestrado na USCS, cursei praticamente todo o curso on-line, por causa da pandemia. Logo eu que sempre amei o espaço presencial da sala de aula. Apreendi muito com as disciplinas cursadas, enriquecedor todos os momentos que tive (mesmo a distância). Com as disciplinas, leituras, discussões, o tema gerador das minhas angústias veio à tona e, por isso, a pesquisa culminou neste tema.

A pesquisa realizada ampliou (e continua a ampliar) meus conhecimentos e trouxe à tona autores e estudiosos do assunto aumentando o meu aporte, mobilizando novas construções, novos saberes – permitindo-me analisar as problemáticas arguidas com novos olhares.

1 INTRODUÇÃO

Esta introdução traz em seu bojo a linha temporal da descentralização de recursos financeiros após a Constituição Federal (CF) promulgada em 1988 (BRASIL), com ênfase na criação do Programa Dinheiro Direta na Escola (PDDE). Descreve o levantamento bibliográfico realizado para analisar a relevância do tema e ressalta em quais perspectivas se inserem os estudos mais recentes. Apresenta na sequência, o objeto de estudo, o objetivo geral e os específicos, a problemática e a hipótese do presente estudo. Por último, discorre sobre a estrutura da dissertação.

1.1 A conceptualização da gestão democrática na descentralização de recursos financeiros

A gestão democrática é arremetida não só na Constituição Federal (CF, BRASIL, 1988), mas também nas Leis de Diretrizes e Base da Educação (LDB, BRASIL, 1996), que propugna em seu artigo 14 a gestão democrática como princípio da educação nacional e, portanto, obrigatória nas instituições educacionais das redes municipais, estaduais e federais de ensino. Logo, é vetada a escolha do diretor ou secretaria de educação optar por ser ou não uma gestão ancorada nos pressupostos democráticos.

A democracia nasce do desejo de descentralizar as ações, permitindo que cada escola consiga enfrentar suas dificuldades com soluções mais próximas à sua realidade. Por isso a gestão democrática viabilizada em lei, não corresponde à igualdade de oportunidades, mas a equidade de oportunidade – sua primazia está em dar voz aos diferentes grupos que constitui o espaço escolar – dar voz aos pais, aos estudantes, aos professores e aos funcionários na tentativa de lograr discussões que possam solucionar problemas específicos. Para tanto,

[...] as instituições escolares, por prevalecer nelas o elemento humano, precisam ser democraticamente administradas, de modo que todos os seus integrantes canalizem esforços para a realização de objetivos educacionais, acentuando-se a necessidade da gestão participativa e da gestão da participação (LIBÂNEO; OLIVEIRA; TOSHI, 2012 p. 412).

Devem-se considerar três aspectos sobre a gestão democrática arrematados em lei: i) o acesso e permanência dos estudantes na escola – não basta abrir as portas da escola, é preciso pleitear condições adequadas para a permanência; para a aprendizagem, assegurando as condições de trabalho dos profissionais ali inseridos, garantindo a participação da comunidade; assegurando infraestrutura predial etc.; ii) a democratização das práticas pedagógicas – afiançar a qualidade da educação; iii) democratização dos processos administrativos – que envolve formação adequada, autonomia, condições para que o diretor e sua equipe consigam atuar de forma plena. A gestão democrática ainda logra caminho longo, contudo, percebem-se alguns avanços – apesar de haver muito por fazer (HORA, 2002).

A LDB (BRASIL, 1996) prevê a formação dos conselhos escolares, da associação de pais e mestres, dos grêmios estudantis, a fim de possibilitar a participação da comunidade nos processos decisórios. De acordo com as Diretrizes Curriculares Nacionais (DCN, BRASIL, 2013):

As decisões colegiadas pressupõem, sobretudo, que todos tenham ideia clara sobre o que seja coletivo e como se move a liberdade de cada sujeito, pois é nesse movimento que o profissional pode passar a se perceber como um educador que tenta dar conta das temporalidades do desenvolvimento humano com suas especificidades e exigências. A valorização das diferenças e da pluralidade representa a valorização das pessoas. Supõe compreender que a padronização e a homogeneização que, tradicionalmente, impregnou a organização e a gestão dos processos e procedimentos da escola têm comprometido a conquista das mudanças que os textos legais em referência definem (BRASIL, 2013, p.55).

O princípio de autonomia que subjaz a democracia amadurece conforme há a transformação dos sujeitos envolvidos no processo – para isso, é preciso conhecer a comunidade e estreitar laços, acolhê-la, saber informá-la, saber dialogar – o agir-comunicativo da gestão favorece a vontade de participação, porque traz ao sujeito o sentimento de pertencimento, de ser aceito e respeitado. Ainda de acordo com o art. 55 das DCN, a gestão democrática deve horizontalizar as relações de convivência, com vista à superação do autoritarismo e da homogeneização das ações deferidas no planejamento e na organização. A democracia visa à construção da cidadania mediante:

I – a compreensão da globalidade da pessoa, enquanto ser que aprende, que sonha e ousa, em busca de uma convivência social libertadora fundamentada na ética cidadã; II – a superação dos processos e procedimentos burocráticos, assumindo com pertinência e relevância: os planos pedagógicos, os objetivos institucionais e educacionais, e as atividades de avaliação contínua; III – a prática em que os sujeitos constitutivos da comunidade educacional discutam a própria práxis pedagógica impregnando-a de entusiasmo e de compromisso com a sua própria comunidade, valorizando-a, situando-a no contexto das relações sociais e buscando soluções conjuntas; IV – a construção de relações interpessoais solidárias, geridas de tal modo que os professores se sintam estimulados a conhecer melhor os seus pares (colegas de trabalho, estudantes, famílias), a expor as suas ideias, a traduzir as suas dificuldades e expectativas pessoais e profissionais; V – a instauração de relações entre os estudantes, proporcionando-lhes espaços de convivência e situações de aprendizagem, por meio dos quais aprendam a se compreender e se organizar em equipes de estudos e de práticas esportivas, artísticas e políticas; VI – a presença articuladora e mobilizadora do gestor no cotidiano da escola e nos espaços com os quais a escola interage, em busca da qualidade social das aprendizagens que lhe caiba desenvolver, com transparência e responsabilidade. (BRASIL, 2013, p. 78)

Embora explícito em lei, o Brasil ainda caminha no processo de inserção da democracia nas escolas, isto porque a escola pública está fundamentada sob um sistema hierárquico na condução da escola pública que coloca o diretor em dupla contradição. Se por um lado, ele é considerado a autoridade máxima na escola e, por isso, a figura que auxiliará o grupo às ações mais democráticas, permitindo e incentivando a participação da comunidade, professores e funcionários nos processos decisórios, por outro lado “[...] ele acaba se constituindo, de fato, em virtude de sua condição de responsável último pelo cumprimento da lei e da ordem na escola, em mero preposto do Estado; esta é a primeira contradição” (PARO, 2003, p. 21).

A segunda contradição está relacionada às ações administrativas diárias, se por um lado, são lhe cobradas competências técnicas e conhecimento dos métodos necessários a uma administração contemporânea, por outro lado há em muitas unidades falta de preparo (um dos motivos é a formação), falta de equipamentos adequados, falta de profissionais etc., ou seja, “[...] a precariedade das condições concretas para trabalhar no dia a dia” (PARO, 2003, p. 22).

Consonante as afirmações de Paro (2017), para Hora (2002) a democracia nas escolas ainda se estrutura sob a égide autoritarista do Estado que prioriza em suas ações a agenda econômica, comum de uma sociedade capitalista. Assim, a função social e emancipatória que deveria ser comum nos espaços escolares, por ser condicionantes dos aspectos democráticos, não são ratificadas no dia a dia, ela

é encontrada somente no discurso, pois na prática o que há é a legitimação dos grupos sociais que já detém o poder.

Isso é decorrente de matrizes autoritárias persistentes, ações pequenas naturalizadas, algumas tão enraizadas que o gestor nem percebe sua inclinação para uma atuação mais autoritária. Logo, a transformação e a articulação de novas ações também deve ser objeto de estudo do diretor, que será um referencial na escola, ao mostrar que é possível desvencilhar-se de atitudes autoritaristas.

1.2 Da descentralização proposta na Constituição Federal até a criação do Programa Dinheiro Direto na Escola

O paradigma educacional é motivo de arguições e resoluções muito antes da Proclamação da República. Os avanços mais substanciais vieram na década de 1990, com a retomada de ideias já discutidas em décadas anteriores (principalmente em 1960): educação para todos (laica, gratuita e pública), como meio para minimizar as desigualdades sociais, emancipar e dar poder de escolha a população, temáticas longevas.

Com a formulação da CF (BRASIL), em 1988, os seus idealizadores veem uma nova possibilidade de sancionar, via lei, educação com qualidade¹ para todos. A CF é um marco nesta trajetória, porque nela se explicita a educação como um direito social, elevando o seu status perante a legislação. Por passar a ser um direito que se ancora no desenvolvimento social, sua importância é igualmente considerada às necessidades básicas das pessoas – tal qual a saúde, a moradia, o trabalho etc.

A oferta de saúde, alimentação, trabalho, moradia, educação dentre outros compostos na CF (BRASIL, 1988) ressaltam o quão fundamental é dar condições para o desenvolvimento de uma nação. Para esta pesquisa, exploramos o conceito de desenvolvimento humano pautado nas citações de Rocha (2006) e Arroyo (2003) porque ambos defendem que o ponto central das discussões sobre essa temática sejam as pessoas e não o acúmulo de capital. Ressaltam que a capacidade de tomar decisões (de forma livre) deve ser um orientador para mensurar a qualidade de desenvolvimento de uma nação.

¹Para esta pesquisa considerou-se dois aspectos qualitativos da educação – o acesso, a permanência e o processo de proficiência – estabelecidos pelos dados do IDEB-2019; e o conceito de qualidade, enquanto elemento fundante do desenvolvimento do potencial humano (ROCHA, 2006).

“O desenvolvimento é definido como a ampliação das liberdades das pessoas, das escolhas reais que podem exercer para seguir o curso de vida que desejam” (ROCHA, 2006, p. 18). Condição esta que diverge de duas abordagens: i) primeira, de que o desenvolvimento ocorre com o crescimento econômico e, conseqüentemente, com o aumento do produto interno bruto (PIB); ii) segunda, o desenvolvimento de formação de capital humano (na qual a pessoa é um instrumento para o crescimento econômico e não um fim).

Arroyo (2003, p. 51) salienta ser importante:

[...] o resgate da cultura da solidariedade, que não se confunda com caridade, é central para construirmos as condições fundamentais do novo modelo de desenvolvimento, estimulando os formatos associativos [...]. A constituição de um sistema de crenças solidárias, que combine diversos produtos financeiros [...]. A identificação de cadeias e a compreensão da interação destas em arranjos econômicos locais precisam ser desenvolvidas através de metodologias que considerem o empreendedor popular como protagonista do processo organizativo econômico e social.

No Brasil, a educação e a renda se convergem (daí a necessidade de resgatar metodologias que considerem o trabalhador um protagonista), pois, a probabilidade de ter uma renda considerada ideal está condicionada ao grau de conhecimento e/ou estudo do sujeito, é muito difícil pensar em escolhas se o sujeito necessita garantir a sua sobrevivência. As liberdades individuais são premissas para entender as liberdades em cadeias. As liberdades individuais operem em círculos viciosos nas sociedades contemporâneas. Um sujeito com acesso aos bens materiais e culturais tem mais chances de cuidar de si e de sua família, atingindo um bom padrão de vida, em cadeia os seus terão maior chances de acesso e assim sucessivamente.

Rocha (2006) afirma que a liberdade das pessoas pode ser mensurada por três dimensões: a longevidade, o acesso à educação e aos bens materiais, esses três alicerces fundamentam o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). A liberdade produz poder porque dá aos sujeitos meios para participar, promove qualidade e bem-estar, faz emergir conflitos de interesses coletivos, colocando-os à discussão para possíveis resoluções.

Tanto o conceito de desenvolvimento humano como a sua medida é bastante simples, o que permite que seja medido para países, estados ou municípios – tanto que o Brasil calcula o IDH por município para toda a população ou uma parte – vide o trabalho do economista Marcelo Paixão para calcular o IDH da população negra no Brasil; e também permite que se possam calcular séries históricas e *rankings* para observar o progresso das nações em direção ao desenvolvimento (ROCHA, 2006, p. 20).

Análogo à falta de certas liberdades, o círculo vicioso causará também as privações de liberdades, por exemplo, uma pessoa que fica desempregada aumenta as suas chances de ficar em estado de desocupação conforme o tempo do desemprego (ANDRADE *et al.*, 2016). A pobreza e a falta de condições dignas retiram qualquer espectro de liberdade. Talvez, por isso, a CF (BRASIL, 1988) tenha colocado em condições igualitárias a alimentação, a moradia, o trabalho, a saúde e a educação (premissas base para viver com dignidade).

A educação desponta como elemento fundante para viver melhor, isto porque possibilita o acesso ao conhecimento, importante para o desenvolvimento do pensamento crítico, instrumento à ruptura hegemônica. Para Gadotti (2000, s/p.).

O *conhecimento* é o grande capital da humanidade. Não é apenas o capital da transnacional que precisa dele para a inovação tecnológica. Ele é básico para a sobrevivência de todos e, por isso, não deve ser vendido ou comprado, mas sim disponibilizado a todos. Esta é a função de instituições que se dedicam ao conhecimento apoiado nos avanços tecnológicos. Espera-se que a educação do futuro seja mais democrática, menos excludente.

Notoriamente, a escola não é o único lugar que propicia a obtenção ao conhecimento, mas é um dos mais importantes. Freire (1996) advoga que a educação liberta por permitir ao sujeito escolher, tornando-se o protagonista da própria vida. Aqui, não nos referimos à escolarização, a mera transmissão de conteúdos para encher receptáculos vazios, mas a construção do pensamento crítico, questionador, complexo.

Por meio da formação do sujeito social, os benefícios da ação educativa se estendem a outros domínios da prática social: o sujeito educado enfrenta de melhor maneira as situações de pobreza e desigualdade social, uma vez que contribui para o incremento do crescimento econômico no país. Um maior nível de escolaridade contribui, além disso, para a manutenção do tecido social e para a valorização da diversidade cultural. Incide, dessa maneira, na melhoria da qualidade de vida, na humanização da sociedade e pode contribuir para a diminuição das várias formas de violência, para o equilíbrio ambiental e para a melhoria das condições nutricionais e de saúde da população (ROCHA, 2006, p. 31).

Ao considerar a educação um direito social, a CF (BRASIL, 1988) tenta reparar a população negligenciada, deixada à margem, sem qualquer qualidade social. Reconhecer a importância de minimizar os problemas causados pela desigualdade social é fundamental para mudar não só a distribuição de renda de uma nação, mas para construir novos valores e conceitos, contrapondo o panorama produtivista ainda tão latente em nosso país (ROCHA, 2006).

O artigo 205 da CF traz, em seu bojo, o material basilar da educação básica pública, responsabilizando a família, a sociedade e o Estado. Destacam-se como objetivos da educação: i) “[...] o desenvolvimento da pessoa [...]”, ii) “[...] seu preparo para o exercício da cidadania [...]” e iii) “[...] sua qualificação para o trabalho [...]” (BRASIL, 1988); este último é motivo de divergências ainda na contemporaneidade, já que para alguns profissionaliza a educação, atrelando-a as necessidades do mercado e não da pessoa. O artigo 205, em específico, institucionaliza a garantia de acesso e permanência na escola, problemas que acompanham o desenvolvimento do país por muito tempo.

A universalização e a erradicação do analfabetismo são problemas longevos. A gratuidade de oferta da educação pública foi (é) fundamental, para garantir que todos tivessem (tenham) acesso à escola. A década de 1990 é marcada por leis, decretos, políticas públicas que objetivam incentivar e assegurar a matrícula e a frequência das crianças e adolescentes nos bancos escolares (SAVIANI, 2008).

O artigo 213 da CF assegura o revir de verbas públicas em forma de bolsas de estudo, obrigando o Poder Público a investir prioritariamente na expansão da rede educacional, seja esta estadual ou municipal (BRASIL, 1988). A garantia da educação como direito social está condicionada a sua qualidade, que só será conquistada com ações emancipatórias e democráticas. Os processos educativos necessitam de profissionais qualificados, infraestrutura adequada, acesso às tecnologias e, para isso, o repasse financeiro é fundamental, pois sem investimento e uma boa gestão é mais difícil alcançar êxito na educação ofertada à população.

O acesso à educação é um problema quase equacionado à faixa etária de 6 a 14 anos², porém pelo quarto ano consecutivo há a diminuição de matrículas para os

²“Nós temos praticamente a universalização do acesso de 6 a 14 anos com quase 99% de frequência na escola. Mas, curiosamente, a partir dos 15 anos, começamos um declínio na frequência, chegando até 78% na população de até 17 anos. Isso acende o alerta de que algum problema acontece na trajetória dos estudantes, sobretudo porque nas faixas etárias imediatamente anteriores temos a universalização do acesso”, ressaltou o diretor de Estatísticas Educacionais do Inep, Carlos Eduardo

sujeitos com mais de quinze anos³ (BRASIL, INEP, 2020, s/p.). O maior desafio ao ensino fundamental (06 a 14 anos) é melhorar sua qualidade, que por lei deve alcançar excelência. Como elemento fundante da qualidade educacional há a sua progressiva democratização, conferindo aos municípios e estados autonomia para a confecção de seus currículos e gerenciamento das verbas recebidas da esfera federal. Há ainda a progressiva descentralização da gestão, conferindo aos diretores de escola, relativa autonomia para gerir a sua unidade e os recursos financeiros destinados a ela, via programa federal – denominado PDDE (Programa Dinheiro Direto na Escola).

Para Gadotti (2000), a descentralização é considerada uma iniciativa para consolidar as ações democráticas aferidas na solução de problemas locais. Com a participação dos sujeitos (municípios) a partilha de poder democratiza as decisões. Quando o município aceita/acolhe a participação da população na escolha de decisões ou quando os gestores escolares são envolvidos para decidir o destino de verbas, juntamente, com seus secretários de educação, há o fortalecimento do planejamento e da inserção de ações que visam a beneficiar o coletivo, exatamente como postula o Estado de Direito Democrático.

A descentralização via o repasse de dinheiro direto no município, estado ou unidade escolar só alcançará caráter democrático se houver uma reestrutura do poder decisório, caso contrário o poder continuará concentrado em poucas mãos, isto porque, “[...] são as opções políticas e ideológicas que definem a dimensão que a descentralização assumirá; o que revela a importância de compreender a finalidade a que se propõem e sua dinâmica de execução e acompanhamento” (GADOTTI *et al.*, 2014, p. 219).

Moreno, em entrevista a Agência Brasil em janeiro de 2021. Disponível em: agenciabrasil.ebc.com.br/educacao/noticia/2021-01/censo-escolar-2020-aponta-reducao-de-matriculas-no-ensino-basico Acesso em: 06 set. 2021.

³ Conforme o INEP, em 2020, havia 47,3 milhões de matrículas distribuídas por 179,5 mil escolas de educação básica. Entre 2019 e março de 2020, houve queda de 579 mil matrículas a menos —uma redução de 1,2%. Disponível em: <https://educacao.uol.com.br/noticias/2021/01/29/numero-de-matriculas-na-educacao-basica-cai-pelo-4-ano-consecutivo-no-pais.htm?cmpid=copiaecola> Acesso em: 09 set. 2021.

Os dados do INEP ora mencionados seguem um crescente de melhoras (ainda aquém do necessário), todavia, o cenário pandêmico trouxe novas demandas e reavivou problemas ainda não solucionados integralmente, portanto o IDEB pós 2022 tende a mostrar índices decrescentes. Dados do Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef) “[...] mostram que cerca de 4,8 milhões de crianças e adolescentes, de 9 a 17 anos no país, não têm acesso à internet em casa – cerca de 17% de todos os brasileiros nessa faixa etária”. A pandemia reitera o quão as desigualdades socioeconômicas são perversas e nos chama a atenção para velhos e novos desafios a serem enfrentados.

A mudança deve ser cultural e não só educacional. A educação é cultura. O essencial é mudar a vida, princípios e valores que melhorem o bem viver das pessoas. A nossa história federativa é muito complexa e, por isso, a sua reorganização implica em mudança de cultura e na definição de quem fará isso, com que método, com apoio e consentimento de quem. Enfim, essa é uma complexidade a ser enfrentada no próximo período.

O conceito da descentralização da gestão financeira pode ser definido como a “[...] transferência, a assunção ou a ampliação de competências e responsabilidades de planejamento, gestão e controle do uso de recursos financeiros da educação, compreendendo um movimento das administrações centrais às escolas” (FARENZENA, 2012, p. 10).

A descentralização de poder estatal via disponibilização de recursos financeiros ocorre há pouco mais de duas décadas e o seu maior expoente é o PDDE, criado em 1995, gerenciado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Ele possibilita as escolas receber dinheiro, gerir e fiscalizá-lo. O diretor (responsável direto) precisa aprender a administrá-lo de forma democrática para servir aos propósitos pedagógicos da escola, tarefa nem sempre simples, pois depende de saberes administrativos específicos.

Segundo Libâneo,

Há divergências significativas sobre se a atividade “administrativa” distingue-se da atividade “pedagógica” e sobre se a direção administrativa e direção pedagógica devem ser exercidas necessariamente por um professor. No Brasil, difundiu-se bastante a ideia de que a direção e coordenação pedagógica são formas diferenciadas de uma única função, a docente. Defendemos uma posição diferente. Tanto o diretor de escola quanto o coordenador pedagógico desempenham, cada um, funções específicas, que requerem formação profissional também específica, distinta daquela provida aos professores (LIBÂNEO, 2004, p.224).

Comumente o diretor possui experiência na carreira docente, mas nem sempre essa experiência está relacionada às funções administrativas e financeiras, o que implica uma exigência ademais às atribuições do exercício em sala de aula (MIRANDA; VERASZTO, 2014). Para gerir, muitas vezes, ele necessitará de conhecimento técnico em administração pública advindos de setores específicos da contabilidade para ler e entender aspectos normativos, legais e procedimentais para cumprir com os requisitos de uso das verbas públicas e relacioná-las às propostas pedagógicas.

Face ao exposto, esta pesquisa aborda a temática gestão de políticas públicas de financiamento com aplicabilidade na educação pública (básica) como ferramenta à gestão democrática e fortalecedor da autonomia da escola, por entender que a democracia e a emancipação ocorrem à medida que se garante condições de poder decisório. Conhecer a escola, suas fragilidades e pontos fortes permitem ao grupo escolar decidir o que fazer com o dinheiro repassado diretamente a ela. Os norteadores da participação ativa, da autonomia, da democracia, da descentralização de poder e de recursos, da responsabilidade coletiva se colocam como imperativos inerentes a uma gestão democrática, tais princípios estão previstos em lei e precisam ser exemplificados com ações cotidianas.

A seguir explanam-se as problemáticas, objetivos e hipóteses estabelecidas para a arquitetura desta pesquisa.

1.3 Problemáticas, objetivos e hipóteses estabelecidas para a pesquisa

Ao estabelecer que a gestão democrática esteja intrinsecamente relacionada à qualidade da educação e a emancipação dos sujeitos, a problemática desta pesquisa suscita o seguinte questionamento: como o diretor de escola gerencia os recursos financeiros face às demandas da escola, quais são esses recursos e como definir prioridades dentro de um espectro democrático?

Os objetivos desmembram-se:

Objetivo geral: analisar as políticas públicas de repasse financeiro direto para as escolas na perspectiva da gestão democrática.

Objetivos específicos:

- a) Identificar o tipo e quantidade de recursos que chegam à escola municipal de Santo André (universo de pesquisa), provenientes de políticas públicas governamentais e suas peculiaridades.
- b) Analisar a gestão democrática no processo de gerenciamento dos recursos financeiros recebido pela escola, sua execução, planejamento e planos de ação.
- c) Analisar os pontos a serem superados em relação ao gerenciamento dos recursos financeiros recebidos pela escola, considerando os aspectos emancipatórios e democráticos do compartilhamento de poder e

responsabilidade.

- d) Propor um Plano de Ação Formativa para gestores escolares com foco na aplicação de recursos financeiros em âmbito escolar.

A hipótese estabelecida é a de que o gestor tem a responsabilidade de lograr espaços democráticos e mobilizadores de saberes. Logo, o manejo com o dinheiro implica ao diretor e demais atores deste processo, correlacioná-lo as metas e objetivos definidos por todos da comunidade escolar para melhorar de fato a qualidade da educação, o que denota saberes específicos a sua função (já que ele é muito mais do que um gerenciador de recursos). A descentralização de recursos não pode diminuir a responsabilidade do Estado, já que o repasse pode ser insuficiente para suprir todas as demandas, se assim for, o revir de recursos financeiros será um estratagem para culpabilizar os gestores por uma incompetência que compete ao Estado.

1.4 Pesquisas relevantes à temática gestão democrática com foco na aplicabilidade de recursos financeiros

Para analisar a relevância temática deste estudo, realizaram-se pesquisas no portal de Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes). Na busca, adotaram-se os seguintes critérios: i) espaço temporal de 2010 a 2021, ii) com o idioma em português, iii) periódicos revisados por pares e área da educação. Consideraram-se os seguintes descritores: gestão democrática e PDDE. Em relação ao primeiro descritor a pesquisa mostrou-se abrangente, em relação ao segundo descritor, a pesquisa encontrou 14 artigos, todavia, destes somente quatro tinham o objeto de estudo semelhante a esta pesquisa, por isso os selecionamos e detalhamos quanto ao título, à autoria, ao periódico e ao ano de publicação (Quadro 1):

Quadro 1 – Levantamento dos artigos pesquisados e selecionados na Capes.

| Títulos pesquisados | Autor | Periódico de publicação/ano |
|--|--|--|
| Estudo sobre o Programa Dinheiro Direto na Escola em diferentes contextos no Brasil. | SANTOS, I. M.; SILVA, G. T.; SILVA, J. C. | Jornal de Políticas Educacionais. Londrina. v. 12, n. 6, p. 23-49, mar., 2018. |
| A realidade e os desafios na gestão financeira das Unidades Escolares Municipais de Londrina - PR sob a perspectiva dos gestores escolares | MARINHEIRO, E. L.; KÜHL, C. A.; RUIZ, M. J. F. | Revista Cocar. Londrina. v. 12, n. 24, p.616-642, nov., 2018. |
| Percurso político e histórico do Programa Dinheiro Direto na Escola e a parceria público-privada na gestão escolar | MARINHEIRO, E. L.; RUIZ, M. J. F. | Revista Histedbr On-line, v.17, n. 1, p. 274-289, Jul., 2017. |
| 20 anos do Programa Dinheiro Direto na Escola: um olhar crítico sobre as interferências na gestão escolar e financeira pública | MAFASSIOLI, A. S. | Revista de Financiamento da Educação. Porto Alegre. v. 5, n.12, p.01-16, maio, 2015. |

Fonte: Elaborado pela pesquisadora.

A seguir, apresenta-se uma breve análise de cada um dos estudos selecionados, a partir da busca no portal de Periódicos da Capes:

O estudo de Santos, Silva e Silva (2018), *Estudo sobre o Programa Dinheiro Direto na Escola em diferentes contextos no Brasil*, analisou o PDDE em alguns contextos brasileiros para observar o seu alcance. A análise documental pautou-se em leis, livros, entrevistas, relatórios, depoimentos. Os resultados evidenciam que há limitações no PDDE (os valores são insuficientes), mas há também benefícios para o cotidiano escolar, prevalecendo os aspectos positivos resultantes de sua inserção.

O estudo de Marinheiro, Kühl e Ruiz (2018), *A realidade e os desafios na gestão financeira das Unidades Escolares Municipais de Londrina - PR sob a perspectiva dos gestores escolares*, identificou os desafios na gestão financeira das escolas públicas municipais de Londrina-PR, sob a perspectiva dos gestores escolares. A coleta de dados deu-se com questionário aplicado aos gestores das unidades e análise de documentos oficiais da Secretaria Municipal de Educação. Os resultados indicam que são inúmeros os desafios, dentre eles, “[...] a falta de tempo para a elaboração da prestação de contas e a carência do domínio adequado aos procedimentos para tal [...]” (MARINHEIRO, KÜHL, RUIZ, 2018, p. 640).

O estudo de Marinheiro e Ruiz (2018), *Percurso político e histórico do Programa Dinheiro Direto na Escola e a parceria público-privada na gestão escolar*, analisou o PDDE como um potencial para a autonomia da gestão da escola. A coleta de dados deu-se com questionário para analisar se o PDDE contribuiu para

democratizar a gestão. Conclui-se que o PDDE, mesmo sendo um recurso público, favorece o fortalecimento das parcerias público-privadas e contribui com a democracia nos espaços escolares.

O estudo de Mafassioli (2015), *20 anos do Programa Dinheiro Direto na Escola: um olhar crítico sobre as interferências na gestão escolar e financeira pública*, analisa o PDDE desde a sua criação, em 1995. A análise documental pautou-se principalmente em leis, decretos e documentos federais sobre o repasse de verbas. Conclui-se que apesar de ter mais de 20 anos, o PDDE ainda não descentralizou de vez a gestão de repasses, pois, as regras de gasto e prestação de contas impõem ao gestor autonomia relativa sobre como usar o dinheiro.

Após, realizou-se uma pesquisa para encontrar teses e dissertações com a temática próxima a este estudo. Realizaram-se pesquisas no portal da Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD). Na busca, adotaram-se os seguintes critérios: i) espaço temporal de 2010 a 2021, ii) com o idioma em português, iii) periódicos revisados por pares e área da educação. Consideraram-se os seguintes descritores: gestão democrática e PDDE. Em relação ao primeiro descritor a pesquisa mostrou-se abrangente, em relação ao segundo descritor, a pesquisa encontrou 39 teses e dissertações, todavia, destas somente quatro tinham o objeto de estudo semelhante a esta pesquisa, por isso os selecionamos e detalhamos quanto ao título, à autoria, ao periódico e ao ano de publicação (Quadro 2):

Quadro 2 – Levantamento dos artigos pesquisados e selecionados na BDTD.

| Títulos pesquisados | Autor | Periódico de publicação/ano |
|--|--------------------|--|
| 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. | REIS, A. C. A. dos | Universidade Federal do Pará. Tese. (Programa de Pós-Graduação em Educação), 2019. |
| Desafios e conquistas da utilização do Programa Dinheiro Direto na Escola pelas instituições de ensino municipais e estaduais do sudoeste goiano | TITOTO, S. A. L. | Universidade Federal de Goiás. Dissertação. (Programa de Pós-graduação em Educação), 2019. |
| O Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) interativo como ferramenta de gestão escolar: uma proposta de formação para Rede Pública Municipal de Ensino de Barueri - SP | GONÇALVES, A. | Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Dissertação. (Programa de Estudos Pós-Graduados em Educação: Formação de Formadores), 2016. |
| A gestão e a política do programa de apoio financeiro escolar da rede municipal de Limeira na perspectiva dos diretores escolares | BENETTI, A. R. N. | Universidade Federal de Juiz de Fora. Dissertação. (Mestrado em Gestão e Avaliação em Educação Pública), 2014. |

Fonte: Elaborado pela pesquisadora.

A seguir, apresenta-se uma breve análise de cada um dos estudos selecionados, a partir da busca realizada no BDTD:

A tese de Reis (2019), *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*, analisa o financiamento da educação básica com ênfase no FNDE, por ser o executor do PDDE. A pesquisa delinea-se em Santo Antônio, município com maior número de processos sobre inadimplências do PDDE do Estado do Pará. Os procedimentos adotados para a coleta de dados foram à análise documental e o tratamento de dados sobre os processos de inadimplência, via identificação dos conselhos inadimplentes e entidades executoras, utilizou-se a entrevista semiestruturada junto à ex-conselheiros escolares. Nas entrevistas e processos identificados, percebe-se a relação entre a falta de capacitação do gestor escolar e dos conselheiros para usar as verbas públicas. Nota-se que um dos motivos para a falta de capacitação é a rotatividade no cargo de gestor e dos conselheiros, já que não há formação para quem ingressa na função de diretor.

A dissertação de Titoto (2019), *Desafios e conquistas da utilização do Programa Dinheiro Direto na Escola pelas instituições de ensino municipais e estaduais do sudoeste goiano*, analisou o uso do dinheiro destinado às escolas, municipais e estaduais do sudoeste goiano, pelo PDDE. Pesquisaram como as verbas são usadas e quais pontos comuns entre a atuação dos gestores, responsáveis pelo uso do recurso. A pesquisa teve caráter qualitativo e quantitativo, a coleta de dados deu-se via entrevista e questionário. Os resultados mostram que o recurso distribuído oferece uma autonomia relativa, visto que é limitado e não atende todas às necessidades de uma escola, ele não garante uma gestão democrática, percebe-se ainda que a falta de capacitação dos envolvidos com a destinação das verbas pode prejudicar o processo.

