

UNIVERSIDADE FEDERAL DE OURO PRETO
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO
MESTRADO EM EDUCAÇÃO

NATÁLIA MARTINS BARROS

A IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA DINHEIRO DIRETO NA ESCOLA:
Uma análise a partir da percepção dos agentes locais sob a perspectiva da gestão escolar

OURO PRETO

2020

NATÁLIA MARTINS BARROS

A IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA DINHEIRO DIRETO NA ESCOLA:
Uma análise a partir da percepção dos agentes locais sob a perspectiva da gestão escolar

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação, da Universidade Federal de Ouro Preto, como requisito para obtenção do título de Mestra em Educação.

Orientador: Prof. Dr. Breyner Ricardo de Oliveira

OURO PRETO

2020

SISBIN - SISTEMA DE BIBLIOTECAS E INFORMAÇÃO

B277i Barros, Natalia Martins.
A Implementação do Programa Dinheiro Direto na Escola
[manuscrito]: uma análise a partir da percepção dos agentes locais sob a
perspectiva da gestão escolar. / Natalia Martins Barros. - 2020.
157 f.: il.: color., gráf..

Orientador: Prof. Dr. Breyner Ricardo de Oliveira.
Dissertação (Mestrado Acadêmico). Universidade Federal de Ouro
Preto. Departamento de Educação. Programa de Pós-Graduação em
Educação.

Área de Concentração: Educação.

1. Programa Dinheiro Direto na Escola. 2. Escolas - Organização e
administração - Mariana (MG). 3. Educação e Estado. I. Oliveira, Breyner
Ricardo de. II. Universidade Federal de Ouro Preto. III. Título.

CDU 37(815.1)(043.3)

Bibliotecário(a) Responsável: Michelle Karina Assunção Costa - CRB 6 - 2164



FOLHA DE APROVAÇÃO

Natália Martins Barros

A implementação do Programa Dinheiro Direto na Escola: uma análise a partir da percepção dos agentes locais sob a perspectiva da gestão escolar

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Ouro Preto como requisito parcial para obtenção do título de Mestra em Educação

Aprovada em 31 de agosto de 2020

Membros da banca

Prof. Dr. Breyner Ricardo de Oliveira - Orientador - Universidade Federal de Ouro Preto
Profa. Dra. Celia Maria Fernandes Nunes - Membro Interno Titular - Universidade Federal de Ouro Preto
Profa. Dra. Suzana dos Santos Gomes - Membro Externo Titular - Universidade Federal de Minas Gerais

O Prof. Dr. Breyner Ricardo de Oliveira, orientador do trabalho, aprovou a versão final e autorizou seu depósito no Repositório Institucional da UFOP em 12/04/2021.



Documento assinado eletronicamente por **Breyner Ricardo de Oliveira, PROFESSOR DE MAGISTERIO SUPERIOR**, em 12/04/2021, às 12:23, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Hercules Toledo Correa, PROFESSOR DE MAGISTERIO SUPERIOR**, em 19/04/2021, às 13:31, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.ufop.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **0157696** e o código CRC **366C3546**.

A todos os profissionais da Educação Básica e ao poder público, que interferem, direta ou indiretamente, na implementação da política educacional e que priorizam a educação como investimento em prol da qualidade e do direito de todos os cidadãos.

AGRADECIMENTOS

A Deus, pela razão do meu existir, por todos os momentos de alegrias e também pelos de dificuldade, quando me deu forças para que pudesse superá-los com sabedoria e resiliência.

Ao meu pai (*in memoriam*), pelo incentivo aos estudos, por acreditar que o conhecimento é algo importante e que não se tira de ninguém, mas, sobretudo, por me ensinar sobre o respeito e a importância da família como alicerce em nossa vida. Mesmo que não se faça presente fisicamente, tenho certeza que nunca deixa de olhar por mim, de onde estiver.

À minha mãe, por ser essa mulher guerreira, companheira, grande amiga, vitoriosa e abençoada. Sou muita grata por ser sua filha. Obrigada por tudo o que faz por mim e por todos nós.

Ao meu avô, pela presença em minha vida, por sempre perguntar sobre os meus estudos, por se preocupar com o caminho que tenho trilhado, pelo carinho, pelo respeito e pela admiração. Obrigada por ser um avô-pai.

Aos meus irmãos, Rafael e Victor Henrique, por me apoiarem sempre, pelo carinho comigo e por compreenderem minha ausência muitas vezes. Amo vocês.

Ao meu orientador, Prof. Dr. Breyner Ricardo de Oliveira, pela paciência, incentivo, competência, aprendizado, respeito, comprometimento, profissionalismo, carinho e conselhos. Além de ser um excelente professor, é um ser humano ímpar. Agradeço por todo tempo dedicado a colaborar com minha pesquisa, pois isso tornou meu percurso mais seguro, e por ter respeitado as minhas escolhas e sanado as minhas dúvidas. Obrigada por me mostrar o caminho da ciência e por ser exemplo de profissional: levarei comigo os ensinamentos por toda a vida. Gratidão!

À Prof.^a Dra. Celia Maria Fernandes Nunes, por todo o percurso, desde a graduação. Tenho muita admiração por sua trajetória como professora e pesquisadora. Obrigada pelas contribuições valiosas e pelas palavras de incentivo na banca de qualificação, além de outros momentos em que, com muita solicitude, me ajudou como pesquisadora.

À Prof.^a Dra. Suzana dos Santos Gomes, pela leitura minuciosa e atenta que, com grande excelência, contribuiu incessantemente com a pesquisa. Além disso, foi possível

observar o seu carinho e comprometimento em apresentar da melhor maneira as suas contribuições, que fizeram diferença durante a trajetória da pesquisa.

Aos participantes da pesquisa, dispostos e abertos a compartilhar sobre o que vivenciam como implementadores da política educacional no município de Mariana(MG) e que foram fundamentais para que esta pesquisa fosse realizada e finalizada com riqueza de detalhes.

À Secretaria Municipal de Educação de Mariana (MG), por acreditar na pesquisa e por permitir que ela fosse realizada, tanto nas escolas como na própria Secretaria, o que possibilitou a obtenção de imprescindíveis informações acerca da política educacional no município.

À UFOP, por, mais uma vez, fazer parte da minha formação.

A todos os meus amigos e, especialmente, ao Paulo Thadeus, por terem sido anjos na caminhada para a conclusão da dissertação.

Às amigadas que foram construídas durante o mestrado, que têm grande significado na minha vida e que não mediram esforços para me ouvir nos momentos difíceis. Também agradeço pelas trocas de experiências durante o período da pesquisa. A amizade transcende o mestrado.

A vocês, que são a fonte de toda minha inspiração e alegria, que me fortaleceram e me fizeram tentar: obrigada pelo amor incondicional.

OBRIGADA!

*“É preciso ter esperança, mas ter esperança do verbo
esperançar; porque tem gente que tem esperança do verbo
esperar. E esperança do verbo esperar não é esperança, é
espera. Esperançar é se levantar, esperançar é ir atrás,
esperançar é construir, esperançar é não desistir!
Esperançar é levar adiante, esperançar é juntar-se com
outros para fazer de outro modo...”*

Paulo Freire

RESUMO

Esta pesquisa busca identificar os efeitos da implementação do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), a partir da percepção dos implementadores, os agentes de base, com o propósito de verificar quais efeitos esse programa produz e se ele tem fortalecido a gestão escolar quanto à autonomia e às práticas democráticas no município de Mariana (MG). As questões motivadoras do estudo foram: como ocorre a implementação do PDDE no município de Mariana (MG), na perspectiva dos implementadores locais, sob a ótica da gestão escolar? Em que medida esse programa tem modificado a dinâmica da escola em relação à autonomia, às práticas democráticas e ao planejamento da gestão financeira, conforme disposto no artigo 211 da Constituição Federal de 1988? O PDDE é considerado descentralizado, uma vez que o recurso financeiro vai direto para as escolas, para que possam utilizá-lo sem depender de decisão das secretarias de Educação. Nesse sentido, considerar a implementação de políticas públicas é de extrema importância para pensarmos se o objetivo real do programa tem sido, de fato, alcançado quando implementado. Assim, buscaram-se reflexões e discussões nessa perspectiva. Utilizamos, como contribuição para abordar a implementação dos agentes de base, chamados de *Street-level-bureaucrats* (1980), a Teoria de Lipsky e das pesquisas que sucederam a sua publicação. A pesquisa, considerada qualitativa, desenvolveu um estudo de caso em três escolas municipais. O caminho metodológico se concretizou a partir de levantamento bibliográfico em portais de relevância para a área, de entrevistas individuais semiestruturadas com treze participantes, entre agentes de base (membros das unidades executoras) e uma técnica (servidora de cargo comissionado) que compõem o quadro de servidores da Secretaria Municipal de Educação (SEMED). Os dados produzidos indicam que os agentes locais não detêm total conhecimento quanto ao Programa; há resistência de participação dos funcionários da escola quanto à burocracia existente para a utilização do recurso financeiro advindo do PDDE. Não há participação efetiva dos pais e da comunidade escolar em sua integralidade para tratar do Programa. Ao município é remetida a responsabilidade para a gerência e prestação de contas desse dinheiro. Foi possível observar, ainda, que o Programa é considerado pelos participantes como positivo para as escolas pesquisadas, porém reconhecem que os recursos financeiros são insuficientes para atender a todas as demandas que a gestão escolar possui. Uma relação de maior proximidade entre a SEMED e as escolas é um anseio apresentado pelos participantes. E, por fim, há que se destacar a necessidade de formação continuada dos gestores da educação básica, a fim de que produzam conhecimentos suficientes para atuarem na implementação do PDDE de forma conjunta, democrática e participativa.

Palavras-chave: PDDE. Implementação de Política Educacional. Política Educacional. Gestão Escolar.

ABSTRACT

This research aims to identify the effects of the implementation of the Programa Dinheiro Direto na Escola (Program Money Straight in the School – PDDE), from the perception of the implementers, the base agents, in order to verify what effects this program produces and whether it has strengthened school management regarding the autonomy and democratic practices in the municipality of Mariana, Minas Gerais State. The motivational issues for this work were: how does the PDDE implementation occur in the municipality of Marina-MG, under the perspective of the local implementers, within the school management? To what level has this program altered the dynamics of the school regarding the autonomy, the democratic practices, and the planning of financial management, according to what is stated in the article 211 of the 1988 Federal Constitution? PDDE is considered decentralized, as the financial resource goes straight to the schools, so that they can use it without depending on the decision of Education Offices. In this sense, to consider the implementation of public policies is extremely important to observe if the real objective of the program has indeed been reached when it is implemented. Therefore, reflections and discussions were sought in this perspective. We used as a contribution to address the implementation of the base agents, called Street-level-bureaucrats (1980), the Lipsky Theory and the research that followed its publication. The research, considered qualitative, developed a study case in three municipal schools. The methodologic path was developed from the bibliographic survey in websites relevant for the area, from semi-structured individual interviews with thirteen participants, among base agents (members of the executor unities) and one technician (contracted public servant) who compose the staff of the Municipal Education Office (Secretaria Municipal de Educação – SEMED). The data produced show that the local agents do not have full knowledge of the Program; the school employees are resistant to participate because of the bureaucracy involved in the use of the financial resource from PDDE. There is not an effective participation of parents and the school community, as a whole, to deal with the Program. The municipality is responsible for the management and accountability of the money. It was also possible to observe that the participants consider the Program positive for the surveyed schools, although they recognize that the financial resources are insufficient to meet all the demands derived from school administration. A closer relationship between SEMED and the schools is a desire presented by the participants. And, finally, it is important to highlight the necessity of a continued formation of the basic education managers, so that they can acquire enough knowledge to act on the implementation of PDDE in a joined, democratic and participative way.

Key words: PDDE. Implementation of Educational Policy. Educational Policy. School Management.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Mapa da localização da cidade de Mariana (MG)	22
Figura 2 – O Ciclo de Políticas Públicas	36
Figura 3 – Fluxo de aplicação dos recursos do PDDE	63
Figura 4 – Evolução da arrecadação anual de impostos em Mariana (MG) (2013 a 2019)	65
Figura 5 – O caminho percorrido pelos recursos de PDDE	67
Figura 6 – Fluxograma de ações do PDE-Escola	74

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Caracterização dos participantes da pesquisa.....	24
Quadro 2 – Escolas selecionadas para a pesquisa	27
Quadro 3 – Percurso analítico das entrevistas	31
Quadro 4 – Investimentos em educação realizados pelo município de Mariana (2013 a 2019)	66
Quadro 5 – Valores repassados do PDDE (2018 e 2019).....	68
Quadro 6 – Valores gastos com custeio e capital por escola (2018 e 2019)	70

LISTA DE ABREVIATURAS

ANPEd	Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação
APAE	Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais
APM	Associação de Pais e Mestres
BNCC	Base Nacional Comum Curricular
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CF/88	Constituição Federal de 1988
CGU	Controladoria Geral da União
CNE	Conselho Nacional de Educação
CNPJ	Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica
CP	Conselho Pleno
DF	Distrito Federal
DPD	Desenvolvimento Profissional Docente
EExs	Entidades Executoras
EJA	Educação de Jovens e Adultos
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
GT	Grupo de Trabalho
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IEPHA	Instituto Estadual do Patrimônio Histórico e Artístico de Minas Gerais
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MARE	Ministério da Administração e Reforma do Estado
MEC	Ministério da Educação
MG	Minas Gerais
PDDE	Programa Dinheiro Direto na Escola
PDE-Escola	Plano de Desenvolvimento da Escola
PIBID	Programa Institucional de Bolsas de Iniciação à Docência
PMDE	Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental
PME	Plano Municipal de Educação
PNE	Plano Nacional de Educação
PRO	Protocolo de Requerimento
RAIS	Relação Anual de Informações Sociais

SEMED	Secretaria Municipal de Educação
SIAFI	Sistema de Administração Financeira
SiGPC	Sistema de Gestão de Prestação de Contas
SME	Secretaria Municipal de Educação
TCC	Trabalho de Conclusão de Curso
TCLE	Termo de Consentimento Livre e Esclarecido
TCU	Tribunal de Contas da União
UEx	Unidade Executora
UFOP	Universidade Federal de Ouro Preto

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	15
2	METODOLOGIA DA PESQUISA.....	20
2.1	Contextualização do campo de estudo.....	21
2.2	A seleção das escolas e os participantes da pesquisa.....	22
2.3	Procedimento para a coleta dos dados	28
2.4	Procedimento para análise de dados	30
3	POLÍTICAS PÚBLICAS: CICLO, IMPLEMENTAÇÃO E DESCENTRALIZAÇÃO.....	34
3.1	O Ciclo de Políticas Públicas	34
3.2	A implementação de políticas públicas sob a perspectiva dos agentes locais	36
3.3	Descentralização das políticas públicas no Brasil	41
4	CAPACIDADE ESTATAL	44
5	PROGRAMA DINHEIRO DIRETO NA ESCOLA (PDDE).....	54
5.1	Financiamento da Educação no Brasil	54
5.1.1	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica	56
5.2	O PDDE nos âmbitos federal e municipal.....	58
5.3	O PDDE no nível municipal: o caso do município de Mariana (MG)	65
5.4	As pesquisas sobre a gestão escolar sob a ótica do PDDE	76
6	ANÁLISE DO PDDE: VOZES DOS IMPLEMENTADORES	80
6.1	Percepção sobre o desenho do PDDE e práticas de atuação	82
6.2	Percepção acerca da gestão do PDDE e práticas de atuação	86
6.3	Percepção sobre o uso do dinheiro do PDDE e práticas de atuação.....	94
6.4	Percepção sobre a relação entre a Escola e a SEMED na implementação e nas práticas de atuação	100
6.5	Efeitos do PDDE na Escola.....	106

7	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	118
	REFERÊNCIAS	124
	APÊNDICE A – Roteiros das entrevistas.....	132
	APÊNDICE B – Carta de apresentação	148
	ANEXOS	150

1 INTRODUÇÃO

No ano de 2009, ingressei no curso de Pedagogia, na Universidade Federal de Ouro Preto (UFOP), com o propósito de buscar novos conhecimentos e também pela curiosidade de estudar em uma instituição pública e pela paixão pela educação. Considero a profissão de pedagoga de suma importância para a transformação da sociedade, pois aqueles que detêm saberes são críticos e reflexivos.

Durante a graduação, participei como bolsista do Programa Institucional de Bolsa de Iniciação à Docência (PIBID) e, ao me inserir no contexto escolar, foi possível identificar que havia pouco diálogo entre seus funcionários, além de uma relação de tensão entre as escolas e a Secretaria Municipal de Educação (SEMED), por exemplo, por problemas de comunicação, o que aguçou meu interesse por desvendar o que estava por trás disso.

Antes mesmo de concluir a graduação em Pedagogia, em 2013, comecei a estagiar na SEMED de Mariana (MG) e, em poucos meses, fui escolhida para assumir, em tal instituição, o cargo comissionado denominado Encarregada de Serviços Pedagógicos do Tempo Integral. No desenvolvimento do meu trabalho, foi possível perceber os desafios enfrentados pelos meus colegas de profissão na compreensão das políticas públicas educacionais, principalmente em relação ao Programa Dinheiro Direto na Escola. Assim, a partir dessas percepções, fiquei interessada em realizar uma pesquisa sobre a implementação de políticas públicas, em especial, a do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), nas instituições escolares.

Nesse mesmo período em que trabalhei na SEMED, também me envolvi com a legislação educacional e com as normas que versam sobre a administração pública. A partir disso, passei a considerar a importância do estudo do Direito para a realização do meu trabalho de forma mais ampla. Desse modo, em 2015, ingressei no curso de Direito da Faculdade Presidente Antônio Carlos, também em Mariana (MG), por acreditar que muito conhecimento seria agregado à minha formação.

Considerando a relevância de uma formação continuada, em 2018 candidatei-me e fui selecionada para o Mestrado em Educação do Instituto de Ciências Humanas e Sociais (ICHS) da UFOP. O projeto de pesquisa apresentado por mim relacionava-se à temática da política educacional.

Devido à sobrecarga de estudo e trabalho, em 2018 tranquei o curso de Direito para que pudesse fazer a pesquisa da melhor forma possível. Em 2020, retornei ao curso de

Direito, que foi muito útil para o tema desta dissertação, uma vez que ele requer conhecimentos sobre legislação.

A minha trajetória acadêmica e profissional me instigou e me aproximou de uma discussão que agora faço nesta dissertação como um anseio de contribuir para as reflexões e o fortalecimento do campo.

Posto isso, a presente pesquisa tem como tema a implementação do PDDE, um programa que tem por finalidade a prestação de assistência financeira para as escolas, em caráter suplementar, para contribuir para a manutenção e a melhoria da infraestrutura física e pedagógica, com conseqüente elevação do desempenho escolar, também visando fortalecer a participação social e a autogestão escolar (BRASIL, 2017). Nesse sentido, a escolha do objeto justifica-se pela importância da autonomia da escola referente ao uso do recurso financeiro de acordo com as demandas de infraestrutura e educacionais da instituição escolar.

O estudo sobre o PDDE perpassa as discussões dos recursos financeiros destinados às escolas, como sugerem a reforma do Estado e a reforma educacional que ocorreram nos anos 1990 e influenciaram na implementação da política dentro da escola. Esse programa federal é conhecido por ser uma política pública de transferências de recursos às instituições de ensino e, devido a isso, é marcado por descentralizar os recursos, pois a escola passa a receber, gerenciar e fiscalizar a utilização desse dinheiro.

Tendo em vista a importância dos atores locais como implementadores fundamentais no desenvolvimento da gestão escolar para a implementação do PDDE, é imprescindível a realização de uma pesquisa que possa avaliar os efeitos que esse programa produz.

A política educacional é crucial para atender às necessidades da escola, como o caso do PDDE, programa de repasse financeiro destinado às escolas, levando em conta o fato de os recursos transferidos não serem suficientes para as demandas que a gestão escolar possui. A escola não funciona sem recursos financeiros e também não há como se falar em educação de qualidade sem investimentos para esse fim. Em um cenário de precarização da educação, de escassez de recursos e de perda de direitos, trazer à discussão uma política como o PDDE torna-se cada vez mais relevante, a fim de se buscar compreendê-la e reafirmá-la enquanto mecanismo de fortalecimento da educação pública, gratuita e de qualidade.

Desse modo, pensar a escola é também considerar a gestão escolar, devido às influências existentes fora e dentro dela, ou seja, um Programa Federal, como o PDDE (nível macro), é inserido na escola (nível micro), o que possibilita influências e efeitos nesse lugar. Assim, as inúmeras responsabilidades do diretor quanto às questões administrativas,

pedagógicas e outras que surgem em seu cotidiano são remetidas a ele, que é “considerado a autoridade máxima no interior da escola” (PARO, 2003, p. 11).

Segundo Mainardes (2006), o campo de pesquisa sobre políticas educacionais no Brasil é relativamente recente. A respeito dessas políticas, é importante ressaltar que a responsabilidade por elas não se restringe apenas ao Governo Federal. Há responsabilidades locais, atribuídas aos municípios.

A implementação das políticas públicas educacionais é realizada por trabalhadores do serviço público que interagem diretamente com os cidadãos durante seus trabalhos e que possuem considerável discricionariedade no exercício de suas funções. Porém, tal discricionariedade é limitada por normas, regulamentos e instruções de seus superiores. Esses trabalhadores são denominados burocratas de nível de rua, “que concedem acesso a programas governamentais e possibilitam a prestação de serviço dentro deles” (LIPSKY, 2019, p. 38).

Por meio da discricionariedade, o Burocrata de Nível de Rua, como um diretor de escola, pode influenciar e modificar o resultado da política educacional a ser implementada. Nesse sentido, autores como Stephen Ball (2006) e Richard Bowe (1992) ressaltam os processos micropolíticos e a ação dos profissionais que lidam com as políticas no nível local. Dessa maneira, partimos do pressuposto que a política educacional possui relações

com as políticas em nível local e indica a necessidade de se articularem os processos macro e micro na análise de políticas educacionais quanto nas tomadas de decisões que considera o macro (governos) e o micro (escolas) (MAINARDES, 2006, p. 27).

Portanto, o estudo da implementação da política pública educacional, por parte da burocracia de nível local, consiste em uma proposta relevante para compreender como tal política é materializada no contexto escolar. As políticas educacionais são formuladas pelo Governo Federal por meio de programas no âmbito escolar, o que direciona e responsabiliza os implementadores locais.

A partir da consideração de que a gestão escolar é responsável pela implementação da política educacional, esta pesquisa levanta as seguintes questões-problema: como ocorre a implementação do PDDE no município de Mariana (MG), na perspectiva dos implementadores locais, sob a ótica da gestão escolar? Em que medida esse programa tem modificado a dinâmica da escola em relação à autonomia, às práticas democráticas e ao planejamento da gestão financeira, conforme disposto no artigo 211 da Constituição Federal de 1988?

Nessa perspectiva, esta pesquisa tem como objetivo geral: analisar a implementação do PDDE em três escolas municipais de Mariana (MG). São seus objetivos específicos: (1) analisar a trajetória do PDDE implementado pelo governo federal no município de Mariana (MG); (2) analisar as atuações e as percepções dos burocratas de nível de rua (membros das Unidades Executoras – UEx, diretores e vice-diretores) e de um burocrata de médio escalão (técnico da SEMED), em relação aos efeitos do programa sob a ótica da gestão escolar; (3) identificar os efeitos do PDDE sob a perspectiva dos implementadores locais; e (4) analisar se e como o programa modifica a dinâmica da escola.

A análise dos agentes locais, no caso, os representantes do Caixa Escolar das escolas, que são responsáveis pelo PDDE, é de grande importância para a compreensão de como o programa tem alcançado seu real objetivo ao ser implementado. Essa implementação se evidencia nas escolas, por exemplo, a partir da atuação desses implementadores diante das tomadas de decisões em nível local.

Por isso, é fundamental identificar e analisar os desafios dos implementadores (técnico da SEMED, representantes do Caixa Escolar, diretores e vice-diretores das escolas municipais de Mariana (MG)) que conduzem esse programa.

Para a produção dos dados, foi realizado um levantamento bibliográfico e documental que trata sobre o programa. Além disso, foram realizadas treze entrevistas em três escolas, localizadas na zona urbana do município de Mariana (MG), em locais de fácil acesso, que atendem um número elevado de alunos e muitos funcionários. Das três escolas, uma delas havia passado por reforma, o que foi notável na chegada ao local.

Esta dissertação é composta por seis capítulos. O primeiro refere-se à metodologia aplicada na pesquisa, momento em que se contextualiza o campo de estudo, apresentam-se os critérios de seleção das escolas investigadas e dos participantes, além dos procedimentos de produção e análise de dados.

O segundo capítulo traz uma abordagem do ciclo de políticas públicas, de sua implementação sob a perspectiva dos agentes locais e, também, da descentralização dessas políticas.

O terceiro capítulo aborda, especificamente no que se refere às políticas públicas, a capacidade estatal dos municípios no contexto da descentralização.

O quarto capítulo analisa o PDDE, objeto central desta dissertação, nos contextos nacional e local, com foco na gestão escolar.

O quinto capítulo apresenta a análise dos dados a partir da percepção dos implementadores locais e articula os dados encontrados durante a pesquisa com teóricos que

discutem as temáticas encontradas no campo. Além disso, o processo de análise possibilitou a identificação da realidade local referente aos efeitos da implementação da política educacional. Esse capítulo permite fazer uma reflexão acerca da gestão em Mariana (MG) relacionada à implementação do PDDE no município.

E, por fim, são apresentadas as considerações finais deste trabalho.

2 METODOLOGIA DA PESQUISA

A metodologia aplicada neste trabalho é aqui apresentada por meio dos seguintes tópicos: contextualização do campo de estudo, seleção das escolas e participantes da pesquisa, procedimentos para produção e análise de coleta dados.

De acordo com os objetivos propostos, esta pesquisa é do tipo qualitativa e de natureza exploratória. Na perspectiva de Minayo (2008, p. 21), a pesquisa qualitativa é aquela que

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

Inicialmente foi realizado um levantamento bibliográfico e documental com o objetivo de aprofundamento teórico sobre o referido programa, suas características e sua execução. Nesse levantamento, destacam-se os trabalhos desenvolvidos por Silva, 2005; Branco, 2006; Coronel, 2006; Adrião; Peroni(2007), Cardoso 2009, 2009; Farenza, 2011; Kalam, 2011; Santana, 2011; Valente, 2011; Moreira, 2012; Pinheiro, 2012; Marinheiro, 2016; Mafassioli, 2017; Santos; Silva; Sailva, 2018

A produção de dados em relação à implementação do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) se deu por meio de análise das atas de reuniões realizadas pelo Programa nos anos de 2018 e 2019, as quais se localizam em arquivos da Secretaria Municipal de Educação (SEMED) e também nas escolas investigadas.

Associada à pesquisa e à análise das referidas atas, outro instrumento metodológico utilizado foi a entrevista semiestruturada, realizada com alguns técnicos do setor de Suprimentos da SEMED, além de diretores, vice-diretores e representantes dos Caixas Escolares (presidente e tesoureiro), sendo que todas as entrevistas ocorreram no próprio local de trabalho desses profissionais. Ludke e André (1986, p. 34) destacam a importância desse instrumento, visto que

a grande vantagem da entrevista sobre outras técnicas é que ela permite a captação imediata e corrente de informação desejada, praticamente com qualquer tipo de informante e sobre os mais variados tópicos. Uma entrevista bem feita pode permitir o tratamento de assuntos de natureza estritamente pessoal e íntima, assim como temas de natureza mais complexa e de escolhas nitidamente individuais.

Assim, sabendo da importância do contato no campo com os pesquisados, escolhemos a entrevista semiestruturada.

Vale ressaltar que, ao realizar uma entrevista, deve-se sempre seguir os conceitos éticos e morais, sem colocar em risco a integridade das pessoas entrevistadas. Associado a isso, Ludke e André (1986) destacam que a entrevista é o momento mais importante em uma pesquisa, e envolve uma comunicação entre o entrevistador e o entrevistado em que se deve ter conhecimento e coerência para que o entrevistado não se sinta desconfortável no momento.

Para a realização das entrevistas semiestruturadas, foram criados três roteiros (Apêndice A) sendo um específico para o diretor e o vice-diretor; um para os representantes dos Caixas Escolares; e um terceiro para a técnica da SEMED.

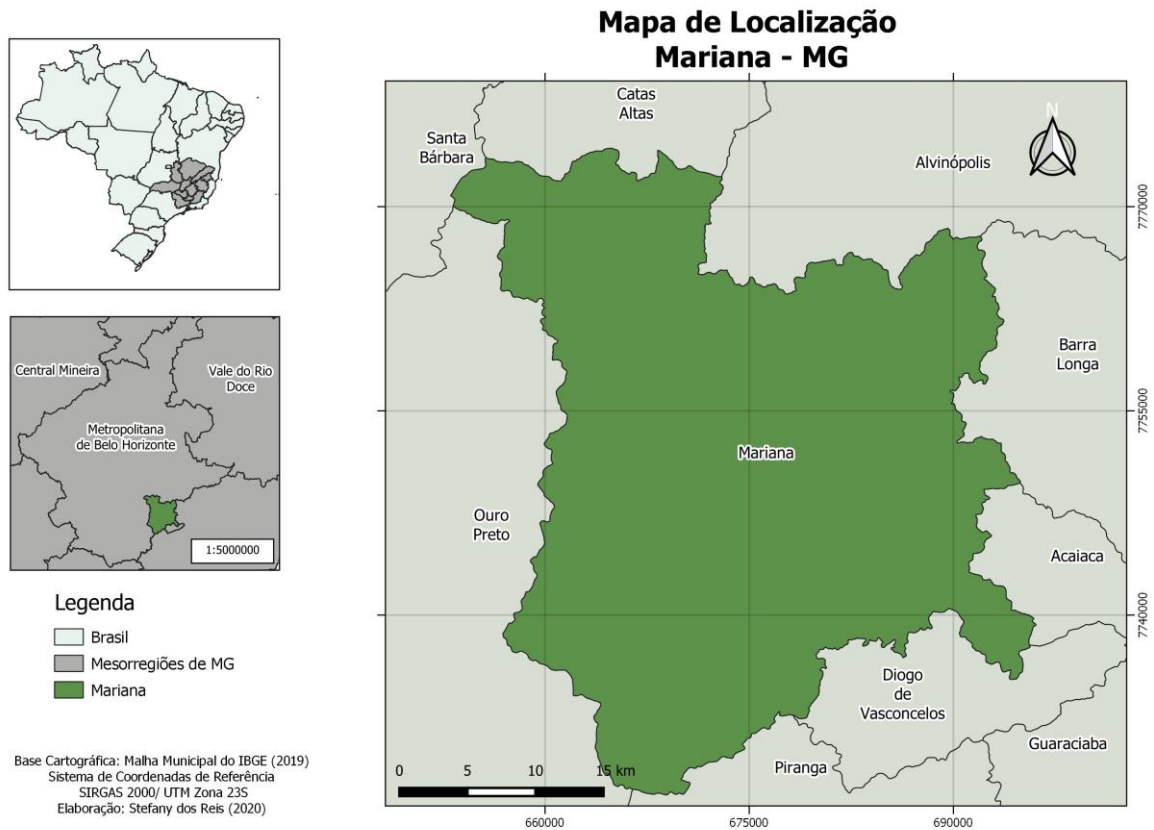
Conforme solicitado pelos gestores das UExs e pelos demais implementadores do PDDE, totalizando treze participantes nas instituições de ensino, seus nomes foram mantidos em sigilo.

2.1 Contextualização do campo de estudo

A pesquisa foi realizada em Mariana, no estado de Minas Gerais, pelo fato de a cidade acolher dois *campi* da Universidade Federal de Ouro Preto (UFOP). A definição desse local leva em consideração a importância de investigações locais, promovidas dentro da Universidade, a fim de contribuir para uma educação melhor e de qualidade na região onde ela se encontra inserida.

A cidade de Mariana é considerada a primeira capital de Minas Gerais e está localizada na Região dos Inconfidentes, a cerca de 14 km da cidade de Ouro Preto (MG) e 117 km da capital do estado, Belo Horizonte, conforme mostra a Figura 1.

FIGURA 1 - Mapa da localização da cidade de Mariana (MG)



Fonte: IBGE (2019)

2.2 A seleção das escolas e os participantes da pesquisa

O universo pesquisado foi constituído por escolas localizadas na cidade de Mariana (MG). Para a escolha delas, os critérios foram: o número de alunos, o valor repassado pelo PDDE e o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) dos anos anteriores aos analisados pela pesquisa (2015 e 2017).

A partir da leitura sobre o PDDE, foram identificados alguns implementadores que estavam ligados diretamente ao programa nas escolas. Os critérios apresentados abaixo foram utilizados para se chegar aos participantes nas escolas:

1. Estar ligado diretamente com a prestação de contas do PDDE;
2. Estar ligado diretamente ao destino desse dinheiro na escola;
3. Fazer parte da gestão escolar: diretor ou vice-diretor.

Após essa seleção, identificamos em quais escolas seriam realizadas as entrevistas, a partir da observação de alguns critérios, descritos a seguir e que serão explicados mais adiante.

1. Número de alunos da instituição;
2. Local da região da zona urbana;
3. Nível de complexidade da gestão.

As escolas escolhidas para esta pesquisa foram: a Escola Municipal Topázio, a Escola Municipal Rubi e a Escola Municipal Cristal. Ressalta-se que, como os dados da Escola Municipal Rubi se aproximaram muito dos dados da Escola Municipal Dom Luciano Pedro Mendes de Almeida¹, optou-se por realizar nesta uma entrevista pré-teste², que tinha como objetivo analisar o instrumento utilizado como forma de constatar se seria ideal para a pesquisa.

No que se refere à escolha dos participantes da pesquisa, verificou-se que a composição das UExs - Caixa Escolar é definida de acordo com o tamanho da escola e deve abranger a diretoria: presidente, vice-presidente, secretário e tesoureiro. Além disso, é necessária a existência de um Conselho Deliberativo e de um Conselho Fiscal.

Dessa forma, os participantes da pesquisa são: membros dos Caixas Escolares (presidente e tesoureiro), diretores e vice-diretores das escolas participantes e a técnica da SEMED, o que totalizou treze entrevistados, como apresentado no Quadro 1.

¹ A Escola Municipal Rubi atende a alunos do 6º ao 9º ano, que, em sua maioria, vão para a Escola Municipal Topázio depois de concluírem o Ensino Fundamental. Por isso, optamos por averiguar se haveria uma relação ou uma diferença entre as duas instituições quando fosse mencionado o uso do recurso na escola e o que se difere nas gestões. Vale ressaltar que o uso do recurso deve ser pensado considerando os alunos que ali se encontram.

² A entrevista pré-teste foi realizada com a diretora da Escola Dom Luciano Pedro Mendes de Almeida, que não foi incluída como participante da pesquisa.

QUADRO 1 - Caracterização dos participantes da pesquisa

(continua)

Identificação	Sexo	Idade	Cargo no Caixa Escolar	Cargo	Função	Formação	Tempo na Educação	Cargo atual no município	Situação funcional
Cecília	Feminino	35	Técnica SEMED	Assessora	Assessora indicação	Pedagogia (cursando)	2006	Assistente social/ Inspeção Escolar/ SAAE/Secretaria de Educação	Nomeada
Carlos	Masculino	57	Técnico SEMED	Professor efetivo	Professor efetivo	Licenciatura em Educação Básica – Anos Iniciais; Esp. em Gestão Contemporânea e Educação (2006)	1999	Professor	Efetivo concursado
João	Masculino	43	****	Professor efetivo	Gestor indicação	Pedagogia; Especialista em Mídias na Educação e em Gestão Escolar	1997	Professor	Efetivo concursado
Virgínia	Feminino	48	Presidente	Professora efetiva	Professora efetiva	Magistério; Licenciatura para Educação Básica; Esp. em Docência na Educação Infantil; Mestrado em Educação	1993	Professora	Efetiva concursada
Valtair	Masculino	47	Presidente	Professor efetivo	Vice-gestor indicação	Pedagogia; Pós-graduação em Educação Básica	1998	Professor	Efetivo concursado
Emília	Feminino	40	Tesoureira	Pedagoga efetiva	Pedagoga efetiva	Magistério; Pedagogia e Pós-graduação em Pedagogia	2002	Pedagoga	Efetiva concursada
Juliana	Feminino	45	Tesoureira	Secretária escolar efetiva	Secretária Escolar efetiva	Magistério; Esp. em Supervisão, Orientação e Inspeção	1994	Secretária	Efetiva concursada
Carol	Feminino	42	Tesoureira	Professora efetiva	Vice-gestora indicação	Graduação em Letras (2000); Esp. em Metodologia de Ensino (2006)	2001	Professora	Efetiva concursada
Marcos	Masculino	29	Gestor	Gestor nomeado	Gestor nomeado	Graduado em Química; Mestrando	2018	Gestor	Nomeado

QUADRO 1 - Caracterização dos participantes da pesquisa

(conclusão)

Identificação	Sexo	Idade	Cargo no Caixa Escolar	Cargo	Função	Formação	Tempo na Educação	Cargo atual no município	Situação funcional
Stela	Feminino	42	***	Professora efetiva	Vice-gestora indicação	Normal Superior em Pedagogia Pós-graduações em Psicopedagogia e Gestão Escolar	1997	Professora	Efetiva concursada
Marcela	Feminino	48	Presidente	Pedagoga/ Professora efetiva	Pedagoga/ Professora	Magistério (Complementação em Pedagogia); Pós-graduação em Supervisão Escolar	2002	Professora Pedagoga	Efetiva concursada
Camila	Feminino	31	***	Vice-gestora nomeada	Vice-gestora nomeada	Pedagogia	2015	Vice-gestora	Nomeada
Otávia	Feminino	41	***	Gestora nomeada	Gestora nomeada	Normal Superior; Pós-graduações em Pedagogia Empresarial e em Gestão Escolar; Pós-graduanda em Inclusão Escolar	2011	Gestora	Nomeada

Fonte: Dados da pesquisa (2019)

A seguir, o Quadro 2 apresenta as escolas selecionadas (com os nomes fictícios) para a pesquisa exploratória, e inclui os critérios escolhidos para fins de comparação sobre o impacto desses números ou a falta deles no processo de gestão do PDDE pelas UExs (Caixas Escolares).

QUADRO 2 - Escolas selecionadas para a pesquisa

Escolas	Código do INEP	IDEB 2015 e 2017				NCG*	Matrículas	Docentes	Funcionários	Modalidades oferecidas
		2015		2017						
		Meta	Nota	Meta	Nota					
Escola Municipal Topázio	31220736	5,5	6,0	6,5	5,8	Nível 6	1.347	86	228	Pré-escola, Anos Iniciais do Ensino Fundamental e EJA
Escola Municipal Rubi	31321524	4,3	4,6	4,5	3,9	Nível 3	592	33	61	Anos Finais do Ensino Fundamental
Escola Municipal Cristal	31227960	Dados não encontrados no site do INEP				Dados não encontrados no site do INEP	Dados não encontrados no site do INEP	Dados não encontrados no site do INEP	Dados não encontrados no site do INEP	Dados não encontrados no site do INEP

* NCG – Nível de Complexidade de Gestão³

Fonte: Dados da pesquisa (2019)

³ Segundo informações encontradas no site do INEP (2014), o Nível de Complexidade de Gestão (NCG) é um indicador que classifica as escolas de 1 a 6, de acordo com sua complexidade de gestão. Quanto mais elevado o nível, maior é a complexidade da gestão da escola, relacionada às seguintes características: porte da escola, número de turnos de funcionamento, quantidade e complexidade de modalidades/etapas oferecidas.