A dissertação de Gonçalves (2016), *O Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) interativo como ferramenta de gestão escolar: uma proposta de formação para Rede Pública Municipal de Ensino de Barueri – SP*, propõe formação que qualifique os gestores escolares na utilização da plataforma do PDE interativo, nas escolas municipais de Barueri/SP. A pesquisa apresenta a abordagem qualitativa e quantitativa observando a plataforma do PDE Interativo, das informações contidas no Projeto Político Pedagógico (PPP) das unidades, além das entrevistas com três diretoras de escolas da referida rede. Os resultados mostram que a plataforma é importante para o diretor e possui bons recursos, porém em momentos de uso nacional, torna-se lenta. Enfatiza-se “[...] a necessidade de uma formação para a utilização da plataforma como ferramenta de gestão não meramente para cumprir o seu preenchimento”. (GONÇALVES, 2016, p. 125).

A dissertação de Benetti (2014), *A gestão e a política do programa de apoio financeiro escolar da rede municipal de Limeira na perspectiva dos diretores escolares*, traz a análise da gestão do PDDE na Rede Municipal de Educação de Limeira/SP. A coleta de dados deu-se via questionário destinado aos gestores escolares, além da investigação documental e bibliográfica. Os resultados mostram que o PDDE é importante para gerir as necessidades urgentes da escola, porém não permite ao diretor poder total sobre a destinação das verbas. Mostra ser importante conscientizar a comunidade para fiscalizar o gasto deste dinheiro.

Os estudos analisados apesar de aspectos distintos mostram como resultados principais: i) a falta de formação/capacitação dos responsáveis pela

prestação de contas; ii) a insuficiência dos valores para suprir as demandas escolares; iii) a dissociação entre os gastos e a democratização dos espaços escolares. Dois estudos salientam que o PDDE é um avanço e apesar de ser necessária à sua manutenção trouxe benefícios à gestão escolar.

A seguir apresenta-se a estrutura desta pesquisa.

1.5 A estrutura da dissertação

A dissertação está dividida em seções, a primeira é a Introdução que apresenta os elementos fundantes da pesquisa.

A segunda seção, *Descentralização de recursos financeiros da Educação Básica*, discorre sobre o direito à educação e as leis que a orientam. Descreve como ocorre o repasse de verbas entre as esferas municipal, estadual e federal. Fundamentam-se em leis, decretos e demais documentos orientadores sobre o financiamento à educação pública, em específico, sobre os programas do FNDE – com ênfase no PDDE e a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) e, posteriormente, Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF).

A terceira seção, *Recursos financeiros da rede de educação de Santo André*, traz, em seu bojo, informações sobre as verbas públicas destinadas ao município de Santo André. Fundamentam-se em leis, decretos e demais documentos orientadores sobre os investimentos à educação pública, sobretudo o modo de gerenciar e distribuir os recursos às escolas municipais. Discorre também sobre o revir do PDDE direto às escolas e as regras para a utilização deste dinheiro.

A quarta seção, *Percurso metodológico da pesquisa*, apresenta o percurso da pesquisa expondo sua natureza, o seu universo, a caracterização dos participantes e os instrumentos de coleta de dados. Fundamenta-se em: Lüdke e André (1986) por tratarem a pesquisa em educação em um viés qualitativo. Severino (2007) que valida à pesquisa documental e Bardin (2011) para colaborar com a análise de conteúdo.

A quinta seção, *Resultados e discussões da pesquisa de campo*, apresenta a coleta de dados e a análise efetuada. Nesta seção, delinea-se o plano de

intervenção, que se constitui em duas formações distintas - a primeira, centrada nos aspectos operacionais do PDDE e a segunda voltada aos aspectos dialógicos e reflexivos da gestão democrática, com vista a assegurar a participação de todos nos processos de decisão de como e onde usar a verba repassada pelo PDDE.

Após as seções supracitadas, há as considerações finais. Nesta seção, há as principais percepções da autora em relação à pesquisa realizada (seus principais aspectos e levantamentos, bem como as possíveis soluções para as problemáticas encontradas), sem, contudo, encerrar as possíveis discussões voltadas a essa dissertação e sua temática.

2 DESCENTRALIZAÇÃO DE RECURSOS FINANCEIROS DA EDUCAÇÃO BÁSICA

Esta seção traz reflexões sob a égide da legislação federal acerca da distribuição de verbas destinadas à educação básica (prioritariamente, pública). Fundamenta-se em leis, decretos e demais documentos orientadores sobre investimentos à educação, em específico, os programas do FNDE – com ênfase no PDDE e a criação do FUNDEF, posteriormente alterado para o FUNDEB com alterações aprovadas para vigorar em 2021, conforme se descreve no decorrer da seção.

2.1 A descentralização dos recursos financeiros e suas leis de fomento

A descentralização política com base nos anseios da população civil ocorre na década de 1980, com a promulgação, em 1988, da CF (BRASIL). O Estado é concebido juridicamente como um Estado de Direito Democrático – a junção dos elementos perdura (Estado, território e população), mas a estruturação muda – de Estado único e regulamentador emerge a concepção democrática que mantém o Estado soberano, mas assegura a representatividade civil via os eleitos.

Neste contexto, o Estado é definido “[...] como um ordenamento jurídico destinado a exercer o poder soberano sobre um dado território, ao qual estão necessariamente subordinados os sujeitos a ele pertencentes” (BOBBIO, 2002, p. 36).

Essa mudança é o resultado da ampla participação da sociedade civil e dos setores econômicos, que atuaram com bastante relevo na elaboração da CF, deste modo, há reconhecidamente um documento heterogêneo que tentou abarcar os anseios de pensamentos e ideologias, por vezes, contraditórios.

O processo constituinte que resultou na nova Carta teve como protagonistas, portanto, uma sociedade civil marcada por muitos anos de marginalização, e um Estado apropriado pelos interesses privados que ditavam a ordem política e econômica até então. Na euforia — saudável — de recuperação das liberdades públicas, a Constituinte foi um amplo exercício de participação popular. Neste sentido, foi inegável o seu caráter democrático. Mas, paradoxalmente, foi precisamente este caráter democrático que fez com que o texto final expressasse uma vasta mistura de interesses legítimos de trabalhadores e categorias econômicas, cumulados com interesses cartoriais, corporativos, ambições pessoais etc. O produto final foi heterogêneo, com qualidade técnica e nível de prevalectimento do interesse público oscilantes entre extremos (BARROSO, 2016, s/p.).

A CF (BRASIL, 1988) nasce no momento em que a economia global ansiava pela abertura de novos mercados e o próprio país ansiava por mudanças políticas, econômicas e sociais. A União seguiu como Estado Soberano, mas dividiu o poder em três – Executivo, Legislativo e Judiciário, para em tese um poder delimitar o outro, atuando como regulamentadores e fiscalizadores entre si. Cabe aos três poderes garantir o objetivo final do Estado Democrático de Direito: o bem público (coletivo) (BARROSO, 2016).

Ela estabelece um novo ordenamento jurídico, organizando o país nos preâmbulos de uma República Federativa – na qual a União é o Estado soberano e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios possuem relativa autonomia conforme a jurisprudência jurídica e elegibilidade dos seus agentes políticos (BARROSO, 2016).

Há a descentralização de poder, os entes federativos passam a gozar de maior autonomia e de maior responsabilidade também. Além de definir os direitos e deveres dos cidadãos, a CF (BRASIL, 1988) atuou nas áreas econômicas e sociais do país, deixando a partilha de receitas mais equânime entre os entes federativos que foram responsabilizados pela oferta de saúde, educação, segurança etc.

Em relação à educação, a LDB (BRASIL, 1996) em consonância com a CF (BRASIL, 1988) reafirma que “[...] Art. 8º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão, em regime de colaboração, os respectivos sistemas de ensino”. E neste preâmbulo cabe aos municípios, conforme o artigo 11:

I - organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino, integrando-os às políticas e planos educacionais da União e dos Estados;

II - exercer ação redistributiva em relação às suas escolas;

III - baixar normas complementares para o seu sistema de ensino;

IV - autorizar, credenciar e supervisionar os estabelecimentos do seu sistema de ensino;

V - oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas, e, com prioridade, o ensino fundamental, permitida a atuação em outros níveis de ensino somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino.

VI - assumir o transporte escolar dos alunos da rede municipal. (Incluído pela Lei nº 10.709, de 31.7.2003)

Parágrafo único. Os Municípios poderão optar, ainda, por se integrar ao sistema estadual de ensino ou compor com ele um sistema único de educação básica.

Art. 12. Os estabelecimentos de ensino, respeitadas as normas comuns e as do seu sistema de ensino, terão a incumbência de:

I - elaborar e executar sua proposta pedagógica;

II - administrar seu pessoal e seus recursos materiais e financeiros;

III - assegurar o cumprimento dos dias letivos e horas-aula estabelecidas;

IV - velar pelo cumprimento do plano de trabalho de cada docente;

V - prover meios para a recuperação dos alunos de menor rendimento;

VI - articular-se com as famílias e a comunidade, criando processos de integração da sociedade com a escola;

VII - informar pai e mãe, conviventes ou não com seus filhos, e, se for o caso, os responsáveis legais, sobre a frequência e rendimento dos alunos, bem como sobre a execução da proposta pedagógica da escola;

(Redação dada pela Lei nº 12.013, de 2009)

VIII – notificar ao Conselho Tutelar do Município a relação dos alunos que apresentem quantidade de faltas acima de 30% (trinta por cento) do percentual permitido em lei; (Redação dada pela Lei nº 13.803, de 2019)

IX - promover medidas de conscientização, de prevenção e de combate a todos os tipos de violência, especialmente a intimidação sistemática (**bullying**), no âmbito das escolas; (Incluído pela Lei nº 13.663, de 2018)

X - estabelecer ações destinadas a promover a cultura de paz nas escolas. (Incluído pela Lei nº 13.663, de 2018)

XI - promover ambiente escolar seguro, adotando estratégias de prevenção e enfrentamento ao uso ou dependência de drogas. (Incluído pela Lei nº 13.840, de 2019)

Os municípios passam a reger seus sistemas de ensino, criando modelos de administração pautados nas leis federais e estaduais. Há a progressiva descentralização nas esferas administrativa, tributária, pedagógica e financeira.

A CF (BRASIL, 1988) retoma a vinculação dos recursos com duas fontes geradoras – a primeira, percentuais de impostos, – e a segunda, transferências e contribuições sociais. Ademais, exige que se explicita de onde retirar o dinheiro para financiar a educação pública, caracterizando-a como responsabilidade de Estado e

não de governo, garantindo a longevidade dos investimentos destinados a ela. Para Adrião e Peroni (2007, p. 46):

Ainda que se justifique plenamente a importância da vinculação, pelo fato de que nos períodos em que não tivemos vinculação de recursos o aplicado a educação diminuiu, é importante assinalar [...] que nos países em que não existe vinculação, o debate sobre os recursos à educação concentra-se nos requisitos para a sua garantia com boa qualidade para a população. Entre nós, por outro lado, ao se adotar o mecanismo da vinculação, [...] o debate transfere-se para a definição do que pode ou não ser considerado despesa, [...] ou seja, não se centra mais nas necessidades, mas em tentativas de evitar que a aplicação do princípio constitucional não seja burlada [...].

Apesar de as discussões sobre o repasse nem sempre se centrarem nas demandas da educação, a vinculação das verbas possibilitou ao Ministério da Educação (MEC), municípios e estados planejarem-se antevendo valores pelos dados anteriores, prevendo a quantia dos repasses seguintes. Ao vincular as receitas destinadas à educação, tentou-se garantir que o revir não fosse usado em outras áreas (ADRIÃO; PERONI, 2007).

A prestação de contas obrigatória, dentre outros fatores, imposta pela lei de responsabilidade fiscal e a obrigatoriedade de transparência, permitem o acesso às informações sobre o dinheiro público, ações importantes para tentar garantir o seu devido uso. Para financiar a educação pública, a CF, no artigo 212, assegura que a “[...] União aplicará, anualmente, nunca menos de 18%, e os estados, o Distrito Federal (DF) e os municípios 25%, no mínimo, da receita líquida de impostos (RLI) na manutenção e desenvolvimento do ensino” (BRASIL, 1988).

A década de 1990 é marcada pela agenda neoliberal adotada no país, as medidas tomadas foi influência, dentre outros fatores, do Consenso de Washington (1989), no qual organismos de financiamento internacional, governo americano e economistas latino-americanos reuniram-se para discutir e organizar as reformas econômicas a serem implantadas na América-Latina. O Brasil, à época, não aceitou a agenda, mudando de opinião pouco tempo depois com a eleição de Fernando Collor de Mello e, posteriormente, Fernando Henrique Cardoso (BARROSO, 2016).

Apesar de o Consenso de Washington não ter sido aceito totalmente, na educação provocou muitos debates acerca dos métodos de ensino, trazendo para os bancos escolares conceitos de eficiência e competição, pressionando o sistema público a adotar propostas pedagógicas para suprir as demandas do setor

mercadológico. Com uma agenda que viabilizasse o crescimento econômico, além de atuar na mudança de políticas públicas, o governo adotou as premissas do Banco Mundial e outros órgãos como a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco) na tentativa de cumprir as metas propostas e trazer para o país recursos financeiros estrangeiros. Nesta vertente, algumas metas no setor educativo deveriam ser cumpridas, entre elas a sua universalização e a erradicação do analfabetismo (BARROSO, 2016).

Outra exigência do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BIRD) era a inserção de políticas de descentralização. Conceitua-se a descentralização

[...] como toda distribuição, redistribuição e/ou reordenamento do poder na sociedade, ou seja, [...] descentralizar é um conjunto de ações que partilham o poder decisório. [...] a descentralização não é um fim em si mesma, é uma política para alcançar certos fins, é uma política que pode ser boa ou má, progressista ou conservadora, dependendo de quem a utilize e se contribui ou não para resolver os problemas [...] é necessário passar por uma fase de desconcentração para, em seguida, de descentralização, que viria como consequência lógica (CASASSUS, 2011, p. 39).

Ainda que a descentralização administrativa ocorra desde a década de 1990, há estruturas que ainda se encontram em fase de desconcentração, mesmo que seja considerada por Binotto et al. (2010) como a primeira etapa da descentralização. “A desconcentração constitui um procedimento de técnica jurídica, que desloca das autoridades superiores parte de suas competências, permitindo às autoridades locais tomarem decisões (dentro de um escopo permitido), em benefício dos administrados” (BINOTTO et al. 2010, p.195).

Como exemplo de desconcentração tem-se as Diretorias de Ensino do Estado de São de Paulo que funcionam como um órgão entre os vários órgãos de uma mesma administração, sem que ocorra a quebra de hierarquia, a Secretaria de Educação é quem de fato afere as políticas voltadas à educação, porém algumas ações administrativas são de responsabilidade da Diretoria de Ensino. “A desconcentração, mediante a criação de órgãos fora da sede da administração central, em circunscrições territoriais, assegura um melhor funcionamento da administração” (BINOTTO et al. 2010, p.195).

Desconcentração e descentralização não são palavras sinônimas, a primeira pode atrelar-se a uma fase inicial da descentralização ou permanecer na pirâmide hierárquica das instituições públicas para a resolução de problemas burocráticos ou

mais pontuais, conforme a região na qual está inserida, a ocorrência de desconcentração é a transferência de poder dentro de uma mesma instituição, com poder autônomo reduzido. A segunda é a supressão do poder concentrado em esferas hierárquicas superiores (um princípio democrático).

A descentralização, no entanto, implica transferência de poder e compartilhamento das decisões com progressiva autonomia. Saviani (2020) afirma que a descentralização realizada no país, tem potencial para auxiliar a gestão democrática, mas por si só não resulta de suas conquistas, ele ancora-se como meio para justificar o ideário daquela época – abertura de mercado, expansão capitalista e globalizada; necessidade de qualificar capital humano para o trabalho operário. Reitera-se que este mesmo autor reconhece a importância da descentralização de poder como um mecanismo para partilhar decisões, tirando-a de poucas mãos.

Todavia, o poder às vezes só troca de mãos e isto ocorre quando não há uma real intenção democrática e/ou emancipatória, o poder sai de instâncias maiores para instâncias menores – ou seja – vai para o município ou para o diretor de escola, cerceando igualmente a participação da sociedade civil e/ou educacional nos processos de escolha. Para descentralizar de fato, o poder de decisão e a corresponsabilidade deve ser da comunidade local e escola – um grupo de pessoas envolvidas em reflexões individuais que culminará em decisões coletivas a partir de discussões dialógicas, que neste caso não é a soma de partes, mas a criação de algo novo. Assim, é preciso que se coloque em prática “[...] mais democracia; mais eficiência no trabalho educativo; mais recursos e participação da comunidade; maior qualidade na educação” (CASASSUS, 2011, p. 41).

O MEC como meio de salvaguardar o seu comprometimento com a Conferência de Educação para Todos, em 1990, em Jomtien, na Tailândia, promovida pela Unesco, Unicef e BIRD, efetua ações de descentralização para cumprir as metas propostas. Neste contexto, a CF (BRASIL, 1988) e a Lei de Diretrizes e Base da Educação (LDB) (BRASIL, 1996) serviram para fundamentar não só a vinculação de recursos e seu repasse, mas para criar um fundo de caráter contábil e distributivo que gerenciasse as verbas destinadas à educação e promovesse a descentralização na educação, entre outras ações.

O ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) no artigo 60, da CF (BRASIL, 1988), discorre que:

Art. 60. Nos dez primeiros anos da promulgação desta Emenda, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão não menos de sessenta por cento dos recursos a que se refere o caput do art. 212 da Constituição Federal, à manutenção e ao desenvolvimento do ensino fundamental, com o objetivo de assegurar a universalização de seu atendimento e a remuneração condigna do magistério.

§ 1º A distribuição de responsabilidades e recursos entre os Estados e seus Municípios a ser concretizada com parte dos recursos definidos neste artigo, na forma do disposto no art. 211 da Constituição Federal, é assegurada mediante a criação, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, de um Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, de natureza contábil (BRASIL, 1988).

Para dar andamento ao ato discricionário, a Emenda Constitucional n. 14, de 12 de dezembro de 1996, instituiu o FUNDEF, respeitando o artigo 212 da referida lei (que determina o percentual de repasse de cada ente federativo) com vigência de 1997 a 2006. Em 2007, ele é substituído pelo FUNDEB cuja vigência foi encerrada em 2020. O novo FUNDEB foi aprovado pela Emenda Constitucional n. 108, de 26 de agosto de 2020, e passou a vigorar a partir de 2021.

De acordo com Roggero e Silva (2020, p.571):

A política de fundos induziu a descentralização da educação por meio da implementação da política de redistribuição de recursos financeiros entre os entes federados. O FUNDEF permitiu a universalização do ensino fundamental e o FUNDEB permitiu mais avanços, por contemplar também a educação infantil, a educação de jovens e adultos e o ensino médio, estabeleceu o piso salarial nacional para os profissionais da educação e melhorou, em alguns casos, a redistribuição dos recursos entre os estados.

Embora as desigualdades ainda sejam latentes, o FUNDEB conseguiu fomentar repasses importantes a lugares que não conseguiriam manter as escolas abertas se dependessem somente dos próprios recursos. A corresponsabilização e a vinculação dos entes federativos permitiu uma distribuição de capital que, em tese, seria mais igualitária. Nota-se que apesar dos problemas que tem em sua estrutura e na deficiência em sanar os problemas da educação pública o fundo auxiliou e auxilia muitos municípios, conforme a seguir.

2.2 A descentralização financeira de recursos e a criação do FUNDEB

O FUNDEF foi criado para auxiliar os entes federativos cumprir com os investimentos mínimos à educação previstos na CF (BRASIL, 1988). A sua arrecadação, *a priori*, era para a manutenção do ensino fundamental e na valorização do magistério. Por conseguinte, em 2007, denomina-se FUNDEB,

[...] para abranger toda a educação pública, com vigência de 14 anos, passou a assegurar a participação da União com o orçamento do MEC, [...] vetando a utilização de recursos oriundos da arrecadação da contribuição social do salário-educação⁴ na complementação da União aos Fundos (SAVIANI, 2020, s/p.).

Dos recursos – 60% são para a remuneração dos profissionais do magistério e 40% são para as ações de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE). A definição da MDE está citada nos artigos 70 e 71 da LDB (BRASIL, 1996), segundo Davies (2000) e o detalhamento do MDE, além de ser insuficiente, por vezes, são discordantes entre os secretários de educação e o setor de prestação de contas.

A seguir, a síntese do que são despesas com a MDE e o que não é considerado despesa com a MDE (Quadro 3), segundo a LDB (BRASIL, 1996):

⁴A única contribuição social direcionada à educação é o salário-educação (calculado à base de 2,5% sobre o total de remunerações pagas aos empregados segurados no INSS, segundo o Art. 15 da Lei 9.424, que regulamentou o FUNDEF). Os recursos do salário-educação são repartidos em cotas para a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios. Do montante, 10% da arrecadação líquida ficam com o próprio FNDE, o restante é disponibilizado mensalmente e automaticamente em contas bancárias específicas das secretarias de educação dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, na proporção do número de matrículas, para o financiamento de programas, projetos e ações voltados para a educação básica. (BRASIL, 2020).

Quadro 3 – Despesas e não despesas com o Ensino, conforme os artigos 70 e 71.

| Despesa de MDE – artigo 70 | Não são despesas de MDE – artigo 71 |
|--|--|
| Remuneração e aperfeiçoamento dos docentes e demais profissionais da educação. | Pesquisas e estudos não vinculados às instituições de ensino ou efetuados fora dos sistemas de ensino. |
| Aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamento escolares. | Subvenções de caráter assistencial, desportivo ou cultural. |
| Uso e manutenção de bens e serviços voltados ao ensino. | Formação de quadros especiais para a administração pública. |
| Levantamentos estatísticos e estudos que visam o aprimoramento e qualidade da educação pública. | Programas suplementares de alimentação, assistência farmacêutica, médica ou odontológica, psicológica e outras formas de assistência social. |
| Realização de atividades-meio necessária ao funcionamento dos sistemas de educação em todas as esferas públicas. | Obras de infraestrutura, mesmo quando realizadas para beneficiar direta ou indiretamente a rede escolar. |
| Concessão de bolsas de estudo no âmbito público e privado. | Trabalhadores da educação e docentes quando em desvio de função ou em atividade alheia à manutenção e desenvolvimento do ensino. |
| Amortização de custeio de operações de crédito destinadas aos dispositivos deste artigo. | — |
| Aquisição de material didático-escolar e manutenção do programa de transporte escolar. | — |

Fonte: Adaptado. LDB (BRASIL, 1996).

Conforme o quadro 3, programas de merenda escolar, assistência médico odontológica, farmacêutica e psicológica não está inclusa nas despesas com MDE, porém os entes federativos são obrigados por lei a ofertar estes serviços. Para Davies (2000), não há fundamento técnico que ampare a alimentação não ser prevista na MDE e o transporte sim, de qualquer forma o FNDE gerencia e auxilia os municípios em ambos os casos.

Outra despesa que não é considerada como parte da MDE é o custeio com [...] pessoal docente e demais trabalhadores da educação, quando em desvio de função ou em atividade alheia à MDE. Um problema na definição das despesas é que governos raramente fazem uma distinção entre o conceito de MDE, definido na LDB e complementado pelo Parecer n. 26 (BRASIL, 1997), do Conselho Nacional de Educação, e o da função orçamentária Educação, previsto na Lei Federal n. 4.320 (BRASIL, 1964), que normatiza a elaboração de orçamento público (DAVIES, 2013, p. 668).

Para Davies (2000); Adrião e Peroni (2007), há algumas brechas nos artigos 70 e 71 que permitem, por exemplo, aos hospitais-escolas das universidades receberem verba mesmo que as ações não sejam voltadas à pesquisa. A proibição de destinar verba da MDE às instituições privadas é contornada pela obtenção de bolsas de estudo. A burocracia e a discussão do que é ou não gasto com a MDE, por vezes, dificulta o trâmite das verbas até a quem realmente precisa delas.

Outro problema encontrado na LDB (BRASIL, 1996) é o destino dos recursos públicos às instituições privadas. O artigo 69 ressalta que somente o ensino público terá percentual mínimo para gerir os seus gastos. Todavia, o artigo 77 permite a concessão de bolsas de estudos em instituições privadas e em escolas comunitárias retiradas do percentual mínimo dos municípios, estados e federação. O artigo 77 amplia a concessão de bolsas, afirmando no parágrafo 2, que as universidades privadas, comunitárias, filantrópicas e confessionais podem receber verbas públicas para apoiar a pesquisa e a extensão (DAVIES, 2000).

Os artigos 74 e 76 condicionam o repasse do FUNDEB ao padrão mínimo de qualidade de educação, a União encarrega-se de completar o valor faltante caso o município não consiga fazê-lo. O artigo 75 ressalta que “[...] § 3º Com base nos critérios estabelecidos nos §§ 1º e 2º, a União poderá fazer a transferência direta de recursos a cada estabelecimento de ensino; considerado o número de alunos que efetivamente frequentam a escola” (BRASIL, 1996).

Saviani (2020); Davies (2000) afirmam que os artigos 74 e 76 possuem caráter produtivista, primeiro porque consideram o repasse pelo número de alunos – (este critério deveria ser um dos, mas não o principal), segundo porque pode promover a competitividade entre as escolas para garantir repasses diretos da União, ao invés de ter nas redes públicas colaboração e apoio entre as unidades escolares, pode haver uma ruptura, criando concorrência, perde-se o elo de rede, seja municipal ou estadual.

Além das receitas provindas dos impostos vinculadas ao MDE, o salário-educação não é a única receita adicional que compõe o financiamento da educação. Em 2013, os *royalties* do petróleo previstos na Lei Federal n. 12.858 (BRASIL, 2013) tiveram um percentual destinado à educação, todavia, ainda há discrepâncias no repasse, pois, alguns municípios e estados recebem mais do que outros. Outra receita que provavelmente não é computada é o rendimento da aplicação de impostos do mercado financeiro. Esse imposto é declarado como receita patrimonial e, por isso, não é possível saber a origem exata do dinheiro (DAVIES, 2013). Outras receitas adicionais são as transferências federais para programas como merenda escolar, transporte escolar, dinheiro direto na escola, Plano de Ações Articuladas e outros, organizados pelo FNDE, conforme veremos no próximo item.

O valor do FUNDEB é destinado aos municípios e estados pelo número de alunos matriculados no Ensino Fundamental, para as crianças da Educação Infantil e adultos e jovens do Ensino Médio considera-se 1/3 das matrículas no primeiro ano, 2/3 no segundo ano e a sua totalidade no terceiro ano. Para complementar até 10% dos recursos da União previstas no inciso V da LDB (BRASIL, 1996) podem ser distribuídas para o FUNDEB por meio de programas que fomentam a melhoria da qualidade da educação (BRASIL, 2021, s/p.).

Para Militão (2011) a complementação do fundo atinge, majoritariamente, os estados mais pobres do país, localizados nas regiões Norte e Nordeste. Nota-se, o valor definido por aluno/matricula é de responsabilidade coletiva entre Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade (CIFEB) que possui um membro do MEC, cinco representantes A União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME) e cinco do Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSED), um importante avanço, já que retira do MEC a exclusividade em fixar o valor.

A vigência do FUNDEB encerrou-se em 2020, dando ao Congresso Nacional a possibilidade de votar um novo projeto de lei para restabelecê-lo, a nova Emenda Constitucional n. 108, de agosto de 2020, alterou alguns parâmetros estabelecidos anteriormente, o primeiro deles é a vigência do fundo que passa a ser permanente e revisado a cada dez anos. Outra mudança está relacionada à participação do governo federal que passa de 10% para 12% e, gradativamente, deve atingir 23% em 2026. Conforme o artigo 60 da CF (BRASIL, 1988) com a nova Emenda:

Art. 60. A complementação da União referida no inciso IV do caput do art. 212-A da Constituição Federal será implementada progressivamente até alcançar a proporção estabelecida no inciso V do caput do mesmo artigo, a partir de 1º de janeiro de 2021, nos seguintes valores mínimos:

- I - 12% (doze por cento), no primeiro ano;
- II - 15% (quinze por cento), no segundo ano;
- III - 17% (dezesete por cento), no terceiro ano;
- IV - 19% (dezenove por cento), no quarto ano;
- V - 21% (vinte e um por cento), no quinto ano;
- VI - 23% (vinte e três por cento), no sexto ano (BRASIL, 1988).

Além de aumentar gradativamente a participação da União, os repasses aos municípios serão feitos de forma direta. Anteriormente, a federação passava aos Estados que se encarregavam de enviar aos municípios. Por vezes, um município vulnerável não tinha direito ao repasse por estar inserido dentro de um Estado considerado com boas condições. Para o secretário executivo do MEC:

[...] municípios pobres poderão receber 10,5% de repasse da União mesmo que o estado não esteja incluído. [...] A nossa expectativa é que nos locais onde a gente precisa de mais investimentos, de mais serviços educacionais a gente consiga fazer esse apoio a esses municípios (GODOY, 2020, s/p.).

Ainda de acordo com o secretário, metade do montante destinado aos municípios será para a Educação Infantil, além de incentivos para a educação técnica e profissionalizante. A partir de sua vigência os bancos e o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) são obrigados a divulgar informações dos extratos bancários dos que recebem o dinheiro. Para o secretário executivo do MEC, “[...] é muito importante porque fomenta a participação da sociedade e o controle social, facilita o trabalho dos órgãos de controle e o acompanhamento que é feito das políticas educacionais pelo Ministério da Educação” (GODOY, 2020, s/p). Nota-se que a lei de responsabilidade fiscal e de acesso às informações já obrigam os municípios, estados, federação e autarquias a disponibilizar sua prestação de contas à população. Porém não era necessário afixar os extratos bancários.

Cerca de 2% dos valores repassados estará atrelado ao desempenho no Sistema Nacional de Avaliação de Educação Básica (SAEB). A regra passa a valer a partir de 2022. As regras do atual FUNDEB estipulam que 70% dos recursos sejam destinados ao pagamento dos profissionais de educação. O novo texto troca o termo "professor" por "profissionais de educação". Isso é, passam a serem incluídas as auxiliares, secretárias e merendeiras, por exemplo (GODOY, 2020, s/p).

Para Roggero e Silva (2020) o FUNDEB tem grande relevância no cenário brasileiro, mas sobreposto às reformas de Estado iniciadas na década de 1990 e continuadas até a gestão atual, não conseguiu cumprir plenamente o seu papel, ainda há muitos problemas de desigualdade na educação que vão desde a infraestrutura (há cerca de 50% das escolas sem saneamento básico, a exemplo) até a formação e organização dos educadores.

Para Gadotti *et al.* (2014, p. 215):

A urgente pactuação de padrões mínimos envolve a redefinição do modelo de financiamento, o que exige não somente um maior aporte de recursos, mas também a definição clara de suas fontes e das formas de utilização. Os avanços nas políticas de financiamento, embora significativos, ainda são insuficientes para estabelecer um padrão nacional de qualidade da educação.

Há discordâncias sobre o papel do FUNDEB e o seu impacto na educação. Em estudo de 2019, Alcântara e Davies constataram que:

[...] o FUNDEB não manteve nem desenvolveu o número de matrículas em escolas públicas (estaduais e municipais) na educação básica, pois o seu número caiu de 2007 (primeiro ano do FUNDEB) a 2017, ao contrário do setor privado, que cresceu entre 2006 e 2017 (ALCÂNTARA; DAVIES, 2019, p.32).

Alcântara e Davies (2019) apontam três problemas no FUNDEB. O primeiro foi resolvido com a substituição do FUNDEF para FUNDEB – a abrangência aos demais segmentos da educação básica. O segundo problema, ainda perdura, consiste na ausência de dinheiro “novo” para todos os segmentos educativos da educação básica. Embora, em 2013, houvesse a vinculação de uma porcentagem dos royalties do petróleo, não é o suficiente para o sistema educacional como um todo. O terceiro problema é a pouca participação da União, anteriormente de 10%, atualmente, aumentando de forma progressiva até 2026.

Militão (2011, p. 129), em seus estudos, correlaciona o FUNDEB ao IDEB, mensurado pelas notas das provas do SAEB e fluxo escolar (evasão e repetência) e afirma que as notas das escolas melhoraram acompanhando o repasse financeiro, porém o estudioso ressalta que apesar da melhoria ela “[...] ainda não é suficiente para a garantia da universalização de uma educação de qualidade em todo o país”.

Além do FUNDEB, há os programas do FNDE que auxiliam os municípios e tentam promover a descentralização de recursos com repasses direto à unidade escolar.

2.3 O papel do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação na descentralização dos recursos destinados à educação básica

O FNDE é uma autarquia federal criada pela Lei n. 5.537, de 21 de novembro de 1968 e alterada pelo Decreto-Lei n. 872, de 15 de setembro de 1969, é responsável pela execução de políticas educacionais do MEC. Importante salientar que à época de sua criação o país estava em plena ditadura militar, inserindo-se em uma perspectiva de influência e interferência do modelo de política externa americana (REIS, 2019). O objetivo do FNDE é “[...] o financiamento dos programas de ensino superior, médio e primário, promovidos pela União, e conceder a

assistência financeira aos Estados, Distrito Federal, Territórios, Municípios e estabelecimentos particulares" (BRASIL, 1968).

Atualmente, conforme explicita o ex-presidente do FNDE Daniel Balaban (2018, s/p):

O Fundo [...] é o órgão responsável pela execução da maioria das ações e programas da Educação Básica do nosso país, como a alimentação e o transporte escolar, além de atuar também na Educação Profissional e Tecnológica e no Ensino Superior. O fundo tem uma força muito grande porque executa tudo o que o Ministério da Educação (MEC) precisa.

A autarquia federal tem a responsabilidade de executar as ações desenvolvidas pelo MEC, atua em parceria com alguma secretaria “[...] cada uma tem uma linha de ação e o FNDE é o executor” (BALABAN, 2018, s/p.). Além disso, atua diretamente com os municípios, avaliando os pedidos de recursos que são feitos.

O FUNDEB está atrelado ao FNDE, mas somente para o complemento supletivo aos municípios, seus repasses não são geridos pelo FNDE, mas pelas comissões e tribunais de contas. O FNDE efetua três tipos de repasse, conforme o programa. Há as transferências diretas, as transferências voluntárias e a execução direta (neste caso, transfere-se o produto e não o dinheiro) como, por exemplo, o Programa Nacional do Livro Didático (PNLD) e o Programa Nacional de Tecnologia Educacional (ProInfo). As transferências diretas, (denominadas legais ou constitucionais) por serem previstas na Constituição, não precisam da adesão dos municípios, elas são feitas de forma automática todos os meses, a complementação do FUNDEB e os repasses para a merenda escolar são transferências diretas. As transferências voluntárias fomentam os programas Caminhos da Escola, o Plano de Ações Articuladas (PAR) e os projetos de construção de escolas e creches e são feitas por meio de convênios e acordos entre município e FNDE (BRASIL, 2021, s/p.).

A seguir há a síntese de distribuição de verbas via o FNDE (Quadro 4):

Quadro 4 – Peso das principais ações da Educação Básica nas despesas executadas pelo MEC (2018) que são administradas pelo FNDE.

| Peso das principais ações da Educação Básica nas despesas executadas pelo MEC – 2018 (Em %) | | |
|--|--|-------------|
| Natureza | Ação | Peso |
| Obrigatórias | Complementação da União ao Fundeb | 67,6 |
| | Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) | 19,3 |
| | Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (PNATE) | 3,4 |
| | Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) | 7,9 |
| | Outras despesas | 1,7 |
| Discrecionárias | Programa Nacional do Livro Didático (PNLD) | 32,6 |
| | Apoio à infraestrutura escolar | 15,1 |
| | Exames e avaliações da Educação Básica | 13,9 |
| | Concessão de bolsas de apoio à Educação Básica | 12,1 |
| | Programa "Caminho da Escola" | 5,8 |
| | Implantação e manutenção de escolas de Educação Infantil | 3,2 |
| | Outras despesas | 17,3 |

Fonte: Anuário da Educação Básica (2022, p. 122).

Os programas e projetos coordenados pelo MEC e voltados à educação básica são: o Programa Caminho da Escola, Programa de Aceleração do Crescimento, Programa Nacional do Livro Didático, Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), dentre outros programas federais e específicos de cada rede de ensino, como por exemplo, o Programa de Transferência de Recursos Financeiros da Prefeitura de São Paulo (PTRF), o Programa Fundo Rotativo da Prefeitura de Curitiba e o Programa de Descentralização Administrativa e Financeira do Distrito Federal (BRASIL, 2021, s/p.).

Todas as ações executadas pelo FNDE são fiscalizadas pela Controladoria Geral da União (CGU) e analisadas pelo Tribunal de Contas da União (TCU). O cidadão também pode observar todos os programas e o destino dos repasses por meio da lei de acesso às informações no site do FNDE e na prestação de contas dos municípios e unidades escolares. A seguir explana-se sobre o PDDE, objeto de estudo desta dissertação.

2.3.1 Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE

O PDDE distingue-se dos demais programas do FNDE porque permite a participação da comunidade em como gerir os recursos destinados à escola. Apesar de prestar contas aos órgãos federais sobre o uso do dinheiro, há a descentralização (relativa) de como esse recurso será usado. O PDDE e a descentralização da alimentação inovam por agregar no setor educacional a Unidade Executora (UEX), figura inexistente até então. Para a FNDE, a UEX tem a função de sistematizar e homogeneizar a organização das estruturas colegiadas existentes.

Na definição de Moreira (2012, p. 01), a UEX “[...] se constitui em uma entidade privada sem fins lucrativos que possui maior flexibilidade legal e administrativa para gerenciamento dos recursos financeiros”, ela é dotada de CNPJ e caso não cumpra as exigências do programa tem sua verba suspensa.

A UEX tem como atribuições:

Administrar recursos transferidos por órgãos federais, estaduais, distritais e municipais; gerir recursos advindos de doações da comunidade e de entidades privadas; controlar recursos provenientes da promoção de campanhas escolares e de outras fontes; fomentar as atividades pedagógicas, a manutenção e conservação física de equipamentos e a aquisição de materiais necessários ao funcionamento da escola; e prestar contas dos recursos repassados, arrecadados e doados (BRASIL, 2014, p. 03).

A justificativa à criação do PDDE dá-se pela necessidade de racionalizar, simplificar e acelerar procedimentos operacionais, o seu ideário é garantir que os recursos financeiros “[...] não se percam em trâmites burocráticos antes de chegarem às escolas [...]. Os diretores, professores e comunidade porque está próximo à escola, reúnem melhores condições de definir as necessidades das unidades a que sejam vinculadas e, por conseguinte, a racional utilização dos recursos” (CRUZ, 2009, p. 223). A sua justificativa também se ancora na necessidade de ofertar as unidades escolares maior autonomia em sua gestão.

A legislação que normatiza e institui o PDDE é regida pela Lei 11.947, de 16 de junho de 2009, cujo objetivo é:

[...] tem por objetivo contribuir para o crescimento e o desenvolvimento biopsicossocial, a aprendizagem, o rendimento escolar e a formação de hábitos alimentares saudáveis dos alunos, por meio de ações de educação alimentar e nutricionais e da oferta de refeições que cubram as suas necessidades nutricionais durante o período letivo (BRASIL, 2009).

Além da lei supracitada, o PDDE também possui as resoluções do Conselho Deliberativo do FNDE, suas funções são:

Resolução n. 9/2011, que estabelece os procedimentos a serem adotados para aquisição de materiais e bens e contratação de serviços, com os repasses efetuados à custa do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), pelas Unidades Executoras Próprias (UEX) e entidades qualificadas como beneficentes de assistência social ou de atendimento direto e gratuito ao público que ministram educação especial, denominadas de Entidades Mantenedoras (EM), de que trata o inciso I, § 2º, do art. 22 da Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009;

Resolução n. 10/2013, que dispõe sobre os critérios de repasse e execução do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), em cumprimento ao disposto na Lei 11.947, de 16 de junho de 2009;

Resolução n. 15/2014, que dispõe sobre as prestações de contas das entidades beneficiadas pelo Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) e suas ações agregadas.

Resolução n. 8/2016, que altera as Resoluções n. 10, de 18 de abril de 2013, e 16, de 9 de dezembro de 2015, do Conselho Deliberativo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (CD/FNDE), e dá outras providências;

Resolução nº 6, de 27 de fevereiro de 2018, que altera dispositivos da Resolução nº 10, de 18 de abril de 2013, entre eles, fixa datas limites para repasses dos recursos e estabelece a exigência de atualização cadastral no PDDE web como condição para ser beneficiário do programa. (BRASIL, 2021, s/p.).

A Resolução n. 6, de 27 de fevereiro de 2018, destina esta verba em duas parcelas anuais, devendo o pagamento de a primeira parcela ser efetivado até 30 de abril e o da segunda parcela até 30 de setembro de cada exercício às unidades escolares que cumpram as exigências de atualização cadastral até a data de efetivação dos pagamentos. Até o ano de 2008 o PDDE contemplava somente as escolas de Ensino Fundamental, seguindo as instruções normativas que também regiam o FUNDEF. Em 2009, passa a contemplar a Educação Infantil e o Ensino Médio, seguindo novamente as tratativas que orientam o FUNDEB.

Em abril de 2021, três novas resoluções foram instituídas.

A Resolução n. 2 de 20 de abril de 2021, dispõe sobre os critérios para destinação de recursos financeiros para garantir o abastecimento de água em condições apropriadas ao consumo e o esgotamento sanitário nas unidades escolares beneficiadas.

A Resolução n. 5 de 20 de abril de 2021, dispõe sobre os critérios de destinação de recursos financeiros a fim de propiciar adequação e benfeitoria na infraestrutura física das unidades escolares beneficiadas.

A Resolução n. 6 de 20 de abril de 2021, dispõe sobre a implementação das medidas necessárias à operacionalização das ações de fornecimento de recursos para atuação de assistentes de alfabetização e de cobertura de outras despesas de custeio, no âmbito do Programa Tempo de Aprender (BRASIL, 2021, s/p.).

Com o passar do tempo, amplia-se a destinação dos repasses, porém, o valor do custeio não é o suficiente para suprir todas as demandas. O município e/ou o estado necessitam auxiliar as escolas com outros repasses ou fornecimento de materiais.

A finalidade do PDDE é:

[...] 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. (BRASIL, 2021, s/p.).

O investimento apesar de ser decidido pela escola segue a premissa de despesas de custeio e de capital descritas nos artigos 70 e 71 da LDB (BRASIL, 1996) que orienta e define, dentre outras ações, a MDE pela Portaria n. 448, de 13 de setembro de 2002, da Secretaria do Tesouro Nacional (Ministério da Fazenda), considerada um “[...] importante referencial para auxiliar na correta classificação de produtos em material permanente ou de consumo e na identificação em que categoria de despesa se enquadra se em capital ou custeio” (BRASIL, 2021, s/p).

Não significa que todos os bens, materiais e serviços descritos nessa portaria podem ser adquiridos ou contratados com recursos do PDDE e de suas ações. A entidade deve consultá-la para saber em qual categoria de despesa se enquadra o que deseja comprar/contratar, se em capital ou custeio. Para saber em que os recursos do PDDE e de suas ações podem ser aplicados devem ser consultadas as normas e orientações que tratam especificamente do programa e de cada ação (BRASIL, 2021, s/p.).

Neste contexto, apesar de as despesas de custeio e capital serem escolhidas pela unidade escolar, elas estão dentro de um escopo que limita as possibilidades de escolha, “[...] entre o que se pode e o que não se deve gastar com os recursos do

Salário-educação da Quota Federal, liberados pelo FNDE/MEC” (FRANÇA, 2005, p. 153).

Despesas de custeio são providas das contratações de serviços ou compra de material de consumo, cuja utilização limita-se há dois anos (consertos de infraestrutura - rede elétrica, hidráulica, conserto de equipamentos, ou obtenção de material didático, material de escritório etc.). A despesa de capital vincula-se à compra de material permanente, com durabilidade superior a dois anos (equipamentos eletroeletrônicos, carteiras escolares, fogões, quadro de giz etc.). Conforme a legislação vigente sobre o PDDE,

[...] pode ser usado para a aquisição de material permanente, na manutenção, conservação e pequenos reparos da unidade escolar, na contratação para a manutenção de eletroeletrônicos e eletrodomésticos; na aquisição de material de consumo necessário ao funcionamento da escola. Pode ser ainda usado para implementar o projeto pedagógico com a aquisição de materiais educacionais. O PDDE também pode ser usado no Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE); no funcionamento da escola aos fins de semana e na promoção da Educação Integral (BRASIL, 2018, p.12).

Não é permitido usar o PDDE com contratação de recurso humano pedagógico; gêneros alimentícios; livros didáticos e de literatura já distribuídos pelo FNDE por meio do PNLD e do Programa Nacional Biblioteca da Escola (PNBE); passagens e diárias; combustíveis, materiais para manutenção de veículos e transportes para atividades administrativas; flores, festividades, comemorações, coquetéis, recepções, prêmios, presentes etc.; reformas de grande porte e ampliação de áreas construídas; despesas de qualquer espécie que caracterizem auxílio assistencial ou individual (uniforme; material escolar etc.) (BRASIL, 2021).

Segundo o Manual para a Prevenção de Falhas - PDDE (BRASIL, 2018), quem decide como efetuar os gastos do repasse são:

A comunidade escolar interessada [...], para tanto a Unidade Executora Própria (a escola) deve estar constituída de membros da comunidade escolar [...] para realizar o levantamento das necessidades, elencando as prioridades, registrando em documento de ata o que será adquirido e divulgar a decisão de forma que seja do conhecimento de toda comunidade escolar. Portanto, é a comunidade escolar quem deve decidir sobre a destinação a ser dada aos recursos, de acordo com as necessidades prioritárias da escola, e não a prefeitura ou secretaria de educação, embora estas devam prestar suporte técnico, se necessário (BRASIL, 2018, p.6).

Os gestores definem, juntamente, com seus colegiados como a verba será gasta. As maiores reclamações sobre o PDDE estão relacionadas ao valor da verba; ao tempo que o gestor (enquanto responsável direto) tem para usar o dinheiro; excesso de burocracia, além disso, nem sempre os itens de custeio ou capital atendem às necessidades da escola que não podem usar a verba para o que de fato necessitam.

As unidades escolares ainda definem até o dia 31 de dezembro do ano anterior na plataforma web, quais percentuais de custeio e/ou capital querem receber no ano posterior. Caso as unidades não informem o percentual desejado em custeio e/ou capital, o FNDE adotará o seguinte padrão: escolas públicas e polos presenciais da Universidade Aberta do Brasil (UAB) - 80% em recursos de custeio e 20% em recursos de capital; e em, 50% em recursos de custeio e 50% (em recursos de capital); as escolas públicas com até cinquenta alunos matriculados na educação básica, receberão somente recursos de custeio) (BRASIL, 2018, p.10).

Em relação ao valor do repasse:

Os recursos do programa advêm, em sua maior parte, do salário-educação e os repasses levam em conta as desigualdades regionais; por esse motivo, as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste recebem valores maiores que as regiões Sul e Sudeste, variando, por exemplo, de R\$ 33,24 por aluno recebido no Maranhão, a R\$ 23,32 por aluno, recebido pela Prefeitura de São Paulo, no ano de 2018 (ROGERRO; SILVA, 2020, p. 576).

O cálculo para a distribuição do PDDE conforme a Resolução n. 10, de 18 de abril de 2013, (Tab. 1):

Tabela 1 – Valor fixo e per capita do PDDE.

| Valor Fixo | Valor <i>per capita</i> |
|--|--|
| Escola Pública Urbana com UEx – R\$1000,00 | Alunos de escolas urbanas ou rurais com UEx – R\$ 20,00 |
| Escola Pública Rural com UEx – R\$ 2000,00 | Alunos de escolas urbanas sem UEx – 40,00 |
| Escola Privada de Educação Especial – R\$1000,00 | Alunos de escolas rurais sem UEx – 60,00 |
| Polo Presencial UAB – 3000,00 | Alunos público alvo da educação especial em escolas públicas – 80,00 |
| | Alunos de escolas privadas de educação especial – 60,00 |
| | Alunos de Polos UAB – 20,00 |

Fonte: Adaptado. FNDE, s/p., 2021.

Consonante a tabela, o valor fixo e per capita são somados pelo número de alunos matriculados. Por exemplo, uma escola urbana, com aproximadamente 400 alunos matriculados no ano anterior, receberia o montante de R\$ 8.000,00.

O PDDE,

[...] destina-se às escolas públicas da educação básica das redes estaduais, municipais e do Distrito Federal, às escolas privadas de educação especial mantida por entidades sem fins lucrativos, registradas no Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) como beneficentes de assistência social, ou outras similares de atendimento direto e gratuito ao público e aos polos presenciais do sistema da UAB que ofertem programas de formação inicial ou continuada a profissionais da educação básica (BRASIL, 2018, p.11).

Autores como Cruz (2009), França (2005), Adrião e Peroni (2007) reconhecem que o PDDE pode ser usado como ferramenta à descentralização dos recursos financeiros, todavia, há algumas ressalvas sobre a sua criação e regulamentação comum entre eles.

O fato das escolas serem obrigadas a organizar sua UEx, acirrou um tipo de participação institucional regulada que também faz parte de um amplo processo de disputa pela gestão da escola, sujeita às contradições que submergem nas práticas escolares. Entende-se que é nessa arena que a gestão deve visar à participação democrática, que pode atuar para alterar a correlação de forças que tem se mantido hegemônica na política de financiamento educacional (CRUZ, 2009, p. 225).

Seguindo a mesma premissa, Adrião e Peroni (2007) salientam que a criação do PDDE foi comprometida com a lógica neoliberal, inserindo nos espaços escolares definições advindas da gestão administrativa privada, corroborando com França (2005) e Cruz (2009) que afirmam ser perverso responsabilizar as unidades escolares quando lhes é ofertada, parcialmente, condições reais de poder de decisão, haja vista, o valor do repasse a as condições para usá-lo. Além disso, a ideologia neoliberal favorável à descentralização o faz para desresponsabilizar o Estado e perquirir o ideário da privatização.

Para garantir as ações e execuções dentro do programa, o FNDE utiliza o Índice de Desempenho da Gestão Descentralizada do PDDE (IdeGES-PDDE), com o objetivo de monitorar e avaliar sistematicamente o programa. Destes índices e das informações retiradas do PDDE interativo, instituído desde 2011, o FNDE gera relatórios anuais e específicos sobre a sua execução, desde o primeiro passo para a adesão do programa até a sua prestação de contas.

Os principais relatórios são: Relatório de Adesão: relação de escolas que aderiram ao PDDE básico, através do sistema PDDEWeb; Relatório de Saldos Bancários: relação de contas bancárias ativas, vinculadas às entidades beneficiadas pelo PDDE; Relatório de Repasses: relação de ordens bancárias emitidas em favor de entidades aptas a receber recursos do PDDE; Relatório de Acompanhamento do Cartão PDDE: relação de emissões e retiradas do Cartão PDDE; Relatório das escolas com mais de 50 alunos que não fizeram atualização cadastral em 2020; Entidades com inconsistências na abertura de conta para o PDDE Básico, PDDE Estrutura e PDDE Qualidade (BRASIL, 2021, s/p.).

Conforme a lei de transparência e responsabilidade fiscal, todos estes relatórios estão disponíveis a qualquer pessoa no sítio do FNDE e no portal da transparência do Governo Federal. A seguir, apresenta-se o Índice de Desempenho da Gestão Descentralizada do PDDE.

2.3.2 Índice de Desempenho da Gestão Descentralizada do PDDE

Para analisar e mensurar o investimento em educação, o PDDE utiliza o Índice de Desempenho da Gestão Descentralizada do PDDE (IdeGES-PDDE), para

“[...] monitorar, avaliar, orientar a ação governamental para melhoria do desempenho do Programa, favorecer o exercício do controle social e reconhecer iniciativas exitosas de gestão” (BRASIL, 2021, s/p.).

O IdeGES-PDDE agrega três indicadores que analisam o desempenho do município: i) adesão, ii) execução e iii) prestação de contas dos recursos.

A proposta parte do pressuposto que o bom desempenho do PDDE não é alcançado apenas quando, por exemplo, as entidades recebem os recursos. Entende-se que o desempenho do programa em determinado ente federado apenas pode ser considerado satisfatório se alcança o máximo de seu público-alvo (adesão), se os recursos são utilizados (execução) e empregados nas finalidades do programa (prestação de contas) (BRASIL, 2012, p. 06.).

O Relatório de Desempenho do PDDE (BRASIL, 2010), afirma que a primeira variável é o Índice de Adesão ao PDDE que serve para mensurar a proporção de unidades participantes do PDDE em um determinado período, estabelecendo a correlação entre o universo de unidades que poderiam ser atendidos pelo programa naquele período. A segunda variável é o Índice de Execução de Recursos que serve para mensurar a proporção dos recursos disponibilizados e como ocorre sua execução pelas unidades, ele demonstra a eficiência dos processos de execução do Programa, levados a efeito pelas entidades gestoras; sinalizando, por exemplo, aquelas que conseguem empregar os valores com mais celeridade. A terceira variável é o Índice de Regularidade com Prestação de Contas que serve para calcular as prestações de contas nas situações de “aprovadas” e “aprovadas com ressalva”, em razão ao total de obrigações de prestar contas das UEx.

A regularidade do dever legal em prestar contas sugere que a destinação dada aos recursos transferidos pelo PDDE atendeu disposições legais e normativas, e que os valores foram gastos na manutenção e melhoria da infraestrutura física e pedagógica dos estabelecimentos ensino (BRASIL, 2012, p. 05).

A classificação do desempenho IdeGES-PDDE possui cinco faixas: muito baixa, baixa, média, alta, muito alta. Elas mostram aos entes federados índices de desempenhos com os propósitos de:

[...] favorecer e/ou viabilizar o programa; orientar as ações de assistência técnica do MEC/FNDE; estimular esforços político-institucionais para melhoria do desempenho: a divulgação dos índices de desempenho para os entes federativos propiciará valioso estímulo para o engajamento político-institucional de prefeituras, secretarias municipais e estaduais de educação, entidades representativas de classe, universidades, entre outros, voltado à melhoria da performance da gestão; reconhecer iniciativas exitosas de gestão, premiando entidades/entes federados com desempenho exemplar; contribuir para alocação orçamentária mais eficiente. (BRASIL, 2018, p. 13).

Conforme o IdeGES-PDDE as regiões Sul e Sudeste são as mais desenvolvidas, com unidades escolas que atingiram 10 no índice. Em geral, a região Sul está com 8,72 e a região Sudeste com 8,52 no índice, ambas se localizam no nível alto (notas 8 até 9). O estado de São Paulo está com 8,67 (maior que a região Sudeste), mas localiza-se também no nível alto. Após as regiões Nordeste (7,95), Centro-Oeste (7,32) e Norte (6,95), todas no nível médio (entre 6 e 8).

Com a finalidade de atingir bons resultados, o FNDE acompanha a execução do programa via a plataforma PDEinterativo. A seguir explana-se sobre os eixos que estruturam o PDDE.

2.3.3 Eixos estruturantes do PDDE

O investimento do PDDE é dividido em dois eixos – qualidade: PDDE emergencial; Educação Conectada; Novo Ensino Médio; – estrutura: água e esgotamento; Escola Acessível.

De acordo com o Painel Dinâmico do PDDE (BRASIL, 2020), o investimento, em 2020, com educação especial e o programa básico foram (Tab. 2):

Tabela 2 – Painel Dinâmico do PDDE em 2020.

| | PDDE Básico | Educação Especial |
|--------------------|--------------------|-------------------|
| Qtd. Escolas | 118.877 | 1.141 |
| Qtd. Alunos | 33.660674 | 99.331 |
| Total Brasil (R\$) | R\$ 810.496.532,36 | R\$ 7.113.820,00 |

Fonte: Adaptado. FNDE (2020, s/p.).

O Brasil investiu cerca de oitocentos milhões, no ano de 2020, somente com o PDDE, conforme o Relatório Dinâmico de 2020 contemplou-se cerca de trinta e três

milhões de estudantes da Educação Básica – compondo a Educação Infantil, Fundamental, Ensino Médio e EJA. Em relação à Educação especial, cerca de sete milhões foram investidos e contemplaram aproximadamente noventa e nove mil crianças (BRASIL, 2021, s/p).

Sobre o eixo qualidade – os repasses são para manutenção e pequenos investimentos, sua finalidade é atender as necessidades pedagógicas, dentre os seus programas, destaca-se o PDDE emergencial, de suma importância no ano de 2020, por instituir, via processo n. 23000.018852/2020-19, repasses voltados para medidas de prevenção do contágio da COVID-19 no contexto de volta às aulas no âmbito de todos os entes federativos (BRASIL, 2020, p. 21). Conforme a nota técnica N. 11/2020/CGGE/DARE/SEB/SEB:

A pandemia da Covid-19 afetou a educação escolar básica, que teve como imperativo a suspensão das aulas presenciais em todas as redes de ensino. Em função dessa situação de pandemia, e da necessidade da reorganização dos calendários e do possível retorno às atividades presenciais, a Secretaria de Educação Básica (SEB/MEC), em comum acordo com o CONSED e a UNDIME, resolveu destinar recursos como forma de apoiar as escolas da rede estadual, municipal e distrital na preparação para retornar às aulas com segurança (BRASIL, 2020, p.02).

O PDDE emergencial tem a finalidade de atuar em situações frágeis e destinar recursos às unidades e municípios. A Resolução CD/FNDE n. 16, de 7 de outubro de 2020, define

[...] os critérios e as formas de transferência e prestação de contas dos recursos do PDDE Emergencial deveriam cobrir despesas de custeio e capital, de forma a contribuir, com a manutenção pedagógica dos estabelecimentos de ensino, adequando as estruturas e adquirindo materiais necessários para manter o protocolo de segurança das respectivas redes educacionais, com vistas à consecução dos objetivos de recondução e promoção da normalidade do ambiente escolar (BRASIL, 2020, p. 03).

Sobre o eixo estrutura: suas ações visam a atender necessidades de infraestrutura física, permitindo a acessibilidade com a adequação via o desenho universal, água potável e tratamento de esgoto, projetos de sustentabilidades etc.

Em relação aos demais eixos estruturantes o gasto é exposto no relatório dinâmico por Estado, na próxima tabela (Tab. 3) há os dados do Estado de São Paulo, local onde está localizado o município de Santo André (universo de pesquisa desta pesquisa).

Tabela 3 – Painel Dinâmico do PDDE em 2020 – Eixos Integrantes no Estado de São Paulo.

| Eixo - Qualidade | | | |
|------------------------------|--------------------------|-----------------------|--------------------------|
| | PDDE Emergencial | Educação Conectada | Novo Ensino Médio |
| Qtd. Escolas | 11.650 | 7.628 | 404 |
| Qtd. Alunos | 4.119.071 | 3.262.773 | 262.190 |
| Total São Paulo (R\$) | R\$ 51.096.191,67 | R\$ 24.812.340 | R\$ 12.927.827,40 |

| Eixo – Estrutura | | |
|------------------------------|--------------------|-----------------------|
| | Água e esgotamento | Escola Acessível |
| Qtd. Escolas | Em branco | 1.056 |
| Qtd. Alunos | Em branco | 579.553 |
| Total São Paulo (R\$) | — | R\$ 14.270.880 |

Fonte: Adaptado. FNDE (2020, s/p.).

No Estado de São Paulo, cerca de vinte mil escolas foram contempladas, considerando os dois eixos e seus programas. As escolas do Estado que aderiram ao programa já possuem água e esgotamento, não sendo necessário destinar recursos para esse fim. A maioria dos Estados ainda possuem verbas destinadas para o saneamento básico (coleta de lixo, água tratada e esgoto), a região Sudeste tem o menor índice de instituições públicas nestas condições, cerca de 5%. A região Norte possui o maior índice, cerca de 40%.

A seguir discorreremos sobre o PDDE interativo ou PDDEweb.

2.3.4 PDE interativo

O PDE Interativo é a ferramenta de planejamento da gestão escolar disponível para todas as unidades escolares. Desenvolvido pelo MEC, foi instituído em 2011 com a finalidade de digitar e dinamizar todas as informações e ações aferidas pelo FNDE que possuem função redistributiva. Cada escola tem sua senha e acesso (BRASIL, 2021, s/p.). A Figura (Fig. 1) mostra a página inicial do site da FNDE para que os diretores e secretários de Educação consigam conexão direta aos programas ofertados (incluindo o PDDE):

Figura 1 – Interface inicial do PDDE interativo.



Fonte: <http://pdeinterativo.mec.gov.br/>

A plataforma possibilita o acesso via internet não só sobre o PDDE, mas outros programas regidos pelo FNDE como o PNLD e PNLD Literário, dentre outros. As escolas e secretarias não precisam mais realizar formações presenciais para conhecer a metodologia e utilizar o sistema, ele interage permanentemente com o usuário, estimulando a reflexão sobre os temas abordados. As mudanças tiveram como principal objetivo facilitar o acesso e a navegação da equipe escolar e de todas as pessoas interessadas em conhecer a ferramenta.

Em 2011, o PDDE Interativo foi disponibilizado somente para escolas priorizadas pelo programa PDE Escola. A partir de 2012, o sistema encontra-se disponível às escolas que queiram utilizar a ferramenta, mesmo àquelas que não receberão recursos financeiros do MEC. O PDE Interativo está organizado em etapas que ajudam a equipe escolar a identificar seus principais problemas e a definir ações para alcançar os seus objetivos, aprimorar a qualidade do ensino e da aprendizagem e melhorar os seus resultados (BRASIL, 2021, s/p).

Apesar da plataforma, todas as ações aferidas na escola, sobre o uso do PDDE deve ter registro formal (ata). As atas da reunião não precisam ser registradas em cartório, mas assinadas pelos conselheiros da UEx presentes na assembleia ou reunião, conforme o Estatuto Social da entidade (BRASIL, 2021, s/p). A seguir explana-se sobre os pontos frágeis do PDDE.

2.3.5 Os pontos frágeis do PDDE

As críticas comuns sobre o PDDE são: verba insuficiente; falta de tempo para utilizar o recurso com um planejamento mais profundo; burocracia e falta de formação (ROGGERO; SILVA, 2020; PERONI; ADRIÃO, 2007; FARENZENA, 2012). Para tentar minimizar a insuficiência de recursos, o Plano Nacional de Educação (PNE, 2014-2024), na meta 20, estabeleceu a ampliação do investimento público de 7% para 10% do PIB até o seu quinto ano de vigência. O PNE também buscou estabelecer em suas metas estratégias para fortalecer e assegurar a função distributiva e descentralizadora das ações federais, elencando ações para assegurar a transparência e o controle social do repasse financeiro.

Farenzena (2012, p. 17) salienta que mais grave do que não ter recursos suficientes é gastá-lo mal e, infelizmente, a administração pública brasileira é repleta de histórias em que “[...] ações corruptas ou sobreposições e descontinuidades levam ao desperdício e à ineficiência”. Nota-se que este problema é estrutural e ecoa em todas as frentes públicas do país. Neste contexto, todas as políticas públicas de descentralização ao invés de permitir o princípio de igualdade de direitos, princípio este ético-ontológico, perpetuará a desigualdade de bens culturais, sociais e econômicos, já que na prática terá sua ineficiência pontuada pela má gestão (seja esta intencional ou não).

Para Adrião e Peroni (2007, p. 49) a falta de recursos estatais para promover educação de qualidade é camuflada na política de descentralização e na má formação dos gestores, “[...] por aproximar o financiamento e administração, transferi as responsabilidades para os municípios e para a escola”, justificando que não há falta de recursos, mas falta de uma melhor administração dos mesmos.

A má gestão não intencional está atrelada a algumas condicionantes e, dentre elas, destaca-se a formação profissional do sujeito. E, cabe às instâncias superiores (como as secretarias de educação e demais autarquias), identificar e sanar essa deformação. A formação técnica deve alinhar-se a formação identitária do sujeito, levando-o a tomar, juntamente, com seus pares, decisões mais assertivas e dentro dos regimentos estabelecidos em cada programa (FARENZENA, 2012).

O MEC/FNDE na tentativa de minimizar as deficiências de seus gestores (sejam estes pertencentes ao Estado, Município ou unidade escolar) disponibiliza,

via internet, manuais de orientação sobre seus programas. Em relação ao PDDE, há manuais específicos para a Unidade Executora e para as Entidades Executoras (Municípios e Estados). Todavia, nota-se que ainda há insuficiência na formação destes profissionais – haja vista que o relatório de inadimplências do Programa é substancial (BRASIL, 2021).

Outro ponto a mencionar são os trâmites burocráticos que as UEx e EX necessitam efetivar, apesar da criação do PDEinterativo – que permite o relacionamento direto entre escola e FNDE, ainda há problemas nas prestações de contas e no tempo para planejar e deliberar adequadamente o uso do repasse.