O processo de escolha de duas das três escolas em que a pesquisa foi realizada obedeceu a alguns critérios de desempenho, conforme demonstrado no site do INEP, entre eles: nota de desempenho no IDEB entre os anos de 2015 e 2017; número de matrículas efetivas; e número de colaboradores que compõem o corpo docente escolar. Para uma das escolas, o critério foi a falta de informações supramencionadas, com o intuito de observar, durante o estudo, se esse fato influenciaria no trabalho exploratório da pesquisa.

2.3 Procedimento para a coleta dos dados

A pesquisa foi desenvolvida em fases. Na primeira, foi definida a sua natureza e realizado o levantamento bibliográfico no Portal da CAPES e no Grupo de Trabalho (GT), em especial o GT5 - Estado e Política Educacional, da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPED), considerando o período entre 2007 e 2017. Também foram pesquisados os *sites* do INEP – para a coleta de dados referentes ao número de alunos, ao IDEB e à complexidade da gestão – e do FNDE – para buscar informações a respeito da legislação federal que trata do PDDE.

Para o levantamento no *site* de periódicos da CAPES, foi inserido o descritor PDDE para buscar os trabalhos desenvolvidos sobre o assunto. A partir desse levantamento, foram encontrados 290 artigos e, então, selecionamos aqueles que mais se aproximam da pesquisa. No Catálogo de teses e dissertações da CAPES, também foi utilizado o mesmo descritor e foram encontradas 82 teses e dissertações com as quais se empregou o mesmo critério de seleção.

Buscando-se mais trabalhos que pudessem contribuir com a pesquisa, foi feito um levantamento no portal da ANPEd⁴, especificamente no GT5 - Estado e Política Educacional, referentes ao período de 2007 a 2017, selecionando os trabalhos apresentados. Salienta-se que os pôsteres não fizeram parte dessa seleção. Nesse momento, foram identificados os resumos e os títulos dos trabalhos que mais se aproximaram do objeto da pesquisa, voltado para o financiamento da educação a partir do PDDE, bem como à implementação de políticas públicas e à gestão escolar.

Na segunda fase, foram feitos o levantamento e a análise de documentos referentes ao PDDE Nacional e do município de Mariana (MG). Buscou-se a legislação que trata sobre o PDDE tanto em nível federal quanto em nível municipal, porém, nesse último, houve maior

⁴ É importante ressaltar que as reuniões a partir de 2013 passaram a ser bienais.

dificuldade para levantamento dos dados, tendo em vista a necessidade de aguardar a disponibilização de alguns documentos pela SEMED⁵.

Foi possível constatar que não há um arquivo, na SEMED, em relação à legislação sobre esse programa, e que o Estatuto do Caixa Escolar também não está disponível. Apesar disso, foi informado que seriam providenciadas essas documentações e explicado que, em função da mudança de função de alguns servidores, como no caso da técnica do PDDE, que assumiu em março de 2019, esses documentos não estavam imediatamente disponíveis.

Para que fosse possível obter acesso a tais informações, foi registrado, no Setor de Documentação e Arquivo da Prefeitura de Mariana, um Protocolo de Requerimento (PRO), o qual foi enviado para a SEMED e para a Procuradoria Geral do Município.

Ao analisar esses documentos disponibilizados pela SEMED, vale ressaltar a importância de um olhar crítico, uma vez que esse material não estabelece uma análise aprofundada e científica. Como nos assevera Oliveira (2007, p. 6): “caracteriza-se pela busca de informações em documentos que não receberam nenhum tratamento científico, como relatórios, reportagens de jornais, revistas, cartas, filmes, gravações, fotografias, entre outras matérias de divulgação”.

Na terceira fase, foi realizada a entrevista pré-teste (Apêndice B) com a diretora da Escola Dom Luciano Pedro Mendes de Almeida, que não foi incluída entre os participantes da pesquisa.

Na quarta fase, houve a seleção das escolas e dos sujeitos da pesquisa e, na quinta, foi desenvolvido o roteiro das entrevistas para os participantes da pesquisa. Nessa fase também foram realizadas as entrevistas semiestruturadas com diretores, vice-diretores, tesoureiro e presidente dos Caixas Escolares. Também foram entrevistados representantes do PDDE que atuam como técnicos do programa na SEMED. As entrevistas foram realizadas de acordo com a disponibilidade de cada um dos entrevistados, entre os meses de maio e novembro de 2019. Somente uma delas aconteceu em 2020, devido à troca de gestão de uma das escolas incluídas neste estudo.

Para realizar as entrevistas, entrei em contato com os participantes para conhecer o interesse em participar da pesquisa. Obtendo resposta positiva de todos os informantes, apresentei o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE) para tomarem ciência da pesquisa e dos seus benefícios para a educação. Fui surpreendida com a contribuição dos

⁵ Para a realização da pesquisa na SEMED, foi necessário que a secretária assinasse uma carta de anuência.

participantes e pela compreensão de que, naquele momento, eu atuava como pesquisadora. Assim, não mediram esforços para que a pesquisa fosse realizada com riqueza de dados.

Registro que houve desafios para a realização das entrevistas. Os participantes sentiram dificuldade em agendar um horário e a maioria das entrevistas aconteceu na própria escola, na sala da direção ou na sala dos professores, em momentos em que foi possível ficar em particular; por isso, tive de aguardar.

Em uma das escolas, a gestora havia sido exonerada do cargo, o que me levou a buscar uma maneira de tentar entrevistá-la, porém, ao entrar em contato, ela me disse que estava com problemas de saúde, o que impediu a realização da entrevista. Nesse momento, mais um desafio estava posto, mas agora, mais complexo: a escola ficou alguns dias sem gestora, pois ela estava em licença saúde. Após a chegada de outra gestora, consegui agendar uma entrevista. Com prontidão, ela se colocou à minha disposição e me deu a alternativa de ir até sua casa para que fosse realizada a coleta de informações.

Mesmo com os contratemplos que ocorreram durante a fase de entrevistas, foi possível realizá-las em todas as três escolas selecionadas e também na SEMED.

2.4 Procedimento para análise de dados

A análise é um momento que requer o desenvolvimento dos dados recolhidos durante o percurso da pesquisa, e o “pesquisador já deve ter uma ideia mais ou menos clara das possíveis direções teóricas do estudo e parte então para ‘trabalhar’ o material acumulado, buscando destacar os principais achados da pesquisa” (LUDKE; ANDRÉ, 1986, p. 48).

Além disso, no primeiro momento, em que houve a categorização das entrevistas de forma prévia, foi possível organizar melhor os dados para a qualidade da análise, porém, há situações que “podem exigir a criação de novas categorias conceituais” (LUDKE; ANDRÉ, 1986, p. 48). As entrevistas foram analisadas de acordo com o Quadro 3.

QUADRO 3 - Percurso analítico das entrevistas

(continua)

Dimensões	Categorias de análise	Foco analítico	Questões dos roteiros de entrevistas	Explicação detalhada das questões dos roteiros das entrevistas
1- Percepção sobre o desenho do PDDE e políticas de atuação	Conjuntura do programa	Compreensão quanto ao programa, acerca dos objetivos, legislações e especificidades do PDDE. Identificar conhecimento acerca da origem do programa, o percurso dos recursos e os entes envolvidos (MAINARDES, 2006; MOREIRA, 2012; SILVA, 2013; BALL, 2016; OLIVEIRA, 2019).	Diretores e Vices-diretores II, I4, I8, II0, II1	Nessa parte, os atores/implementadores são incentivados a relatar seu conhecimento em relação ao programa.
			Membros do Caixa Escolar II1, II2, II3, II4, II5, II6, IV19, V3	
			Técnicos da SEMED II1, II2, II3, II4, II5, II7, II11, II14, II15, II27	
2- Percepção acerca da gestão do PDDE e as práticas de atuação	Participação e gerência do PDDE	Participação dos representantes que circundam o ambiente escolar, o que inclui os colegiados (pais, alunos e corpo docente), Caixas Escolares. A gestão escolar e forma de condução do PDDE no ambiente escolar (WEBER, 1982; PARO, 2003; ANTUNES, 2005; PINHEIRO, 2012; OLIVEIRA, 2014; PASCHOALINO, 2017).	Diretores e vices-diretores III1, III8, IV 5, IV6, IV 14, IV16 I3, II5, II6, II7, II9, II12, II16, III2, III3, III4, III5, III6, III9, III11, III13, III14, III15, III16, III17, III18, IV2, IV 3, IV 4, IV 7, IV 9, IV 13, IV 15, IV 16, IV 18, IV 19, IV 20, IV 21, IV 26, V 13	Verificar a percepção dos entrevistados quanto à participação da comunidade escolar no que tange à tomada de decisões referentes ao PDDE, bem como a gestão do programa dentro da escola e na SEMED, para buscar analisar como os aspectos de democracia, autonomia e burocracia influenciam esse processo.
			Membros do Caixa Escolar II6, II7, II8, II9, II10, III1, III3, III4, III5, III7, III8, III9, III11, III12, III13, III14, III15, III16, IV1, IV2, IV3, IV4, IV5, IV6, IV7, IV8, IV12, IV13, IV14, IV15, IV16, IV20, IV21, IV22, IV23, IV24, IV25, IV29, IV31 IV32, IV33, IV34, V1, V2, V4, V5, V6, V8, V14	
			Técnicos da SEMED II8, II9, II11, II12, II15, II16, II17, II21, II23, II26, II26, II27	
3- Percepção sobre o uso do dinheiro do PDDE e práticas de atuação	Utilização do recurso financeiro	A utilização do recurso financeiro, a organização e o planejamento. As dificuldades da gestão escolar nessa administração escolar (PARO; LÜCK, 2018).	Diretores e vices-diretores III17, IV1, IV2, IV3, IV 4, IV5, IV7, IV8, IV9, IV10, IV 11, IV 12, IV14, IV16, IV17	Perguntas realizadas com a intenção de identificar como os entrevistados fazem uso do recurso financeiro advindo do PDDE e que práticas utilizam para a gestão do recurso no ambiente escolar.
			Membros do Caixa Escolar II10, III1, III2, III3, III7, III8, III10, III13, III15, IV30, V6, V11, V12	
			Técnicos da SEMED II4, II22, II23	

QUADRO 3 - Percurso analítico das entrevistas

(conclusão)

Dimensões	Categorias de análise	Foco analítico	Questões dos roteiros de entrevistas	Explicação detalhada das questões dos roteiros das entrevistas
4- Percepção sobre a relação entre a escola e a SEMED na implementação do PDDE e práticas de atuação	Relação entre a escola e a SEMED	Relação entre escola e SEMED e verificar se há desafios. Articulação utilizada para a implementação do programa (OLIVEIRA; MAINARDES; PASCHOALINO, 2018).	Diretores e vices-diretores II15, , IV22, IV23, IV24, IV26, V1, V2, V3, V4, V5, V6, V7, V8, V9, V10, V11, V12, V14	Perguntas cujo objetivo é identificar a relação entre a escola e a SEMED na implementação do PDDE.
			Membros do Caixa Escolar II11, III14, IV9, IV10, IV11, IV17, IV18, IV21, IV24, V13, V14	
			Técnicos da SEMED II13, II17, II20, II21	
5- Efeitos do PDDE na escola	Organização escolar	Os efeitos, as influências e os resultados do programa na gestão escolar (BALL; MAINARDES, 2019) e a formação dos gestores concernente à implementação do PDDE (PARO; PASCHOALINO, 2019).	Diretores e vices-diretores III10, III12, III18, IV8, IV9, VI1, VI2, VI3, VI4, VI5, VI6, VI7, VI8, VI9, V10 e VII	Identificar e analisar como os atores percebem os efeitos do programa, como instrumento desenvolvedor/norteador no ambiente escolar.
			Membros do Caixa Escolar II5, II6, II7, II8, II9, II10, II11, III3, III4, III5, III6, III7, III8, III9, III10, III12, III14, III15, III16, IV1, IV2, IV3, IV4, IV5, IV6, IV7, IV8, IV13, IV16, IV19, IV22, IV23, IV26, IV27, IV28, IV29, IV30, IV31, IV32, IV33, IV34, IV35, V1, V2, V5, V7, V8, V9, V11, V12, V13	
			Técnicos da SEMED II3, II5, II6, II9, II10, II11, II12, II13, II16, II18, II19, II20, II21, II22, II23, II24, II25, II26, II27	

Fonte: Dados da pesquisa (2019)

No Quadro 3, é possível observar as dimensões utilizadas, suas categorias e as questões respondidas que envolvem cada grupo de atores. Assim, segue a ordem das dimensões e as categorias analisadas em cada uma:

1. Percepção sobre o desenho do PDDE e práticas de atuação
– Conjuntura do programa
2. Percepção acerca da gestão do PDDE e práticas de atuação

- Participação e gerência do PDDE
- 3. Percepção sobre o uso do dinheiro do PDDE e práticas de atuação
 - Utilização do recurso financeiro
- 4. Percepção sobre a relação entre a escola e a SEMED na implementação do PDDE e nas práticas de atuação
 - Relação entre a escola e a SEMED
- 5. Efeitos do PDDE na escola
 - Organização escolar

As dimensões e categorias de análise foram pensadas previamente para que as perguntas elaboradas pudessem ter riquezas de detalhes a partir das entrevistas realizadas com os participantes. Vale ressaltar que não se limitou a isso, mas tornou-se um instrumento fundamental para uma melhor condução no momento das entrevistas.

A partir da apresentação da metodologia, passe-se, a partir de agora, à abordagem das políticas públicas com foco na implementação e descentralização.

3 POLÍTICAS PÚBLICAS: CICLO, IMPLEMENTAÇÃO E DESCENTRALIZAÇÃO

O presente capítulo constitui uma abordagem acerca das políticas públicas e tem, como foco, o ciclo de políticas públicas, sua implementação por parte dos agentes locais e a descentralização dessas políticas sob o regime federativo.

3.1 O Ciclo de Políticas Públicas

O ciclo de políticas públicas é apresentado por Stephen Ball e debatido por seus colaboradores no contexto da educação. Esse estudo foi desenvolvido por eles na Inglaterra e tomou proporção ao longo dos anos 1980 e 1990, época em que se constituiu a análise da “implementação” como um dispositivo para analisar os atores que estão ligados diretamente na aplicação de uma política.

Segundo Mainardes (2006), é o ciclo da política que orienta e permite compreender os programas existentes criados pelos estados e pelos governos. De acordo com Farah (2016), entende-se como fundamental analisar a política pública nos seguintes vieses: tomada de decisão, formulação, e análise da implementação e da avaliação. O ciclo de políticas públicas é definido por Mainardes (2006, p. 49) como:

a natureza complexa e controversa da política educacional enfatiza os processos micropolíticos e a ação dos profissionais que lidam com as políticas no nível local e indica a necessidade de se articularem os processos macro e micro na análise de políticas educacionais. É importante destacar desde o princípio que este referencial teórico-analítico não é estático, mas dinâmico e flexível.

Partindo dessa definição, Mainardes (2018, p. 3) compreende que “os autores propuseram um ciclo contínuo constituído por três contextos principais: o contexto de influência, o contexto da produção de texto e o contexto da prática”.

Para tanto, isso nos remete à discussão de que analisar e compreender a implementação por parte dos atores locais, chamados de *street level burocracy* (LIPSKY, 1980), se torna fundamental, uma vez que eles detêm certa autonomia na aplicabilidade de sua ação e decisão nas atividades vinculadas à política educacional.

As responsabilidades remetidas aos governos municipais criam um novo desenho no qual os implementadores possuem discricionariedade nas decisões diante da aplicabilidade de um programa (ARRETCHE, 2010). As transferências de recursos ao nível local é considerado um fator de descentralização de uma política educacional, como vemos o caso do programa

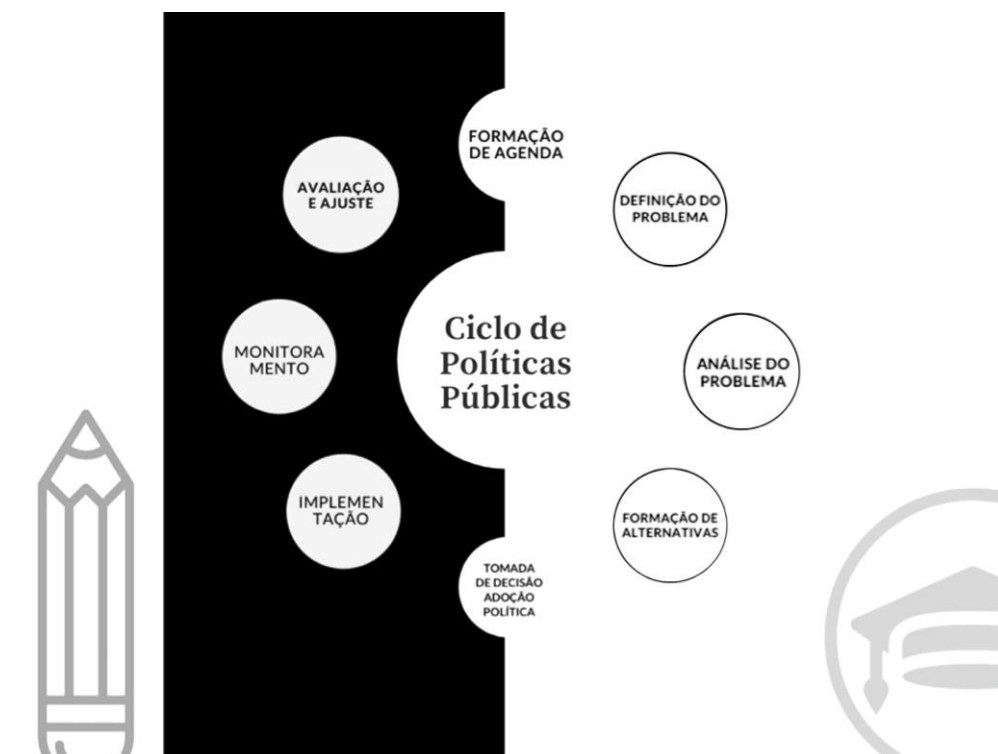
federal denominado Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), que nos chama a atenção para a análise dessa implementação em nível local.

Assim, torna-se essencial o estudo que considere os atores locais como fundamentais no processo da implementação da política educacional. A implementação é a chave para atingir o resultado dessa política, uma vez que os implementadores tomam decisões perante as ações necessárias nesse processo.

Nesse sentido, Mainardes (2009) ressalta que, independentemente do contexto educacional, a implementação de políticas públicas deve ser percebida com um olhar atento aos seus efeitos, uma vez que isso pode impactar não somente nos números mas em todo um contexto social.

Lessard (2016) analisa que a formação de uma política pública se origina por anseios advindos das camadas medianas e inferiores, tendo em vista que esses agentes espelham as experiências, práticas e reflexões de uma conjuntura/realidade social à qual se inserem. Somado a isso, aplicar políticas públicas é dar voz às suas ambiguidades, pois elas despertam e provocam diferentes discussões ao aprimorar o discurso, o contexto, a aplicabilidade e a mensuração dos resultados esperados. Na Figura 2, podemos observar o quanto a proposta de política educacional está relacionada a diversas fases que compõem o ciclo de implementação de políticas públicas.

FIGURA 2 - O Ciclo de Políticas Públicas



Fonte: Adaptada de Mainardes (2006)

Segundo Perez (2010, p. 1181), a implementação de políticas públicas pode ser observada dentro do mesmo ciclo em fases distintas:

a fase de formação da política, implicando a constituição da agenda, a definição do campo de interesse e a identificação de alternativas; e a fase de formulação da política, quando as várias propostas se constituem em política propriamente dita, mediante a definição de metas, objetivos, recursos e a explicitação da estratégia de implementação.

Em que pese possuir fases distintas, não se pode falar em política educacional sem fazer uma análise e relação dessas etapas, conforme Figura 2. Dessa maneira, diante de todo esse contexto relacionado aos círculos das políticas públicas, é importante trazer a fase da implementação como um elo que conecta todas as demais fases, sobretudo, à fase da formulação.

Para Ball (2016), Lotta (2018) e Oliveira (2019), os implementadores que se inserem no campo educacional, nas escolas, devem ser compreendidos como agentes que possuem influências e intenções na política que ali se configura. Segundo Mainardes (2018), deve-se analisar a política de uma forma abrangente, em que não apenas a formulação é investigada mas também sua implementação se torna indispensável para o entendimento no âmbito local.

3.2 A implementação de políticas públicas sob a perspectiva dos agentes locais

Nos termos da implementação, na literatura em geral, observam-se duas concepções: a primeira é a visão de cima para baixo (*Top Down*) da implementação, entendida como um plano que os órgãos públicos desenvolvem e se propõem a executar, no qual analisam o que deu ou não certo na sua execução. A segunda seria observar os agentes implementadores de ponta, de baixo para cima (*Bottom Up*), para verificar o que fazem e também para analisar a política como um todo. A concepção “de cima para baixo” é entendida pelo direcionamento dos formuladores para a política. Já a perspectiva “de baixo para cima” diz respeito às visões e às decisões pelos implementadores de ponta no processo de implementação da política.

Os formuladores das políticas públicas constituem a burocracia de alto escalão, ou seja, são aqueles que ocupam elevados cargos do serviço público e que podem ser definidos como decisores com responsabilidade política (*policymakers*) e que se caracterizam, ao mesmo tempo, como burocratas e políticos. Esse burocrata de alto escalão é “um profissional híbrido, responsável por uma gestão eficiente e, ao mesmo tempo, por atender aos objetivos políticos da agenda do governo” (CAVALCANTE *et al.*, 2015, p. 61).

Entre os formuladores e os implementadores das polícias públicas, encontra-se um nível intermediário, denominado de burocracia de médio escalão. De acordo com Cavalcante e Lotta (2015), tal burocracia, composta por ocupantes de cargos comissionados de livre nomeação e exoneração, de direção e assessoramento superior, atua para fazer com que as políticas formuladas pelos burocratas de alto escalão sejam colocadas em prática.

Por sua vez, os implementadores das políticas públicas consistem na chamada burocracia de nível de rua. Conforme Lipsky (2019), essa burocracia é formada por servidores públicos que interagem de modo direto com os cidadãos no cumprimento de suas funções. O estudo trazido por Lipsky (2019) considera os agentes públicos locais para a análise da implementação da política pública, o que é de suma relevância quando se dá “voz” àqueles que se encontram na ponta. Oliveira (2019) corrobora a questão de que o estudo requer posição no momento da análise.

A contribuição de Lipsky é relevante para o campo das políticas públicas, porque suas pesquisas passam a dar centralidade ao papel desempenhado pelos agentes públicos, que desenvolvem suas funções vinculadas ao processo de implementação em âmbito local. A partir de seus achados, as pesquisas que daí advieram passaram a se interessar pelo nível micro, sobre como as decisões são tomadas e como afetam o desenho das políticas, sobre as atitudes dos agentes de base, seus padrões de comportamento e sobre como interpretam e traduzem as políticas em função da rotina, das normas e do trabalho cotidiano que desempenham (OLIVEIRA, 2019, p. 7).

Considerando isso, evidencia-se que os servidores públicos são os implementadores da política, e o resultado de sua implementação não tem alcançado o real objetivo primário dos programas. Entretanto, não há preocupação dos órgãos públicos em supervisionar esses burocratas em nível de rua (MEYERS; VORSANGER, 2010).

Nesse sentido, a implementação da política educacional se dará a partir dos atores que se inserem nas escolas, como: professores, gestor escolar/diretor escolar, pedagogos e todos os que estão imersos na escola e fora dela e que são conhecidos como burocratas em nível de rua. “A política é feita pelos e para os professores, eles são atores e sujeitos e objetos da política” (BALL *et al.*, 2016, p. 13).

Oliveira (2014) defende a ideia de que a discricionariedade dos burocratas – nesse caso, todos esses agentes públicos que se encontram nas escolas – é essencial para que possam, a partir de suas decisões, possibilitar o sucesso na implementação de uma política pública. Dessa maneira, por estarem em um nível estratégico da política, conseguem evidenciar quais são as prioridades e as necessidades daqueles a quem a política implicará: os alunos.

De acordo com Mazmanian e Sebatier(1989), a implementação de uma política pública é

[...] levar adiante uma decisão básica de política, usualmente incorporada em um estatuto, mas que também pode ter a forma de ordens executivas importantes ou decisões dos tribunais. Idealmente, essa decisão identifica o problema, estipula os objetivos a serem perseguidos e, de várias formas, “estrutura” o processo. O processo ocorre normalmente através de numerosos estágios, a começar pela promulgação do estatuto básico, em seguida as decisões das agências implementadoras, a concordância dos grupos-alvo com essas decisões, os impactos reais – tanto os pretendidos como os não tencionados -, os impactos percebidos das decisões da agência e, finalmente, revisões importantes (reais ou tentadas) no estatuto básico (MAZMANIAN; SABATIER, 1989, p. 20).

Os implementadores detêm autonomia e responsabilidade perante a implementação de uma política educacional. O poder discricionário que detêm causa efeitos diante das decisões assumidas perante tal poder.

Na administração pública, há o poder discricionário dos implementadores que devem obedecer ao que dispõe a legislação, considerando os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência. Todavia, há decisões que permeiam a discricionariedade diante da situação em que se encontram que podem ser mais “autônomas”. Essa “autonomia” maior do que a prevista pela lei é chamada de poder discricionário. Assim, essa decisão poderá ser responsabilizada se ferir os preceitos constitucionais.

De acordo com Meyers e Vorsanger (2010), a importância de analisar e considerar os agentes implementadores resulta nas discussões sob a perspectiva da administração pública. Essa análise recai nos agentes que estão na ponta e que implementam a política pública, como é o caso dos diversos “atores” que se encontram nas escolas. A partir dessa elucidação, compreende-se que tal política vai além da ação do Estado. Os atores no campo da política, para Rua (2013, p. 59),

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

Meyers e Vorsanger (2010) afirmam que há implementadores, como os diretores, que são escolhidos como forma de retribuir o eleitorado, ou seja, não são escolhidos de forma

democrática, dentro das escolas. Com isso, é importante verificar esses implementadores da política pública, pois têm um papel fundamental dentro do contexto escolar e perante a sociedade, embora não haja, por parte do órgão público, uma preocupação em acompanhar os chamados burocratas em nível de rua.

Isso é evidenciado no local desta pesquisa, em que os diretores/gestores ocupam esse cargo por indicação e ficam a mercê da política. A dependência política impede que esses agentes tenham autonomia para tomar decisões ou realizar medidas em benefício da educação.

Compreende-se que os implementadores ocupam cargos importantes e suas funções interferem na qualidade do trabalho e, mais que isso, podem modificar a política, uma vez que estão imersos como membros do poder.

Para Oliveira (2014), a implementação de políticas públicas se efetiva nas relações entre os agentes de base e aqueles sujeitos para os quais a política pública é elaborada. Para o autor, os implementadores poderão modificar os objetivos do programa ao tomarem decisões com base em sua discricionariedade, que carrega subjetividades.

A discricionariedade é marcada na administração pública devido os atores terem o mecanismo de obedecer as regras mas, ao mesmo tempo, possuírem estratégias para atingir algo sem serem responsabilizados pelas decisões tomadas, ou seja, encontram “brechas” para atender os próprios interesses ou de terceiros.

Meyers e Vorsanger (2010) defendem a ideia de que os agentes de base podem modificar a política ao implementá-la, pois possuem experiências, traduções, interesses. Para Oliveira (2019), há uma “imprevisibilidade” quanto às ações que os atores, em seu cotidiano, realizam, pois incidem na política por meio de suas traduções e decisões a partir da implementação. Em virtude disso, a implementação fica comprometida, uma vez que toma outro caminho, diferentemente do que está proposto na agenda.

Essa nova política que se forma na ponta pelos implementadores locais pode ser compreendida pela falta de intervenção dos formuladores para analisar o que realmente acontece no nível micro.

Lotta (2008, p. 9) também acredita que há discricionariedade por parte dos implementadores, os burocratas, devido às crenças, às ideologias e a seus valores, e também devido aos valores de outros “atores envolvidos, procedimentos, restrições, estruturas, incentivos, encorajamentos e proibições. Assim, é necessário examinar os padrões de interação para compreender por que as ações foram feitas daquela forma.”

Nesse sentido, Lotta (2008) mostra que há uma lacuna em relação aos estudos quanto à diversificação e à relação entre os atores na implementação da política, bem como as intenções que cada ator carrega consigo, o que possibilita autonomia nas tomadas de decisões. Lotta (2008) identifica o problema da escassez de pesquisas e estudos nos trabalhos que contemplam os implementadores locais, que implementam a política pública. Também apresenta outro problema ao colocar que há falta de embasamento e de suporte para esses implementadores. Assim, eles acabam por tomar decisões, por si sós, diante de algumas situações que surgem no cotidiano.

Posto isso, notam-se desafios ao estabelecer, no Brasil, oportunidades, e também no cumprimento das leis quanto à diminuição da desigualdade existente, embora o Governo Federal crie programas que serão implementados em nível local para tentar sanar diferentes situações existentes no campo educacional.

É relevante pesquisar os burocratas de nível de rua, visto que têm papel importante na implementação da política pública diretamente ligada à autogestão dos recursos e à sociedade. Os burocratas de nível de rua são os responsáveis pela gerência dos recursos advindos do PDDE, e cabe a eles estabelecer critérios e decidir sobre a utilização desses recursos dentro da realidade escolar. Na escola, esses burocratas são os atores que gerenciam esses recursos.

É importante considerar o ciclo da política pública em todas as suas vertentes, de modo que sejam evidenciadas as lacunas, as falhas, as ações que são realizadas e interferidas no processo por meio dos agentes.

Para Pressman e Wildavsky (1984), a implementação de uma política pública se transforma em realidade a partir do momento em que se torna um programa, ou seja, essa implementação/transformação está intimamente ligada ao interesse dos agentes que exercem autoridade sobre o tema ao qual essa política possa ser destinada. De acordo com Oliveira (2014, p. 25):

esses profissionais desempenham grande variedade de funções, nem sempre diretamente ligadas ao processo educacional em si. Mas, pelo fato de essas funções estarem associadas à escola do ponto de vista institucional, estratégico e setorial, acabam vinculando, de alguma forma, os atores que integram a estrutura organizacional dessas unidades, além de aproximá-los de agentes públicos externos, que acabam envolvidos, mas envolvendo os primeiros. No momento em que se depende desses agentes para que as políticas efetivamente aconteçam, entender como esses papéis são desempenhados é crucial para que se compreenda o itinerário percorrido pelas políticas nesses espaços e fora deles.

Com isso, compreende-se que os implementadores que estão dentro das escolas se deparam com inúmeras questões a serem resolvidas e que não cabem apenas ao âmbito pedagógico, mas às demandas que surgem em meio ao cotidiano. A relação com o nível local (escola) e o nível macro (governo) se estende devido às metas, cobranças e resoluções de problemas que incidem na escola, em busca de atender às exigências do poder público, bem como à legalidade e ao controle maior da sociedade.

Assim, ao analisar as políticas públicas, deve-se considerar que as decisões tomadas pelos implementadores se baseiam em intencionalidades, que advêm de conflitos e interesses que estão imersos nas relações dos pares, dentro das escolas, por exemplo. Esses agentes locais estão em níveis estratégicos e têm autonomia para fazer escolhas, traduzem suas preferências, e isso se reflete na política pública.

Tendo a política educacional em perspectiva, é na escola que ela se materializa. Isso é identificado, de acordo com Oliveira (2014), devido ao fato de a escola ser um espaço de relações de poder, decisões, escolhas, crenças de vários atores que se encontram nesse contexto educacional. No espaço público e político, há poder, e a explicação para isso perpassa a questão política de fora e de dentro das escolas, uma vez que há grupos de pessoas com interesses e ideologias diferentes, que agem e influenciam alguns dos que se inserem no local. Segundo Mainardes (2006), os professores e demais agentes que estão imersos na política educacional têm uma função ativa, pois a interpretam e a reinterpretem e, dessa forma, o que pensam e fazem implicará no resultado da implementação das políticas.

É de fundamental importância a reflexão sobre a implementação da política pública e a compreensão de como o PDDE tem sido implementado pelos agentes locais, uma vez que ele se insere em um tempo de crise política, além daquela provocada pela pandemia da COVID-19. Todas essas situações influenciam diretamente nas questões financeiras e sociais do país.

O PDDE é um dos programas incluídos no contexto educacional brasileiro, parte de uma ideia de descentralização dos recursos e dá certa “autonomia” às escolas em sua autogestão financeira.

3.3 Descentralização das políticas públicas no Brasil

Para a maior compreensão do conceito de descentralização, é necessário o entendimento do regime federativo. Segundo Torres (2017), esse regime consiste em uma distribuição de direitos e deveres nos quais as responsabilidades quanto às questões de receitas fiscais e quanto aos tributos são direcionadas ao Distrito Federal, aos estados e aos

municípios, com o objetivo de criar mecanismos diante das dificuldades por meio de políticas públicas.

Federativo é o sistema político (e os princípios fundamentais desse sistema) que: a) defende ou estabelece um governo central para todo o país e determinados governos regionais autônomos (estados, províncias Lander, cantões) para as demais unidades territoriais; b) distribui os poderes e as funções de governo entre os governos central e regionais; c) atribui às unidades regionais um conjunto de direitos e deveres; d) autoriza os governos de ambos os níveis a legislar, tributar e agir diretamente sobre o povo; e e) fornece vários mecanismos para a solução dos conflitos e disputas entre os governos entre duas ou mais unidades regionais (OLIVEIRA; SANTANA, 2010, p. 9).

De acordo com Arretche (2002), os estados federativos constituem uma forma particular de governo, dividida de forma vertical, de modo que diferentes níveis de governo possuem autoridade sobre a mesma população e o mesmo território. Nos estados federativos, existe uma independência entre governo central e governos locais. Cada governo local está resguardado pelo princípio da soberania e tem autonomia e capacidade para implementar algumas de suas políticas públicas.

Analisando tais políticas no contexto da história recente do Brasil, Arretche (2002) destaca que, entre as décadas de 1970 e 1980, ocorreram reivindicações pela descentralização dessas políticas, diante da excessiva centralização decisória do Regime Militar.

De acordo com Guimarães (2002), a descentralização é definida como um processo que se fundamenta em dois planos: jurídico e político-institucional. No plano jurídico, a descentralização significa a transferência de competência de poderes entre órgãos e, no plano político-institucional, representa a desconcentração do poder público, isto é, a transferência de poder do centro para a periferia.

Nessa perspectiva, é possível identificar três dimensões: administrativa (transferência de competências e funções entre esferas de governo ou de órgãos); social (participação da sociedade na gestão pública) e política (redistribuição do poder político do Estado, do nível central para o periférico). Acreditava-se que essa descentralização proporcionaria maior participação dos atores sociais no processo, assim como *accountability* e transparência.

O conceito de *accountability*, segundo Menezes *et al.* (2018), se refere à responsabilização pessoal por determinado ato praticado e se relaciona diretamente com a prestação de contas. Os princípios da *accountability* e da transparência ganham força no campo da Administração Pública, uma vez que os atos estão cada vez mais sendo observados e controlados pela sociedade.

Por meio do artigo 211 da Constituição Federal de 1988, cabe também aos municípios, por meio de sua autonomia, colaboração com os órgãos públicos para estabelecer mecanismos para a melhoria educacional. Isso revela a necessidade de mecanismos para proporcionar melhores resultados diante da criação de políticas pelos governantes.

Na década de 1990, segundo Arretche (2002), consolidou-se a institucionalização do Estado federativo e implementou-se um programa de descentralização na área das políticas sociais, especificamente das políticas educacionais. Com foco nessa descentralização e no regime federativo, a partir de agora será realizada a abordagem acerca da capacidade estatal.

4 CAPACIDADE ESTATAL

Segundo Grin *et al.* (2018), a capacidade estatal deve ser abordada de forma multidimensional, ou seja, sob quatro dimensões: capacidade administrativa para executar funções essenciais e a prestação de serviços públicos; capacidade técnica para formular e gerenciar políticas; capacidade institucional, no tocante à definição das regras do jogo referentes à regulação econômica e ao comportamento político dos atores sociais; e capacidade política no que tange ao estabelecimento de canais eficazes para tratar das demandas sociais.

Para Bichir (2016), capacidade estatal é o conjunto de recursos institucionais, humanos e financeiros, de tecnologias e de instrumentos de políticas que são articulados de várias formas e com resultados diferentes, com a finalidade de definir agendas, formular e implementar políticas públicas.

De acordo com Pires e Gomide (2016), o conceito de capacidades estatais tem uma longa história nas Ciências Sociais e vem sendo definido de modo diferente por vários autores, segundo suas propostas de análise e tradições teóricas. Nessa linha de raciocínio, Bichir (2016) destaca que as recentes discussões acerca das capacidades estatais é marcada por uma grande variação conceitual.

Assim, é importante analisar tal variação conforme as mudanças nas agendas políticas ao longo do tempo, pois o que foi considerado capacidade estatal em um dado contexto político-institucional pode se tornar um obstáculo no momento seguinte, “[...] considerando-se o amadurecimento desses programas e os novos objetivos e desafios colocados para os mesmos no âmbito das agendas governamentais” (BICHIR, 2016, p. 117).

Pires e Gomide (2014) assinalam dois níveis ou gerações de análise do conceito de capacidades estatais. Em um nível mais abrangente, tal conceito remete à criação e à preservação da ordem em um determinado território, o que exige medidas de proteção de sua soberania, como: a instituição de leis (capacidade legislativa); cobrança de impostos (capacidade extrativa); declaração de guerra e administração da justiça (capacidade coercitiva). Esse conceito mais abrangente orientou uma primeira geração de estudos, que se dedicou ao processo histórico de construção e de formação dos aparelhos de Estado, onde não existiam ou eram frágeis, e também à autonomia do Estado em relação à sociedade. Nesse nível (macro), a capacidade estatal consiste em situações em que os Estados conseguem guiar a sociedade mediante a administração de seus conflitos e problemas internos.

Já uma segunda geração de estudos tem por foco as capacidades de certos Estados para atingir efetivamente os objetivos que pretendem por meio de suas políticas públicas. Esse nível (micro), mais concreto em relação ao nível macro, refere-se às capacidades do Estado em ação, ou seja, aquelas voltadas para a identificação de problemas, propostas de soluções, execução de ações e entrega dos resultados. “Assim, a produção de políticas envolve atores, instrumentos e processos que, coordenados, capacitam o Estado para a produção de políticas públicas [...]” (PIRES; GOMIDE, 2016, p. 123).

Mas, no decorrer do século XX e no início do século XXI, diante das transformações ocorridas no interior dos governos e de suas relações com a sociedade e com o mercado, o conceito de capacidade estatal passou a se relacionar, de acordo com Pires e Gomide (2016), com o conceito de governança, uma vez que a relação entre as organizações do setor público, do setor privado e da sociedade civil tornou-se fundamental para a efetividade do governo.

A governança constitui uma transformação no sentido da atividade governamental, relacionando-se a “[...] novos processos de governo, ou a renovadas condições para o exercício do poder e para a organização estatal, ou a novos métodos por meio dos quais a sociedade é governada” (RHODES, 1996, p. 652 apud PIRES; GOMIDE, 2016, p. 124).

Analisando o conceito de governança, Cavalcante e Pires (2018) destacam que ele possibilita deslocar a atenção dos detalhes do comportamento institucional formal para os processos interinstitucionais de condução coletiva dos assuntos de interesse público. Nessa perspectiva, a governança pode ser compreendida como o conjunto de atores estatais e não estatais interconectados mediante relações formais e informais, operando no processo de elaboração de políticas e inseridos em cenários institucionais específicos.