3 RECURSOS FINANCEIROS DAS ESCOLAS MUNICIPAIS DE SANTO ANDRÉ

Esta seção discorre sobre as verbas públicas destinadas ao município de Santo André. Fundamentam-se em leis, decretos e demais documentos orientadores sobre o financiamento à educação pública, sobretudo o modo de gerenciar e distribuir os recursos às escolas municipais. Discorre também sobre o repasse do PDDE direto às escolas e os processos para a utilização do recurso.

3.1 Investimento na educação pública de Santo André

O município de Santo André recebe as verbas previstas pelo FNDE e complementação ao FUNDEB conforme os dispositivos legais da esfera federal, norteadores de suas leis e decretos municipais. Conforme a CF (BRASIL, 1988), LDB (BRASIL, 1996) e outros, a organização do sistema de ensino deve guiar-se pelos princípios democráticos e, por isso, garantir a participação plena e ativa dos seus partícipes, bem como transparência, autonomia e compartilhamento no poder decisório. Em 1999, a Lei n. 7.806, de 18 de maio de 1999 é sancionada e dispõe sobre os objetivos, as competências, atribuições, composição e funcionamento do Conselho Municipal de Educação em complemento a Lei n. 7.342, de 05 de janeiro de 1996.

Art. 1º - O Conselho Municipal de Educação - CME, criado pela Lei nº 7.342, de 05 de janeiro de 1996, fica vinculado tecnicamente à Secretaria de Educação e Formação Profissional, órgão normativo, deliberativo e fiscalizador, nos termos do disposto no artigo 256 da Lei Orgânica do Município e da Lei Estadual n. 9.143, de 09 de março de 1995, passa a ter seus objetivos, competências, atribuições, composição e funcionamento determinados pela presente lei. Parágrafo único - O Conselho Municipal de Educação terá dotação orçamentária na Secretaria de Educação e Formação Profissional, para custear sua manutenção e despesas no desenvolvimento de suas atividades (SANTO ANDRÉ, 1996).

Dentre suas ações, destaca-se o art. 4º parágrafo IX: “[...] acompanhar e fiscalizar a execução orçamentária do Município, zelando pelo cumprimento do disposto nos artigos 212, da Constituição Federal, nos artigos 255 e 256 da Constituição Estadual [...]” (SANTO ANDRÉ, 1996).

O Conselho Municipal de Educação de Santo André (CME) deve auxiliar, por meio de suas funções, a organização e fiscalização do dinheiro gasto com educação, não só o disponibilizado com o repasse das verbas federais e estaduais, mas recursos disponibilizados pelo município – pois é obrigação do município ofertar Educação Infantil, obrigatória a partir dos quatro anos e creches (com a meta de expandir e ampliar sua oferta), além prover o Ensino Fundamental (anos iniciais) e EJA.

O CME para elaborar suas Resoluções, Pareceres e Indicações estabelece com a sociedade civil (municípios de Santo André) “[...] diálogo por meio de seus membros e representantes das entidades que compõem os fóruns sobre educação do município” (SANTO ANDRÉ, 2021, s/p.).

Os membros atuam como mediadores e divulgadores das ações a serem tomadas na cidade, propondo aos seus municípios e afins, reflexões via fóruns de discussões, reuniões, assembleias etc. Como órgão colegiado integra a estrutura de poder Executivo Municipal e sua função é normativa, consultiva, deliberativa e fiscalizadora. (SANTO ANDRÉ, 2021, s/p.).

Há ainda o Conselho Diretor do Fundo de Apoio à Educação – FAE instituído pela Lei Municipal n. 6.767, de 25 de março de 1991, é um órgão de natureza contábil, destinado à prestação de apoio financeiro necessário ao desenvolvimento de programas específicos da Secretaria de Educação e é administrado por um Conselho Diretor (SANTO ANDRÉ, 2021, s/p.).

Cabe ainda ao município, conforme o Anuário Multi Cidades – finanças dos municípios do Brasil (FRENTE NACIONAL DOS PREFEITOS, FNP, 2013-2022), disponibilizar via lei de transparência sua prestação de contas à população e aos órgãos reguladores, “[...] os valores da receita total e da receita corrente apresentados com a devida dedução dos valores do FUNDEB e do FNDE, bem como de todas as demais deduções da receita que possam eventualmente constar nas informações contábeis dos municípios”, além de mostrar todas as despesas (FNP, 2022, p. 5).

Quadro 5 – Investimento em educação do município de Santo André (sem considerar o FUNDEB).

| Ano | Valor* | Valor por aluno |
|------|-----------|-----------------|
| 2012 | 382.423,9 | |
| 2013 | 345.364,0 | |
| 2014 | 358.622,7 | |
| 2015 | 362.665,1 | |
| 2016 | 354.707,4 | 9.661,10 |
| 2017 | 356.456,4 | 9.826,50 |
| 2018 | 410.154,4 | 11.204,87 |
| 2019 | 461.341,2 | 10.992,58 |
| 2020 | 436.258,2 | 11.514,72 |

*Em R\$ mil – IPCA médio.

Fonte: Adaptado FNDE, 2020.

Os valores retirados do IPCA (BRASIL, 2020) médio não registram o montante gasto por aluno entre os anos de 2012 e 2015, nota-se ainda que o cenário pandêmico aumentou as despesas com investimento em recursos tecnológicos e digitais, mas houve redução das despesas em manutenção por causa da suspensão temporária das aulas presenciais, de acordo com o FNP alguns municípios tiveram dificuldades de cumprir a determinação constitucional de aporte de 25% das verbas na educação, não sendo o caso de Santo André.

Em relação ao FUNDEB, além do CME, há também o Conselho do FUNDEB, criado em 2007, Lei n. 8.965 “[...] é um colegiado que tem como função principal acompanhar e controlar a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos do fundo, no âmbito das esferas municipal, estadual e federal” (SANTO ANDRÉ, 2007).

O valor do FUNDEB, programas do FNDE e demais recursos do município são investimentos na educação com vista a cumprir o Plano Municipal da Educação (PME) que possui vigência de 2015 até 2025 e visa melhorar a qualidade da educação na rede municipal, principalmente, na Educação Infantil, no Ensino Fundamental e na Educação de Jovens e Adultos, conforme se explana a seguir.

3.2 Plano Municipal de Educação de Santo André

Na prestação de contas de Santo André, nota-se que o investimento com a educação está vinculado ao Plano Municipal de Educação – PME com vigência de 2015 até 2025. O primeiro relatório de avaliação do PME foi divulgado em 2020, com

dados relativos até 2019 - A Secretaria Municipal de Educação constituiu equipe técnica para monitorar continuamente as metas e estratégias do PME, bem como sua sistematização, execução e finalização – junto ao Conselho do FUNDEB, Conselho Municipal de Educação, sua função é apoiar tecnicamente o Comitê de Articulação Interfederativa do Plano Municipal de Educação de Santo André, conforme prevê a Lei n. 9.723 de 20 de julho de 2015. Objetivo do Comitê é pactuar as ações de colaboração técnica e financeira para atendimento da demanda e a melhoria da qualidade da educação, sendo responsável pela análise e aprovação dos relatórios de monitoramento e avaliação e, posteriormente sua divulgação.

Ao total são 19 metas. Todas são importantes e exigem investimento financeiro do município, segue o resumo delas (Quadro 6):

Quadro 6 - Metas do Plano Municipal de Educação de Santo André.

| | |
|---------|---|
| Meta 1 | Universalizar a educação infantil, até 2016, priorizando as crianças de 4 (quatro) e 5 (cinco) anos e ampliar a oferta de vagas, em, no mínimo 50% (cinquenta por cento), para crianças de até 03 (três) anos em creches públicas. |
| Meta 2 | Universalizar o ensino fundamental de 9 (nove) anos para toda a população de 6 (seis) a 14 (quatorze) anos e garantir que 95% (noventa e cinco por cento) dos alunos conclua essa etapa na idade recomendada. |
| Meta 3 | Universalizar, até 2016, o atendimento escolar para toda a população de 15 (quinze) a 17 (dezessete) anos e elevar, até 2020, a taxa líquida de matrículas no Ensino Médio para 100% (cem por cento). |
| Meta 4 | Universalizar, para a população a partir de 0 (zero) ano, crianças, adolescentes, jovens, adultos e idosos, o acesso à educação básica e ensino superior na rede regular de ensino pública e/ou privada, com a garantia de sistema educacional inclusivo e atendimento educacional especializado. |
| Meta 5 | Alfabetizar, na perspectiva do letramento e da educação integral, todas as crianças, no máximo, até o final do 3º (terceiro) ano do ensino fundamental. |
| Meta 6 | Oferecer educação em tempo integral em, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das escolas públicas, de forma a atender, pelo menos, 25% (vinte e cinco por cento) dos (as) alunos (as) da educação básica. |
| Meta 7 | Fomentar a qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem, com vistas a atingir as metas estabelecidas para o IDEB. |
| Meta 8 | Elevar a escolaridade média da população de 18 (dezoito) a 29 (vinte e nove) anos, de modo a alcançar, no mínimo, 12 (doze) anos de estudo, até o último ano de vigência deste plano, para os 25% (vinte e cinco por cento) mais pobres, e igualar a escolaridade média entre negros e não negros declarados. |
| Meta 9 | A taxa de alfabetização da população com 15 (quinze) anos ou mais para 98,6% (noventa e oito inteiros e seis décimos por cento) até 2020. |
| Meta 10 | Oferecer, no mínimo, 25% (vinte e cinco por cento) das matrículas de educação de jovens e adultos, nos ensinos fundamental e médio, na forma integrada à educação profissional, garantindo o aumento progressivo de 5% (cinco por cento) ao ano até o último ano de vigência deste plano. |
| Meta 11 | Triuplicar as matrículas da educação profissional técnica de nível médio, assegurando a qualidade da oferta e pelo menos 50% (cinquenta por cento) da expansão no segmento público. |
| Meta 12 | Ampliar e fortalecer as políticas afirmativas, a fim de favorecer a permanência dos alunos no ensino superior em sala de aula. |
| Meta 13 | Subsidiar as instituições de ensino superior da região, por meio do consórcio intermunicipal da região do ABC, na criação de novos cursos de graduação e pós-graduação. |
| Meta 14 | Garantir, em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os municípios, assegurando que todos os docentes da Educação Básica possuam formação específica de nível superior. |
| Meta 15 | Formar, em nível de pós-graduação, preferencialmente em universidades públicas, 50% (cinquenta por cento) dos professores da educação básica, até o último ano de vigência deste PME. |
| Meta 16 | Valorizar os (as) profissionais do magistério das redes públicas de Educação Básica, de forma a equiparar seu rendimento médio ao dos (as) demais profissionais com escolaridade equivalente. |
| Meta 17 | Assegurar a existência de planos de carreira para os(as) profissionais da Educação Básica. |
| Meta 18 | Assegurar e aprimorar, nas escolas públicas do município, condições para qualificação da gestão democrática da educação. |
| Meta 19 | Ampliar os investimentos em educação pública gratuita, destinando, no mínimo, 30% (trinta por cento) da receita do município. |

Fonte: Plano Municipal de Educação de Santo André (2015/2025).

As metas do PME estão em consonância com os documentos federais que norteiam a educação, é um espelhamento do Plano Nacional de Educação (vigente até 2024). Todas as metas exigem disponibilidade financeira para que seus planejamentos e objetivos sejam alcançados, estes valores encontram-se discriminados em documentos diferentes vinculados a Secretaria da Educação, Secretaria da Fazenda, Secretaria de Recursos Humanos, dentre outras.

As metas 3, 8, 9, 10, 12 e 13 são prioridade do Estado de São Paulo, pois impactam diretamente o Ensino Médio, Ensino Profissionalizante e Ensino Superior, todavia Santo André em parceria com o Estado atua para atingir as metas em seu território.

Para a meta 1, por exemplo, Santo André em regime de colaboração com o FNDE via PAR e ProInfância conseguiu investimento para assegurar a construção até 2025 de 17 creches, dentre essas, algumas já foram entregues e/ou estão em fase final de estruturação. As despesas vão desde a construção de toda infraestrutura até a compra de equipamentos, além dos materiais didático-escolares. O FUNDEB auxilia na contratação e remuneração de recursos humanos e em outras despesas.

Em relação à meta 2, cujo objetivo é universalizar o ensino fundamental de nove anos para toda a população de 6 a 14 anos, há investimentos em recursos humanos, formação, obtenção de material didático-escolar, bem como a inserção de projetos licitatórios para metodologias de ensino, com a finalidade “[...] de tornar significativa a universalização do acesso ao ensino fundamental [...] principalmente, no que tange à qualidade da educação básica, com o intuito de não tornar inócua a democratização do acesso” (SANTO ANDRÉ, 2020, p. 53).

Até 2019, o número de matrículas referendadas para a população entre 6 e 14 anos eram de 93,96% com probabilidades de expandir, ultrapassando a meta proposta no PME para 2025 (95%). Notoriamente, o município ainda possui escolas estaduais com o Ensino Fundamental – (1º ao 5º ano), desta forma, não há lista de espera em Santo André para matrícula, 100% do público entre 6 e 10 anos estão matriculados. Porém, na faixa etária de 11 a 14 há uma defasagem de 15% no atendimento, referente às taxas de abandono/evasão e reprovação contribuindo para distorção idade-série (SANTO ANDRÉ, 2020, p. 57).

Notório que essa defasagem abrange as escolas estaduais que atuam no município com o Ensino Fundamental – 6º ao 9º ano, mas em regime de

colaboração a prefeitura atua para minimizar essa porcentagem juntamente com o Estado.

A meta 4 refere-se à educação especial, para alcançá-la com excelência, Santo André investe no Polo bilíngue com materiais e profissionais especializados, que também auxiliam na formação de outros profissionais, além do atendimento direto às crianças.

Polo Bilíngue da Rede Municipal de Ensino, as salas bilíngues para o atendimento dos alunos surdos da Educação Infantil e Ensino Fundamental. Na educação de Jovens e Adultos o atendimento ocorre com a presença de intérpretes nas salas de aula, o que favorece a comunicação entre os alunos ouvintes e os alunos com surdez. A sala de recurso para alunos com surdez, atende de segunda à sexta feira por um período de 2 horas. Para os alunos surdos o trabalho é realizado com LIBRAS (SANTO ANDRÉ, 2020, p. 72).

O município possui o Atendimento Educacional Especializado em Salas de Recursos Multifuncionais no contra turno. Ao todo são 21 polos com salas de recursos com plano formativo para os profissionais do atendimento especializado. Além dos professores das salas de recursos, há os professores de educação inclusiva e os Agentes de Inclusão Escolar (estagiários de pedagogia, instrutores para surdos e intérpretes de libras).

Conforme o Relatório de Avaliação do PME,

Sempre que necessário, após levantamento de dados, há a contratação de profissionais específicos para orientação aos profissionais do Atendimento Educacional Especializado, como aos professores do ensino regular dos alunos com disfagia, dos alunos que necessitam de comunicação alternativa e dos alunos com baixa visão e cegueira (SANTO ANDRÉ, 2020, p. 72).

Para cumprir com a meta 5, cujo objetivo é alfabetizar todas as crianças até o final do 3º ano do Ensino Fundamental, o município aderiu ao Pacto Nacional Pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC) e outras ações de formação com os professores. Além de aderir ao projeto (privado) Mind Lab (ou Mente Inovadora), com formações mensais para docentes da Educação Infantil e docentes do 1º ano do ensino fundamental, “[...] voltadas ao uso de jogos a serem utilizados mediante a metodologia de aprendizagem mediada pela elaboração de estratégias, de raciocínio lógico e situações de transcendência para a vida” (SANTO ANDRÉ, 2020, p. 76).

Estabeleceu também parceria com o Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia sobre Comportamento, Cognição e Ensino e UFABC com o Projeto Alfatech,

[...] trabalho em parceria com engenharia da computação e psicologia cognitiva com o desenvolvimento de um software de ensino individualizado que tem como objetivo o aprimoramento do processo de alfabetização de crianças, especificamente voltado para crianças de 4º e 5º anos, ainda não alfabetizadas. (SANTO ANDRÉ, 2020, p. 76).

O Estado de São Paulo via Escola de Formação e Aperfeiçoamento dos Professores do Estado de São Paulo (EFAP) ofereceu o curso Ler e Escrever aos professores e o curso de Ensino de Matemática Introdutório (EMAI) com os materiais didáticos. O município ainda faz parte do Programa Mais Alfabetização, criado pela Portaria n. 142, de 22 de fevereiro de 2018, para fortalecer e apoiar as unidades escolares no processo de alfabetização dos estudantes regularmente matriculados no 1º e 2º anos do ensino fundamental e o programa Novo Mais Educação, criado pela Portaria MEC n. 1.144/2016 e regido pela Resolução FNDE n.17/2017, cujo objetivo é melhorar a aprendizagem em língua portuguesa e matemática no ensino fundamental, por meio da ampliação da jornada escolar de crianças e adolescentes, otimizando o tempo de permanência dos estudantes na escola, com vista também a contemplar a meta 6 (ampliar a oferta em 50% da educação em período integral na escola).

O município mantém uma parceria entre poder público municipal, federal e a sociedade civil organizada por meio de 09 entidades em atendimento ao Movimento de Alfabetização. A meta 10 visa ampliar o atendimento a Educação de Jovens e Adultos tem atendimento gratuito nas unidades escolares municipais onde se utiliza também os recursos do FUNDEB.

As metas 15, 16 e 18 constituídas com ações que visam à valorização da carreira docente e a sua formação contínua, além de auxiliar os profissionais que possuem Magistério graduar-se em Pedagogia ou outra licenciatura com nível superior. Há dois objetivos centrais: o primeiro é formar em nível de pós-graduação 50% dos professores da educação básica; e o segundo, garantir a formação continuada a todos os profissionais da educação básica na sua área de atuação, considerando as necessidades, demandas e contextualizações do sistema de ensino. O município investe em parcerias para angariar e custear bolsas de estudo

não só em instituições públicas (UFABC, FAAP, dentre outras), mas em instituições privadas (UNINOVE, Fundação Santo André, Universidade de São Caetano do Sul etc.). O município ainda estabeleceu parceria para formação continuada, no período de 2017 e 2018 com a Fundação Telefônica Vivo por intermédio do Centro Integrado de Estudos e Programas de Desenvolvimento Sustentável, com formações sobre gestão e práticas inovadoras para professores e gestores da rede municipal. (SANTO ANDRÉ, 2020).

3.3 Verbas destinadas a Santo André em 2020/2021

Em 2020, Santo André obteve 118 milhões do FUNDEB. Este valor financia a remuneração dos profissionais da educação, além de financiar outros custos relativos à compra de materiais. O FNDE em 2020 disponibilizou para o município os seguintes valores (Tab. 4):

Tabela 4 – Valores destinados aos programas do FNDE e repassados a Santo André em 2020/2021.

| Programas | Valores (R\$) 2020 | Valores (R\$) até agosto/2021 |
|--|---------------------------|--------------------------------------|
| Alimentação escolar | 5.589.335,40 | 4.104.142,40 |
| Programa nacional de apoio ao transporte escolar | 1.038,81 | 293,36 |
| Quota municipal e estadual do salário-educação. | 25.955.133,47 | 17.547.526,92 |
| Total: | 31.545.507,68 | 21.651.962,68 |

Fonte: http://www.fnnde.gov.br/pls/simad/internet_fnnde.liberacoes_result_pc

O programa de alimentação inclui as modalidades: creche, pré-escola, Ensino Fundamental, EJA e Educação Especial. Os valores relacionados a transporte escolar são baixos por dois motivos: prioridade de matrícula é sempre próximo à residência da criança, em 2020 e 2021 por causa da pandemia o ensino foi prioritariamente remoto. Em 2015 até 2018 houve repasses do PAR e do ProInfância tanto para a construção de creches quanto para outros programas – a exemplo, em 2015, o município recebeu R\$ 423.000,00 do Programa Caminho da Escola - Ônibus PronaCampo. Em 2016, participou do programa Brasil Carinhoso, recebendo de R\$3.444.489,59, participou ainda do PAR com os programas de infraestrutura

escolar - Equipamento Proinfra e infraestrutura escolar - mobiliário Proinfanc recebendo cerca de R\$ 109.144,14 (FNDE, 2021, s/p.).

Os exemplos acima mostram que apesar de 2020 e 2021 Santo André não ter receita de outros programas, essa situação caracteriza-se como exceção, já que desde 2015 até 2019 o município recebeu receitas de quase todos os programas disponibilizados pelo FNDE.

A seguir explana-se sobre os valores repassados diretamente às escolas do município e como a Secretaria de Educação auxilia os diretores e conselhos no uso da verba pública.

3.4 Verbas destinadas para o PDDE no município de Santo André

Consonante ao IdeGES-PDDE, o município, em 2020, alcançou a nota 9,41 no índice, a maior entre os municípios da região. Conforme a Secretária de Educação do Município, Zane Macchi, em entrevista ao Jornal Diário do Grande ABC:

A Educação sempre foi uma prioridade na gestão e, neste ano que se aproxima, simboliza um dos principais pilares de investimento para repararmos as perdas provocadas pela pandemia. Por isso, investimos em inclusão digital com a entrega de chips para acesso à internet gratuita e na ampliação da Educação Integral, para potencializar o acesso a novos idiomas, artes e empreendedorismo (MACCHI, 2020, s/p.).

Ainda conforme a secretária de educação:

É uma honra para toda a equipe da Secretaria da Educação ver que nosso trabalho tem o reconhecimento do FNDE. Trabalhamos com muita seriedade e cuidado para que nossas escolas utilizem os recursos de forma correta e não tenham preocupações ao assinar as prestações que analisamos (MACCHI, 2020, s/p.).

Desta forma, a nota do índice reflete que em Santo André os trâmites burocráticos são cumpridos, com poucos casos de problemas na prestação de contas⁵. Em relação ao índice, Viana (2020) discorre que o desempenho da unidade é considerado somente quando as unidades recebem os recursos e conseguem prestar contas sob eles de acordo com as exigências do programa. Não é

⁵Conforme mencionado na primeira seção o IdeGES-PDDE avalia as escolas sobre a sua organização e utilização em relação ao PDDE.

mensurado se o uso do dinheiro foi usado a contemplar a qualidade da educação na unidade.

[...] a 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, [...] 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 (VIANA, 2020, p. 89).

Para a autora esse mecanismo superficial de avaliar o programa serve para culpabilizar as escolas, já que o fundo não traz indicadores que mensuram o seu trabalho frente às UEx sendo o corresponsável na formação dos sujeitos – sejam estes diretores, membros das secretarias municipais ou pertencentes à sociedade civil.

A Resolução n. 15, de 10 de julho de 2014, no capítulo II, traz as formas e prazos das prestações de contas, responsabilizando diretamente a UEx caso não faça os trâmites burocráticos corretamente. A prestação de contas é alimentada no Sistema de Gestão de Prestação de Contas (SIGPC),

[...] por recomendação do FNDE, juntar os extratos bancários, Notas Fiscais, cópias de cheques e outros documentos necessários até o último dia útil do ano seguinte ao repasse, para então encaminhá-los à sua EEx, que os analisará, fazendo julgamento de parecer sobre a prestação de contas apresentada pela escola e registrando a execução dos recursos do PDDE no SIGPC (VIANA, 2020, p. 80).

Conforme os artigos 4º e 5º as consequências para quem não prestar contas são: (i) suspensão de repasses do PDDE; (ii) inscrição em cadastros de inadimplentes (inclusive do diretor e membros da Associação de Pais e Mestres - APM); (iii) instauração de processo administrativo para os funcionários estatutários; (iv) impedimento de contratos com a administração pública; (v) inabilitação para o exercício de cargos públicos; e (vi) penhora de bens dos responsáveis pela omissão, para garantir o ressarcimento dos valores (corrigidos monetariamente) (VIANA, 2020).

O governo federal disponibiliza materiais formativos para as unidades cumprirem com os normativos do programa. Todavia, Reis (2019) ressalta que estes materiais nem sempre são suficientes e cabe aos municípios e estados formar os

seus diretores e conselheiros para não incorrer em equívocos na prestação de contas ou na resolução em relação ao destino da verba. O autor em pesquisa realizada constatou que, muitas vezes, falta documentação comprobatória das despesas; prestação de contas da não utilização da verba; efetuação de pagamentos sem a regular liquidação da despesa ou compras que não se encaixam nas verbas de custeio ou capital; descrição insuficiente dos produtos ou serviços na documentação comprobatória; ausência de tombamento dos bens e incorporação dos adquiridos; registro de recebimento dos materiais adquiridos; bens adquiridos permanentes não localizados etc.

Percebe-se que a burocracia para o gasto e prestação de contas tangencia ações contábeis que nem sempre o diretor ou conselheiros da escola possuem. Logo, a formação contínua é imprescindível para os responsáveis diretos do PDDE na escola. O valor do PDDE só é efetuado quando as unidades conseguem sanar os problemas de inadimplência ou de documentação. Reis (2019) em seus estudos relata que diretores ou conselheiros, às vezes, temem a responsabilidade financeira por medo de sofrerem sanções com processos administrativos ou de ter que ressarcir valores por equívocos no processo de prestação de contas ou na obtenção de algum bem.

Outro problema a ser equacionado pelos diretores e conselhos de escola, além da destinação da verba, é como aplicar da melhor maneira um recurso cujo valor é pequeno, perto das necessidades das unidades. Em Santo André, até 2020, de acordo com o FNDE havia, aproximadamente 101 escolas municipais (creches, Educação Infantil, Educação Especial, EJA, Ensino Fundamental), algumas operam em segmentos diferentes – creche e Educação Infantil, Educação Infantil e Ensino Fundamental, Educação Fundamental e/ou EJA e/ou Educação Infantil. O número de matrículas em cada unidade escolar é muito distinto. Para ter uma ideia geral de quanto às escolas recebem anualmente via PDDE, considerou a seguinte divisão (tab. 5):

Tabela 5 – Valores repassados pelo PDDE básico às escolas.

| Número de matrículas | Valor per capita (R\$) + fixo (máximo) |
|----------------------|---|
| Até 100 | 3000,00 |
| Até 200 | 5000,00 |
| Até 300 | 7000,00 |
| Até 400 | 9000,00 |
| Até 500 | 11000,00 |

Fonte: Adaptado FNDE, 2020.

Para calcular a tabela acima, estima-se o número de matrícula do ano anterior e o valor fixo, exemplo: uma escola urbana com UEX tinha em 2020, 350 matrículas, em 2021, o cálculo do PDDE básico será efetuado da seguinte maneira: $350 \times 20,00 + 1000 = 8000,00$, pagos em duas parcelas anuais desde 2014 (porém essa divisão de parcelas só foi regulamentada em 2016, exposto no Artigo 5º da Resolução n. 08 de 16 de dezembro de 2016, que altera o Art. 2º da Resolução CD-FNDE n. 16, de 9 de dezembro de 2015, passando a valer a seguinte redação: “Art. 2º. O repasse de recursos a serem destinados anualmente às escolas, calculados na forma estabelecida no art. 11 da Resolução CD-FNDE n.º 10, de 18 de abril de 2013, dar-se-á em duas parcelas semestrais” (BRASIL, 2016).

O valor por estudante do PDDE Básico seria de \$23,00. Porém o programa não considera o aumento ou diminuição de matrículas do seu ano vigente, ao considerar que a escola no ano de 2021 ganhou novas matrículas, o valor por aluno será inferior a 23,00 – caso a escola tenha a diminuição de matrículas o valor será maior a 23,00. Ao analisar as previsões de matrículas na rede de Santo André, pouquíssimas escolas diminuíram sua demanda.

O valor é pequeno frente às demandas de uma unidade escolar, e há variações entre escolas urbanas e rurais, alunos da educação especial em rede pública ou privada. Em escolas com até 50 matrículas considera-se o valor fixo – R\$ 1000,00 reais. Em alguns municípios da Região do ABC (não é o caso de Santo André), as escolas emitem carnês facultativos para compor as verbas da APM ou do Conselho de Escola, além de eventos com a venda de produtos.

Entre os anos de 2014 a 2017 houve atrasos no pagamento do PDDE básico, uma auditoria interna do FNDE, analisou que embora todos os pagamentos tenham sido empenhados no ano vigente, 25% foram efetivados somente no ano

subsequente, sendo encontrados em “restos a pagar”. Em 2014, recursos destinados para esse ano, não foram pagos até o fim de 2015. Em 2016, os pagamentos efetivados naquele exercício corresponderam a 77,5% do total orçamentário empenhado: “[...] houve cancelamento de R\$ 230 milhões, os quais foram remanejados para atender a outras políticas educacionais, razão pela qual o programa e suas ações agregadas contaram com dotação final (atualizada) da ordem de R\$ 1,7 bilhão – de 1,93 bilhão do orçamento inicial” (BRASIL, 2016, p. 79).

[...] como seria possível a escola ter um nível considerável de autonomia financeira, administrativa e didática, se ela desconhece quando e/ou quanto de recursos vai receber no ano. Como a escola pode se programar, se os valores totais disponibilizados pelo PDDE são significativamente alterados de um ano para o outro? A instabilidade dos valores anuais repassados às escolas demonstra a baixa capacidade do programa em promover a autonomia no planejamento financeiro, prejudicando a autonomia administrativa e, conseqüentemente, a autonomia didático-pedagógica, já que o atraso inviabiliza a aquisição de materiais e realização de serviços necessários para a escola, frustrando seu planejamento. (VIANA, 2020, p. 139).

Conforme os relatórios de auditoria de 2016, os atrasos referentes aquele ano foram de responsabilidade da área econômica e sobre a redução orçamentária do PDDE o ex-ministro da Educação Renato Janine Ribeiro afirmou que o MEC recuperaria seu poder de investimento a partir de 2017. Atualmente, sabe-se que essa previsão não se cumpriu por muitos problemas relacionados a economia e política do país, além da pandemia do SARS-COV 19, que desde o início de 2020 assola o mundo.

Além de lidar com valores baixos, o PDDE básico já teve seu orçamento reduzido ao longo dos anos de 2014, 2015 e 2016 – não conseguindo ajustar os valores per capita por matrícula, pois em 2017 até 2021, a média de matrícula urbana com UEX continua a mesma: 20,00.

A seguir explana-se sobre o percurso metodológico da pesquisa, explicitando o universo de pesquisa, o sujeito da pesquisa, a coleta de dados e a categorização para a análise de resultados e discussões.

4 PERCURSO METODOLÓGICO DA PESQUISA

Esta seção apresenta o percurso da pesquisa realizada no município de Santo André, região metropolitana de São Paulo, na rede municipal de ensino. Aqui será exposto a natureza da pesquisa, o universo pesquisado, a caracterização dos participantes e os instrumentos de coleta de dados. Para corroborar com a escrita desta seção, apresentam-se os principais autores que nortearam a discussão que foram: Lüdke e André (1986) por tratarem a pesquisa em educação num viés qualitativo. Severino (2007) que valida a pesquisa documental e Bardin (2011) para colaborar no quesito de análise de conteúdo.

4.1 Natureza da pesquisa

Esta investigação traz um viés de abordagem qualitativa, que permite interpretar os fatos que fazem parte da dinâmica do ambiente estudado, transformando as percepções dos partícipes no enquadramento analisado pelo investigador. Para tanto, adotou-se teorias a luz das contribuições de Lüdke e André (1986, p. 13) por analisarem a pesquisa em educação na vertente qualitativa – por meio de estudo de caso que segundo as autoras, “[...] vêm ganhando crescente aceitação na área de educação, devido principalmente ao seu potencial para estudar as questões relacionadas à escola”.

Assim, as pesquisas chamadas de qualitativas, vieram a se constituir em uma modalidade investigativa que se consolidou para responder ao desafio da compreensão dos aspectos formadores/formantes do humano, de suas relações e construções culturais, em suas dimensões grupais, comunitárias ou pessoais. Essa modalidade de pesquisa veio com a proposição de ruptura do círculo protetor que separa pesquisador de pesquisado, separação que era garantida por um método rígido e pela clara definição de um objeto, condição em que o pesquisador assume a posição de “cientista”, daquele que sabe, e os pesquisados se tornam dados – pelos seus comportamentos, pelas suas respostas, falas, discursos, narrativas etc., traduzidas em classificações rígidas ou números - numa posição de impessoalidade. Passa-se a advogar na nova perspectiva, a não neutralidade, a integração contextual e a compreensão de significados nas dinâmicas histórico-relacionais (GATTI; ANDRÉ, p. 31, 2011).

Partindo de uma abordagem qualitativa, esta dissertação, desenvolveu-se por meio de um estudo de caso, pois permite ao investigador pesquisar situação *sui*

generis. Portanto, este método de pesquisa deve ser “[...] sempre bem delimitado, devendo ter seus contornos claramente definidos no desenvolver do estudo” (LÜDKE; ANDRÉ, 1986, P. 13).