De um modo diferente do padrão convencional de administração pública, hegemônico até os anos de 1970, a governança pública se configurou, segundo Cavalcante e Pires (2018), sob várias formas, a partir das relações entre três modos de governança: hierarquia (governo), mercado (setor privado) e rede (sociedade civil), que variam conforme os papéis e o grau de coercitividade/voluntariado de cada setor. A partir do estudo dessas novas formas, verificaram-se diferentes interações entre os modos de governança, como: contratos, subsídios, redes auto-organizadas, autoridades reguladoras autônomas, novas formas de organização, orçamento participativo, entre outras.

A partir dessas relações, as discussões acerca do Estado indicam um gradual distanciamento de arranjos centrados de modo exclusivo nas estruturas hierárquicas do Estado para arranjos mais desconcentrados, que envolvem a participação de vários atores e mecanismos de articulação.

Isso porque, de um lado, os grandes aparatos estatais verticalizados (que se constituíram em meados do século XX) se fragmentaram a partir de processos de descentralização, privatização e desregulação, e, por outro, novos atores sociais, econômicos e políticos passam a ser reconhecidos como interlocutores e parceiros indispensáveis (PIRES; GOMIDES, 2016, p. 124).

Desse modo, emerge uma terceira perspectiva que defende que as mudanças relacionadas à noção de governança podem ampliar as capacidades de intervenção do Estado ao promover a mobilização de atores não estatais na formulação e implementação de políticas públicas. Observa-se, então, a existência de forças auxiliares na sociedade civil que, a partir de procedimentos adequados e de suas competências, podem ser recrutadas para cooperar na realização de tarefas destinadas ao interesse público. Tal perspectiva refere-se aos chamados arranjos institucionais.

Os arranjos institucionais são definidos por Gomide e Pires (2014) como o conjunto de regras, mecanismos e processos que descrevem a forma particular de coordenação dos atores e dos interesses na implementação de uma determinada política. São esses arranjos que dotam o Estado de capacidade de execução de seus objetivos, isto é, “[...] são os arranjos que determinam a capacidade do Estado de implementar políticas públicas” (GOMIDE; PIRES, 2014, p. 20).

Tendo vista um maior entendimento sobre o conceito de arranjos institucionais, Gomide e Pires (2014) chamam a atenção para o fato de que tal conceito não deve ser confundido com ambiente institucional, que se refere às regras que fundamentam o funcionamento dos sistemas político, econômico e social. Já os arranjos institucionais compreendem regras específicas que os agentes definem para si nas suas transações econômicas ou em suas relações políticas e sociais particulares. O ambiente institucional proporciona o conjunto de parâmetros sobre os quais são operados os arranjos de políticas públicas.

Lotta e Favareto (2016) afirmam que a análise dos arranjos institucionais possibilita a percepção da existência de variáveis para compreender a definição dos atores envolvidos, além da forma como se efetivam os processos de decisão e os graus de autonomia. Tais variáveis consistem na intersetorialidade e na verticalidade.

A intersetorialidade, também denominada articulação horizontal, constitui a articulação de vários setores para que, de modo conjunto, construam soluções que resolvam, de forma eficiente, problemas sociais. Essa variável é construída por meio da conjunção de

saberes e experiências para formulação, implementação e monitoramento ou avaliação de políticas públicas.

A intersetorialidade busca romper com modelos fragmentados de gestão ao permitir maior participação dos atores envolvidos nas políticas sociais, inclusive os destinatários dessas políticas. Dessa forma, a intersetorialidade se trata:

[...] de um modelo de gestão que leva em consideração vários setores que devem interagir mutuamente, compartilhando diferentes saberes e visando o enfrentamento das expressões da questão social. Ressalta-se, além disso, que a prática se efetiva em um processo político, permeado de contradições, resistências, divergências, escassez de recursos, entre outros (BELLINI *et al.*, 2014, p. 5).

A verticalidade, por sua vez, diz respeito às relações federativas (entre governo federal, governos estaduais e governos municipais). De acordo com Lotta e Favareto (2016), essa vertente busca analisar o modo como os vários entes federativos se relacionam e se responsabilizam no interior do processo de formulação e execução das políticas públicas.

Para maior entendimento da verticalidade, é necessária a distinção entre *policy making* e *policy decision making*, ou seja, entre aquele tem autoridade formal e responsabilidade sobre a política e aquele que tem autonomia para tomar decisões sobre as políticas. Tal distinção “[...] permite uma interpretação bastante mais acurada da federação brasileira, bem como da dinâmica de implementação das políticas descentralizadas [...]” (ARRETICHE, 2010).

Na perspectiva da verticalidade, a descentralização se diferencia, segundo Lotta e Favareto (2016), em três variáveis: descentralização política, descentralização fiscal e descentralização por competências.

Em relação à descentralização política, Arretche (1999) enfatiza que, nos anos 1980, no contexto do processo de redemocratização, após o fim do regime militar, recuperaram-se as bases do Estado federativo no Brasil. Com a retomada das eleições diretas, a autoridade de governadores e prefeitos deixou de ser derivada do governo central. A autoridade política de cada ente federado é soberana e independente dos demais.

Quanto à descentralização fiscal, cada ente federado expandiu, de modo expressivo, sua autoridade sobre recursos fiscais. Como destacam Guedes e Gasparini (2007), tal descentralização é caracterizada pela participação mais acentuada de estados e municípios, tanto a respeito do financiamento quanto no que se relaciona aos gastos governamentais.

No tocante à descentralização por competências, Lotta e Favareto (2016) afirmam que está relacionada à responsabilidade pela execução das políticas públicas, levando-se em conta a diferença entre execução e autonomia para a definição dessas políticas.

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, as políticas públicas foram descentralizadas e, dessa forma, os municípios consolidaram-se como entes federativos. Segundo Grin (2017), sua autonomia política ficou garantida constitucionalmente pela eleição direta do prefeito e dos vereadores, pela organização de suas Leis Orgânicas e pela competência de legislar exclusivamente sobre assuntos reservados.

O artigo 30 da Constituição (BRASIL, 1988) e seus incisos prevêm, para os municípios, as seguintes competências:

- I - legislar sobre assuntos de interesse local;
- II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;
- III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;
- IV - criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual;
- V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;
- VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental;
- VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;
- VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;
- IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual (BRASIL, 1988).

O artigo 158 e seus incisos prevêm que pertencem aos municípios:

- I - o produto da arrecadação do imposto da União sobre renda e proventos de qualquer natureza, incidente na fonte, sobre rendimentos pagos, a qualquer título, por eles, suas autarquias e pelas fundações que instituírem e mantiverem;
- II - cinquenta por cento do produto da arrecadação do imposto da União sobre a propriedade territorial rural, relativamente aos imóveis neles situados, cabendo a totalidade na hipótese da opção a que se refere o art. 153, § 4º, III;
- III - cinquenta por cento do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre a propriedade de veículos automotores licenciados em seus territórios;
- IV - vinte e cinco por cento do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação (BRASIL, 1988).

Por meio do artigo 165 e de seus incisos, devem ser estabelecidos, por iniciativa do Poder Executivo municipal:

- I - o plano plurianual;
- II - as diretrizes orçamentárias;
- III - os orçamentos anuais (BRASIL, 1988).

Conforme o artigo 182, cabe ao Poder Público municipal executar a política de desenvolvimento urbano; “[...] conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes” (BRASIL, 1988).

A partir da descentralização prevista na Constituição Federal de 1988, os municípios se transformaram na unidade federativa central para onde se direcionam a implementação e a provisão das políticas públicas.

Coube centralmente aos municípios assumirem a tarefa de ampliar o acesso a direitos sociais consagrados na Constituição Federal. [...] As novas atribuições vieram acompanhadas da garantia constitucional da autonomia política, administrativa e financeira municipal (GRIN, 2017, p. 2).

Nesse contexto, os municípios passaram a demandar um nível maior de organização administrativa e capacidades estatais, uma vez que assumiram novas responsabilidades. Ao tratar do conceito de capacidade estatal relacionado ao município, torna-se oportuno destacar que, não obstante denote, inicialmente, a ideia de se tratar da análise das capacidades de um Estado como um todo, tal conceito tem sido utilizado “[...] para análise de políticas públicas de entes federados, no caso do Brasil, estados e municípios” (GOMES *et al.*, 2017, p. 86).

De acordo com Gomes *et al.* (2017), para que demonstre capacidade estatal na formulação de políticas públicas, o município deve se pautar por uma gestão democrática, que passa pela análise de três dimensões: econômica-financeira, que diz respeito aos problemas relacionados às finanças públicas e aos investimentos estatais, abrangendo questões fiscais, tributárias e monetárias; institucional-administrativa, que envolve os problemas de organização e articulação dos órgãos integrantes do aparelho estatal, como as dificuldades de planejamento e de controle das ações estatais; e sociopolítica, que engloba questões referentes à relação entre Estado e sociedade e envolve os direitos e a participação dos cidadãos na gestão.

Entretanto, como afirma Grin (2017), o município passou a demandar mais capacidade administrativa com o aumento das atribuições comuns com a União e os estados, como previsto no artigo 23 da Constituição de 1988:

- I - zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público;
- II - cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência;
- III - proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos;

- IV - impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural;
- V - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação;
- VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;
- VII - preservar as florestas, a fauna e a flora;
- VIII - fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar;
- IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;
- X - combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos;
- XI - registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios;
- XII - estabelecer e implantar política de educação para a segurança do trânsito (BRASIL, 1988).

Grin (2017) afirma que a Constituição de 1988 promoveu a descentralização e transferiu aos municípios atribuições para o provimento de serviços de saúde e educação, no entanto, tal transferência requer fundamentos gerenciais, e falta, a esses municípios, capacidade institucional para o exercício de sua autonomia constitucional.

A ampliação do poder dos municípios foi realizada sem a existência de uma larga tradição de autonomia desses entes. No âmbito político, os prefeitos, geralmente, figuravam como peças-chave para a eleição de deputados e governadores, ao invés de representarem o resultado de um processo político marcado pelo autogoverno e pela participação dos cidadãos. E, no âmbito financeiro, “[...] as municipalidades nunca foram aquinhoadas com muitos recursos próprios, havendo, ao contrário, uma cultura política local avessa à cobrança de tributos, sobretudo dos mais poderosos” (GRIN; ABRUCIO, 2019, p. 78).

O fortalecimento dos municípios pela Constituição de 1988 foi expressivo, mas, segundo Grin e Abrucio (2019), a aquisição do *status* de ente federativo não os tornou iguais aos estados no que tange ao poder político-jurídico. Os autores exemplificam isso pelo fato de que a maioria das municipalidades não possui órgãos do sistema de justiça (como Ministério Público), e essa falta pode contribuir para a redução da autonomia política dos municípios, uma vez que os governadores podem influenciar na escolha daqueles que controlam tais órgãos.

A autonomia dos municípios também é afetada pela assimetria financeira e de capacidade estatal em relação aos outros entes da federação, pois, apesar de todos os recursos e poderes adquiridos pela mencionada Constituição, as prefeituras, em maioria, necessitam de uma forma ou de outra dos outros níveis de governo para o exercício de suas funções básicas. “Suas capacidades estatais e recursos são menores do que as responsabilidades e atribuições que lhes foi atribuída [...]” (GRIN; ABRUCIO, 2019, p. 79).

De acordo com Grin (2017), a dependência financeira da União, por parte da maioria dos municípios, gera escassez de recursos e influencia na baixa capacidade administrativa, o que gera dificuldade para a formulação e implementação de políticas públicas. Essa situação representa um paradoxo federativo: quando os municípios recebem auxílio e não desenvolvem capacidades político-administrativas, correm o risco de perder autonomia, porém, se ficarem sem auxílio ou se recusarem a recebê-lo, podem se tornar incapazes de concretizar, de modo eficaz, as políticas públicas.

Grin (2017) ainda chama a atenção para o fato de que as desigualdades econômica e administrativa entre os municípios geram dificuldades para a consolidação do pacto federativo⁶ resultante da descentralização de políticas. Essa disparidade mostra as diferentes condições organizacionais e administrativas entre os municípios.

Como destacam Grin e Abrucio (2019), na maior parte do território brasileiro, os municípios não estão equipados com uma administração pública de qualidade. Existe uma enorme diferença de capacidades estatais entre eles. Dessa maneira, é preciso que os municípios ampliem tal capacidade para a consolidação da descentralização, pois não é viável seu financiamento por meio da ampliação da sua participação na receita dos impostos federais e estaduais e de níveis crescentes de endividamento. Nessa perspectiva,

[...] importa saber se as relações intergovernamentais são capazes de criar mecanismos cooperativos que evitem dois riscos opostos, mas complementares: o “autarquismo municipal” e a adoção de regras uniformes que desconsiderem a desigualdade entre os municípios (GRIN, 2017, p. 7).

Segundo Grin (2017), a descentralização convive com a existência de municípios dotados de uma estrutura administrativa precária, e o êxito dessa descentralização é condicionado pelas restrições institucionais e financeiras locais para responder aos encargos assumidos. Nesse cenário, observa-se a falta de capacidade administrativa dos municípios para assumir novos encargos. Tal capacidade foi ampliada no contexto do regime militar, em decorrência da implementação de políticas por parte do governo federal, mas esse processo criou novas demandas de capacidade, o que gerou uma falha entre suas exigências e a realidade administrativa dos municípios.

⁶ Conjunto de dispositivos constitucionais que configuram a moldura jurídica, as obrigações financeiras, a arrecadação de recurso e os campos de atuação dos entes federados. O debate em torno do pacto federativo que está sendo travado atualmente no Congresso Nacional gira em torno, sobretudo, de questões fiscais (BRASIL, 2020).

Tendo em vista a ampliação da capacidade administrativa dos municípios, Grin e Abrucio (2019) apontam para um modelo de gestão municipal orientado pela implantação de uma administração norteada por metas e resultados que possibilitem a contínua melhoria das políticas públicas. Para isso, são necessários: conhecimento, por parte dos administradores, da estrutura da máquina pública e dos principais problemas do município; planejamento de metas claras e focadas; profissionais capacitados, treinados e motivados; e profissionalização dos cargos estratégicos, por meio da seleção daqueles mais capacitados para ocupar cargos comissionados.

Além disso, uma boa administração municipal depende da preservação da memória administrativa, uma vez que ela depende do conhecimento acerca da trajetória histórica das políticas anteriores. O desconhecimento dessa trajetória gera a descontinuidade entre os governos e péssimos resultados.

Ressalte-se que, na maior parte das vezes, as políticas não são invenção de um único prefeito. Na verdade, um programa bem-sucedido resulta geralmente do aperfeiçoamento dos anteriores. Por isso, a “simples” criação de um banco de informações sobre as ações do governo passado e a consulta de bancos de dados sobre outras experiências têm sido mecanismos importantes em prefeituras inovadoras (GRIN; ABRUCIO, 2019, p. 86-87).

Também é necessário que o município atue sobre a formulação das políticas públicas. Gomes *et al.* (2017) afirmam que, ao formular políticas públicas, é comum a reprodução da legislação federal ou estadual no âmbito do município, em decorrência da insegurança e da incapacidade técnica por parte de legisladores e servidores municipais. Surge, então, a necessidade de pesquisas que venham contribuir com o desenvolvimento da dinâmica de formulação de políticas públicas pelos municípios, em contraposição à realidade centralizadora e à limitação técnica.

Ainda é de fundamental importância o planejamento das políticas públicas. Grin e Abrucio (2019) ressaltam a importância de se estruturar as políticas públicas por região, faixa etária e temas, como questões acerca da juventude, política destinada aos idosos, questões de gênero, criminalidade, entre outras. Trata-se de um planejamento estratégico que permite tornar tais políticas um modo de potencializar outros setores ao criar um círculo virtuoso.

Uma postura moderna da gestão municipal aparece também na prevalência do governo preventivo sobre o governo curativo. São os casos de ações como a educação de jovens sobre gravidez, o médico de família e a prevenção de acidentes de trânsito (GRIN; ABRUCIO, 2019, p. 87).

Em suma, como destaca Grin (2017), a qualificação da gestão municipal tem constituído um dos obstáculos mais difíceis para que as políticas públicas possam atingir a população nas mais variadas regiões do país. Contudo, aprimorar a capacidade dos municípios não depende somente do empenho das administrações locais, mas também da coordenação das ações entre os entes federados.

Diante do exposto, foi visto que a capacidade estatal mostrou a autonomia e a responsabilidade dos municípios no que se refere à descentralização de políticas públicas. Uma dessas políticas é o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE).

5 PROGRAMA DINHEIRO DIRETO NA ESCOLA (PDDE)

O resgate histórico, objeto de estudo deste capítulo, traz informações sobre como o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) foi criado e quais suas finalidades. Para a implementação e a execução do PDDE, é necessário observar a legislação que discute sobre ele.

Outro foco abordado é a contextualização do PDDE, desde o seu nível macro (governo federal) até o ambiente micro (governo municipal), ao perpassar, principalmente, o objeto de estudo desta pesquisa, que é a percepção e a gestão de recursos do PDDE que são diretamente repassados às Unidades Executoras Próprias (UEs) do município de Mariana (MG).

Considerando que o PDDE é um programa de financiamento da educação no Brasil, é necessário, para sua maior compreensão, uma breve abordagem sobre financiamento.

5.1 Financiamento da educação no Brasil

O financiamento da educação no país compreende a questão orçamentária e a execução dos recursos até chegar ao nível local. Nesse sentido, verificamos, no artigo 211 da Constituição Federal de 1988, que há uma colaboração entre os entes federados diante dos recursos que serão vinculados à educação.

A partir disso, o financiamento da educação, entendido como o repasse de recursos financeiros, passa a ser descentralizado, ou seja, verifica-se uma transferência de responsabilidade por esse financiamento por parte da União aos municípios.

Essa descentralização do financiamento educacional se relaciona ao tema deste trabalho, uma vez que esse tema constitui a implementação de um programa descentralizado de repasse de recursos financeiros destinados às escolas.

A Constituição Federal de 1988 e a Nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB, Lei nº. 9.394/1996) apresentam e definem os procedimentos que devem ser cumpridos entre a União, os estados e os municípios, concomitantemente, para o investimento de recursos financeiros para os diferentes níveis de ensino.

Em 1988, com a reforma tributária, que não permitiu o financiamento de programas suplementares de alimentação e de saúde escolar, houve ausência de recursos. Dessa forma, o Estado não conseguiu arcar com as despesas para manter a própria rede de ensino, o que, segundo Santos e Vieira (2017), constituiu um impulso ao processo de municipalização do Ensino Fundamental, o que aliviou a manutenção desse nível de ensino.

A União repassa, anualmente, 18% dos impostos para a realização de investimentos na educação. Já os estados, os municípios e o Distrito Federal transferem a quantia de 25%, conforme previsto no artigo 212 da Constituição Federal de 1988. Verifica-se, ainda, no parágrafo 5º do supracitado artigo, que o salário-educação será recolhido pelas empresas e que esses recursos serão destinados à educação, de forma proporcional ao número de alunos matriculados nas escolas públicas. Também poderão ser destinados às escolas privadas, salvo se forem filantrópicas e comunitárias e comprovarem que não possuem finalidade lucrativa, mas social.

Contudo, cabe aos estados e aos municípios investir na educação ao tornar efetivo o direito que está previsto na Constituição de 1988. A União torna-se responsável pelos repasses financeiros como forma de complementá-los com o recurso advindo do PDDE por meio da política de financiamento da educação, com o salário-educação. O PDDE, por sua vez, é considerado um dos programas de repasse financeiro mais longevos do governo federal e é compreendido como o máximo da descentralização, porque os recursos financeiros são repassados diretamente às escolas.

Nesse contexto de financiamento da educação brasileira, outras duas políticas marcaram o cenário de investimentos de recursos federais: o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (FUNDEF) e o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB).