Como fundamentação do estudo de caso, almeja-se: i) promover à descoberta; ii) enfatizar a ‘interpretação em contexto’; iii) retratar a realidade de forma completa e profunda; iv) usar uma variedade de fontes de informação; v) permitir generalizações naturalísticas; vi) representar os diferentes e às vezes conflitantes pontos de vista presentes numa situação social; vii) utilizar uma linguagem e uma forma mais acessível do que os outros relatórios de pesquisa (LÜDKE; ANDRÉ, 1986, p. 18-20).

A seguir, é exposto o universo da pesquisa e as características da rede municipal de ensino de Santo André.

4.2 Universo de pesquisa – Município de Santo André: caracterização

Segundo dados do IDH, Santo André é considerado um dos melhores lugares para se viver no Estado de São Paulo. Conforme os dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Santo André possui 710 mil habitantes e sua área de extensão são de 174,38 km², com 52% do território localizado em áreas de proteção dos mananciais (IBGE, 2018).

Figura 2 – Vista panorâmica de Santo André.



Fonte: Wikipédia, enciclopédia livre.

Segundo o anuário de Santo André⁶, o município está dividido em três distritos: Sede (subdivida em dois subdistritos); Capuava e Paranapiacaba. Em 2019, o salário médio mensal da população era de três salários-mínimos. A proporção de pessoas ocupadas em relação à população total era de 32,9%. Considerando domicílios com rendimentos mensais de até meio salário-mínimo por pessoa, tinha 30,5% da população nestas condições, o que o colocava na posição 371 de 645 dentre as cidades do estado e na posição 4579 de 5570 dentre as cidades do Brasil. A taxa de mortalidade infantil média na cidade é de 7,6 para 8.956 nascidos vivos. O atendimento à população é feito em prontos atendimentos e hospitais (municipais e estaduais). A cidade possui transporte coletivo (ônibus, trólebus e trem) (IBGE, 2018).

A rede educacional municipal de Santo André está organizada em dois departamentos: i) Departamento de Educação Infantil e Ensino Fundamental; ii) Departamento de Educação de Jovens e Adultos, possui ainda três equipamentos que compõe a Secretaria, sendo: A Sabina – Escola Parque do Conhecimento, A EMEA – Escola Municipal de Educação Ambiental – Parque Tangará (Parque escola) e CFP – Centro de Formação de Professores Clarice Lispector. Estes departamentos são o cerne da educação, ou seja, eles organizam, planejam, estruturam, executam e articulam as políticas públicas educacionais para toda rede municipal de ensino (SANTO ANDRÉ, 2021, s/p.).

Neste organograma, o Departamento de Educação Infantil e Fundamental é responsável pela gestão pedagógica e administrativa das unidades escolares. Por meio das Coordenadoras de Serviços Educacionais, realiza-se o acompanhamento nas unidades escolares e apoio às equipes diretivas. Para a estrutura organizacional das escolas, segue a seguinte composição: Diretor de Unidade Escolar, Vice-Diretor e Assistente Pedagógico (faz a função do coordenador pedagógico) com exceção das Creches que não possuem vice-diretor.

Todas as escolas possuem serviços básicos de saneamento e coleta de lixo. Em relação às dependências, somente 19% possuem bibliotecas, 51% têm laboratórios de informática e 33% têm sala de leitura, em relação ao acesso à Internet, 97% das escolas possuem de acordo com o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP, 2018).

⁶Disponível em: <http://www2.santoandre.sp.gov.br/index.php/cidade-de-santo-andre/anuarios-de-santo-andre>. Acesso em: 07 mai. 2019.

A trajetória do município é marcada pelo salto qualitativo na vida da população, entre 1950 e 2018 (dados mais recentes), a cidade melhorou seu atendimento à saúde, à educação, e embora ainda tenha moradia em locais de manancial (em áreas invadidas e em situação irregular), as políticas públicas voltadas à moradia popular, nos últimos 30 anos, retiraram muitas pessoas destas áreas perigosas (IBGE, 2018).

As escolas que integram essa pesquisa (conforme a indicação das diretoras que participaram da pesquisa) são em maioria nas áreas urbanas, um pouco afastadas do centro, não há nenhuma escola em área de manancial ou em local com construção irregular. A seguir explana-se sobre o perfil do diretor de escola em Santo André

4.3 Sujeito da pesquisa – perfil do diretor de escola em Santo André

De acordo com o Anuário da Educação Básica (BRASIL, 2020), 50% dos diretores da rede pública, chegam ao cargo por indicação ou escolha da gestão, sem processos voltados à formação ou à participação da comunidade escolar. Seguindo esta tendência o município de Santo André não realiza concurso público para a admissão do diretor escolar, a sua escolha ocorre por meio de processo interno. A exigência para participar deste processo é ser professor efetivo da rede municipal e ter experiência como docente regente na própria rede. O processo interno decorre com critérios que podem variar, de acordo com a política instituída pelo prefeito e secretaria de educação, podendo inclusive sofrer alterações ao longo do mandato. Por ser um cargo designado (gratificado), a concepção político partidária possui forte influência no processo de indicação para a função de diretor.

De acordo com a Lei Municipal n. 6.833, de 15 de outubro de 1991,

[...] fica estabelecida na rede Municipal de Santo André, o ingresso para assumir o cargo de Professor de Educação Infantil por meio de concurso público. As demais funções, no âmbito educacional, como de Diretor de Unidade Escolar (DUE), AP, Coordenador de Serviços Educacionais (CSE); entre outras, consideram-se funções gratificadas, que só podem ser acessadas por docentes concursados do município, após três anos de exercício, passado o estágio probatório docente. A seleção para assumir a função gratificada é realizada internamente, [...] (SANTO ANDRÉ, 1991).

A jornada de trabalho estabelecida para a função de diretor é de 40 horas semanais de segunda a sexta-feira, sendo apontada também no Capítulo V, seção I, no art. 16 e, de acordo com o padrão, sendo acrescidos 50% em seu vencimento durante a permanência na função.

As atribuições do diretor no município são, conforme a lei municipal n. 6.833, de 15 de outubro de 1991, em síntese:

- i) Definir junto ao conselho escolar, professores, funcionários e comunidade as ações a serem adotadas pela escola no decorrer do ano letivo;
- ii) Construir e visitar junto ao conselho escolar, professores, funcionários e comunidade o projeto político pedagógico da unidade;
- iii) Autorizar matrículas e transferências de alunos;
- iv) Atribuir classes e aulas, nos termos da legislação;
- v) Estabelecer horários de expediente da secretaria, biblioteca, quadra etc.
- vi) Junto ao secretário da escola, cabe ao diretor: zelar e organizar toda a documentação dos alunos, professores e funcionários;
- vii) Expedir determinações necessárias à manutenção da regularidade dos serviços; avocar, de modo geral e em casos especiais, as atribuições e competência de qualquer servidor subordinado; delegar competência e atribuições a seus subordinados, assim como designar comissões para execução de tarefas especiais; decidir sobre petições, recursos e processos, apurar ou fazer apurar irregularidades de que venha a tomar conhecimento;
- viii) Autorizar a requisição de material permanente e de consumo, indicar servidor para receber as verbas de material de consumo e despesas de pronto pagamento, e controlar sua aplicação.

Em relação à formação do diretor, ao traçar um comparativo com o restante do país (BRASIL, 2022) percebe-se que Santo André destoa dos percentuais; enquanto que nas estatísticas nacionais somente 10,8% tiveram acesso à formação continuada em gestão escolar, o município possui mais de 70% dos diretores (concluintes e em processo) em cursos de pós-graduação voltados à gestão. Isso ocorre por causa da parceria estabelecida entre secretaria de educação e finanças com Universidades que ofertam bolsa de estudos para os profissionais da educação da rede municipal.

De acordo com o IDEB-2019, os diretores trabalham em média 40 horas semanais e gastam em média (Tab. 6):

Tabela 6 – Média de tempo utilizado por semana de acordo com algumas demandas.

| Atividades relativas à função | Média de tempo utilizado por semana |
|--|-------------------------------------|
| Prestação de contas | 5,8 |
| Reunião com professores(as) | 5,5 |
| Atendimento aos pais ou responsáveis | 4,5 |
| Gerenciamento de conflitos | 4,5 |
| Atendimento aos alunos | 4,8 |
| Atendimento individual aos(às) professores(as) | 3,7 |
| Demandas da Secretaria de Educação | 7,7 |
| Merenda | 2,0 |
| Manutenção | 2,9 |
| Segurança | 1,8 |
| Outras demandas | 5,2 |

Fonte: IDEB-2019 (Qedu.Santo André).

Em síntese o diretor é responsável por tudo o que ocorre na unidade escolar em todas as esferas – pedagógica, administrativa e financeira – desde as ações burocráticas e operacionais (delegando as atividades e responsabilidades) até a tomada de decisão, que por lei, deve ser feita de forma democrática.

A seguir explana-se sobre os participantes da pesquisa.

4.3.1 Participantes da pesquisa

O presente estudo teve como participantes: diretores e assistentes de direção, seguindo os seguintes critérios:

- i) Diretores e/ou assistentes de direção atuantes no município de Santo André.
- ii) Diretores e/ou assistentes de direção atuantes no Ensino Fundamental – anos iniciais.

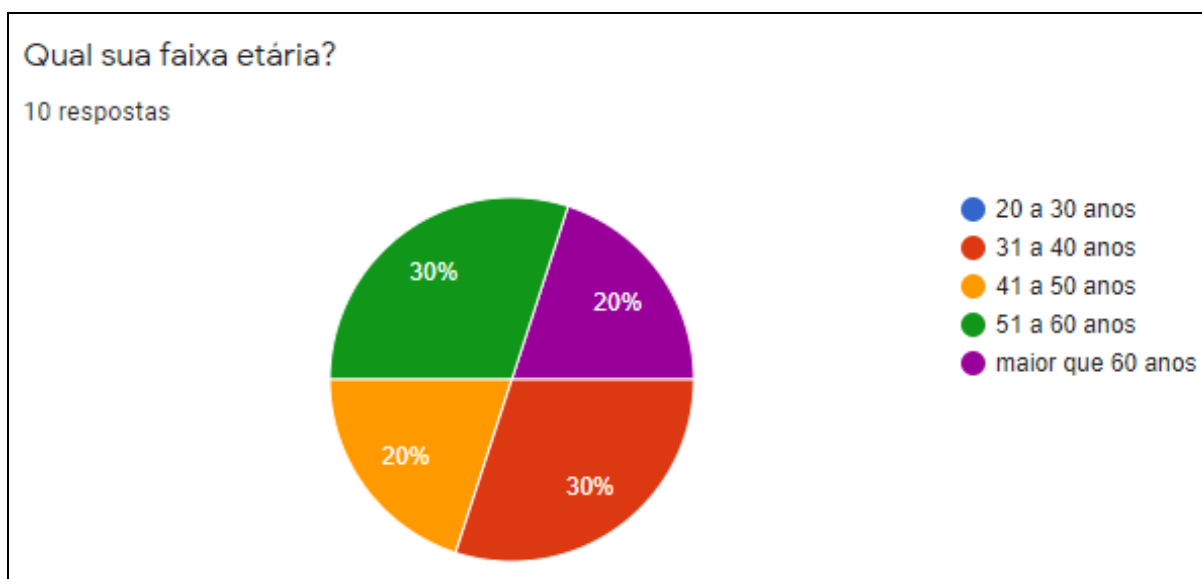
Os convidados a participar da pesquisa receberam, no mês de dezembro de 2020, o instrumento de coleta de dados – entrevista qualitativa e quantitativa por e-mail e/ou *WhatsApp*. Dentre os convidados, houve uma estimativa de adesão de 50% dos partícipes, visto que encontramos dificuldades em estabelecer contato devido à pandemia do COVID-19 no município.

Houve o preenchimento de 11 questionários. A partir deles, foi traçado o perfil dos participantes desta pesquisa. Todas as respondentes são do sexo feminino. De acordo com o IDEB-2019, (42 diretores do Ensino Fundamental – anos iniciais, responderam ao questionário), o perfil do diretor do município de

Santo André em relação ao sexo é, majoritariamente, feminino com o percentual de 97%. Dos respondentes, 83% se declaram branco, 12% pardo e 5% preto, ninguém se declarou indígena ou amarelo.

Em relação à idade (Gráfico 1):

Gráfico 1 – Idade dos participantes.

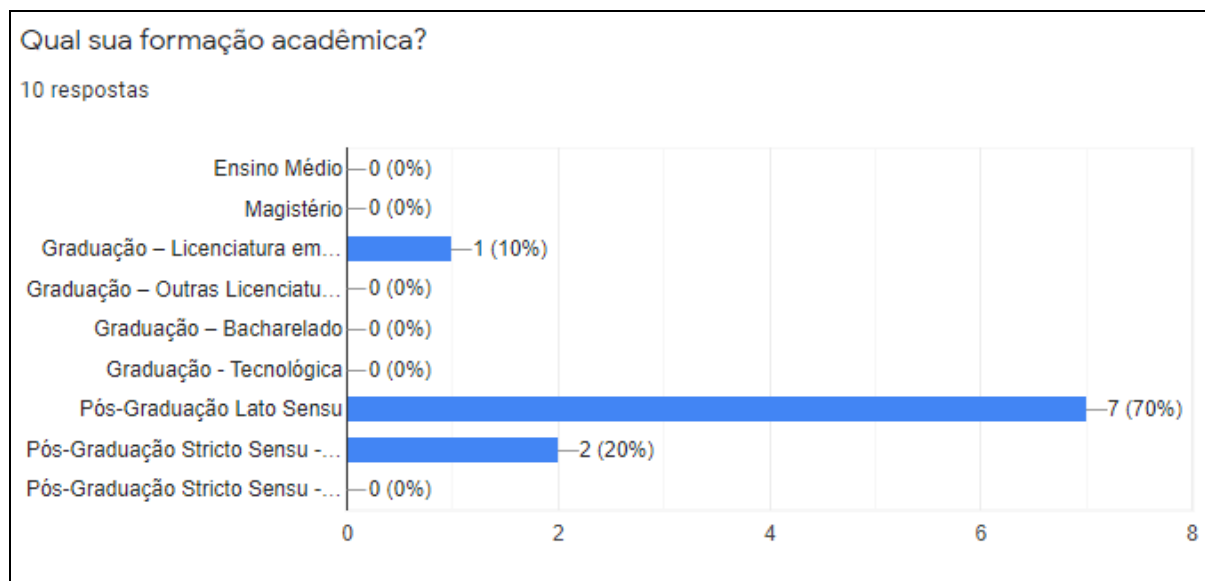


Fonte: Elaborado pela autora.

Em relação à idade das participantes, 30% possuem entre 31 a 40 anos; 20% entre 41 a 50 anos; 30% entre 51 a 60 anos e 20% acima de 60 anos. De acordo com o perfil traçado pelo IDEB-2019⁷, o grupo majoritário de diretores está entre 51 e 60 anos, seguido do grupo entre 31 e 40 anos resultado que consubstancia com a pesquisa desta dissertação.

Em relação à formação destas profissionais, a maioria possui pós-graduação, conforme o gráfico a seguir (Gráfico 2):

⁷ O SAEB disponibiliza aos diretores dois questionários: socioeconômico e referente à escola e a rede de ensino.

Gráfico 2 – Formação acadêmica dos participantes.

Fonte: Elaborado pela autora.

Conforme o gráfico, a maioria possui pós-graduação *lato sensu* voltada à gestão escolar, duas diretoras são mestras na área de gestão escolar. Uma diretora possui somente graduação.

O tempo de experiência das diretoras tem algumas variações, conforme a tabela a seguir (Tab. 7):

Tabela 7 – Experiência profissional das diretoras partícipes da pesquisa.

| Diretora | Tempo total na carreira docente | Tempo na unidade escolar (na função) | Tempo total na função |
|----------|---------------------------------|--------------------------------------|-----------------------|
| A | 15 anos | 1 a 3 anos | Acima de 10 anos |
| B | 12 anos | 1 a 3 anos | 8 a 10 anos |
| C | 5 anos | 1 a 3 anos | ----- |
| D | 20 anos | 4 a 7 anos | Acima de 10 anos |
| E | 8 anos | 4 a 7 anos | 4 a 7 anos |
| F | 9 anos | 4 a 7 anos | 4 a 7 anos |
| G | 26 anos | 4 a 7 anos | Acima de 10 anos |
| H | 12 anos | 4 a 7 anos | 8 a 10 anos |
| I | 30 anos | 8 a 10 anos | Acima de 10 anos |
| J | 25 anos | 8 a 10 anos | ----- |
| K | 30 anos | Acima de 10 anos | Acima de 10 anos |

Fonte: Elaborado pela autora.

O tempo de experiência das diretoras na função e na carreira docente é heterogêneo, a profissional com menos tempo na carreira possui experiência de 5 anos, as diretoras com maior tempo de experiência possuem mais de 20 anos na função. A média de experiência na função é de 5,7 anos – igualmente ao IDEB-

2019. Todas as participantes trabalham, aproximadamente, 40h semanais, a prefeitura de Santo André não possui remuneração adicional quando as horas semanais extrapolam.

A seguir explana-se sobre os instrumentos de coleta de dados.

4.4 Instrumentos de coleta de dados

Este tópico aborda o percurso da coleta de dados e os instrumentos utilizados. Foi realizado: i) levantamento documental - análise em documentos oficiais que norteiam a educação pública no Brasil; em documentos que fundamentam e orientam a instituição do Conselho Escolar e documentos oficiais da Secretaria de Educação de Santo André relacionados à educação.

São documentos todas as realizações produzidas pelo homem que se mostram como indícios de sua ação e que podem revelar suas ideias, opiniões e formas de atuar e viver. Nesta concepção é possível apontar vários tipos de documentos: os escritos; os numéricos ou estatísticos; os de reprodução de som e imagem; e os documentos-objeto (BRAVO, 1991). A análise documental será significativa nesta pesquisa para situar os pressupostos de contextualização da unidade escolar e os sujeitos de pesquisa.

Este método investigativo do cotidiano de uma sociedade perpassa por outras concepções filosóficas de pesquisa, que pode ser empregada em investigações de esferas de natureza positivista assim como as de caráter compreensivo, com foco na abordagem teórico-crítica. Essa peculiaridade ganha proporção em conformidade com a escolha do referencial teórico que sustenta a concepção do investigador é sabido que não só os documentos selecionados, mas a análise dos mesmos deve corresponder ao cerne da pesquisa, atribuindo ao investigador uma competência de reflexão na resolução do problema e nas relações estabelecidas entre os referenciais teóricos e esta trajetória está intimamente ligada à concepção epistemológica do pesquisador (BRAVO, 1991).

A seguir (Quadro 7) os passos para coordenar uma investigação documental criteriosa:

Quadro 7 – Fases da pesquisa documental.

| Fase | Ação |
|---------------------|---|
| Seleção de material | Ao realizar uma investigação documental, é importante fazer uma extensa coleção de material que pode ser útil para o processo. |
| Revisão do material | Nesta etapa, o pesquisador classifica o material e separa aqueles que são pouco necessários daqueles que são importantes para o assunto. |
| Organização | O pesquisador compara o material selecionado e obtém informações textuais para fazer citações e referências, a fim de sustentar teorias e interpretações. |
| Análise dos dados | O pesquisador analisa as informações e elabora um documento que reflete sua opinião e interpretação sobre o fenômeno do estudo. |
| Conclusões | O pesquisador fecha a questão especificando os pontos que ele queria demonstrar. |

Fonte: Adaptado. (SEVERINO, 2007).

Na sequência apresentamos os documentos legais que subsidiaram esta investigação (Quadro 8):

Quadro 8 – Documentos analisados para fundamentar o estudo de caso.

| Documentos analisados | |
|--|--|
| Nome do Documento | Especificação |
| Constituição Federal de 1988. Art. 206 | Dispõe sobre a democratização no ambiente escolar. |
| LDBEN n. 9.394 de 20 de dezembro de 1996 | Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. |
| Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA, publicado em 13 de julho de 1990 | Dispõem de proteção integral à criança e adolescente |
| PNE – Plano Nacional da Educação (2014-2024) | Dispõe sobre as metas para a educação a serem atingidas até 2024 em nível nacional. |
| Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares | Apostilas de formação para os colegiados escolares elaboradas pelo MEC. |
| Comunicado SE Conselho de Escola, publicado em 31 de março de 1986 | Lei Complementar n.º 444, de 27-12-85, que dispõe sobre o Conselho de Escola, é autoaplicável, dispensando, portanto, regulamentações. |
| Comunicado SE Conselho de Escola, publicado em 10 de março de 1993 | Dispõem sobre o Programa de Reforma do Ensino e a importância dos Conselhos de Escola |
| Plano Municipal da Educação de Santo André | Dispõe sobre as metas para a educação a serem atingidas até 2025 em nível municipal. |
| Lei n. 9.669/2015 do Município de Santo André | Dispõe sobre a instituição do conselho de escola nas Unidades Escolares do Município de Santo André. |

Fonte: Elaborado pela pesquisadora.

Após análise de documentos, foi aplicado um questionário, de acordo com Marconi; Lakatos (1999) esse instrumento possibilita produzir uma amostra de

qualidade já que oportuniza trabalhar com tipos de questões diferenciadas.

O questionário apresenta as seguintes características:

- (1) deve ser a espinha dorsal de qualquer levantamento;
- (2) deve reunir todas as informações necessárias (nem mais nem menos);
- (3) deve possuir linguagem adequada.

Os questionários geralmente são utilizados para a obtenção de grandes quantidades de dados, para análises qualitativas, pode apresentar perguntas abertas ou perguntas fechadas. A pergunta aberta geralmente não restringe a resposta. A pergunta fechada mobiliza o respondente a escolher uma das respostas apresentadas (HAIR *et al.*, 2004, p. 218).

Marconi e Lakatos (1999, p. 100) afirmam que a sua elaboração deve seguir algumas recomendações:

[...] os temas escolhidos devem estar de acordo com os objetivos da pesquisa, (2) o questionário deve ser limitado em sua extensão e em sua finalidade, pois um questionário muito longo causa cansaço e desinteresse e um questionário muito curto pode não oferecer informações suficientes, (3) as questões devem ser codificadas, a fim de facilitar a posterior tabulação, (4) deve estar acompanhado de orientações sobre como respondê-lo, (5) o aspecto e a estética devem ser observados.

Após a elaboração das perguntas e da definição da escala a ser utilizada, recomenda-se que se faça um pré-teste do questionário, ou seja, ele precisa ser testado antes de sua utilização definitiva (MARCONI; LAKATOS, 1999). Os autores apresentam as seguintes vantagens para a utilização do questionário: economia de tempo, eliminação de deslocamentos, obtém um grande número de dados, atinge um determinado grupo de maneira simultânea, abrange uma ampla área geográfica, não necessita do pesquisador no campo.

Toda a pesquisa foi registrada no sítio do Comitê de Ética de Pesquisa (CEP/HFA), sendo possível encontrá-la na Plataforma Brasil, número do parecer: 5.177.658. De acordo com as atribuições definidas na Resolução CNS n. 510 de 2016 e da Norma Operacional CNS N. 001 de 2013, o projeto manifesta-se pela aprovação do protocolo de pesquisa (CEP/HFA, 2021, s/p.).

A seguir demonstra-se como ocorreu o procedimento de análise da pesquisa.

4.5 Procedimentos de Análise

Para analisar os dados coletados por meio do questionário, utilizou-se o referencial teórico sobre análise de conteúdo pautado por Bardin (2011), dentre outros estudiosos da área. A análise de conteúdo é importante para tabular e extrair dos dados resultados com o maior teor de confiabilidade. Define-se análise de conteúdo, “[...] um conjunto de técnicas que visam à obtenção, por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição, conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) dos dados coletados” (BARDIN, 2011, p. 47).

Para analisar o conteúdo, conforme discorre Bardin (2011) é necessário: i) realizar a leitura flutuante de documentos, dentre eles: conteúdo de mensagens, textos, entrevistas ou vídeos; ii) após, escolher quais documentos são relevantes e, por isso, utilizados para a constituição do corpo da pesquisa; iii) inferir hipóteses e objetivos para subsidiar as diretrizes da pesquisa. A segunda fase consiste em explorar o material e escolher unidades de codificação, de seleção e de regras para delinear as categorias decorrentes da pesquisa, “[...] a categorização permite reunir maior número de informações à custa de uma esquematização e assim correlacionar classes de acontecimentos para ordená-los” (BARDIN, 2011, p. 49).

Em função dos objetivos estabelecidos para este estudo, categorizou-se a análise da pesquisa, da seguinte forma:

Quadro 9 – Categorização da pesquisa.

| Categorias | Descrição Geral |
|--|--|
| A execução do repasse financeiro e a rotina da unidade escolar. | Esta categoria emergiu a partir das respostas dos participantes da pesquisa quando abordados em relação às verbas para custeio e capital, demonstrando o impacto que essa divisão de possibilidade de gasto/investimento afeta a rotina da unidade escolar, além de abordar o valor por unidade. |
| Gestão democrática em relação aos recursos – para além da prestação de contas. | Nesta categoria, aborda-se como ocorre a decisão em priorizar gastos/investimentos na unidade escolar, quem participa desta decisão e como ocorre esta participação. |
| Os avanços e os desafios a superar na Rede | Já com esta categoria foi possível verificar os pontos fortes e frágeis do PDDE, sua aplicação e planejamento. |

Fonte: Elaborado pela autora.

A próxima seção apresentará as análises processadas e as discussões dos

resultados obtidos na investigação.

5 APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS E DISCUSSÕES

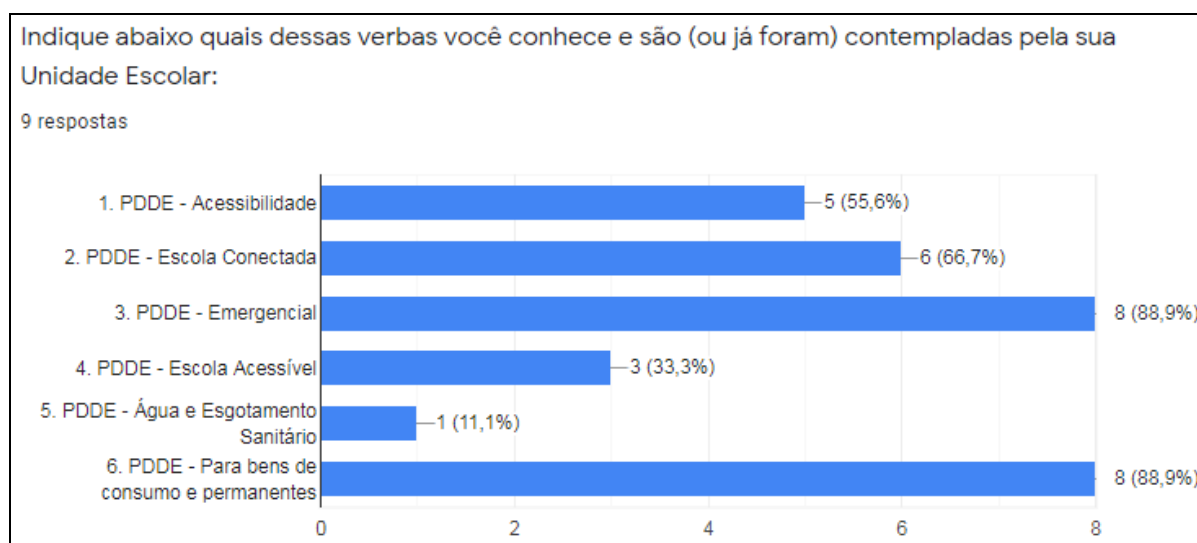
Esta seção versa sobre a pesquisa realizada, no município de Santo André. Traz a análise da coleta de dados (Apêndice A) categorizada em três seções, a saber: - i) a execução do repasse financeiro e a rotina da unidade escolar; ii) gestão democrática em relação aos recursos – para além da prestação de contas e; iii) os avanços e os desafios a superar para a execução do PDDE.

Cabe salientar que a análise dos dados foi enriquecida e validada com a leitura dos documentos da rede municipal, conforme a apresentação da tabela 8. A seguir, apresenta-se a devida análise para cada uma das categorias descritas com o apoio do referencial teórico e documentos levantados.

5.1 Categoria 1: o planejamento, a execução e a prestação de contas do PDDE

Nesta categoria, buscou-se analisar quais os pontos frágeis do programa e seu impacto no dia a dia da unidade escolar. Para isso, as diretoras mencionaram quais estruturas do PDDE elas já tiveram acesso (Gráfico 3):

Gráfico 3 – Modalidades do PDDE repassadas às unidades escolares integrantes desta pesquisa.



Fonte: elaborado pela autora.

De acordo com o gráfico, 55,6% das escolas têm ou já tiveram acesso ao

PDDE Acessibilidade; e 33,3% têm ou já tiveram acesso ao PDDE Escola Acessível. Nota-se que a acessibilidade arquitetônica, nas unidades, ainda não atende por completo as exigências sancionadas em lei federal, somente 28% das escolas municipais que ofertam o Ensino Fundamental (anos iniciais) conseguiu mudar a infraestrutura predial para atender o desenho universal em sua totalidade (INEP, 2020, s/p.).

Em relação à inclusão digital e disponibilidade de recursos digitais 66,7% das escolas já utilizaram ou utilizam o PDDE Escola conectada. No município, 82% das escolas possuem banda larga e 80% laboratório de informática (INEP, 2020, s/p.). O PDDE Emergencial já foi utilizado em 88,9% das escolas, lembrando que, no ano de 2021 houve um repasse complementar desta verba por causa da pandemia. Somente uma escola tem ou já teve acesso ao PDDE Água e Esgotamento sanitário. O município tem 99% de escolas com água tratada, esgoto e coleta de lixo periódica, possuem ainda 100% de energia elétrica e 100% de alimentação distribuída.

Em relação ao PDDE para bens de consumo e permanentes, 88,9% já utilizaram ou utilizam esse recurso, inclusive esta modalidade do PDDE é a que causa maior divergência de opiniões em relação aos procedimentos que devem ser adotados para a sua utilização, ela tem como base o MDE e divide-se em capital e custeio.

O quadro a seguir apresenta alguns excertos das partícipes da pesquisa, sobre a execução do repasse financeiro em relação à divisão da verba em custeio e capital (Quadro 10).

Quadro 10 – Excertos da categoria: a execução do repasse financeiro e a rotina da unidade escolar – verba dividida em custeio e capital.

| | Excertos (Depoimentos dos Participantes - Exemplos) |
|--|--|
| A divisão para usar o dinheiro em capital e/ou custeio é eficiente em sua opinião? Por gentileza, justifique sua resposta. | <p><i>[...] às vezes a necessidade da escola está centrada mais em uma do que na outra, também há a incidência de compra que não está nem em custeio, nem em capital.</i></p> <p><i>[...] não podemos gastar com o que a escola precisa naquele momento.</i></p> <p><i>Sim. Temos colocado porcentagem mínima para custeio, pois a verba da PSA atende às nossas necessidades nesta unidade.</i></p> <p><i>Sim, pois o Conselho discute as necessidades para determinar a porcentagem. Com a divisão da verba em custeio e capital podemos suprir às necessidades da escola.</i></p> |

Fonte: Elaborado pela autora.

As respostas se dividem, seis diretoras consideram eficiente a divisão dos recursos em custeio e capital, cinco diretoras não considera eficiente e levantam três fatores (considerados por elas dificultadores): i) o tempo para gerir e usar as categorias – custeio e capital é escasso; ii) às vezes, as necessidades da escola voltam-se mais para custeio e em outros momentos mais para capital; iii) além da necessidade de materiais que não se encontram em nenhuma das duas categorias.

Ao cadastrar a UEx o diretor é o responsável por preencher a plataforma interativa e optar pelo percentual de recursos a receber em cada categoria. A orientação do Ministério da Educação é que sejam realizadas discussões prévias para decidir esse percentual.

Importante salientar que a escolha do percentual é feita com antecedência, no último trimestre do ano anterior e possui um prazo curto de preenchimento na plataforma. Quando o diretor não consegue registrar esse percentual, o FNDE determina que o mesmo seja de 80% para custeio e 20% para capital (BRASIL, 2019). As discussões prévias registradas em atas e o planejamento disposto no projeto político pedagógico da escola devem ser feitos, portanto, com antecedência.

É vetada a utilização de recursos destinados a despesas de custeio para cobrir despesas de capital e vice e versa, sob o risco de a UEx ter que devolver os recursos utilizados aos cofres públicos ou até mesmo perder o direito de ser contemplada com os mesmos no ano subsequente (BRASIL, 2019, p. 32).

Para a diretora A, “[...] além do tempo [escasso], a escola é dinâmica e nem sempre a burocracia das verbas ajuda e não acompanha [...]”. Ao considerar que a distribuição do PDDE é anual e a unidade escolar pode optar por ter o maior valor em custeio ou capital no ano letivo anterior, seria importante efetuar um planejamento prévio por meio de decisão coletiva para decidir quais investimentos serão pleiteados. O projeto político pedagógico é importante, nesta etapa de execução, pois por ele observam-se as prioridades da unidade para garantir o acesso e permanência dos estudantes na escola e quais prioridades para equacionar as distorções idade/série, além de traçar as ações de melhoria contínua nos processos de aprendizagem (LUCKESI, 2018, s/p.).

O planejamento prévio das ações a serem tomadas na escola pode prever gastos com manutenção e/ou conservação da escola e seus materiais, pode prever

a aquisição de materiais permanentes; a compra de materiais de consumo para enriquecer e executar os projetos pedagógicos. Todavia, há situações inesperadas que podem exceder ao planejamento – é difícil prever, por exemplo, quantas torneiras irão quebrar ou quantas lâmpadas terão que ser trocadas, dentre outras situações.

Para a Diretora A, a dinâmica escolar e sua rotina podem mudar as necessidades da escola e, nestes casos, o diretor deve precaver-se para que não ocorram duas situações: o uso indevido das verbas (em projetos que não agregam de fato melhoria para a escola) ou a falta de uso da verba por erro burocrático, falta de gestão ou problemas em executar todos os procedimentos a tempo. “As verbas repassadas às escolas públicas, apesar de não serem vultosas [no contexto de cada escola], representa uma forma descentralizada de administração dos recursos financeiros destinados à educação, com reflexos na gestão escolar” (MOREIRA, 2012, p. 2). Perder o direito de ter este recurso é prejudicial à escola e cabe ao diretor atentar-se aos prazos e às situações diárias que podem suscitar mudanças no planejamento de investimentos, sem deixar de considerar a participação de todos os partícipes da comunidade escolar na aplicação deste recurso.

A diretora D salienta que “[...] *não podemos gastar com o que a escola precisa naquele momento*”, isso ocorre por dois fatores principais: i) na rotina e na dinâmica da escola ocorrem imprevistos, mesmo que a unidade faça levantamentos periódicos no período letivo e determine com antecedência em qual categoria alocar porcentagem maior de recursos – pode haver imprevistos; ii) quando a verba é disponibilizada na conta bancária da unidade, a mesma tem um prazo reduzido para utilizá-la, deste modo não é possível deixar saldos para usar quando necessário.

De acordo com a diretora B, “[...] *às vezes a necessidade da escola está centrada mais em uma do que na outra, também há a incidência de compra que não está nem em custeio, nem em capital*”. O mesmo diz a Diretora J: “[...] *nem tudo que queremos pode ser comprado e isso é um problema*”.

Davies (2006); Adrião; Oliveira (2007) ressaltam que na LDB (BRASIL, 1996) os artigos 70 e 71 que tratam das despesas de manutenção com a educação nem sempre são objetivos e, por isso, podem causar subjetividades em sua compreensão. Há alguns produtos e serviços que não se enquadram nas categorias e, portanto, a escola deve usar outros recursos. Tanto que a diretora C salienta que:

“[...] Temos colocado porcentagem mínima para custeio, pois a verba da PSA atende às nossas necessidades nesta unidade”.

Reitera-se que além do PDDE, a prefeitura de Santo André disponibiliza às suas escolas recursos financeiros de forma anual, além de efetuar compra de alguns materiais que são separados e encaminhados às unidades, como por exemplo: produtos de limpeza, utensílios de cozinha, produtos de papelaria etc.; deste modo à unidade não precisa deslocar dinheiro para alguns itens e serviços.

O próximo quadro informa-nos sobre o valor de repasse por unidade (Quadro 11):

Quadro 11 – Valor do repasse por unidade.

| | Excertos (Depoimentos dos Participantes - Exemplos) |
|--|---|
| Qual o valor anual do repasse de verba para o Conselho Escolar de sua Unidade? É suficiente para suprir as demandas da escola? Por gentileza, justifique sua resposta. | <p>[...] 24.272,00 não é suficiente. 8 mil.</p> <p>[...] PSA (dezesesseis mil reais) PDDE (Trinta e seis mil reais). Aprox. 12000,00 - Este ano, por causa da pandemia [...]. A escola recebe aproximadamente 20 mil [...]. Não me recordo o valor deste ano exato, está entre 8 e 9 mil. [...]</p> <p>8.756, 23. [...] 11000 mais ou menos [...]</p> |

Fonte: Elaborado pela autora.

De acordo com os dados do IDEB-2019, 64% dos diretores consideram suficientes os recursos financeiros repassados pelo município e pelo PDDE; e 36% consideram insuficientes. Importante considerar que os valores são diferentes em cada unidade por causa da quantidade de matrículas. Das respostas, 4 diretoras afirmam não ser o suficiente para as despesas da escola, três afirmam ser o suficiente, as demais não responderam essa parte da questão. A Diretora C discorre que o valor da verba “[...] é suficiente sim, conseguimos realizar um bom uso das verbas e suprir nossas necessidades durante o ano”, ela ressalta ainda que recebe a verba do município e que o valor referente a 2020 foi de R\$ 16.000,00, um pouco mais da metade do PDDE.

De acordo com a Diretora J:

Tem sido sim suficiente para atender às necessidades de nossa escola. Com a pandemia, não executamos muito dos projetos que estavam elencados para os anos de 2020 e 2021, com isso, conseguimos economizar desta verba. Recebemos também a verba do PDDE - Sala de Recursos e compramos muitos materiais para o AEE.

A redução mencionada pela Diretora está em consonância com o levantamento feito pelo FNT (2022, p. 164), que afirma que a mudança no cotidiano dos espaços escolares (quase suspensos por completo) por causa da pandemia em 2020 possibilitou a redução de gastos de custeio nas escolas (alguns destes gastos são pagos pelo município e não pela unidade), despesas relacionadas a limpeza, transporte, contratação de profissionais, água, luz, telefone, material de escritório, material pedagógico etc. Deste modo, estima-se que houve uma redução de desembolso com a educação em 5,3% “[...] a maior já registrada em toda a série histórica iniciada em 2002, passando de R\$ 182,56 bilhões em 2019 para R\$ 172,83 bilhões em 2020”.

A Diretora J: *“Acho que é suficiente sim, conseguimos realizar um bom uso das verbas e suprir nossas necessidades durante o ano”*. Quando o valor do PDDE é suficiente à escola, ocorre à liberdade para gerenciar recursos que impulsionam os processos pedagógicos, o PDDE, neste contexto é um aliado na conquista da autonomia da unidade, pois possibilita à comunidade escolar escolher os investimentos prioritários sem desconsiderar os demais. Neste contexto, Barbosa e Delgado (2012) afirmam que para que ocorra de fato a autonomia da unidade escolar é preciso que se tenha condição de escolha, opções e caminhos a serem discutidas, quando o valor da verba é suficiente, as reflexões do conselho escolar se ampliam.

A Diretora A diz que a verba do PDDE não é suficiente: *“[...] a escola necessita de reparos constantes e de compra de materiais para garantir aprendizagens, além do tempo curto para usar o dinheiro”*. O mesmo ocorre com a Diretora J: *“Não é suficiente, a escola é igual uma casa precisa de manutenção, de reposição de material, além da parte pedagógica específica, falta dinheiro e a cada ano cresce a demanda”*. A Diretora E ressalta que *“[...] não é suficiente, pois a cada momento temos que atender e suprir novas necessidades”*.

O modo de contabilizar o valor de repasse a unidade (por quantidade de matrícula) não considera as necessidades específicas de cada escola, algumas, por

exemplo, necessitam se preocupar mais com a manutenção da infraestrutura do que outras. De acordo com as necessidades e realidade de cada lugar, alguns projetos de aprendizagem exigem um investimento maior do que outros e essas especificidades não são consideradas para calcular o repasse.

O PDDE, conforme se discorreu ao longo desta dissertação, possui peculiaridades que são organizadas em etapas para que o diretor consiga preencher na plataforma interativa todo o processo burocrático, em síntese: i) é preciso criar uma unidade executora – seguir todos os tramite burocrático para a criação de uma pessoa jurídica, obrigatoriamente a UEx possuirá CNPJ; depois de cadastrá-la na plataforma interativa – o diretor deve seguir o passo a passo; no decorrer do processo escolhe-se o montante destinado a custeio e o montante destinado a capital (dentro das normas estabelecidas).

Para a compra efetiva, deve-se ter o registro das atas elencando as prioridades dos materiais que serão adquiridos, lembrando que nem todas as necessidades da escola com materiais e/ou serviços pode ser suprimida com a verba, deve-se também arquivar, junto ao restante da prestação de contas, os orçamentos (três no mínimo para cada item, constando os menores valores, ou seja, é preciso ter um tempo para cotar os materiais e serviços – o PDDE não aceita compras realizadas pela internet - mesmo quando o preço é menor); a UEx não pode utilizar cartão de débito ou crédito, somente cheque (o que dificulta a cotação, pois nem todo lugar aceita esse tipo de pagamento). Há algumas normas que envolvem o tipo de comércio no qual a escola pode cotar suas compras, microempreendedor individual (MEI), por exemplo, está excluído deste processo.

De acordo com o parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal, “[...] toda pessoa física ou entidade pública que utilize, guarde, gerencie ou administre dinheiros, valores e bens públicos deverão prestar contas” (BRASIL, 1996). A prestação de contas consiste em apresentar a comunidade escolar, secretaria de educação e a quem solicite a documentação adequada, sobretudo os balanços financeiros e orçamentários.

Os questionários do IDEB-2019 analisaram, no município de Santo André, o quão se sente preparado o diretor escolar, em relação às funções ligadas ao gerenciamento administrativo financeiro; recursos humanos e departamento de pessoal; manutenção em geral da unidade, a saber: somente 29% dos diretores se sentem muito preparado para lidar e atender às demandas administrativas da

escola, 64% afirmam estar preparados e 7% afirmam estar pouco preparados. Sob o aspecto recursos humanos e departamento de pessoal 26% se sentem muito preparados; 54% se sentem preparado; 10% afirmam estar pouco preparado. Em relação à manutenção da unidade, 7% se sentem muito preparado, 67% afirmam estar preparado e 26% afirmam estar pouco preparado.

Em específico sobre a área administrativo-financeira além de conhecer as regras e normas que tangenciam a área contábil, o diretor também é o responsável por liderar e incentivar a participação da comunidade escolar no processo de destino às verbas – seja o PDDE ou qualquer outra, está é uma condição *sine qua non* à vivência democrática e emancipatória dos espaços escolares (LIBÂNEO, 2022, s/p.).

Em relação à execução de prestação de contas, destacam-se alguns aspectos contábeis que não fazem parte da formação pedagógica do diretor e caso o gestor não os cumpra, será responsabilizado. No município de Santo André não há formação administrativa e financeira para o docente que ingressará na função de diretor, a experiência exigida é a docência em sala de aula. Desta forma há um risco de o diretor não saber como lidar com as questões burocráticas do PDDE. Para tentar minimizar esta situação, o MEC disponibiliza guias de orientações com periodicidade regular.

A seguir explana-se a segunda categoria que discorre sobre a gestão democrática em relação aos recursos – para além da prestação de contas.

5.2 Categoria 2: o uso do PDDE – para além da prestação de contas

Além do planejamento, execução e prestação de contas perfiladas e detalhadas nos documentos que serão enviados ao FNDE para o fechamento do processo relacionado ao uso do PDDE. As respostas evidenciam dificuldades voltadas à gestão democrática das unidades escolares.

Gerir democraticamente incorre em ações maiores do que só convidar todos a participarem e obter a presença destes nas reuniões; implica em auxiliar os pais e responsáveis, os professores e os funcionários a arguir os processos, com vista à reflexão – os espaços educativos são característicos da escola e ensinar uma participação mais ativa faz parte da gestão democrática. O compartilhamento de

decisões incide também em partilhar responsabilidades, fazendo com que o sucesso ou fracasso de ações sejam de todos. “Em última instância, exercitar a gestão democrática na escola é uma forma de ensinar e aprender” (LUCKESI, 2018, s/p.).

A Diretora A salienta que, “*Há também o problema da divisão e da necessidade de reunir a comunidade para usar o dinheiro, os pais não querem*”; a dificuldade em lograr a participação efetiva da comunidade escolar no compartilhamento de decisões é uma discussão recorrente na literatura. “Aprender a viver a gestão democrática” é um processo no qual o país está inserido desde a década de 1990; percebe-se que em algumas regiões e esferas a emancipação por meio da democracia está menos avançada do que em outros lugares (LUCKESI, 2018, s/p.). No município de Santo André, a exemplo, nesta pesquisa à Diretora J afirma que a divisão entre custeio e capital satisfazem as carências da escola porque “[...] o Conselho discute as necessidades para determinar a porcentagem”, aparentemente o processo democrático nesta unidade está além em comparação com a fala da Diretora A.

Democratizar as ações nos espaços escolares possibilita ofertar o princípio de autonomia à comunidade escolar, criando com ela:

[...] vínculos mais estreitos com a comunidade educativa, basicamente os pais, as entidades e as organizações paralelas à escola. A presença da comunidade na escola, especialmente dos pais, tem várias implicações. Prioritariamente os pais e outros representantes participam do Conselho da Escola da Associação de Pais e Mestres para preparar o projeto pedagógico curricular e acompanhar e avaliar a qualidade dos serviços prestados. (LIBÂNEO, 2004, p.144)

Estabelecem-se, assim, relações interpessoais mais profundas que coadunam com objetivos comuns, relações mais igualitárias que promovem a colaboração de todos e a transformação cultural da escola. Ao partilhar o poder decisório com a pluralidade encontrada na comunidade, encontram-se soluções diferenciadas e mais condizentes com a realidade local.

A seguir o próximo quadro informa-nos sobre os procedimentos democráticos utilizados para a definição de prioridades da escola (Quadro 12):

Quadro 12 – Os procedimentos democráticos utilizados para a definição de prioridades da escola.

| | Excertos (Depoimentos dos Participantes - Exemplos) |
|--|---|
| Quais os procedimentos democráticos utilizados para a definição de prioridades da unidade escolar? | <p><i>Reuniões com o Conselho de Escola.</i></p> <p><i>Reuniões com o Conselho de Escola e prestação de contas expostas nos murais [...]</i></p> <p><i>Tem o Conselho escolar que faz reuniões [...] os professores nas reuniões também falam e os funcionários sinalizam quando necessita de algum reparo.</i></p> <p><i>Reunião com o Conselho de Escola, solicitação dos professores, PPP (projetos elencados).</i></p> <p><i>Reunião de colegiado e discussão com os segmentos.</i></p> <p><i>Realizamos reuniões com professores, funcionários e Conselho de Escola.</i></p> <p><i>Reunião de Conselho, no turno e fora para tentar trazer as pessoas da comunidade.</i></p> |

Fonte: Elaborado pela autora.

Conforme resposta das diretoras partícipes desta pesquisa, é unânime o uso das reuniões do conselho escolar, para definir as prioridades da unidade escolar. Todavia, há algumas delas, que além dele, usam as reuniões com os professores e funcionários para elencar prioridades, a Diretora D cita o PPP e os projetos que nele estão elencados.

A formação do Conselho Escolar dá-se por meio de convite aos pais e/ou responsáveis legais; funcionários e docentes de cada unidade. A formação da UEx, geralmente, possui os mesmos partícipes do conselho. O convite é feito, anualmente, pois a participação dos membros é válida por um ano, àqueles que já participaram caso queiram continuar, renovam a continuidade de participação em ata. Cada membro do conselho desempenha uma função.

O conselho escolar está amplamente amparado nos constructos democráticos e emancipatórios do espaço escolar, conforme discorre o Programa de Fortalecimento dos Conselhos Escolares (PFCE):

[...] o Conselho Escolar se destaca, dado que sua participação está ligada, prioritariamente, à essência do trabalho escolar, isto é, ao desenvolvimento da prática educativa, em que o processo ensino aprendizagem é sua focalização principal, sua tarefa mais importante. Nesse sentido, sua função é, fundamentalmente, político-pedagógica (BRASIL, 2004, p. 11).

E, para que de fato, o conselho consiga atuar de forma protagonista com vista

a melhorar as aprendizagens dos estudantes (os agentes mais importantes da escola), deve-se garantir a ampla participação dos conselheiros, respeitando suas peculiaridades, incorporando no grupo pluralidades nas relações sociais – inclusive, incentivando por meio de ações práticas o respeito às ideias e percepções de cada um. Nas reuniões e no dia a dia, o trabalho do diretor centra-se também no fazer pedagógico, no modo de informar, de direcionar a reunião, de promover a reflexão, de mediar os conflitos sempre com a finalidade de proporcionar ao grupo encontrar as respostas mais assertivas aos problemas da escola (BRASIL, 2004).

Em relação ao uso das verbas, todo o conselho escolar opina e participa, porém como cada conselheiro tem função específica, dentre elas: deliberar, executar e fiscalizar, a maioria dos partícipes resiste em conferir e assinar a prestação de contas feita pelo diretor – o que é obrigatório. Resistem a participar de forma operacional na cotação e/ou compras efetuadas, resistem em assinar os documentos que provam sua participação nos processos financeiros da escola. A diretora B salienta que:

[...] as pessoas que participam do conselho têm medo de ser qualquer coisa para a área financeira, acham que seus nomes podem ser usados para coisas erradas. Já vi diretor de outra rede, comprar errado e ter que devolver o dinheiro para a sua APM do próprio bolso, acho que as pessoas têm medo de isso acontecer com elas.

Esse receio leva-nos a refletir sobre o quanto o conselheiro compreende sobre as ações burocráticas administrativo-financeiras, será que seu conhecimento é suficiente para diluir suas dúvidas, cabe ao diretor informar-lhe sobre os procedimentos contábeis, talvez uma formação ministrada pela secretaria de educação dada de forma mais pontual neste sentido, ajudaria a minimizar seus receios e proporcionaria uma participação mais efetiva?

Outro ponto a ser mencionado é o registro da Diretora B que fez a seguinte observação: “[...] toda vez que precisamos trocar os conselheiros é um problema, os pais não querem, os professores não querem [...]”, de acordo com o IDEB-2019, no Brasil a participação dos pais nas escolas públicas cresceu nos últimos anos em relação às reuniões que descrevem a vida acadêmica dos filhos, porém quando nos referimos à participação dos conselhos escolares, associação de mestre e professores e/ou atividades voluntárias a participação é muito menor, isso ocorre

porque pela falta de tempo, de oportunidade, de conhecimento etc. Cabe à equipe escolar auxiliar e incentivar a participação dos pais a fim de mostrar-lhes o quão é importante sua contribuição para a unidade e, principalmente, para a vida escolar do seu filho (a).

O IDEB-2019 nos traz também outros dados sobre o conselho escolar no município de Santo André, a saber: todas as unidades escolares possuem Conselho; a média de reuniões anuais é de 10,3 (provavelmente, em 2020 e 2021 se registrará no próximo IDEB uma redução, por causa da pandemia); a média de professores participantes é de 5,3; a média de alunos participantes no conselho é de 4,3 (nas escolas que possuem Educação para Jovens e Adultos); a média de participação de pais e/ou responsáveis legais é de 5,8; a média de funcionários é de 3,8; e a média dos demais membros é de 2,8 (BRASIL, 2019).

Como a participação no conselho escolar não é obrigatória, nem todos os professores e funcionários participam dele. Deste modo, perguntamos as diretoras se os professores e funcionários são informados sobre o uso das verbas recebidas na Unidade Escolar? E se participam das tomadas de decisão sobre os recursos (aqueles que não participam do conselho, principalmente).

Quadro 13 – Participação dos professores sobre a destinação dos valores repassados via PDDE.

| | Excertos (Depoimentos dos Participantes - Exemplos) |
|---|---|
| Os professores são informados sobre o uso das verbas recebidas na Unidade Escolar? Participam da decisão de onde investir o dinheiro? | <p><i>Sim.</i></p> <p><i>Sim, porque os professores não querem fazer parte do Conselho.</i></p> <p><i>[...] as verbas e aquisições são socializadas com os grupos de professores.</i></p> <p><i>[...] socializamos o Plano de Trabalho, os valores das verbas, solicitamos sugestões e indicações de como melhor utilizar as verbas.</i></p> <p><i>[...] realizamos reuniões e pesquisas para elencarmos as necessidades da escola.</i></p> <p><i>[...] opinam sobre o que falta para trabalhar em suas disciplinas [...].</i></p> <p><i>Depende da verba [...].</i></p> <p><i>[...] a AP passa para os professores o destino das verbas.</i></p> |

Fonte: Elaborado pela autora.

Sobre informar os professores em relação ao valor de repasse, todas as diretoras afirmam que “sim”, eles são mostrados ao corpo docente, a maioria cita que essa informação é transmitida nas reuniões pedagógicas pela Assistente

Pedagógica ou pela própria diretora. Em relação à participação sobre qual o destino do valor repassado, quatro diretoras explicitam essa prática.

[...] solicitamos sugestões e indicações de como melhor utilizar as verbas. (Diretora A)
Realizamos reuniões e pesquisas para elencarmos as necessidades da escola [...]. (Diretora C)
[...] opinam sobre o que falta para trabalhar em suas disciplinas [...]. (Diretora G).

A Diretora B salienta que:

Sim, porque os professores não querem fazer parte do Conselho, toda vez que precisamos trocar os conselheiros é um problema, os pais não querem, os professores não querem, então nas reuniões coletivas, aproveitamos para falar sobre o uso do dinheiro, pedimos opiniões e sugestões, mas sempre opinam e sugerem os mesmos, tenho professores que se mostram apático para isso.

A Diretora B traz a necessidade de refletir “porque” a adesão aos processos de participação é negada e difícil de conseguir. Sobre esse assunto Almeida e Pimenta salientam que a escola é um espaço formativo, e que toda ação formativa, articuladora e transformadora exige mudanças de todos os envolvidos, inclusive daqueles que se propõe formar. Não há fórmulas para mudar o *modus operandi* dos professores que não participam, é necessário refletir e entender os possíveis motivos que os conduziram a esse distanciamento, a essa falta de pertencimento, para então promover ações que revertam a aparente apatia. E, isso, “significa lançar olhares questionadores e de estranhamento para práticas que nos são tão familiares que parecem ser verdadeiras, evidentes ou impossíveis de serem modificadas, mas que podem sim ser transformadas” (ALMEIDA; PIMENTA, 2014, p.10).

Ainda sobre o destino dos valores recebidos direto na escola e a participação dos professores:

Depende da verba, para a manutenção do prédio não dá tempo de informar antes (DIRETORA H).
[...] a AP passa para os professores o destino das verbas (DIRETORA D).
Alguns professores são membros do Conselho de Escola e as verbas e aquisições são socializadas com os grupos de professores. A prestação de contas também é fixada em quadro no pátio interno da escola (DIRETORA J).
[...] alguns concordam outros não, mas quem decidi é o conselho e a maioria dos professores não faz parte (Diretora E).

As diretoras H, D, J e E salientam que o conselho é soberano e apesar de comunicar os professores sobre o destino das verbas, eles não participam das decisões para o destino delas.

O próximo quadro mostra-nos sobre a participação dos funcionários e comunidade sobre destinação dos valores repassados via PDDE (Quadro 14):

Quadro 14 – Participação dos funcionários e comunidade sobre a destinação dos valores repassados via PDDE.

| | Excertos (Depoimentos dos Participantes - Exemplos) |
|---|---|
| Os funcionários e comunidade são informados sobre o uso das verbas recebidas na Unidade Escolar? Participam da decisão de onde investir o dinheiro? | <p><i>Sim.</i> <i>[...] aqueles que fazem parte do conselho de escola.</i> <i>Tentamos, às vezes, há sim, outras nem tanto [...].</i> <i>No conselho de escola há representantes destes segmentos [...].</i> <i>Sim, para dar transparência ao processo.</i> <i>Nas reuniões de Conselho sim, mas no dia a dia depende.</i> <i>Depende da verba.</i> <i>Para aqueles que participam do conselho [...].</i></p> |

Fonte: Elaborado pela autora.

Das respostas, as Diretoras A, C e E afirmam informar os funcionários e os pais sobre o destino das verbas da unidade, a Diretora C: “[...] *Sim, porque acreditamos ser fundamental a participação das famílias na escola para que saibam como administrar o dinheiro público, realizem um bom uso das verbas e entendam sobre nossas dificuldades*”.

As Diretoras B e G salientam que depende da verba e de outros fatores. A Diretora B em registro reitera novamente a dificuldade que a unidade possui em relação à falta de participação da comunidade escolar:

Os pais e professores como falei na resposta anterior não gostam de participar do Conselho de escola, então somos obrigados a correr atrás para conseguir de forma democrática destinar o uso do dinheiro. O problema é que os pais não querem fazer parte das decisões da escola, alegam falta de tempo, muitos nem aparecem para saber da aprendizagem do filho. Os professores possuem outras escolas e alegam falta de tempo também, estamos sempre correndo atrás (DIRETORA B).

As Diretoras D, F, I, H, J e K afirmam que já há representantes dos segmentos nos conselhos. A Diretora J ressalta que: “No conselho de escola há

representantes destes segmentos e eles são ouvidos e consultados sempre que é necessário para fazer o plano de trabalho nas reuniões do conselho de escola”. A Diretora K ressalta ainda que: “[...] daqueles que participam do conselho. É difícil conseguir a participação dos pais, tenho professores que não concordam nunca com nada do que a escola precisa”.

Pedir sugestões e opiniões fora das reuniões do Conselho, antes mesmo de reunir-se a ele, para colher informações importantes são meios para salvaguardar a participação maior dos pais, dos funcionários e dos professores, o que denota a preocupação em incluir todos no processo – como não é possível tê-los nas reuniões de conselhos, outras ferramentas seriam importantes para aproximá-los da escola – desenvolver, gradualmente, o sentimento de pertencer, de ser parte e, principalmente, de ser o corresponsável por tudo que é decidido na unidade é também um dos princípios da democracia (ARROYO, 2003, p. 21).

As ações da equipe gestora, nestas situações, perquirem como ponto inicial conhecer a comunidade, os funcionários e os professores, identificar características que subjaz a falta de vontade em participar – há um sem-número de dificuldades para colocar em prática as ações democráticas, portanto, há um risco muito alto de o diretor e sua equipe “[...] ao se depararem com as dificuldades da prática, adotarem paulatinamente atitudes cada vez mais distantes do discurso democrático, acomodando-se a elas, mas sem renunciar o discurso liberal” (PARO, 2003, p. 32).

O próximo quadro mostra-nos a percepção dos diretores em relação à resistência dos professores, funcionários e comunidade em participar das decisões sobre o destino do repasse do PDDE (Quadro 15):

Quadro 15 – Percepção do diretor sobre a falta de participação da comunidade escolar.

| | <i>Excertos (Depoimentos dos Participantes - Exemplos)</i> |
|---|--|
| <i>Você percebe algum tipo de resistência dos professores, funcionários e comunidade para ajudar a decidir como e onde gastar o dinheiro dos repasses? Em</i> | <i>Não. Não percebo. [...] professores falam que como trabalham em outros lugares [...]. Sim, acho que os pais não entendem a importância de participar da educação do filho [...]. Sinto que há certa resistência para participar do conselho de escola [...]. [...] os professores e pais não se interessam em participar do conselho de escola [...]. [...] sim eles não gostam de falar o que precisam e não aceitam o que a direção propõe [...].</i> |

| | |
|---|--|
| sua opinião, por que isso ocorre? | |
|---|--|

Fonte: Elaborado pela autora.

Além dos excertos no quadro 16. Ressaltamos algumas respostas na íntegra:

[...] acho que os pais não entendem a importância de participar da educação do filho, das decisões da escola, tem pais que só vem à escola quando o bolsa família é cortado, como o bairro fica na periferia, a maioria alega não ter tempo e esse ano e ano passado foi mais difícil ainda por causa da Covid. (DIRETORA B).

A maioria é convidada todo ano para fazer parte do conselho, mas quase ninguém quer, alguns professores falam que como trabalham em outros lugares não tem tempo, os pais também não gostam, mas todo ano convidamos (DIRETORA C).

Sinto que há certa resistência para participar do conselho de escola, pois pensam que isso irá tomar muito tempo deles. Mas, quando são solicitados a decidir, optar, dar sugestões de como utilizar as verbas, não há resistência (DIRETORA D).

Sim, ou resistem ao proposto ou não opinam, é complicado porque os professores não entendem a dinâmica burocrática para usar as verbas e é preciso sempre explicar aos pais e eu funcionários (DIRETORA I).

Somente duas diretoras (C e D) não sentem resistência de seu corpo docente, funcionários e pais para discutir onde alocar o recurso provindo do PDDE. As demais respostas tangenciam comportamentos similares de alguns professores, funcionários e pais que se negam a participar das decisões tomadas pela equipe gestora. A falta de conhecimento e a falta de tempo estão nas respostas como impeditivos a maior participação destes segmentos.

Novamente, reiteramos que a gestão, neste preâmbulo, necessita conhecer seus professores, pais e comunidade para entender os motivos reais que promovem o afastamento deles das decisões escolares, a prática democrática,

[...] cria condições para que os membros de uma coletividade não apenas tomem parte, de forma regular e contínua, de suas decisões mais importantes, mas assumam responsabilidade por sua implementação. Isso porque democracia pressupõe muito mais que tomar decisões: envolve consciência de construção do conjunto da unidade social e de seu processo de melhoria contínua como um todo (LÜCK, 2008, p.57).

Tarefa árdua, pois exige do diretor, como ação primária, olhar para si, para analisar o modo como conduz os processos na unidade, e se necessário, mudar algumas ações a fim de motivar a participação da comunidade escolar. A seguir

explana-se sobre a terceira categoria que discorre sobre os desafios superados e a serem superados no gerenciamento do PDDE na unidade escolar.

5.3 Categoria 3: os avanços e desafios a serem superados

O próximo quadro mostra-nos os avanços alcançados em relação aos processos que envolvem o PDDE (Quadro 16):

Quadro 16 – Avanços alcançados em relação aos processos que envolvem o PDDE.

| | |
|----------------------------|---|
| | <i>Excertos (Depoimentos dos Participantes – Exemplos)</i> |
| <i>Avanços alcançados.</i> | <i>Interesse do segmento da comunidade escolar. Ter pelo menos um recurso que cai direto na escola, já que aqui é proibido pedir dinheiro para a comunidade. Ter essa verba, apesar de o valor não ser suficiente. Equipar a escola com vista às necessidades atuais. A criação da verba, a plataforma para prestar contas. [...] a verba ser destinada direto para a escola. [...] ter o dinheiro para usar.</i> |

Fonte: Elaborado pela autora.

As diretoras mencionam a importância de ter o recurso financeiro transposto direto à escola – uma conquista relativa à autonomia da escola, mas que necessita de reformulações, conforme evidencia Roggero e Silva (2020); Peroni e Adrião (2007); Farenzena (2012).

A Diretora A, ressalta o interesse da comunidade escolar em envolver-se nos processos decisórios relacionados ao repasse do PDDE. Nota-se que a articulação emancipatória da unidade é um processo constante que envolve agregar por meio de discussões, soluções coletivas.

A Diretora D:

Neste novo mandato, apesar da demora em ser chamada ao banco, a nova presidente da UEx foi e resolveu tudo, em apenas 1h de atendimento. Saiu da agência com a conta liberada, talões de cheques e o gerenciador financeiro no computador da diretora funcionando.

Ela refere-se às questões operacionais, que apesar de ter avançado com um gerenciador financeiro do Banco do Brasil – inclusive para a criação de planilhas de

receitas e despesas e a criação da plataforma interativa, ainda há alguns aspectos que deveriam ser aprimorados.

O quadro a seguir traz-nos os desafios a serem superados em relação aos processos que envolvem o PDDE (Quadro 17):

Quadro 17 – Desafios a serem superados em relação aos processos que envolvem o PDDE.

| | <i>Excertos (Depoimentos dos Participantes – Exemplos)</i> |
|------------------------------------|---|
| <i>Desafios a serem superados.</i> | <p><i>Adequação da verba. As pessoas participarem mais do conselho e daí decidir o que fazer com o dinheiro. Aumentar o valor [...]. Preenchimento da documentação que é extensa. [...] tempo e envolvimento dos pais [...] [...]o tempo que temos para gastar não é suficiente [...]. [...] fazer a prestação de contas [...]. [...] desmembrar [a verba] em outras possibilidades sem ser só custeio ou capital [...]. [...] há certa resistência na aceitação de cheques, o uso do cartão no PDDE regular facilitaria bastante. [...] nem sempre conseguimos os três orçamentos e também não podemos comprar por internet, que às vezes tem um valor mais baixo.</i></p> |

Fonte: Elaborado pela autora.

Há três aspectos mencionados pelas diretoras: i) a participação da comunidade escolar, extensivamente citada na categoria 2; ii) o tempo escasso para usar o dinheiro, fazer a prestação de contas e preencher toda a documentação necessária; iii) fazer o valor de o repasse dialogar com a realidade da escola.