Segundo Santos e Vieira (2017), o FUNDEF foi criado em 1996 e teve, como eixo de distribuição de seus recursos, o número de matrículas no Ensino Fundamental, sendo proveniente de 15% de receitas advindas de impostos e transferências. No período em que vigorou, seu principal objetivo era buscar avanços relacionados ao acesso e à qualidade do ensino nos anos fundamentais da escola básica. Além disso, alcançou outra meta importante, pois fez com que os municípios aumentassem a oferta do Ensino Fundamental em sua rede escolar, já que foi responsável pela redistribuição de alguns impostos arrecadados pelos entes municipais, entre eles: o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) e o Fundo de Participação dos Municípios (FPM). O programa perdurou desde o ano de sua criação até 2006, quando foi substituído pelo FUNDEB.

Por sua vez, o FUNDEB manteve o mesmo eixo de distribuição dos recursos do FUNDEF e, de acordo com Santos e Vieira (2017), caracterizou-se por abarcar o investimento de recursos desde a Educação Infantil até o Ensino Médio, sendo a alíquota de 20% proporcionalmente distribuída conforme o número de alunos matriculados no ensino básico. O FUNDEB também promoveu a ampliação de impostos que seriam direcionados ao fundo.

Pode-se destacar o Imposto Sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), o Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação (ITCMD) e 50% do Imposto Territorial Rural (ITR).

Marcado para findar no ano de 2020, o FUNDEB pode se tornar um programa permanente, graças às duas Propostas de Emenda à Constituição (PEC) que tramitam no Congresso Nacional, a PEC 33/2019 e a PEC 65/2019. Dessa forma, essa política pública não necessitará de renovação e/ou da criação de um novo mecanismo de repasse aos municípios, no que tange ao investimentos federais na educação básica.

5.1.1 Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica

O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) foi criado por meio da Emenda Constitucional n.º 53, de 19 de dezembro de 2006, e regulamentado pela Lei n.º 11.494, de 20 de junho de 2007.

Criado em caráter temporário, com previsão de vigência até 31 de dezembro de 2020, substituiu o Fundo de Manutenção de Desenvolvimento da Educação e de Valorização do Magistério (FUNDEF), que vigorou de 1996 a 2005. De acordo com Peres e Vidal (2015), enquanto o FUNDEF garantia recursos financeiros exclusivos para o Ensino Fundamental, o FUNDEB teria por objetivo a destinação de recursos para a manutenção da educação básica⁷ e a valorização dos trabalhadores da educação, o que incluía sua remuneração.

Segundo Cruz *et al.* (2019), o FUNDEB é formado por 27 fundos (26 de âmbito estadual e um do Distrito Federal), com recursos vindos de impostos e transferências dos estados, dos municípios e do Distrito Federal. Considerando que esses fundos são de âmbito estadual, a receita do FUNDEB depende do montante que determinado estado e seus municípios são capazes de arrecadar mediante suas bases tributárias.

No entanto, o FUNDEB aumentou a participação da União no financiamento da educação básica, tendo em vista o enfrentamento das desigualdades regionais. Nessa perspectiva, de acordo com o artigo 4º da Lei n.º 11.494/2007, a União complementarará os recursos

⁷ Nesse sentido, o FUNDEB resgata o conceito de educação básica ao evitar sua fragmentação. O fundo abrange a educação infantil, creches e pré-escolas, os ensinos fundamental e médio, o que inclui as modalidades especiais da educação: educação urbana, rural, indígena, quilombola, especial e educação de jovens e adultos (SOUSA; BUENO, 2009).

sempre que, no âmbito de cada Estado e no Distrito Federal, o valor médio ponderado por aluno [...] não alcançar o mínimo definido nacionalmente, fixado de forma que a complementação da União não seja inferior aos valores previstos. (BRASIL, 2007).

Como destacam Peres e Vidal (2015), essa complementação é uma medida de grande relevância para os estados que apresentam menos arrecadação de impostos, como os das regiões Norte e Nordeste que, nos tempos do FUNDEF, tinham um valor aluno/ano muito inferior ao desejado.

Não obstante o avanço representado pelo FUNDEB em relação ao FUNDEF ao longo do tempo, atores do governo e da sociedade civil discutiram propostas que, de acordo com Cruz *et al.* (2019), buscavam torná-lo permanente e aperfeiçoar o seu desenho.

Levando-se em conta que o Brasil é um dos países latino-americanos que utilizam uma fórmula de financiamento para a transferência de recursos entre regiões, a permanência do FUNDEB determinaria a distribuição de recursos para a educação. E, apesar de ter contribuído para uma maior equalização desses recursos, o FUNDEB poderia ser aperfeiçoado para que

(a) a distribuição de recursos entre os sistemas educacionais seja suficiente para produzir os resultados desejados (adequação); (b) os recursos sejam utilizados de modo a maximizar os resultados para um determinado nível de despesas (eficiência); e (c) a distribuição seja justa entre as escolas e os estudantes (equidade) (CRUZ *et al.*, 2019, p. 11).

Ainda segundo Cruz *et al.* (2019), em 2015 surgiu a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) 15, de autoria da deputada Raquel Muniz, e seu substitutivo (PEC 15-A/2015), com relatoria da professora Dorinha Seabra Rezende, com a finalidade de tornar o FUNDEB permanente. Nessa direção, foram apresentadas, no Senado, duas PECs (33/2019 e 65/2019), de autoria do senador Jorge Kajuru e do senador Randolfe Rodrigues, respectivamente, que tinham por objetivo tornar o fundo permanente, além de proporem o aumento da complementação da União.

As PECs que tramitavam no Senado não conseguiram apoio mínimo necessário e a PEC de 2015 já se encontrava mais avançada e constituía produto “do consenso da contribuição de deputados, senadores, representantes do governo e especialistas da educação” (SENADO, 2020).

Desse modo, a PEC de 2015 foi submetida à aprovação na Câmara e, diante da mobilização e da pressão de movimentos sociais e sindicais de defesa de uma educação pública de qualidade, foi aprovada em julho de 2020 e encaminhada ao Senado sob a

denominação de PEC 26/2020. A partir daí, entidades como a Confederação Nacional dos Trabalhadores da Educação (CNTE), a Central Única dos Trabalhadores (CUT), o Fórum Nacional Popular da Educação (FNPE) e a Campanha Nacional pelo Direito à Educação, assim como estudantes e diversos movimentos sociais, fizeram pressão para que os senadores aprovassem por meio de grandes mobilizações em um *site* na internet, em que era possível “enviar mensagens diretas para os parlamentares” (MUNIZ, 2020).

Com 79 votos favoráveis no primeiro e no segundo turno de votações, o Senado Federal aprovou, no dia 25 de agosto de 2020, a proposta de emenda à Constituição que tornou permanente o Fundeb e aumentou seu alcance. Não houve votos contrários ao texto que entrará na Constituição como a Emenda 108. Ao iniciar a sessão remota, o presidente do Senado, Davi Alcolumbre, afirmou que a reunião era histórica para o país. A PEC 26/2020 foi promulgada pelo Congresso Nacional no dia 26 de agosto.

5.2 O PDDE nos âmbitos federal e municipal

No início da década de 1990, de acordo com Perez (2010), foram criadas medidas de controle dos gastos em relação às políticas públicas relacionadas a programas e aos projetos sociais do campo educacional. O intuito de inserir, nessa agenda, o controle financeiro para esses fins era de mensurar os resultados e de reduzir os gastos, sem preocupação com a qualidade da oferta dessas políticas. Todavia, havia um interesse por uma gestão democrática e participativa em que fosse inserida, nessa ação, a sociedade civil.

É nesse contexto que, em 1995, o Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (PMDE) foi criado pelo governo de Fernando Henrique Cardoso com o objetivo de descentralizar os recursos destinados às prefeituras e às secretarias de educação para o Ensino Fundamental.

Em 1998, por meio da Medida Provisória nº. 1.784, de 14 de dezembro, o governo federal criou mecanismos de repasse para a educação, mediante recursos do Programa Nacional de Alimentação, como o PDDE. Por meio dessa legislação, o recurso era destinado aos estados e aos municípios em parcelas, sendo que o objeto de cálculo dos valores era as matrículas escolares no censo do ano anterior ao do repasse. Com o objetivo de dar continuidade e de reforçar o PDDE como política pública educacional, em 2001, pela Medida Provisória nº 2100-30, foram realizadas alterações na Lei nº. 9.533, de 10 de dezembro de 1997, que dispõe sobre o programa de garantia de renda mínima e institui programas de apoio da União às ações dos estados e municípios voltadas para o atendimento educacional.

Assim, o PDDE foi formulado com o objetivo de descentralizar os recursos direcionados às escolas, creches e instituições sem fins lucrativos que atendam a alunos com necessidades especiais, conforme a lei supracitada. O foco do aporte financeiro viabilizado por essa política pública educacional é colaborar com recursos que irão contribuir com as despesas que a escola possui, uma vez que a demanda é alta e, por isso, o recurso financeiro advindo do PDDE auxilia na gestão, além de melhorias para as questões que norteiam o ensino, o que inclui contribuições para uma melhor gestão e aumento do Índice de Desempenho da Educação Básica (IDEB). Além disso, o intuito é que as escolas criem formas de autogestão dos recursos financeiros e, conseqüentemente, desenvolvam e executem mecanismos próprios para a melhoria da qualidade da aprendizagem.

Ao utilizar o argumento de que “a própria comunidade é quem sabe aplicar o dinheiro para resolver os seus problemas” (ADRIÃO; PERONI, 2007, p. 30), os recursos financeiros começaram a ser destinados diretamente às escolas que atendessem não apenas ao Ensino Fundamental mas também à Educação Infantil e ao Ensino Médio. Tais recursos eram oriundos do salário-educação, que era de responsabilidade do FUNDEB.

Conforme a Resolução nº. 3, de 4 de março de 1997, o recurso passou a ser destinado diretamente às escolas públicas de Ensino Fundamental, não mais passando primeiro pelas prefeituras e pelas secretarias de Educação.

Em 1997, os municípios que também faziam parte do Programa Comunidade Solidária recebiam 30% a mais no valor do recurso, que era enviado para a Secretaria de Educação. Todavia, a partir daquele ano, passou a ser destinado diretamente às UExs – Caixas Escolares, que, a depender da localidade, também podem receber o nome de Associações de Pais e Mestres (APM), “denominação genérica dos órgãos colegiados, determinada pelo Ministério da Educação (MEC), para orientar os responsáveis pelo recebimento, execução e gestão dos recursos financeiros da unidade escolar” (MENEZES; SANTOS, 2001). Nesse sentido,

a função das UEx é administrar bem como receber, executar e prestar conta dos recursos transferidos por órgãos federais, estaduais, municipais, privados, doados, ou os recursos provenientes de campanhas escolares, advindos da comunidade ou de entidades beneficentes, bem como fomentar as atividades pedagógicas da escola. (BRASIL, 1997, p. 11).

O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) estabeleceu a denominação UEx a partir da Resolução nº. 10, de 18 de abril de 2013, como “sendo esta uma entidade de direito privado, sem fins lucrativos, representada pela comunidade escolar, que

será responsável pelo recebimento e execução dos recursos financeiros recebidos por ela” (BRASIL, 2013).

As Entidades Executoras (EExs) são as prefeituras e as secretarias de estado. Já as UExs são os conselhos escolares, Caixas Escolares que devem sofrer eleições de dois em dois anos, sendo obrigatória a autenticação, em cartório, do registro da ata da eleição.

A Resolução nº. 10, de 18 de abril de 2013, dispõe sobre a execução do PDDE para as UExs a realizarem passo a passo. Tendo em vista essa resolução, os municípios/prefeitura e as EExs deverão disponibilizar um contador habilitado para prestar serviço às UExs. Assim, quando se gera um débito, quem tem de pagar é o município.

De acordo com a supracitada resolução, todas as escolas devem ter suas UExs. Todavia, para as escolas que possuem até cinquenta alunos, essa resolução faculta às prefeituras receber os recursos e gastar com essas escolas, mas, se elas têm uma participação ativa da comunidade escolar, poderão constituir sua UEx. O objetivo do programa é que todas as escolas possuam sua UEx, uma vez que as escolas que recebem via prefeitura só adquirem recurso de custeio. Aquelas que têm UExs obtêm recursos de custeio e de capital.

Para que o repasse aconteça às escolas, é necessária a constituição de uma UEx, pois o diretor não possui, juridicamente, poderes para receber, por ser pessoa física, o recurso financeiro em seu nome. Assim, para que haja o repasse direto para as escolas, deve haver uma representação jurídica dada pela Receita Federal, órgão responsável para a criação do cadastro, que lhe fornece um Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ).

O FNDE estabeleceu algumas estratégias, como a criação dos conselhos, por meio da participação da comunidade escolar, dos pais e do corpo docente. No caso de escolas ofertantes do Ensino Médio, além das participações anteriormente citadas, aos alunos também seria assegurada a participação na composição colegiada das UExs.

O PDDE é um dos programas mais longevos em relação à captação de recursos financeiros para as escolas, sendo destinado a escolas públicas da educação das redes municipais, estaduais e do Distrito Federal, além de fazer jus ao recurso das escolas privadas de Educação Especial mantidas por entidades sem fins lucrativos, conforme previsto em Lei nº. 12.695, de 2012, *in verbis*:

Art. 22. O Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE, com o objetivo de prestar assistência financeira, em caráter suplementar, às escolas públicas da educação básica das redes estaduais, municipais e do Distrito Federal, às escolas de educação especial qualificadas como beneficentes de assistência social ou de atendimento direto e gratuito ao público, às escolas mantidas por entidades de tais gêneros e aos polos presenciais do sistema Universidade Aberta do Brasil – UAB que ofertem

programas de formação inicial ou continuada a profissionais da educação básica, observado o disposto no art. 25, passa a ser regido pelo disposto nesta Lei.

§ 1º A assistência financeira a ser concedida a cada estabelecimento de ensino beneficiário e aos polos presenciais da UAB que ofertem programas de formação inicial ou continuada a profissionais da educação básica será definida anualmente e terá como base o número de alunos matriculados na educação básica e na UAB, de acordo, respectivamente, com dados do censo escolar realizado pelo Ministério da Educação e com dados coletados pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Ensino Superior – CAPES, observado o disposto no art. 24 (BRASIL, 2012).

As finalidades do programa são a implementação de projetos pedagógicos; o desenvolvimento de atividades educacionais; a avaliação de aprendizagem; a manutenção, conservação e pequenos reparos na infraestrutura física; obtenção de material de consumo e material permanente (recurso de capital); e despesas cartorárias.

Em 2007, como incentivo às escolas que atingissem a meta do IDEB estabelecida pelo Instituto Nacional de Estudo e Pesquisa Anísio Teixeira (INEP), foi transferido a essas escolas um recurso a mais, de 50%. Para o recebimento do recurso financeiro, as instituições devem ter participado, no ano anterior, do Censo Escolar. As unidades que ainda não recebem o recurso deverão efetivar o cadastro até o dia 31 de outubro do exercício de cada ano, ao acessar o sistema eletrônico PDDEWeb, no site do FNDE. Já as unidades que são cadastradas deverão realizar o recadastramento até o dia 31 de outubro de cada ano, no site do FNDE. Vale ressaltar que as unidades deverão estar adimplentes com as prestações e contas, caso contrário, ficarão impedidas de receber o recurso financeiro do PDDE.

Uma inovação com relação ao PDDE, a partir de 2018, foi a facilitação do recebimento dos recursos pelas UExs mediante o uso de cartão de débito emitido pelo FNDE. Anteriormente, esse procedimento era realizado via cheque ao portador à UEx. Além de modernizar os processos de compra, tal medida possibilita maior controle e fiscalização no que tange aos investimentos realizados com valores repassados pelo programa.

Anualmente, os representantes do FNDE criam momentos de capacitação para informarem e esclarecerem questões quanto ao uso dos recursos do programa. No *site* do FNDE, também são disponibilizadas ferramentas como legislações e manuais que orientam as escolas no uso dos recursos, o que podem gastar com o dinheiro recebido, prestação de contas e as inovações do programa. O FNDE, obedecendo o previsto na Constituição Federal de 1988, é responsável por repassar os recursos financeiros e monitorá-los. A Resolução nº. 21, de 14 de novembro de 2018, destina:

recursos financeiros, nos moldes operacionais e regulamentares do Programa Dinheiro Direto na Escola, a escolas públicas estaduais e distritais, a fim de apoiar a implementação do Novo Ensino Médio e a realização da avaliação de impacto do Programa de Fomento às Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral (BRASIL, 2018).

Em 2018, o PDDE completou 23 anos. Há dez anos, ele foi ampliado, já que, antes, o recurso era destinado para as escolas que atendiam ao Ensino Fundamental e, a partir de 2008, acrescentou-se a Educação Infantil e o Ensino Médio.

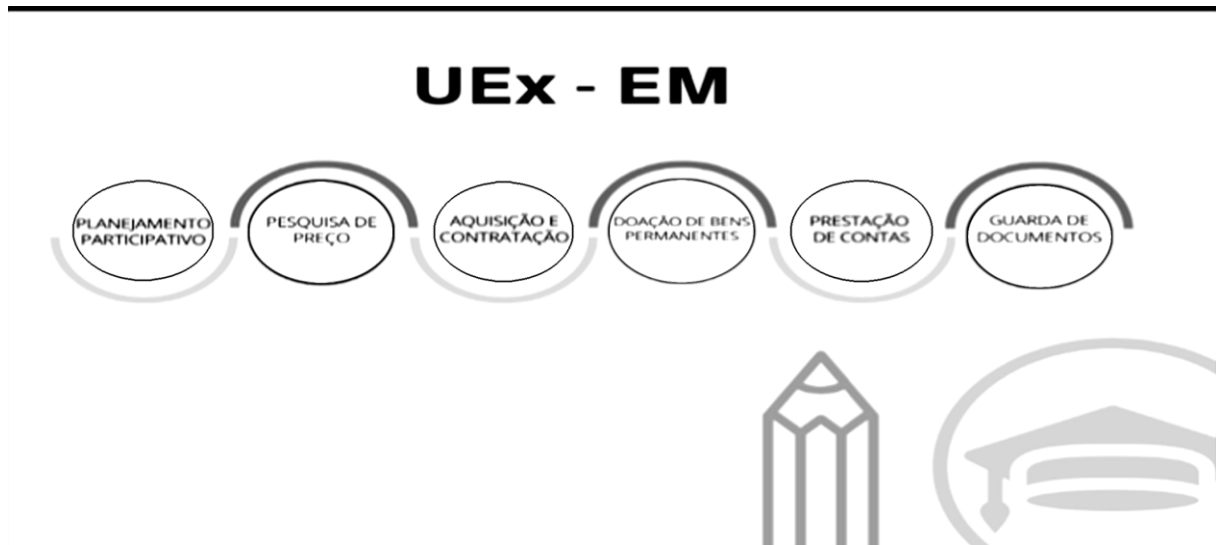
O alvo do PDDE são as escolas públicas da Educação Básica, que têm de ser licenciadas pelo INEP e estar em funcionamento, de acordo com as normas. É importante frisar que o FNDE não atende somente às escolas públicas, pois as Associações de Pais e Amigos dos Excepcionais (APAE) e Pestalozzis também são beneficiadas pelo PDDE, uma vez que possuem escolas que atendem a alunos com necessidades especiais, para as quais o FNDE repassa o recurso. No entanto, elas não estão livres de encargos, como o Imposto de Renda e Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), apesar de serem filantrópicas. Por sua vez, as UExs são isentas desse pagamento e devem fazer suas declarações de isenção dos encargos anualmente. Ressalta-se que, se não fizerem tal declaração, serão cobrados multas e juros, conforme disposto na Resolução nº. 10, de 18 de abril de 2013.

Para utilizar o recurso recebido, a prefeitura realizará a licitação para compra dos materiais e efetivará a devida prestação de contas. Já as UExs deverão informar a cotação de três orçamentos para a compra e prestar contas.

Em relação ao gasto dos recursos, as escolas deverão fazer a cotação dos produtos necessários e obedecer às normas previstas. Uma delas é realizar a cotação com, no mínimo, três fornecedores. Com isso, aquele que oferecer o menor valor será o fornecedor dos produtos cotados.

A Figura 3 mostra o processo a ser seguido para a correta alocação e execução dos recursos financeiros advindos do PDDE. Observa-se, seja no caso do recebedor do aporte financeiro ser a UEx ou a escola municipal (EM), que o procedimento a ser observado na aplicação deve seguir o mesmo fluxo.

FIGURA 3 - Fluxo de aplicação dos recursos do PDDE



Fonte: Adaptado de Brasil (2018)

A figura acima apresenta a trajetória a ser considerada no que tange à destinação dos valores recebidos pelas instituições. No entanto, durante o processo de elaboração desta pesquisa exploratória, identificou-se outra realidade: comumente, as escolas aplicam seus recursos do PDDE de acordo com suas necessidades imediatas e, muitas vezes, deixam de lado, principalmente, o processo participativo.

Além disso, para que os municípios, os estados, o Distrito Federal e as UExs recebam o recurso advindo do PDDE, devem manter seus dados cadastrais atualizados. O lançamento deverá ser feito no site do FNDE, com atualização e a devida prestação de contas anuais.

Os municípios que enviam a documentação regularizada e a prestação de contas receberão, após a emissão, por ordem de envio, o recurso. Se as escolas devolverem o recurso para o FNDE, ele vai para a conta do/da Tesouro/União e acaba por não voltar para a educação, uma vez que foi devolvido. Acredita-se que, se foi devolvido, não há necessidade desse recurso e, por essa razão, vai para outro destino.

Em 2018, foi realizado um adendo nessa resolução para que a prestação de contas de qualquer UEx no Brasil que estivesse com pendência na prestação de contas e que, por uma única vez, tivesse desfuncionado as categorias custeio e capital (tirou de um, colocou em outro), fosse aprovada com ressalvas. Dessa forma, o Sistema de Gestão de Prestação de Contas (SiGPC) acataria a posição dos municípios. Todavia, se a UEx reincidir no uso inadequado das categorias, terá de devolver o dinheiro para a conta do FNDE.

Para facilitar a utilização de saldos em contas, aquelas escolas que possuem o Programa Mais Educação⁸ e que estejam com recursos sobrando e sendo reprogramados poderão utilizá-los nos moldes do PDDE, conforme a Resolução n.º. 8, de 16 de dezembro de 2016.

Em 2018, o FNDE se fez presente junto ao PDDE e intensificou o monitoramento dos municípios que retardam a prestação de contas e o gasto com esses recursos. No sistema do FNDE, quanto aos saldos em conta de UExs, fica caracterizado que os recursos não utilizados, embora disponíveis, atingem um valor significativo.

O recurso financeiro do PDDE era repassado uma vez ao ano, contudo, em 2018, foi publicada a Resolução n.º. 6, de 27 de fevereiro, referente às parcelas programadas duas vezes ao ano, sendo a primeira a ser recebida pelas instituições (EEx, UEx e EM) até 30 de abril e a segunda parcela a ser recebida até 30 de setembro, desde que estejam regulares com as normas do programa.

A não utilização desses recursos e a implementação desse programa de forma inadequada ficam caracterizadas como incompetência e falta de gestão. Assim, existe a Lei de Responsabilidade Fiscal, que responsabiliza cada gestor pelo período do seu mandato.

A Controladoria Geral da União (CGU) é responsável por controlar o uso dos recursos financeiros. Desse modo, se o diretor não os utiliza de forma adequada, responderá judicialmente pelas suas irresponsabilidades. Diante disso, é necessário o acompanhamento da legislação e o seu cumprimento.

Assim, nesse viés, o PDDE foi formulado com o objetivo de descentralizar os recursos direcionados às escolas, às creches e às instituições sem fins lucrativos que atendam a alunos com necessidades especiais, conforme a Lei n.º. 11.947 (BRASIL, 2009). O intuito é contribuir com recursos que irão agregar os gastos com as despesas das escolas com espaço físico, além de melhoria para as questões que norteiam o ensino, o que inclui contribuição para uma melhor gestão e aumento do IDEB.

5.3 O PDDE no nível municipal: o caso do município de Mariana (MG)

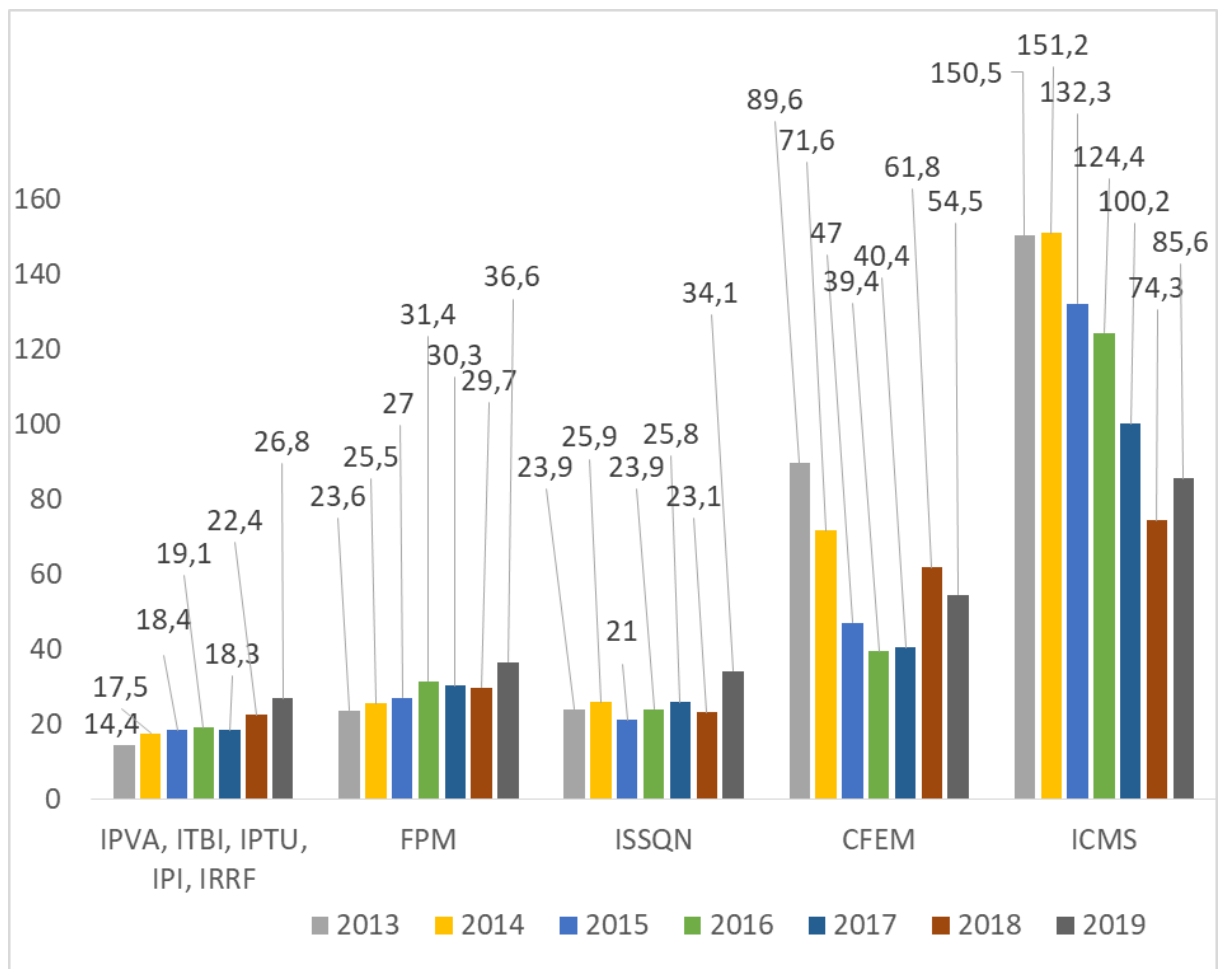
O município de Mariana (MG) sempre figurou no cenário nacional como uma das mais conhecidas cidades brasileiras devido à sua principal atividade econômica, a extração

⁸ Instituído pela Portaria Interministerial n.º. 17/2007, esse programa integra as ações do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) como uma estratégia do governo federal para induzir a ampliação da jornada escolar e a organização curricular, na perspectiva da Educação Integral (BRASIL, 2009).

mineral. Principal fonte de renda para os cofres públicos do município, a atividade extrativista local gerou impostos de Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (CFEM) nos anos de 2013 e 2014 no valor de 89,6 e 75,6 milhões de reais, respectivamente. Porém, em 2015, as receitas caíram abruptamente devido ao rompimento da barragem de Fundão (pertencente à mineradora Samarco) e à consequente paralização da empresa, cujas atividades correspondiam a 54% da receita municipal.

Entre 2015 e 2016, as receitas vindas da extração mineral caíram para 47,0 e 39,4 milhões de reais, respectivamente, mas registrou leves altas em 2017, 2018 e 2019, quando o município passou a arrecadar 40,4, 61,8 e 54,5 milhões de reais, respectivamente. A Figura 4 mostra as arrecadações advindas do CEFEM entre 2013 e 2019.

FIGURA 4 - Evolução da arrecadação anual de impostos em Mariana (MG) (2013 a 2019)



Fonte: Adaptado de Mariana (2020)

Nesse contexto de queda das receitas do município, mais uma vez os programas de destinação de recursos financeiros com enfoque na educação se tornaram instrumentos

indispensáveis para a manutenção dos objetivos básicos educacionais. Por isso, a defesa de os planos, como o Plano Nacional de Educação (PNE), se tornarem ações balizadoras para o enfrentamento de medidas austeras que afetam a educação por todo o Brasil.

No caso de Mariana (MG), a atual gestão manteve os investimentos em educação, mesmo com a queda nas receitas. No Quadro 4, é possível verificar essa informação:

QUADRO 4 - Investimentos em educação realizados pelo município de Mariana (2013 a 2019)

Ano	Valor	Percentual com relação à arrecadação total anual (%)
2013	R\$ 71.929.024,78	33,33
2014	R\$ 80.456.095,78	35,71
2015	R\$ 71.204.901,16	35,47
2016	R\$ 73.963.605,39	36,81
2017	R\$ 62.052.770,22	34,7
2018	R\$ 62.470.486,97	40,32
2019	R\$ 66.001.115,04	34,78

Fonte: Adaptado de MARIANA (2020)

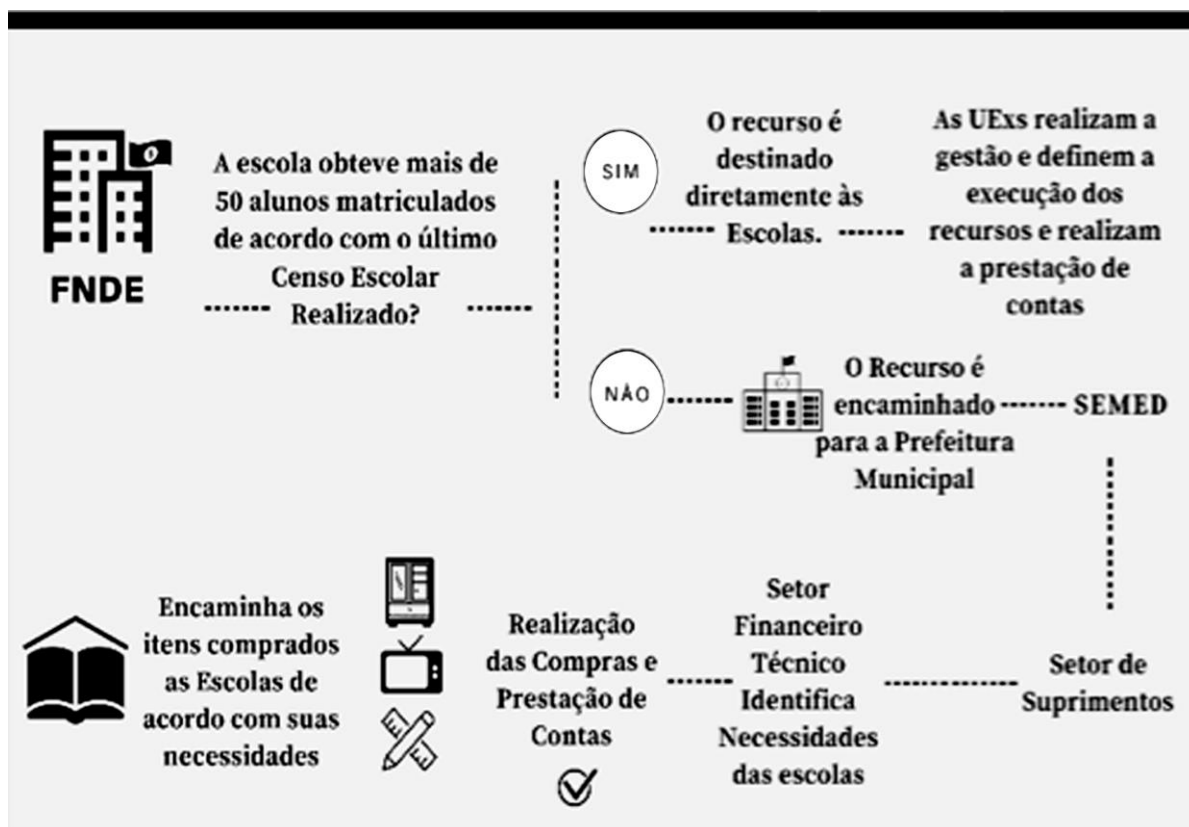
Em Mariana (MG), os investimentos ultrapassam o mínimo de 25% estabelecido pelo artigo 212 da Constituição Federal de 1988. Porém, a Secretaria Municipal de Educação de Mariana (SEMED) ainda não conta com um sistema de ensino próprio e utiliza as diretrizes da Secretaria Estadual de Educação (SEE), sob a supervisão da Superintendência Regional de Ensino de Ouro Preto (MG). Portanto, a matriz curricular utilizada pela rede municipal de ensino de Mariana (MG) acompanha a mesma direcionada às escolas estaduais, bem como a distribuição dos currículos e das disciplinas.

Em relação à sua rede de ensino, o município conta com trinta unidades escolares, assim distribuídas: quinze localizadas na zona urbana e quinze na zona rural. Vinte são escolas municipais e dez são Centros Municipais de Educação Infantil (CMEIs).

Do total de escolas do município nos anos de 2018 e 2019, 24 receberam o recurso do PDDE: oito localizadas na zona urbana, dez na zona rural e seis creches (todas situadas na zona urbana). Vale destacar que o não recebimento dos recursos advindos do programa está diretamente relacionado ao não cumprimento das normas de prestação de contas ou a

pendências na Receita Federal. Em relação às instituições que não recebem os recursos diretos disponibilizados pelo PDDE, elas contam com os recursos do programa que são transferidos diretamente ao município e com outras receitas. Desse modo, por meio de licitação ou por regime de compra direta, as escolas recebem, via Secretaria Municipal de Educação (SEMED), os materiais, bens e/ou insumos necessários para a operação da unidade. A Figura 5 mostra o caminho percorrido pelos aportes financeiros do PDDE.

FIGURA 5 - O caminho percorrido pelos recursos de PDDE



Fonte: Adaptado de BRASIL (2020)

Verificam-se, no Quadro 5, a seguir, nomes das instituições que receberam o recurso financeiro por meio do PDDE entre 2018 e 2019, anos utilizados como referência da pesquisa, bem como o número de alunos matriculados com base no Censo Escolar e o nome das UExs (Caixa Escolar).

QUADRO 5 - Valores repassados do PDDE (2018 e 2019)

(continua)

Escolas		Executora: Caixa Escolar	Localidade	Número de alunos 2018	Número de alunos 2019	Valores repassados em 2018	Valores repassados em 2019
01	E. M. Aníbal de Freitas	Caixa Escolar Aníbal de Freitas	Zona rural	102	111	R\$ 3.040,00	R\$ 1.610,00
02	E. M. Cônego Paulo Dilásccio	Caixa Escolar Aniceto David Moreira	Zona urbana	188	190	R\$ 4.940,00	R\$ 2.400,00
03	Centro Mun. de Educação Infantil Santo Antônio	Caixa Escolar CMEI Santo Antônio	Zona urbana	108	98	R\$ 3.160,00	R\$ 2.960,00
04	Creche Casinha de Nazaré	Caixa Escolar Creche Casinha de Nazaré	Zona urbana	127	136	R\$ 3.540,00	R\$ 1.860,00
05	E. M. Águas Claras	Caixa Escolar de Águas Claras	Zona rural	122	114	R\$ 4.560,00	R\$ 4.280,00
06	E. M. de Campinas	Caixa Escolar de Campinas	Zona rural	41	39	R\$ 2.940,00	R\$ 1.390,00
07	E. M. Joaquim Emilio Baptista	Caixa Escolar de Goiabeiras	Zona rural	103	103	R\$ 4.240,00	R\$ 2.030,00
08	E. M. Dom Oscar de Oliveira	Caixa Escolar Dom Luciano Mendes de Almeida	Zona urbana	592	580	R\$ 13.080,00	R\$ 6.300,00
09	E. M. Sinhô Machado	Caixa Escolar Frei Durão	Zona rural	325	316	R\$8.100,00	R\$3.660,00
10	E. M. Mons. José Cotta	Caixa Escolar Izequiel Lúcio	Zona urbana	1.347	1.340	R\$ 30.160,00	R\$ 13.900,00
11	E. M. Bento Rodrigues*	Caixa Escolar Monsenhor José Cota	Zona urbana	94	103	R\$ 3.940,00	R\$ 2.030,00
12	E. M. Dom Luciano Pedro Mendes de Almeida	Caixa Escolar Monsenhor José Silvério Horta	Zona urbana	606	572	R\$ 13.840,00	R\$ 6.220,00
13	E. M. Barro Branco	Caixa Escolar Nossa Senhora da Glória	Zona rural	148	160	R\$ 5.140,00	R\$ 2.600,00
14	E. M. de Mainart	Caixa Escolar Nossa Senhora do Rosário	Zona rural	81	77	R\$ 3.680,0	R\$ 1.770,00

* A E. M. Bento Rodrigues está localizada na zona urbana devido ao desastre ambiental que ocorreu com o rompimento da barragem de Fundão, da mineradora Samarco, em Mariana (MG).

QUADRO 5 - Valores repassados do PDDE (2018 e 2019)

(conclusão)

Escolas		Executora: Caixa Escolar	Localidade	Número de alunos 2018	Número de alunos 2019	Valores repassados em 2018	Valores repassados em 2019
15	E. M. Padre Antônio Gabriel de Carvalho	Caixa Escolar Padre Antônio Gabriel de Carvalho	Zona rural	99	90	R\$ 4.040,00	R\$ 1.900,00
16	E. M. Paracatu de Baixo**	Caixa Escolar Paracatu de Baixo	Zona urbana	55	47	R\$ 3.100,00	R\$ 1.470,00
17	E. M. Passagem de Mariana	Caixa Escolar Passagem de Mariana	Zona urbana	304	316	R\$ 7.380,00	R\$ 3.360,00
18	Centro de Educação Municipal Padre Avelar	Caixa Escolar Renato Peixoto Vidigal	Zona urbana	1.277	1.275	R\$ 27.860,00	R\$ 13.250,00
19	Centro de Educação Prefeito Jadir Macedo	Caixa Escolar Jadir Macedo	Zona rural	101	104	R\$ 4.080,00	R\$ 2.040,00
20	CMEI Santa Rita	Caixa Escolar Santa Rita de Cássia	Zona urbana	233	251	R\$ 5.840,00	R\$ 3.010,00
21	E. M. Dante Luiz dos Santos – Barroca	Caixa Escolar Santo Antônio	Zona rural	91	88	R\$ 3.880,00	R\$ 1.880,00
22	E. M. Serra do Carmo	Caixa Escolar Serra do Carmo	Zona rural	117	103	R\$ 4.700,00	R\$ 2.030,00
23	E. M. Wilson Pimenta Ferreira	Caixa Escolar Wilson Pimenta Ferreira	Zona urbana	302	296	R\$ 7.640,00	R\$ 3.460,00
24	CEMEI Espaço Cuidar e Educar	Prefeitura Municipal de Mariana	Zona urbana	46	0	R\$ 1.840,00	R\$ 0,00

Fonte: Dados da pesquisa (2019)

** A E. M. Paracatu de Baixo está localizada na Zona Urbana devido ao desastre ambiental que ocorreu com o rompimento da barragem de Fundão da Mineradora Samarco em Mariana (MG).