A Diretora C menciona a falta de formação dos diretores e vices: “[...] ensinar os diretores e assistentes novos a fazer certo no sistema para não precisar devolver dinheiro do bolso caso errar”. A partir deste registro e de toda a pesquisa, cremos que o plano de intervenção que será proposto a Secretaria de Educação de Santo André deveria ter dois segmentos: i) formação sob os aspectos operacionais e burocráticos relacionados ao PDDE e ii) formação sob os aspectos dialógicos e democráticos para inserir com maior profundidade a comunidade escolar no compartilhamento das decisões sobre o destino dos repasses do PDDE explanados a seguir.

Em relação aos desafios operacionais, a pesquisa realizada por Almeida e Franco (2016) traz algumas sugestões (para o FNDE) que facilitariam a execução do

PDDE – destacam-se: i) alterar os itens dispostos na tabela de custeio e capital, ampliando a oferta de serviços e materiais; ii) o gestor deveria ter a opção de ter autonomia para usar a verba com demandas não listadas em custeio e capital, preenchendo na plataforma interativa a aquisição – “acreditamos que se a escola comprovasse e fundamentasse a necessidade, algumas aquisições poderiam ser consideradas e permitidas para garantir que todas as necessidades da escola fossem contempladas com os recursos financeiros disponíveis” (ALMEIDA; FRANCO, 2016, p. 23).

De acordo com a pesquisa, seria importante ainda, iii) tornar flexível os valores em custeio e capital; iv) diminuir a restrição de itens a serem adquiridos; iv) alterar a forma de pagamento – atualmente há outros modelos de pagamento que são comprovados na conta corrente tão eficazes quanto o cheque – cartão de crédito e débito, transferências bancárias – TED, DOC etc.; v) aumentar os prazos para usar o dinheiro e para enviar a documentação ao FNDE via plataforma.

Em relação aos aspectos de participação e ações inter-relacionais entre gestão, funcionários, professores e pais, o próximo quadro mostra em percentuais o quanto os diretores de Santo André sentem-se em relação às questões pontuais que envolvem as habilidades interpessoais de gestão (Quadro 18):

Quadro 18 – Dados estatísticos sobre as habilidades interpessoais dos diretores da rede de Santo André.

| | Pouco preparado | Preparado | Muito preparado |
|---|-----------------|------------|-----------------|
| Liderar a equipe escolar | 12% | 60% | 29% |
| Resolver as demandas dos familiares dos(as) alunos(as). | 2% | 76% | 21% |
| Mobilizar a comunidade para auxiliar a escola. | 14% | 67% | 19% |
| Coordenar a implantação do Projeto Político-Pedagógico. | 2% | 76% | 21% |
| Administrar conflitos. | 7% | 63% | 29% |
| Manter os(as) professores(as) motivados(as). | 22% | 59% | 20% |
| Avaliar o desempenho dos(as) professores(as). | 2% | 76% | 21% |
| Melhorar os processos pedagógicos da sua escola. | 12% | 74% | 14% |

Fonte: INEP/2019 [grifo nosso].

Neste contexto, às relações estabelecidas entre as pessoas são de extrema importância, liderar a equipe escolar; mobilizar a comunidade escolar; administrar conflitos são habilidades interacionais intrinsecamente relacionadas a capacidade de intervir nas ações que ocorrem na escola – essas habilidades podem tangenciar uma gestão mais autoritarista e centralizadora, mesmo cumprindo as reuniões do

conselho tutelar e outras normas a serem seguidas, conforme propõem a LDB (BRASIL, 1996) ou inclinar-se mais para uma gestão menos centralizadora. A formação do diretor, suas vivências e experiências o conduzem para posições ideológicas mais centralizadoras ou mais emancipatórias e os aspectos relacionais com o seu grupo também perfilam suas ações.

5.4 Plano de intervenção para o uso do PDDE

Ao realizar a leitura flutuante dos documentos que arregimentam o PDDE e o relacionam diretamente à aquisição de autonomia da unidade e ao elencarmos os dados do IDEB-2019 com as respostas das diretoras participantes desta pesquisa, cremos ser importante formular a formação do diretor em duas vertentes.

A primeira seria antes do diretor e vice assumirem seus cargos, nesta vertente o diretor teria acesso aos conceitos e modos de operação que devem ser utilizados para o PDDE. De forma presencial, ou se necessário, virtual trazer para o diretor e vice o passo a passo da utilização do PDDE e sua importância como um possível potencializador da autonomia e de ações democráticas aferidas na unidade escolar. E a segunda vertente centraria nas ações aferidas pelo diretor e sua equipe em liderar o Conselho Escolar e nas ações que envolvem incentivar a participação mais ativa dos professores, funcionários e pais com foco nas relações interpessoais estabelecidas.

Adotamos a formação como meio de intervenção porque ela tem condições de proporcionar reflexões condutoras de transformação, por aguçar a curiosidade epistemológica em determinado tema, além de oportunizar a aquisição de conhecimento fundamentado em figuras de autoridade (teóricos e estudiosos), possibilita a troca de saberes entre o formador e os formandos, possibilita a troca de experiências e vivências, por isso, os espaços formativos – quando centrados nos aspectos interacionais e dialógicos – são ricos em possibilitar a transformação de cada partícipe (PETER AMBECK-MADSEN, 1998, apud REDIN, 2014).

É importante mencionar que A LDB, art. 64 (BRASIL, 1996), enfatiza que:

A formação de profissionais de educação para a administração, planejamento, inspeção, supervisão e orientação educacional para a

educação básica, será feita em cursos de graduação em pedagogia ou em nível de pós-graduação, a critério da instituição de ensino, garantida, nesta formação, a base comum nacional (BRASIL, 1996).

Mesmo sendo ofertada pelas Instituições de Ensino Superior, a formação inicial exigida pela LDB não é o suficiente,

[...] ela é idealizada segundo uma lógica disciplinar e não segundo uma lógica profissional centrada no estudo das tarefas e realidades do trabalho dos professores e gestores; [...] nesse modelo os estudantes são tratados como espíritos virgens e não se leva em consideração suas crenças e representações anteriores a respeito do ensino (TARDIF, 2012, p. 271-272).

Por isso, consideramos a formação antes de seu ingresso e sua manutenção após seu ingresso, ações necessárias para acolher às diferentes demandas pertencentes ao dia a dia do gestor.

A seguir explana-se a proposta de formação.

6 PRODUTO: PROPOSTA DE INTERVENÇÃO

Esta seção versa sobre o plano de intervenção (produto). De acordo com a análise efetuada no capítulo anterior, o plano de intervenção foi delineado por meio de ações formativas que valorizam não só os aspectos proficientes, mas também os aspectos reflexivos e a troca de experiências, para que estes momentos sejam enriquecidos com práticas dialógicas e democráticas.

6.1 Proposta – Reuniões Formativas sobre o PDDE

As problemáticas arguidas no decorrer da pesquisa e na coleta de dados, levaram-nos a crer que o produto de intervenção deve ter base formativa, contemplando não só o passo a passo para o uso do PDDE (aspectos operacionais e contábeis), mas também aspectos que norteiam a gestão democrática, principalmente, em como incentivar os sujeitos da comunidade escolar a participar de forma ativa na escolha de onde, como e para quê usar a verba destinada diretamente à escola. Assim, destacam-se a seguinte tríade: aquisição de conhecimento (dados operacionais), reflexão e ação para minimizar problemas já existentes e antecipar possíveis fragilidades como a falta de tempo e participação ativa dos sujeitos da comunidade escolar.

Primeira etapa:

Objetivo geral: mostrar ao futuro diretor e vice as ações operacionais utilizadas no PDDE.

Objetivos específicos: conhecer o passo a passo de como utilizar a verba do PDDE e suas variantes.

Cronograma dos encontros: ao total 10h de formação, porém o cronograma de horários e o espaço (físico e/ou virtual) para realizar a formação deverão ser definidos em conjunto com a Secretaria de Educação.

Fundamentação teórica utilizada como material basilar para a formação – leis e decretos que fundamentam o uso do PDDE; Guias de Orientações dispostos pelo MEC/FNDE; e os autores Adrião e Peroni (2007); Arroyo (2003); Paro (2017).

Esboço para os encontros:

Quadro 19 – Esboço para os encontros – 1º etapa

| | |
|--------------|---|
| 1º Encontro: | <ul style="list-style-type: none"> ✓ Acolhimento e apresentação do tema. ✓ Percepção sobre os saberes prévios dos futuros diretores em relação à temática: ✓ O que é o FNDE? ✓ Apresentação das leis que instauraram o PDDE – e os aspectos fundantes de sua criação. |
| 2º Encontro: | <ul style="list-style-type: none"> ✓ Apresentação do PPDE e suas variações. ✓ Como adquirir as variações do PDDE (acessibilidade, saneamento e esgoto etc.). ✓ Apresentação da base de cálculo do PDDE. |
| 3º Encontro: | <ul style="list-style-type: none"> ✓ Apresentação da Manutenção das despesas de educação (MDE) – artigos 70 e 71 da LDB: ✓ O que é MDE, o que são verbas de custeio e capital – exemplificações práticas. ✓ Verbas de custeio e capital. As possibilidades percentuais de escolha entre as verbas. |
| 4º Encontro: | <ul style="list-style-type: none"> ✓ Apresentação da síntese do passo a passo para aquisição do PDDE (e suas variantes). ✓ Apresentação da plataforma interativa e seus principais usos. |
| 5º Encontro: | <ul style="list-style-type: none"> ✓ Criação da UEx. ✓ Cadastro da UEx. ✓ Abertura de conta ou alteração do responsável por ela (quando a escola já possui CNPJ e conta aberta). ✓ Apresentação do gerenciador financeiro do Banco do Brasil e suas principais funcionalidades. |

Fonte: Elaborado pela autora.

A 2º etapa da formação – explicita o passo a passo para a execução do programa, nesta etapa, apresentam-se quais materiais e serviços possíveis podem ser adquiridos com o PDDE, após:

Passo 1 - Levantamento e seleção das necessidades prioritárias da unidade

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

[...]

Tal iniciativa tem por objetivo incentivar a participação e o controle sociais na gestão desses recursos, promover escolas mais democráticas e garantir maior transparência no uso do dinheiro público [...] (BRASIL, 2019, p. 23).

Quadro 20 – Passo 1 - Levantamento e seleção das necessidades prioritárias da unidade.

| | |
|--|--|
| 6º Encontro: Discussões a serem realizadas: | <ul style="list-style-type: none"> ✓ Como elencar as prioridades da escola para o recurso das verbas? ✓ A importância do Conselho Escolar e dos participantes da UEx (geralmente, são os mesmos do conselho, porém não há essa obrigatoriedade). ✓ A formalização das atas destas reuniões – exemplificação da ata (apresentar modelos para familiarizar os futuros diretores). |
|--|--|

Fonte: Elaborado pela autora.

O próximo passo é a realização da pesquisa de preços:

Após o levantamento das prioridades deve ser realizada ampla pesquisa de preços, preferencialmente no comércio local (que favorece a redução de custos, bem como dinamiza e fortalece a economia da região), junto aos fornecedores e/ou prestadores que atuem nos ramos do produto e/ou do serviço a ser adquirido e/ou contratado, sendo obrigatória a avaliação de, no mínimo, 3 (três) orçamentos (BRASIL, 2019, p. 26).

Quadro 21 – Passo 2 - Realização de pesquisa de preço.

| | |
|--|---|
| 7º Encontro: Discussões a serem realizadas: | <ul style="list-style-type: none"> ✓ Como efetuar na prática a cotação dos preços. ✓ Particularidades para a escolha de onde irá comprar os materiais ou adquirir serviços. ✓ O registro das cotações nas atas e no formulário disponibilizado pelo FNDE - Consolidações de Pesquisas de Preços preenchidas. |
|--|---|

Fonte: Elaborado pela autora.

Após, deve-se escolher a melhor proposta cotada:

- 1) **menor preço obtido para o item ou lote cotado:** neste caso, a aquisição e/ou contratação deverá ser realizada no proponente que oferecer o menor preço para o item ou lote pesquisado.
- 2) **menor preço global:** quando não for viável a compra ou contratação com base no menor preço por item ou lote, devem ser registrados em ata os motivos para realização da aquisição ou contratação com base no menor preço global da proposta.
- 3) **melhor qualidade do produto e/ou serviço:** tão importante quanto o critério do menor preço, a qualidade do produto e/ou serviço deve ser avaliada cautelosamente pela UEx ou EM com vistas à obtenção da proposta que melhor atenda às necessidades da escola.
- 4) **prazos e condições de entrega de produtos ou execução de serviços satisfatórios:** nesse quesito, a UEx ou EM deve observar que a proposta do fornecedor ou do prestador apenas pode ser considerada

vantajosa se atender, tempestivamente, às necessidades prioritárias da unidade escolar beneficiária (BRASIL, 2019, p. 26).

Quadro 22 – Melhor proposta cotada.

| | |
|--|--|
| 8º Encontro: Discussões a serem realizadas: | <ul style="list-style-type: none"> ✓ Propostas de compra – critérios a serem seguidos. ✓ Preenchimento dos relatórios e formulários que deveram ser enviados via plataforma ao FNDE e Secretaria de Educação do Município – exemplificações práticas e os modelos cedidos pela FNDE. |
|--|--|

Fonte: Elaborado pela autora.

A 3ª etapa é a aquisição e contratação de serviços.

Após a avaliação das propostas e definição dos fornecedores e/ ou prestadores dos quais poderão ser adquiridos os produtos e/ou contratados os serviços, a UEx ou EM poderá realizar a compra e/ou a contratação.

Quando da realização de aquisições e/ou contratações de pessoas jurídicas, a UEx ou EM deve exigir a apresentação de documento fiscal original (nota fiscal, cupom fiscal, fatura, etc.), emitido em conformidade com a legislação de seu ente federado.

No caso de serviços realizados por pessoas físicas (consertos, pequenas reformas, reparos, etc.), pode ser aceito, como documento probatório da despesa, **recibo**, desde que dele constem, no mínimo, as especificações dos serviços, o nome, CPF, RG, endereço, telefone e a assinatura do prestador (BRASIL, 2019, p. 27).

Quadro 23 - Aquisição e contratação de serviços.

| | |
|--|--|
| 9º Encontro: Discussões a serem realizadas: | <ul style="list-style-type: none"> ✓ Aquisição efetiva dos serviços ou materiais – critérios a serem seguidos. ✓ Preenchimento dos relatórios e formulários que deveram ser enviados via plataforma ao FNDE e Secretaria de Educação do Município – exemplificações práticas e os modelos cedidos pela FNDE. |
|--|--|

Fonte: Elaborado pela autora.

O último encontro fará o fechamento da formação e a retomada da Guarda da documentação:

Relembrando a documentação:

- atas registrando o levantamento das necessidades prioritárias da escola, a definição dos critérios de escolha adotados para seleção das melhores propostas, justificativas e quaisquer outros esclarecimentos pertinentes;
- orçamentos apresentados pelos proponentes;
- Consolidações de Pesquisas de Preços preenchidas;
- originais das notas fiscais, cupons fiscais, faturas, recibos, etc.;
- cópia dos comprovantes de pagamento (cheques, transferências eletrônicas de disponibilidade, etc.); e

- outros documentos julgados necessários à comprovação do uso dos recursos (BRASIL, 2019, p. 30).

Fechamento da formação.

6.2 Proposta – Ações que visam maior adesão na participação da comunidade escolar para a tomada de decisões sobre o destino do PDDE

A gestão democrática é um pressuposto ancorado em leis e decretos da educação básica, para isso é necessário que ocorra a ruptura de hábitos que inibem a participação da comunidade escolar nas decisões da escola. Sob a égide dos aspectos dialógicos e de habilidades interpessoais que coadunam com a participação plena de todos é possível, gradualmente, melhorar a qualidade de compartilhamento de poder na unidade.

Um possível caminho para democratizar os espaços da escola de fato e modificar a percepção dos funcionários, professores e pais em relação ao seu pertencimento na unidade é a autorreflexão da equipe gestora para substituir discursos excludentes e autoritaristas (caso eles ocorram) por ações que disseminam o respeito, a escuta ativa e a oportunidade igualitária de opinar e sugerir (SCHAUN, 2002).

A comunicação dialógica tende a viabilizar o acolhimento entre todos os partícipes da comunidade escolar, deixando-os mais à vontade para opinar, sugerir ou discorrer sobre suas angústias. As ações interpessoais estabelecidas pela gestão condicionam como os atores escolares se portam. É essa reflexão que condiciona o banimento das ações discriminatórias e excludentes. Ações e discursos dialógicos criam um

[...] ecossistema produtivo que se interliga com a formação e a construção identitária dos sujeitos envolvidos, é um fluxo que se retroalimenta na medida em que ocorre a transformação e o desenvolvimento de saberes voltado ao agir-pedagógico e ao agir-comunicativo (SCHAUN, 2002, p.36).

As ações democráticas e emancipatórias devem se refletir na fala, na postura, no modo de agir da gestão,

Isso implica em buscar equilíbrio e harmonia em ambientes onde convivem deferentes atores, não apenas no mundo tecnológico, mas em todas as esferas. É fundamental pensar na qualidade das relações interpessoais do processo, visto que não podemos desconsiderar que, antes de tudo, temos seres humanos que estão interagindo. (SOARES, 2002, p.35)

Neste contexto, consideramos importantes formações voltadas às práticas diárias que se centram na mediação de conflitos, no acolhimento das opiniões e sugestões, no modo de informar a comunidade escolar, proporcionando-lhe condições de refletir sobre determinadas temáticas.

Portanto, após a formação operacional, propormos uma formação (que poderá acontecer no decorrer da gestão escolar) sobre os aspectos que podem conduzir a maior inserção da comunidade escolar.

Objetivo geral: possibilitar ações reflexivas à sensibilização em relação à participação mais efetiva da comunidade escolar no que tange ao uso do PDDE.

Objetivos específicos: discutir o repasse financeiro enquanto um possível potencializador para ações mais democráticas e emancipatórias na escola; reconhecer a importância da gestão democrática nas decisões à escola; promover a troca de saberes e experiências para melhorar as relações estabelecidas entre diretor e comunidade escolar.

Cronograma dos encontros: ao total 7h de formação, porém o cronograma de horários e o espaço (físico e/ou virtual) para realizar a formação deverá ser definido em conjunto com a Secretária de Educação.

Fundamentação teórica utilizada como material basilar para a formação – Paro (2003, 2017); Freire (1996); Luckesi (2018); dentre outros.

Quadro 24 – Esboço para os encontros

| | |
|--------------|--|
| 1º Encontro: | <ul style="list-style-type: none"> ✓ Acolhimento e apresentação da proposta da formação. ✓ Percepção sobre os saberes prévios dos futuros diretores em relação à temática. ✓ Levantamento das principais dificuldades arguidas pelos diretores para consolidar aspectos democráticos e participativos na unidade escolar. |
| 2º Encontro: | <ul style="list-style-type: none"> ✓ As relações estabelecidas dentro da escola. ✓ Reflexão sobre os pontos fortes e frágeis da convivência entre todos na unidade escolar. |
| 3º Encontro: | <ul style="list-style-type: none"> ✓ Plano de ações para melhorar os pontos frágeis. ✓ Discussão reflexiva e exemplificações por meio das experiências e vivências dos outros diretores. |
| 4º Encontro: | <ul style="list-style-type: none"> ✓ Fechamento da formação. |

Fonte: Elaborado pela autora.

As formações apresentarão um plano interativo para que o diretor se sinta acolhido e, possa dialogar com os formadores e seus pares – a troca de saberes, experiências e vivências – elencadas ao material disparador das discussões, servirá para aprofundar os conhecimentos propedêuticos dos diretores e enriquecer os saberes da prática diária.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao retomar a hipótese desta pesquisa, considera-se que ela é afirmativa sobre a responsabilidade do diretor em lograr espaços democráticos e mobilizadores de saberes, considera-se também que o PDDE é um recurso importante desde que não tenha a finalidade de eximir o Estado de suas obrigações, direcionando-as somente a unidade escolar. Ter valores repassados diretamente às escolas é um movimento que pode auxiliar nas ações democráticas dentro da unidade, porém somente o repasse não é garantia de que a democracia será estabelecida. Se o programa for alinhado a outras ações pode-se afirmar que ele será um recurso potencializador para agregar ações democráticas e emancipatórias na unidade escolar, já que traz a ela relativa autonomia para escolher onde e quando investir o dinheiro.

Ao considerar a problemática desta pesquisa, arguiu-se alguns pontos sobre o gerenciamento dos recursos financeiros face às demandas da escola. Um deles centra-se no manejo do dinheiro – que incorre em duas vertentes, a primeira – o diretor e os conselheiros precisam conhecer o programa (para não cometer equívocos sobre os passos, documentos a apresentar, o que comprar ou contratar etc.). No decorrer da pesquisa, nota-se que cabe ao diretor e aos conselheiros dispor de saberes específico a outras áreas que não a pedagógica para o manejo correto (nos aspectos operacionais) do dinheiro, caso contrário às sanções serão sofridas não só pelo gestor, mas pela unidade que poderá perder o direito a usar a verba. Percebe-se, assim, que apesar de o PDDE trazer a escola relativa autonomia para o poder de decisão da unidade, os trâmites para cumprir com a burocracia do programa exigem do diretor e dos conselheiros conhecimentos que tangenciam a área contábil e financeira – deste modo, pode haver uma lacuna na proficiência do futuro diretor podendo ser equacionada com uma formação prévia ofertada pela Secretaria de Educação do Município.

É importante suprir esta lacuna, na proficiência do diretor e conselheiros, para que ela não atrapalhe o processo decisório (que deve ser emancipatório e democrático). Ao conhecer as etapas e prazos do PDDE, o diretor e sua equipe conseguiram planejar com maior destreza as reuniões e os demais passos para a aquisição de produtos e/ou serviços dentro do prazo e de modo democrático, cremos que seria importante colocar o cronograma de ações no projeto pedagógico,

assim constariam no calendário letivo e fariam efetivamente parte da rotina escolar (deixando de caracterizar um serviço a mais nesta rotina).

A segunda (e, talvez, a mais importante) implica ao diretor e demais atores conhecer as potencialidades e os pontos frágeis da unidade para a tomada de decisões. Saber quais as principais dificuldades em relação à aprendizagem das crianças, em relação ao uso dos espaços, em relação aos profissionais etc., auxilia de forma eficaz a preencher, no projeto político pedagógico, quais metas e objetivos a serem alcançados no ano letivo (e qual o custo em materiais e demais recursos serão necessários – alinhando estes custos às verbas que serão recebidas).

A reflexão e discussões sobre as ações tomadas ao longo do ano letivo fortalecem os espaços escolares, potencializa a participação do Conselho Escolar como um órgão que representa diretamente os professores, os funcionários e os pais (já que deve possuir representantes de cada um destes segmentos). E a verba direta à escola ajuda a planejar o que pode ser feito; e de que forma, auxiliando a promover ações concretas dentro da unidade.

A pesquisa efetuada, juntamente, com os diretores de escola e o comparativo traçado com os dados do IDEB-2019, trouxe à tona outras dificuldades para o uso do repasse. Dificuldades relacionadas à participação da família, dos professores e dos funcionários em participar do Conselho Escolar e em opinar e sugerir fora das reuniões do conselho. Nota-se em algumas respostas das diretoras, uma falta de pertencimento, um distanciamento entre os professores e pais no que tange a unidade escolar. A retomada dos aspectos democráticos e das relações estabelecidas entre a liderança do diretor e dos demais atores, mostram-nos que apesar de o processo de democratização ser deliberado, desde a década de 1990 (por meio de leis), ainda estamos no processo de implementação, já que nem sempre o discurso dialógico se reflete na prática, na rotina da unidade. Na pesquisa, percebe-se que as unidades escolares se encontram em pontos diferentes em relação às ações democráticas e a participação ativa dos professores e pais.

Para que a verba seja usada de forma a agregar aspectos dialógicos na escola, o agir-comunicativo e a adesão de todos os atores partícipes dela se fazem necessário. Neste cenário, o poder de persuasão e argumentação do diretor é importante para minimizar ações excludentes que não coadunam com os discursos democráticos. Enquanto líder de equipe cabe a ele incentivar a participação ativa de

todos. Cremos que exemplos democráticos valem mais do que diálogos que não se concretizam na prática, portanto, é importante trabalhar ao longo do ano letivo, ações, atividades, projetos que despertem nos professores, alunos, funcionários o exercício da participação. O projeto político pedagógico torna-se essencial, neste contexto, pois viabiliza dentro do arcabouço pedagógico, ações concretas para estimular a reflexão e a adesão dos movimentos da unidade (inclusive para discordar destes quando necessário), os objetivos da escola e as etapas para atingi-los devem ser construídos por todos. É importante destacar que Santo André incentiva a instauração do conselho mirim e do grêmio estudantil dentro das escolas, um modo de incentivar a participação dos estudantes desde cedo, mas não oferece ao diretor ou futuro diretor momentos formativos para que ele enquanto gestor (líder) possa aprimorar ou modificar seu status quo em relação às ações democráticas. Só é possível ofertar aquilo que temos e se o gestor não sabe agir democraticamente, é preciso auxiliá-lo neste processo.

Para estimular a reflexão do diretor já em função e do futuro diretor, pleiteamos a formação como um elemento importante para auxiliar este profissional, desta forma, montamos um pré-projeto que será ofertado a Secretaria de Educação com vista a minimizar as problemáticas encontradas para a utilização do PDDE. Notoriamente, a formação não resolverá todos os aspectos conflitantes do PDDE, já que cabe ao FNDE/MEC efetuar alterações para melhorar o uso do programa – no decorrer da pesquisa, os dois pontos de maior fragilidade do dinheiro são – a falta de tempo e a divisão de verbas (em custeio e capital), em algumas respostas estão ainda o valor de repasse (corroborando com as afirmações de alguns estudiosos citados ao longo da dissertação).

Por isso, o plano de intervenção contará com duas etapas – a primeira, tem o intuito de fomentar conhecimento propedêutico sobre o uso do PDDE e, a segunda, tem o intuito de fomentar reflexões acerca dos aspectos democráticos na escola. Aqui, propõe-se refletir sobre as ações do diretor enquanto líder e os seus saberes comunicativos, bem como os meios possíveis para minimizar o distanciamento entre escola e comunidade, camuflado, muitas vezes com a falta de tempo (discurso utilizado pelos pais e professores conforme pesquisas citadas na dissertação).

Ainda na segunda fase, o intuito é promover a troca de saberes entre os pares, com discussões calcadas em estudiosos, para auxiliar os diretores a planejar ações que possam colocar em prática a gestão democrática que ainda caminha para

se firmar nas escolas, já que encontra dificuldades em ter o discurso emancipatório colocado em prática.

Conclui-se que o repasse financeiro é de suma importância para a unidade escolar, todavia, ainda há a necessidade de aprimoramento tanto em seus aspectos administrativos operacionais, quanto aos aspectos de decisão em como usar as verbas. Com destaque para o segundo, por serem problemas longevos na educação e em sua gestão, ainda se encontra resquícios de uma hierarquia verticalizada e com a concentração de poder em pouquíssimas mãos, afastando o discurso democrático da prática democrática – o fortalecimento de ações de partilha de poder será alcançado, dentre outras ações, com formações reflexivas e objetivas (metas) a serem cumpridos ao longo do ano, pois a concretização dos discursos é uma construção que deve ser permanente e incorre na mudança do *status quo* de toda a comunidade escolar, inclusive (primeiramente) pelo diretor.

REFERÊNCIAS

- ADRIÃO, T.; OLIVEIRA, R. P. O ensino Fundamental. In: OLIVEIRA, R. L. P. de; ADRIÃO, T. **Organização do ensino no Brasil: níveis e modalidades na Constituição Federal e na LDB**. 2 ed. São Paulo: Xamã, 2007, p. 31-46.
- ADRIÃO, T.; PERONI, V. M. V. **Programa Dinheiro Direto na Escola: uma proposta de redefinição do Estado na educação**. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2007.
- ALCÂNTARA, A. B.; DAVIES, N. Descompasso na educação básica no estado do Rio de Janeiro: receitas dos governos crescem, porém, matrículas públicas caem. **Revista Educação e Cultura Contemporânea**, São Paulo, v.16, n.45, p.31-54, dez., 2019.
- ALMEIDA, F. J. de; FRANCO, M. G. **Avaliação para a aprendizagem: o processo avaliativo para melhorar o desempenho dos alunos**. São Paulo: Ática, 2011.
- ALMEIDA, M. I.; PIMENTA, S. G. **Estágios supervisionados na formação docente**. São Paulo: Cortez, 2014.
- ANDRADE, S. F. *et al.* Índice de desenvolvimento como liberdade: uma proposta teórico-metodológica de análise. **Desenvolvimento em questão**. São Paulo. v. 1, n. 34, p.5-59, abr./jun., 2016.
- ARROYO, J. C. T. Desenvolvimento Solidário. **Teoria e Debate**, São Paulo, v. 1, n. 55, p. 36-42, out./ nov., 2003.
- BALABAN, D. **O que é e o que faz o FNDE**. (2018). Disponível em: <https://todospelaeducacao.org.br/noticias/perguntas-e-respostas-o-que-e-e-o-que-faz-o-fnde/>. Acesso em: 12 jun. 2020.
- BARBOSA, M. C. S; DELGADO, A. C. C. **A infância no ensino fundamental de 9 anos**. Porto Alegre: Penso, 2012.
- BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 2011.
- BARROSO, L. **Interpretação** (2016). Disponível em: <https://atlas.fgv.br/verbete/5807>. Acesso em: 10 jun. 2020.
- BENETTI, A. R. N. **A gestão e a política do programa de apoio financeiro escolar da rede municipal de Limeira na perspectiva dos diretores escolares**. 2014. 119f. Dissertação. (Programa de Gestão e Avaliação em Educação Pública). Universidade Federal de Juiz de Fora. Juiz de Fora.
- BINOTTO, E. et al. Descentralização Político-Administrativa: o Caso de uma Secretaria de Estado. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional (G&DR)**. São Paulo. v. 6, n. 3, p. 167-201, dez., 2010.

BOBBIO, N. **O futuro da democracia**. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. 7ed. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Presidência da República. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/>. Acesso em: 15 jun. 2020.

BRASIL. **Emenda Constitucional n. 108, de agosto de 2020**. Altera a Constituição Federal para estabelecer critérios de distribuição da cota municipal do Imposto sobre [...] para dispor sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB); altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc108.htm. Acesso: 20 mar. 2020.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE. **Perguntas frequentes sobre capital e custeio** (2019). Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/programas/pdde/perguntas-frequentes/item/10728-pf-sobre-despesas-de-custeio-e-capital> Acesso em: 15 jun. 2020.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE. **Resolução n. 2 de 20 de abril de 2021**, dispõe sobre os critérios para destinação de recursos financeiros para garantir o abastecimento de água em condições apropriadas ao consumo e o esgotamento sanitário nas unidades escolares beneficiadas. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/index.php/acao-informacao/institucional/legislacao/item/14157-resolu%C3%A7%C3%A3o-n%C2%BA-2,-de-20-de-abril-de-2021>. Acesso: 21 abr. 2021.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE. **Resolução n. 5 de 20 de abril de 2021**, dispõe sobre os critérios de destinação de recursos financeiros a fim de propiciar adequação e benfeitoria na infraestrutura física das unidades escolares beneficiadas. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/resolucao-n-5-de-20-de-abril-de-2021-315711469#:~:text=Disp%C3%B5e%20sobre%20os%20crit%C3%A9rios%20de,fim%20de%20propiciar%20adequa%C3%A7%C3%A3o%20e>. Acesso: 21 abr. 2021.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE. **Resolução n. 6 de 20 de abril de 2021**, dispõe sobre a implementação das medidas necessárias à operacionalização das ações de fornecimento de recursos para atuação de assistentes de alfabetização e de cobertura de outras despesas de custeio, no âmbito do Programa Tempo de Aprender Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/resolucoes/resolucoes-2020>. Acesso: 21 abr. 2021.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE. **Resolução/CD/FNDE n. 9, de 2 de março de 2011**. Estabelece os procedimentos a serem adotados para aquisição de materiais e bens e contratação de serviços, com os repasses efetuados à custa do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE). Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/acao-informacao/institucional/legislacao/item/3432-resolu%C3%A7%C3%A3o-cd-fnde-n%C2%BA-9-de-2-de-mar%C3%A7o-de-2011> Acesso em: 22 fev. 2021.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE. BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE. **Resolução/CD/FNDE n. 10, de 18 de abril de 2013**. Dispõe sobre os critérios de repasse e execução do Programa Dinheiro Diretos na Escola (PDDE), em cumprimento ao disposto na Lei 11.947, de 16 de junho de 2009. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/aceso-a-informacao/institucional/legislacao/item/3432-resolu%C3%A7%C3%A3o-cd-fnde-n%C2%BA-9-de-2-de-mar%C3%A7o-de-2011> Acesso em: 22 fev. 2021.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE. BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE. **Resolução/CD/FNDE n. 8, de 16 de dezembro de 2016**. Altera as Resoluções n. 10, de 18 de abril de 2013, e 16, de 9 de dezembro de 2015, do Conselho Deliberativo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (CD/FNDE), e dá outras providências. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/aceso-a-informacao/institucional/legislacao/item/3432-resolu%C3%A7%C3%A3o-cd-fnde-n%C2%BA-9-de-2-de-mar%C3%A7o-de-2011> Acesso em: 22 fev. 2021.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE. **Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE (2020)**. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/programas/pdde>. Acesso: 23 jan. 2020.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE. **Sobre o FUNDEB (2020)**. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/financiamento/FUNDEB/sobre-o-plano-ou-programa/sobre-o-FUNDEB>. Acesso: 23 jan. 2020.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE. **Relatório de Gestão 2006**. Brasília, DF: FNDE, 2008. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/index.php/inst-relatorios-de-gestao> Acesso em: 05 ago. 2019.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE. **Relatório de Gestão 2009**. Brasília, DF: FNDE, 2010. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/index.php/inst-relatorios-de-gestao> Acesso em: 05 ago. 2019.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE. **Relatório de Gestão 2010**. Brasília, DF: FNDE, 2012. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/index.php/inst-relatorios-de-gestao> Acesso em: 05 ago. 2019.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE. **Orientações para a prevenção de falhas – PDDE**. Brasília: Ministério da Educação, 2018.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE. **PDD interativo** Disponível em: <http://pddeinterativo.mec.gov.br/> Acesso em: 10 out. 2020.

BRASIL. Instituto de Pesquisas Anísio Teixeira – INEP. **Matrículas de ensino (2020)**. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/inep-data/consulta-matricula> Acesso: 09 set. 2021.

BRASIL. **Lei n. 5.537, de 21 de novembro de 1968** e alterada pelo Decreto-Lei n. 872, de 15 de setembro de 1969. Cria o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15537.htm Acesso: 19 set. 2021.

BRASIL. **Lei n. 12.858, de 9 de setembro de 2013**. Dispõe sobre a destinação para as áreas de educação e saúde de parcela da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural, [...]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112858.htm Acesso em: 15 nov. 2020.

BRASIL. **Lei 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; altera as Leis n^{os} 10.880, de 9 de junho de 2004, 11.273, de 6 de fevereiro de 2006, 11.507, de 20 de julho de 2007; [...] e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11947.htm Acesso: 01 set. 2020.

BRASIL. **Lei Federal n. 11.494, de 20 de junho de 2007**. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB. Diário Oficial da União, Brasília, 21 jun. 2007, Seção 1, p.7.

BRASIL. **Lei Federal n. 9.424, de 24 de dezembro de 1996**. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério - FUNDEF. Diário oficial da União, Brasília, 26 dez. 1996.

BRASIL. Ministério da Educação. **Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm Acesso em: 15 nov. 2020.

BRASIL. Ministério da Educação. **Nota Técnica n. 11/2020/CGGE/DARE/SEB/SEB**. Processo n. 23000.018852/2020-19. Procedimentos para repasse de recursos financeiros referentes à ação PDDE Emergencial, voltado para medidas de prevenção do contágio da COVID-19. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/category/191-consultas>. Acesso em: 15 nov. 2021.

BRASIL. Ministério da Educação. **Programa Nacional de fortalecimento dos conselhos escolares**. (2014). Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/programa-nacional-de-fortalecimento-dos-conselhos-escolares> Acesso em: 22 nov. 2021.

BRAVO, R. S. **Técnicas de investigação social: teoria e exercícios**. 7ed. Madrid: Paraninfo, 1991.

CASASSUS, J. A reforma educacional na América Latina no contexto de globalização. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 114, p. 7-28, nov. 2011.

CONFERÊNCIA DE JOMTIEN. **Declaração Mundial sobre Educação para Todos**. (1990). Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-mundial-sobre-educacao-para-todos-conferencia-de-jomtien-1990> Acesso em: 15 ago. 2020.

CRUZ, R. E. da. **Pacto Federativo e Financiamento da Educação**: a função supletiva e redistributiva da União – o FNDE em destaque. 2009. 434f. Tese (Programa em Educação). Faculdade de Educação. Universidade de São Paulo. São Paulo.

DAVIES, N. **Ensino fundamental**: responsabilidade só dos Municípios? (2013). Disponível em: http://gephisnop.weebly.com/uploads/2/3/9/6/23969914/ensino_fundamental_-_responsabilidade_s_dos_municipios.pdf Acesso em: 10 set. 2020.

DAVIES, N. **O FUNDEF e as verbas da Educação**. São Paulo: Xamã, 2000.

FARENZENA, N. Panoramas do Gasto Público e da Oferta de Educação Básica na Perspectiva da Esfera Estadual. **Fineduca**, Porto Alegre. v.2, n.6, p. 01-16, 2012.

FRANÇA, M. **Gestão e financiamento da educação, o que mudou na escola? Programa Dinheiro Direto na Escola**. FUNDEF. Natal: Editora UFRN, 2005.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia da Autonomia**: saberes necessários à prática educativa. 15 ed. Coleção leitura. São Paulo: Paz e Terra, 1996. (Coleção Leitura)

FREIRE, Paulo. **A educação na cidade**. São Paulo: Cortez, 2004.

FRENTE NACIONAL DE PREFEITOS. **Anuário multitudes**: finanças dos municípios do Brasil, ano 17, São Paulo, 2022.

GADOTTI, M. *et al.* O Sistema Nacional de Educação: **diversos olhares 80 anos após o Manifesto**. Brasília: Ministério da Educação / Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino Brasília, 2014.

GADOTTI, M. Perspectivas atuais da Educação. **Perspectivas em São Paulo**, São Paulo. v.2, n.4, p.32-48, jun., 2000. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/spp/a/hbD5jkw8vp7MxKvfvLHsW9D/?lang=pt> Acesso em: 15 ago. 2020.

GATTI, B. A.; ANDRÉ, M. A relevância dos métodos de pesquisa qualitativa em educação no Brasil. In: WELLER, W.; PFAFF, N. (Org.). **Metodologias da pesquisa qualitativa em educação**: teoria e prática. 2 ed. Petrópolis: Vozes, 2011. p. 29-38.

GODOY, V. **Com o novo FUNDEB, municípios pobres poderão receber 10,5% de repasse da união mesmo que o estado não esteja incluído**. (23/03/2021). Disponível em: <http://bjd.com.br/v2/cotidiano/com-o-novo-FUNDEB-municipios-pobres-poderao-receber-105-de-repasse-da-uniao-mesmo-que-o-estado-nao-esteja-incluido/> Acesso em: 21 mar. 2021.

GONÇALVES, A. **O Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) interativo como ferramenta de gestão escolar**: uma proposta de formação para Rede Pública Municipal de Ensino de Barueri – SP. 2016. 209f. Dissertação (Programa de Estudos Pós-Graduados em Educação: Formação de Formadores). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo.

HAIR, J. F. *et al.* **Fundamentos métodos de pesquisa em administração**. Porto Alegre: Bookman, 2004.

HORA, D. L. da. **Gestão democrática na escola**: artes e ofícios da participação coletiva. Campinas: Papirus, 2002. Coleção Magistério: Formação e Trabalho Pedagógico.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Santo André** (2018). Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/sp/santo-andre.html> Acesso em: 10 set. 2020.

LIBÂNEO, J. C. **Organização e gestão da escola**: teoria e prática: 5. ed. Goiânia: Alternativa, 2004.

LIBÂNEO, J.C.; OLIVEIRA, J.F.; TOSCHI, M. S. **Educação escolar**: políticas, estrutura e organização. São Paulo: Cortez, 2012.

LÜCK, H. **Planejamento em orientação educacional**. 19 ed. Petrópolis: Vozes, 2008.

LUCKESI, C. **Funcionalidade do conhecimento, ensino e avaliação**. (2018). Disponível em: <http://luckesi.blogspot.com/2018/> Acesso em: 22 ago. 2021.

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

MACCHI, Z. **Santo André é a cidade do ABC que melhor aplica recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação** (2020). Disponível em: <https://www2.santoandre.sp.gov.br/index.php/noticias/item/13758-santo-andre-e-a-cidade-do-abc-que-melhor-aplica-recursos-do-fundo-nacional-de-desenvolvimento-da-educacao> Acesso em: 03 ago. 2021.

MAFASSIOLI, A. S. 20 anos do Programa Dinheiro Direto na Escola: um olhar crítico sobre as interferências na gestão escolar e financeira pública. **Revista de Financiamento da Educação**. Porto Alegre, v. 5, n.12, p.01-16, maio., 2015.

MARCONI, M. A; LAKATOS, E. M. **Fundamentos da Metodologia Científica**. São Paulo: Editora Atlas, 1999.

MARINHEIRO, E. L.; KÜHL, C. A.; RUIZ, M. J. F. A realidade e os desafios na gestão financeira das Unidades Escolares Municipais de Londrina - PR sob a perspectiva dos gestores escolares. **Revista Cocar**. Londrina, v.12, n. 24, p.616-642, nov., 2018.

MARINHEIRO, E. L.; RUIZ, M. J. F. Percurso político e histórico do Programa Dinheiro Direto na Escola e a parceria público-privada na gestão escolar. **Revista Histedbr**, São Paulo, v.17, n. 1, p. 274-289, jul., 2017.

MILITÃO, S. C. N. FUNDEB: mais do mesmo? **Nuances**, Presidente Prudente, v.18, n.19, p. 124-135, jan./abr. 2011

MIRANDA, N. A. de; VERASZTO, E. V. A formação inicial do gestor educacional na região do grande ABC Paulista. **Revista @mbienteeducação**, São Paulo, v.7, n.1, p. 166-174, 2014.

MOREIRA, A. M. A. Gestão financeira descentralizada: uma análise do programa dinheiro direto na escola. **Fineduca - Revista de Financiamento da Educação**. Porto Alegre, v.2, n.1, p.1-13, 2012.

MORENO, C. E. **Educação**. Agência Brasil (01/2021). Disponível em: agenciabrasil.ebc.com.br/educacao/noticia/2021-01/censo-escolar-2020-aponta-reducao-de-matriculas-no-ensino-basico Acesso em: 06 set. 2021.

PARO, V. H. **Gestão democrática da escola pública**. São Paulo: Ática, 2003.

PARO, V. H. **Entrevista com Vitor Paro, professor da Faculdade de Educação da USP** (2017). Disponível em: <https://gestaoescolar.org.br/conteudo/387/entrevista-com-vitor-paro-professor-da-faculdade-de-educacao-da-usp> Acesso em: 16 abr. 2021.

Qedu. **IDEB do município de Santo André/SP - 2019**. Disponível em: <https://novo.qedu.org.br/municipio/3547809-santo-andre> Acesso em: 16 dez. 2021.

REDIN, E. Observações e reflexões sobre o desenvolvimento. **Revista de Geografia**. Pernambuco. v.31, n.3, jun./jul., p. 1-22, 2014.

REIS, A. C. A. 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. 2019. 236f. Doutorado (Programa de Pós-Graduação em Educação). Universidade Federal do Pará. Belém.

ROCHA, M. S. de M. A educação no contexto da política de desenvolvimento com igualdade social. In: **Programa de Apoio aos Dirigentes Municipais de Educação** / Ministério da Educação. Brasília: Ministério da Educação, 2006, p.15-78.

ROGGERO, R.; SILVA, A. Z. da. A descentralização de recursos no financiamento da Educação Básica. **Dialogia**, São Paulo, v.1, n. 36, p. 568-580, set./dez., 2020.

SANTOS, I. M.; SILVA, G. T.; SILVA, J. C. Estudo sobre o Programa Dinheiro Direto na Escola em diferentes contextos no Brasil. **Jornal de Políticas Educacionais. Londrina**, Londrina, v. 12, n. 6, p. 23-49, mar., 2018.

SAVIANI, D. **A nova lei da educação**: LDB - trajetória, limites e perspectivas. Campinas: Autores Associados, 1997.

SAVIANI, D. Desafios da construção de um sistema nacional articulado de educação. **SciELO Brasil**. s/p., out., 2008. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/tes/a/LVvkkRZdYczChk9qcxCdNFG/?lang=pt> Acesso em: 16 abr. 2020.

SANTO ANDRÉ. **Conselho municipal de educação** (2021). Disponível em: <https://www2.santoandre.sp.gov.br/index.php/acoes-e-programas-seduc/31-secretarias/educacao/219-conselho-municipal-de-educacao-de-santo-andre> Acesso em: 10 set. 2021.

SANTO ANDRÉ. **Lei n. 7.342, de 05 de janeiro de 1996**. Dispõe sobre a criação do Conselho de Educação. Disponível em: <https://www2.santoandre.sp.gov.br/index.php/acoes-e-programas-seduc/31-secretarias/educacao/219-conselho-municipal-de-educacao-de-santo-andre> Acesso em: 10 set. 2021.

SANTO ANDRÉ. **Lei n. 9.723 de 20 de julho de 2015**. Dispõe sobre o Plano municipal de educação (2015/2025). Disponível em: <https://www2.santoandre.sp.gov.br/index.php/plano-municipal-de-educacao> Acesso em: 05 jan. 2021.

SANTO ANDRÉ. **Lei Ordinária n. 8.965 de 10 de julho de 2007**. Cria o conselho municipal de acompanhamento e controle social do fundo de manutenção e desenvolvimento da educação básica e de valorização dos profissionais da educação vide leis 8.969/07 - 9.370/11 - 9.638/14. Disponível em: <http://www4.cmsandre.sp.gov.br:9000/legislacoes/19832/ficha> Acesso em: 14 jan. 2021.

SANTO ANDRÉ. **1º Relatório de avaliação do PME (2015/2025)**. Disponível em: https://www2.santoandre.sp.gov.br/images/Educa%C3%A7%C3%A3o/Relat%C3%B3rio_de_Avalia%C3%A7%C3%A3o_PME_-2018-compactado.pdf Acesso em: 06 dez. 2020.

SAVIANI, D. **Educação não é gasto, nem pode ser submetida a teto**. (26/08/2020). Disponível em: <https://pcdob.org.br/noticias/dermeval-saviani-educacao-nao-e-gasto-nem-pode-ser-submetida-a-teto/> Acesso em: 28 ago. 2021.

SCHAUN, Â. **Educomunicação: reflexões e princípios**. Rio de Janeiro: Mauad, 2002.

SEVERINO, A. J. **Metodologia do trabalho científico**. São Paulo: Cortez, 2007.

SOARES, I. de O. **Gestão comunicativa e educação: caminhos da Educomunicação**. *Revista Comunicação & Educação*, v.2, n.23, jan./abr., p.16-25, 2002.

TARDIF, M. **Saberes docentes e formação profissional**. 13ed. Rio de Janeiro: Editora Petrópolis, 2012.

TITOTO, S. A. L. **Desafios e conquistas da utilização do Programa Dinheiro Direto na Escola pelas instituições de ensino municipais e estaduais do sudoeste goiano.** 2019. 159f. Dissertação. (Programa de Pós-graduação em Educação). Universidade Federal de Goiás. Goiânia.

TODOS PELA EDUCAÇÃO. **Anuário da Educação Básica.** 9ed. São Paulo: Moderna, 2022.

UOL notícias. **Número de matrículas na educação básica cai pelo 4º ano consecutivo no país.** (29/01/2021). Disponível em: <https://educacao.uol.com.br/noticias/2021/01/29/numero-de-matriculas-na-educacao-basica-cai-pelo-4-ano-consecutivo-no-pais.htm?cmpid=copiaecola> Acesso em: 28 ago. 2021.

UNICEF. **A Educação pós-pandemia – Maria de Lourdes da Silva: forças se organizam para alterar definitivamente a educação escolar para o modelo remoto excludente.** (2019). Disponível em: <http://cee.fiocruz.br/?q=A-educacao-pos-pandemia-Maria-de-Lourdes-da-Silva> Acesso em: 28 jan. 2022.

VIANA, M. P. **Recursos financeiros descentralizados para a escola pública: uma política necessária.** 2020. 367f. Mestrado. (Programa em Educação). Faculdade de Educação. Universidade de São Paulo. São Paulo.

Apêndice A – Termo de consentimento livre e esclarecido.

Prezado(a) Diretor(a),

O meu nome é REJANE MARQUES DA SILVA LINS, professora da rede pública do município de Santo André e mestranda na UNIVERSIDADE MUNICIPAL DE SÃO CAETANO DO SUL no PROGRAMA DE MESTRADO PROFISSIONAL EM EDUCAÇÃO, estou desenvolvendo a dissertação intitulada “A DESCENTRALIZAÇÃO DE RECURSOS FINANCEIROS NA GESTÃO DA ESCOLA PÚBLICA: DESAFIOS E POSSIBILIDADES”, na LINHA DE PESQUISA: Política e gestão da educação. Com esta investigação, pretendo analisar as políticas públicas de repasse financeiro diretamente à escola e seus impactos na qualidade da educação pública na perspectiva da gestão democrática.

Este breve questionário está dividido em 3 partes e sua resposta ao questionário é voluntária e anônima.

Os dados obtidos serão protegidos, tratados de forma confidencial e utilizados apenas e exclusivamente para efeitos desta investigação. O tempo previsto para o preenchimento deste questionário será de aproximadamente 10 minutos.

Caso tenha alguma dúvida sobre o seu preenchimento ou sobre o projeto de pesquisa, entre em contato com a investigadora responsável, por meio do e-mail: rejane.mlins@gmail.com

A sua resposta a este questionário é muito importante!

Obrigada pela sua colaboração!

Consentimento Informado.

Li e compreendi o objetivo geral proposto para a investigação intitulada: “A DESCENTRALIZAÇÃO DE RECURSOS FINANCEIROS NA GESTÃO DA ESCOLA PÚBLICA: DESAFIOS E POSSIBILIDADES”, e concordo responder voluntariamente a este questionário.

Aceito participar e responderei o questionário.

Não aceito participar.

Apêndice B – Questionário destinado aos diretores

IDENTIFICAÇÃO PESSOAL, ACADÊMICA E PROFISSIONAL

Descrição (opcional)

Nome da Unidade Escolar:

Qual sua faixa etária?

20 a 30 anos

31 a 40 anos

41 a 50 anos

51 a 60 anos

Maior que 60 anos

Gênero:

Feminino

Masculino

Prefiro não dizer

Outro:

Qual sua formação acadêmica?

Ensino Médio

Magistério

Graduação – Licenciatura em

Pedagogia

Graduação – Outras Licenciaturas

Graduação – Bacharelado

Graduação - Tecnológica

Pós-Graduação Lato Sensu

Pós-Graduação Stricto Sensu -

Mestrado

Pós-Graduação Stricto Sensu -

Doutorado

Em que período você desenvolve o seu trabalho atualmente?

Manhã

Tarde

Noite

Período integral (8h ou mais).

Tempo de atuação na Unidade

Escolar, na qual está vinculado no momento:

1 a 3 anos

4 a 7 anos

8 a 10 anos

Mais de 10 anos

Tempo de experiência como diretor(a) em outras redes:

1 a 3 anos

4 a 7 anos

8 a 10 anos

Mais que 10 anos

Tempo de atuação como diretor(a) na rede de Santo André:

1 a 3 anos

4 a 7 anos

8 a 10 anos

Mais que 10 anos

Tempo total de magistério na rede pública ou privada como professor(a):

QUESTÕES REFLEXIVAS PARA O DIRETOR(A)

Indique abaixo quais dessas verbas você conhece e são (ou já foram) contempladas pela sua Unidade Escolar:

1. PDDE - Acessibilidade
2. PDDE - Escola Conectada
3. PDDE - Emergencial
4. PDDE - Escola Acessível
5. PDDE - Água e Esgotamento Sanitário
6. PDDE - Para bens de consumo e permanentes

A divisão para usar o dinheiro em capital e/ou custeio é eficiente na sua opinião? Por gentileza, justifique sua resposta.

Qual o valor anual do repasse de verba para o Conselho Escolar de sua Unidade? É suficiente para suprir as demandas da escola? Por gentileza, justifique sua resposta.

Quais os procedimentos democráticos utilizados para a definição de prioridades da unidade escolar?

Você considera a unidade escolar democrática?

Sim
Não
Talvez

Nas reuniões pedagógicas semanais e formações o grupo de professores é informado sobre o uso das verbas recebidas na Unidade Escolar? De que forma o corpo docente participa das tomadas de decisão sobre os recursos?

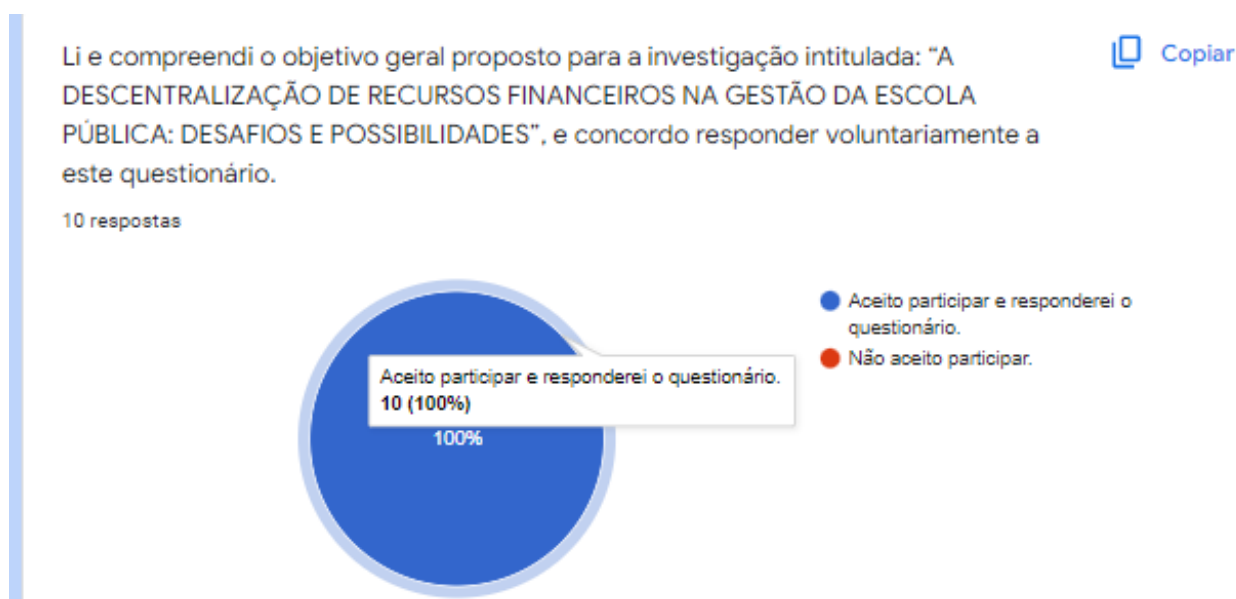
A há participação dos professores, funcionário e/ou comunidade para decidir como usar os repasses financeiros da Unidade Escolar? Por quê?

Você percebe algum tipo de resistência dos professores, funcionários e comunidade para ajudar a decidir como e onde gastar o dinheiro dos repasses? Em sua opinião, por que isso ocorre?

Quais os desafios ainda a serem superados na implementação dos recursos financeiros na Unidade Escolar que você atua?

E quais os avanços?

Apêndice C – Respostas na íntegra das diretoras partícipes.



A divisão para usar o dinheiro em capital e/ou custeio é eficiente em sua opinião? Por gentileza, justifique sua resposta.

Sim.

Não é suficiente, às vezes a necessidade da escola está centrada mais em uma do que na outra, também há a incidência de compra que não está nem em custeio, nem em capital.

Sim, porque o que precisa ser comprado está nestas duas listas.

Sim. Temos colocado porcentagem mínima para custeio, pois a verba da PSA atende às nossas necessidades nesta

Sim, pois o Conselho discute as necessidades para determinar a porcentagem.

Sim. Com a divisão da verba em custeio e capital podemos suprir as necessidades da escola.

Não é suficiente, além do tempo, a escola é dinâmica e nem sempre a burocracia das verbas ajuda e não acompanha. Há também o problema da divisão e da necessidade de reunir a comunidade para usar o dinheiro, os pais não querem.

Sim, atende as demandas da escola.

Não podemos gastar com o que a escola precisa naquele momento.

Qual o valor anual do repasse de verba para o Conselho Escolar de sua Unidade? É suficiente para suprir as demandas da escola? Por gentileza, justifique sua resposta.

24.272,00 não são suficiente.

Não me recordo o valor deste ano exatos, está entre 8 e 9 mil. Não é o suficiente, a escola necessita de reparos constantes e de compra de materiais para garantir aprendizagens, além do tempo curto para usar o dinheiro, nem tudo que queremos pode ser comprado e isso é um problema, pois os funcionários e familiares não aceitam isso, acham que a direção não quer comprar.

8 mil.

O repasse da PSA atual é de R\$ 7.820,00. Tem sido sim, suficiente para atender às necessidades de nossa escola. Com a pandemia, não executamos muito dos projetos que estavam elencados para os anos de 2020 e 2021, com isso, conseguimos economizar desta verba. Recebemos também a verba do PDDE - Sala de Recursos e compramos muitos materiais para o AEE.

A escola recebe aproximadamente 20 mil, mas não é suficiente, pois a cada momento temos que atender e suprir novas necessidades.

PSA (dezesesseis mil reais) PDDE (Trinta e seis mil reais). Acho que é suficiente sim, conseguimos realizar um bom uso das verbas e suprir nossas necessidades durante o ano.

Aprox. 12000,00 - Este ano, por causa da pandemia. Não é suficiente, a escola é igual uma casa precisa de manutenção, de reposição de material, além da parte pedagógica específica, falta dinheiro e a cada ano cresce a demanda.

8.756, 23.

11000 mais ou menos

Quais os procedimentos democráticos utilizados para a definição de prioridades da unidade escolar?

Reuniões com o Conselho de Escola

Reuniões com o Conselho de Escola e prestação de contas expostas nos murais, outra resistência encontrada, as pessoas que participam do conselho têm medo de ser qualquer coisa para a área financeira, acha que seus nomes podem ser usados para coisas erradas. Já vi diretor de outra rede, comprar errado e ter que devolver o

dinheiro para a sua APM do próprio bolso, acho que a pessoa tem medo de isso acontecer.

Tem o Conselho escolar que faz reuniões para decidir como usar o dinheiro, os professores nas reuniões também falam e os funcionários sinalizam quando necessita de algum reparo.

Reunião com o Conselho de Escola, solicitação dos professores, PPP (projetos elencados).

Reunião de colegiado e discussão com os segmentos.

Realizamos reuniões com professores, funcionários e Conselho de Escola.

Reunião de Conselho, no turno e fora para tentar trazer as pessoas da comunidade.

Reunião com o conselho de escola

Reunião e ata de conselho.

Nas reuniões pedagógicas semanais e formações o grupo de professores é informado sobre o uso das verbas recebidas na Unidade Escolar? De que forma o corpo docente participa das tomadas de decisão sobre os recursos?

Sim

Sim, porque os professores não querem fazer parte do Conselho, toda vez que precisamos trocar os conselheiros é um problema, os pais não querem, os professores não querem, então nas reuniões coletivas, aproveitamos para falar sobre o uso do dinheiro, pedimos opiniões e sugestões, mas sempre opinam e sugerem os mesmos, tenho professores que se mostra apático para isso.

Sim, alguns concordam outros não, mas quem decidi é o conselho e a maioria dos professores não faz parte.

Alguns professores são membros do Conselho de Escola e as verbas e aquisições são socializadas com os grupos de professores. A prestação de contas também é fixada em quadro no pátio interno da escola.

Sim, socializamos o Plano de Trabalho, os valores das verbas, solicitamos sugestões e indicações de como melhor utilizar as verbas.

Sim. Realizamos reuniões e pesquisas para elencarmos as necessidades da escola.

Sim, opinam sobre o que falta para trabalhar em suas disciplinas, às vezes gera confusão, porque nem todos r tendem que é necessário respeitar prazo e nem tudo dá para comprar. Tem professor que nunca se manifestou.

Depende da verba. Para a manutenção do prédio não dá tempo de informar antes.

A AP passa para os professores o destino das verbas

A há participação dos professores, funcionário e/ou comunidade para decidir como usar os repasses financeiros da Unidade Escolar? Por quê?9 respostas

Sim

Tentamos, às vezes, há sim, outras nem tanto. Os pais e professores como falei na resposta anterior não gosta de participar do Conselho de escola, então somos obrigados a correr atrás para conseguir de forma democrática destinar o uso do dinheiro. O problema é que os pais não querem fazer parte das decisões da escola, alegam falta de tempo, muitos nem aparecem para saber da aprendizagem do filho. Os professores possuem outras escolas e alegam falta de tempo também, estamos sempre correndo atrás.

Sim, aqueles que fazem parte do conselho de escola

Sim. No conselho de escola há representantes destes segmentos e eles são ouvidos e consultados sempre que é necessário fazer plano de trabalho, em reuniões do conselho de escola, sempre que há necessidades nos espaços e ambientes da escola.

Sim, para dar transparência ao processo.

Sim, porque acreditamos ser fundamental a participação das famílias na escola para que saibam como administrar o dinheiro público, realizem um bom uso das verbas e entendam sobre nossas dificuldades.

Nas reuniões de Conselho sim, mas no dia a dia depende.

Depende da verba

Daqueles que participam do conselho é difícil conseguir a participação dos pais, tenho professores que não concordam nunca com nada que a escola precisa

Você percebe algum tipo de resistência dos professores, funcionários e comunidade para ajudar a decidir como e onde gastar o dinheiro dos repasses? Em sua opinião, por que isso ocorre?9 respostas

Não

Sim, acho que os pais não entendem a importância de participar da educação do filho, das decisões da escola, tem pais que só vem à escola quando o bolsa família é cortado, como o bairro fica na periferia, a maioria alega não ter tempo e esse ano e ano passado foi mais difícil ainda por causa da Covid.

A maioria é convidada todo ano para fazer parte do conselho, mas quase ninguém quer, alguns professores falam que como trabalham em outros lugares não tem tempo, os pais também não gostam, mas todo ano convidamos.

Sinto que há certa resistência para participar do conselho de escola, pois pensam que isso irá tomar muito tempo deles. Mas, quando são solicitados a decidir, optar, dar sugestões de como utilizar as verbas, não há resistência.

Não percebo.

Não.

Sim, ou resistem ao proposto ou não opinam, é complicado pq os professores não entendem a dinâmica burocrática para usar as verbas e é preciso sempre explicar aos pais e eu funcionários

Os professores e pais não se interessam em participar do conselho de escola

Sim eles não gostam de falar o que precisam e não aceitam o que a direção propõe

Quais os desafios ainda a serem superados na implementação dos recursos financeiros na Unidade Escolar que você atua?

Adequação da verba.

Aumentar o valor, desmembrar em outras possibilidades sem ser só custeio ou capital, dar mais tempo e ensinar os diretores e assistentes novos a fazer certo no sistema para não precisar devolver dinheiro do bolso caso errar.

As pessoas participarem mais do conselho e daí decidir o que fazer com o dinheiro.

Não encontramos desafios para a implementação; mas, há certa resistência na aceitação de cheques, no repasse da PSA, acessibilidade, conectadas. Já o uso do cartão no PDDE regular facilita bastante.

Preenchimento da documentação que é extensa.

A verba que recebemos é suficiente, porém o tempo que temos para gastar não é suficiente. Outro fator é que nem sempre conseguimos os três orçamentos e também não podemos comprar por internet, que às vezes tem um valor mais baixo.

Fazer a prestação de contas, os valores dialogarem com a realidade da escola, fazer valer a participação de todos.

Tempo e envolvimento dos pais

Reunir todos para participar do destino do dinheiro, os professores não ficam depois pq trabalham em outras redes e os pais alegam não ter tempo

E quais os avanços?

Interesse do segmento da comunidade escolar

Ter pelo menos um recurso que cai direto na escola, já que aqui é proibido pedir dinheiro para a comunidade.

Ter essa verba, apesar de o valor não ser suficiente.

Neste novo mandato, apesar da demora para ser chamada no banco, a nova presidente foi e resolveu tudo, em apenas 1h de atendimento. Saiu da agência com a conta liberada, talões de cheques e o gerenciador financeiro no computador da diretora funcionando.

Equipar a escola com vista às necessidades atuais.

Verbas para Educação Inclusiva que nos ajudam nos projetos da escola.

A criação da verba, a plataforma para prestar contas.

A verba ser destinada direto para a escola

Ter o dinheiro para usar