A partir dos dados apresentados no Quadro 5, é possível perceber que há escolas com número expressivo de alunos localizadas na região urbana de Mariana (MG) e que atendem a várias modalidades. Verifica-se que o valor de repasse está diretamente relacionado ao

número de alunos. O critério estabelecido para o financiamento da educação é o salário-educação, conforme consta no artigo 212, parágrafo 6, da Constituição de 1988, que dispõe que o recurso será transferido aos municípios de acordo com o número de alunos matriculados, conforme o censo escolar anterior ao repasse. Por sua vez, esses dados deverão sempre estar atualizados pelas secretarias municipais de educação no Censo Escolar.

Ressalta-se que as escolas com menos de cinquenta alunos também receberam recursos do programa. Porém, ao contrário das instituições com número de alunos superior a cinquenta, elas receberam os valores via Prefeitura Municipal de Mariana.

O Quadro 6, a seguir, mostra como os investimentos provenientes do PDDE foram aplicados: custeio, que é a compra de insumos para a operacionalização da escola; e capital, que demonstra o quanto foi aplicado na compra de bens.

QUADRO 6 - Valores gastos com custeio e capital por escola (2018 e 2019)

(continua)

Escola		Custeio (R\$)		Capital (R\$)	
		2018	2019	2018	2019
1	CEMEI - Espaço Cuidar e Educar	1.840,00	0,00	0,00	0,00
2	CEMEI - Casinha de Nazaré	2.832,00	2072,00	708,00	888,00
3	CEMEI - Santa Rita de Cássia	4.672,00	903,00	1.168,00	2.107,00
4	CEMEI - Santo Antônio	3.104,00	2.072,00	776,00	888,00
5	Centro de Educação Municipal Padre Avelar	22.228,00	9.275,00	5.572,00	3.975,00
6	Centro de Educação Prefeito Jadir Macedo	3.264,00	612,00	816,00	1.428,00
7	E. M. Passagem de Mariana	5.904,00	1.098,00	1.476,00	2.562,00
8	E. M. Wilson Pimenta Ferreira	6.112,00	1.038,00	1.528,00	2.422,00
9	E. M. Águas Claras	3.648,00	3.424,00	912,00	856,00
10	E. M. Aníbal de Freitas	2.432,00	483,00	608,00	1.127,00
11	E. M. Barro Branco	2.056,00	1.820,00	3.084,00	780,00
12	E. M. Bento Rodrigues	3.152,00	609,00	788,00	1.421,00
13	E. M. Cônego Paulo de Lácio	3.952,00	1.680,00	988,00	720,00
14	E. M. Dante Luiz dos Santos – Barroca	3.104,00	1.316,00	776,00	564,00
15	E. M. de Campinas	882,00	417,00	2.058,00	973,00
16	E. M. de Mainart	2.944,00	1.239,00	746,00	531,00
17	E. M. Dom Luciano Pedro Mendes de Almeida	11.072,00	1.866,00	2.768,00	4.354,00
18	E. M. Dom Oscar de Oliveira	10.464,00	1.890,00	2.616,00	4.410,00

QUADRO 6 - Valores gastos com custeio e capital por escola (2018 e 2019)

(conclusão)

Escola		Custeio (R\$)		Capital (R\$)	
		2018	2019	2018	2019
19	E. M. Joaquim Emílio Baptista	3.392,00	1.421,00	848,00	609,00
20	E. M. Monsenhor José Cotta	24.128,00	4.170,00	6.032,00	9.730,00
21	E. M. Padre Antônio Gabriel de Carvalho	3232,00	1330,00	808,00	570,00
22	E. M. Paracatu de Baixo	2.480,00	1.330,00	620,00	570,00
23	E. M. Serra do Carmo	3.760,00	609,00	940,00	1.421,00
24	E. M. Sinhô Machado	6.480,00	2.562,00	1.620,00	1.098,00
TOTAL		137.134,00	43.236,00	38.256,00	44.004,00

Fonte: Dados da pesquisa (2019)

Denota-se, pela apreciação do Quadro 6, que no ano de 2019 a aplicação de recursos em bens de capital praticamente se equiparou ou ultrapassou os gastos realizados com custeio, isso porque, a partir desse ano, a SEMED passou a contar com uma empresa terceirizada de consultoria educacional que orientou as UExs sobre as possibilidades de aplicação dos recursos do PDDE.

Em cada uma das três escolas pesquisadas, buscou-se identificar e analisar a implementação do PDDE e seus efeitos para a gestão dessas unidades da rede municipal.

Para maior compreensão das conexões entre o PDDE e a gestão das escolas, foi necessária uma abordagem da gestão escolar e de suas concepções no Brasil atual. De acordo com Oliveira e Moura (2014), as palavras “gestão” e “administração” têm origem latina (*gerere* e *administrare*). O termo *gerere* significa conduzir, governar, dirigir; o vocábulo *administrare* é mais restrito e significa gerir com eficácia, ou seja, constitui uma aplicação do ato de gerir.

Conforme Dias (2002), ambos os termos têm sido utilizados por administradores e fazem parte do vocabulário das pessoas. Desse modo, verifica-se um intercambiamento entre administração e gestão, o que leva muitos a entendê-los como sinônimos. No entanto, Dias (2002) também destaca que a administração se relaciona ao planejamento, à organização, ao controle e à direção de pessoas, com a finalidade de alcançar os objetivos de uma organização. A gestão, por sua vez, abrange as funções e os conhecimentos necessários para que os objetivos de uma empresa sejam atingidos.

Dias (2002) ainda destaca que, a partir da década de 1990, a utilização da palavra gestão tem se intensificado e que o termo administração vem perdendo seu *status*. Nessa

perspectiva, Nunes (2014) afirma que a popularização do conceito de gestão é um fato. Nos dias atuais, tudo parece ser uma questão de gestão e supostamente tudo se resolve por meio de gestão adequada, seja da vida particular ou pública, de organizações ou pessoas, de indivíduos ou coletivos, de coisas materiais ou imateriais. Assim, a escola não escapa dessa tendência.

No tocante ao emprego dos termos gestão e administração no âmbito da escola, Lima (2010) ressalta que a administração escolar abrange as estruturas legais, administrativas e organizacionais, além dos sujeitos e das ações que intervêm no uso de meios para realizar determinados fins.

Na perspectiva da gestão escolar, o diretor é, hierarquicamente, o maior responsável, todavia, as decisões a serem tomadas não cabem somente a ele. Para que haja uma gestão democrática, os diversos atores que compõem a comunidade escolar devem participar e procurar soluções para as questões pertinentes.

A discussão acerca da democratização da escola teve início na década de 1980 e proporcionou debates que envolveram os aspectos, sobretudo, da gestão escolar referente à eleição de diretores, por exemplo, como forma de democracia.

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 206, inciso VI, apresenta “a gestão democrática do ensino público”. O inciso VIII do artigo 3º da LDB (BRASIL, 1996) enfatiza essa concepção de gestão no âmbito escolar ao determinar que “o ensino será ministrado nos seguintes princípios [...] gestão democrática do ensino público, na forma desta Lei e da legislação dos sistemas de ensino”.

Houve a preocupação com um novo arranjo em relação à gestão escolar que fosse democrático, como meio de garantir maior eficiência e uma gestão de qualidade que permitisse maior participação dos demais atores na educação. A escola é, assim, considerada como um local que permite “autonomia”, além de interação com a comunidade. Segundo Bastos (2002, p. 29), quanto ao conceito de gestão democrática, ela é entendida como “um exercício de cidadania, fundamentada para o avanço da sociedade que planeja ser mais justa e igualitária. Para a sociedade e os trabalhadores em educação, a democracia na escola é o único caminho da escola pública de qualidade.”

Entretanto, o que se identifica, muitas vezes, é o diretor assumindo um papel de poder dentro da escola – o que distorce a ideia de uma gestão democrática – quando não é eleito democraticamente, por exemplo. Dessa forma, a escolha de um diretor de escola tem por critério o favorecimento, seja por questões pessoais, seja por questões políticas. Para Silva (2010, p. 10):

o descumprimento à legislação é um indício de que a gestão não se desenvolve democraticamente, pois, quando a lei não é a mesma para todos a fim de garantir direitos e combater privilégios, abre margem para a gestão do “jeitinho” e favorece quem ocupa lugar de poder, neste caso, o gestor de escola.

Nesse sentido, é oportuno ressaltar que em Mariana (MG) o cargo de diretor não é conquistado por eleições democráticas, mas por indicação do Poder Executivo Municipal. Dessa forma, o município não cumpriu a meta nº. 19 do PNE (2014-2024) e do Plano Municipal de Educação (PME)⁹, que versa sobre a gestão democrática no ambiente escolar. Até o primeiro semestre de 2020, o município de Mariana (MG) não atingiu a meta 19 do PNE e o intuito era de que até 2017 isso pudesse ter sido alcançado.

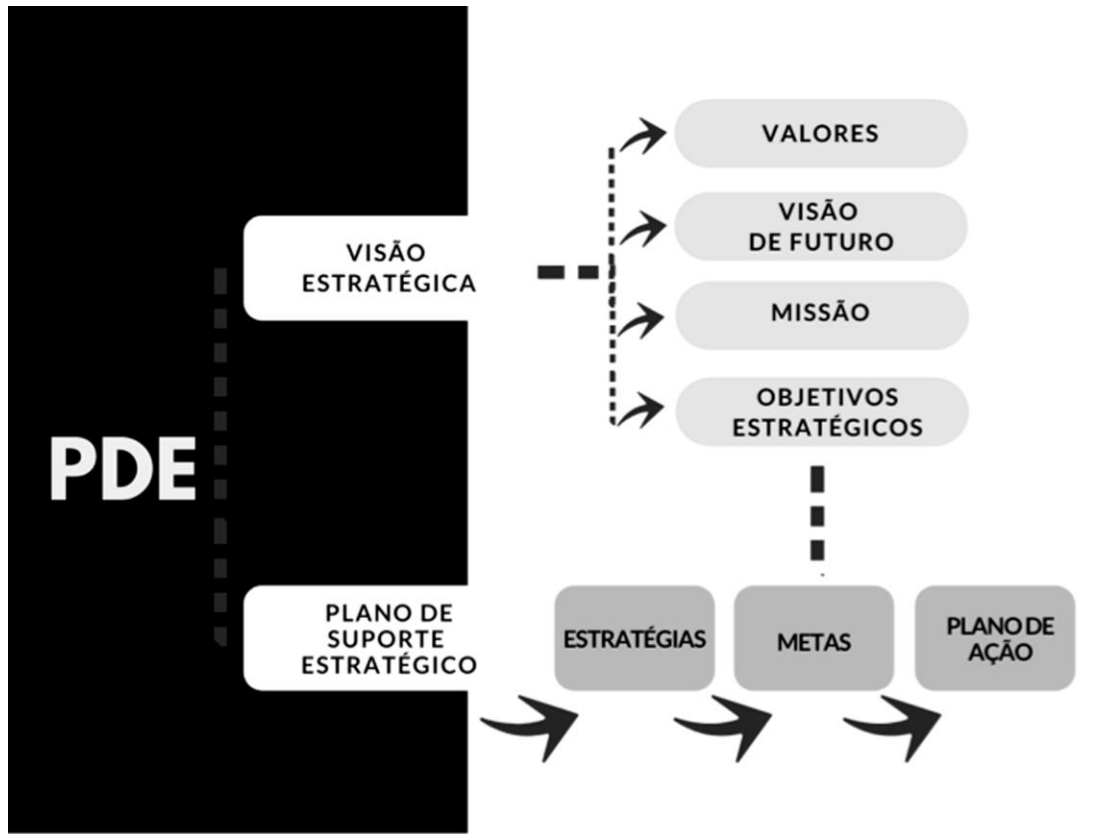
Ainda no que se refere à gestão escolar, vale destacar o Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE-Escola), considerado um dos principais auxiliares da gestão escolar. Visto como uma ferramenta de tecnologia, o programa atua como instrumento no processo de apoiar instituições de ensino públicas com rendimento inferior, tomando por base verificadora o desempenho das escolas no IDEB.

Disponível na plataforma do MEC, o PDE-Escola exerce influência na melhoria na qualidade da gestão escolar, por meio de participação coletiva, ao mensurar resultados disponíveis ao alcance das escolas.

Na Figura 6 consta o fluxograma de ações que envolvem o PDE-Escola e uma visão estratégica para nortear as ações do programa.

⁹ O Plano Municipal de Mariana foi criado em 2015 e tem vigência até 2024 (MARIANA, 2015, p. 35).

FIGURA 6 - Fluxograma de ações do PDE-Escola



Fonte: Adaptado de Lima e Gomes (2017)

Como observado na figura acima, a metodologia da gestão indicada no PDE, segundo Lima e Gomes (2017), é organizada em duas partes: visão estratégica e plano de suporte estratégico. A visão estratégica é um meio pelo qual os profissionais definem os valores que defendem e sua missão, como escola, em uma etapa fundamental para refletir as ações pedagógicas, além do exercício da autonomia e da proposição de objetivos. O plano de suporte estratégico é estruturado em estratégias, metas e plano de ação, tendo em vista o alcance dos objetivos propostos e a transformação da missão em realidade.

Em 2012, a partir da metodologia de planejamento estratégico utilizada pelo PDE-Escola, foi criada a plataforma do PDE Interativo, com a finalidade de universalizar, para todas as escolas públicas, o acesso aos dados do PDE-Escola. No entanto, a implementação do plano no contexto digital fez com que surgissem dificuldades de comunicação, relacionadas à aquisição e/ou ao bloqueio de senhas, entre o MEC, a Secretaria de Estado da Educação e as Superintendências Regionais de Ensino.

Dois anos depois, houve uma modificação no sistema PDE Interativo, e o PDE-Escola passou a ser operacionalizado na plataforma PDDE Interativo, que:

reúne importantes e complexas informações como fluxo (aprovação, reprovação e evasão) do Censo Escolar e os resultados da Prova Brasil¹⁰, para otimização do trabalho que até então era considerado “moroso” pelos pesquisadores (LIMA; GOMES, 2017, p. 205).

Segundo Brasil (2012), o PDDE Interativo tem como objetivo principal auxiliar a comunidade escolar a elaborar um diagnóstico de sua realidade e definir ações voltadas para o aprimoramento de sua gestão e de seu processo de ensino e aprendizagem. Tal diagnóstico é estruturado em três eixos básicos: 1) resultados ligados às dimensões de indicadores e taxas (IDEB, taxa de rendimento e Prova Brasil), distorção e aproveitamento (matrícula, distorção idade-série, aproveitamento escolar e áreas de conhecimento concernente; 2) intervenção direta ligada às dimensões de ensino e aprendizagem (planejamento pedagógico e tempo de aprendizagem) e gestão (direção, processos e finanças); 3) intervenção indireta ligada às dimensões da comunidade escolar (docentes, demais profissionais, pais e comunidade, educandos e Conselho Escolar) e infraestrutura (instalações e equipamentos).

5.4 As pesquisas sobre a gestão escolar sob a ótica do PDDE

Para a revisão da literatura e o levantamento da bibliografia, foi realizado acesso aos meios de pesquisa, como os *sites* do MEC e do FNDE, responsáveis pela divulgação, pelo monitoramento e pela transparência sobre o PDDE. Além disso, foram encontradas informações no Catálogo de Teses e Dissertações CAPES, no *Scielo* e no *site* da ANPEd, no GT5 – Estado e Política Educacional, com o intuito de investigar as teses, as dissertações, os artigos sobre a temática.

Assim, diante do levantamento do material, foram encontrados, para contribuição com a pesquisa, trabalhos sobre o PDDE que se aproximavam do objeto de pesquisa relacionado à gestão escolar no viés desse programa.

No site da ANPEd, no GT5 – Estado e Política Educacional, referente aos anos de 2011 a 2017, foram encontrados dois trabalhos, que foram utilizados nesta pesquisa. Em relação à plataforma *Scielo*, com a inserção da palavra-chave PDDE, foram encontrados dezoito trabalhos, mas foi utilizado apenas um, de Adrião e Peroni (2007), que se aproximava

¹⁰ Avaliação em larga escala realizada pelo INEP, bianualmente, com os alunos de 5º e 9º ano do Ensino Fundamental em Língua Portuguesa (foco na leitura) e em Matemática (foco na solução de problemas), utilizada para composição do IDEB (LIMA; GOMES, 2017).

mais desta pesquisa. No Catálogo de Teses e Dissertações da CAPES, após a inserção da palavra-chave PDDE, foram encontrados 82 trabalhos, e os seguintes foram selecionados:

- Duas teses de doutorado (VALENTE, 2011; MAFASSIOLI, 2017);
- Oito dissertações de mestrado (SILVA, 2005; BRANCO, 2006; CORONEL, 2006; CARDOSO, 2009; KALAM, 2011; SANTANA, 2011; PINHEIRO, 2012; MARINHEIRO, 2016);
- Uma pesquisa (ADRIÃO; PERONI, 2007);
- Três artigos publicados em periódicos (FAREZZENA, 2011; MOREIRA, 2012; SANTOS; SILVA; SILVA, 2018).

A tese de Valente (2011) mostra as novas formas de gestão escolar e utiliza, como fonte, o PDDE e o PDE-Escola. A pesquisa revelou que a gestão democrática ainda não se tornou realidade, já que as ações são baseadas em princípios técnicos e operacionais. Observou-se ainda que a busca por resultados interfere no trabalho dos docentes, além de seguir diretrizes de um estado regulador.

O estudo de Mafassioli (2017) teve por base as formulações ocorridas no PDDE desde a sua implementação, levando-se em consideração a regulação da política, os recursos disponibilizados e os impactos na gestão da escola e na gestão financeira do Ensino Fundamental. A autora utilizou uma pesquisa de caráter qualitativo. Nos resultados alcançados concluiu que o programa mudou a forma da gestão escolar, pois as escolas ganharam relativamente mais autonomia a partir da implementação do PDDE. Antes dele, essas escolas buscavam outros meios alternativos para adquirir recursos, mas, com sua implementação, os gestores puderam melhorar a infraestrutura física do ambiente escolar e aumentar a qualidade da educação.

A pesquisa de Silva (2005) aponta para o papel do PDDE na ideia de autonomia da escola pública. Especificamente, a pesquisa embasou-se em documentos que comprovam toda a operação dos recursos em dez anos. Para a pesquisadora, a autonomia das escolas públicas está ligada às decisões de execução dos recursos, ou seja, pelas UExs. Assim, existe a descentralização da execução dos recursos, mas não há uma reorganização democrática dos recursos destinados às unidades de ensino.

Branco (2006) analisou a APM (Associação de Pais e Mestres) de uma escola municipal e de outra estadual do município de Araçatuba (SP) no período de 2003 a 2005. A

pesquisadora utilizou documentos e entrevistou vários sujeitos envolvidos com a gestão escolar. Os resultados alcançados evidenciaram que a escola estadual tendia a ser mais democrática em sua gestão do que a escola municipal, uma vez que os recursos são gerenciados de forma mais autônoma pela APM. Na escola municipal, existem limitações, mas, em ambas, as APMs administram os recursos do PDDE e de outras fontes.

Coronel (2006) analisou as consequências do PDDE em relação à gestão e ao financiamento das escolas públicas nos anos de 2002 a 2005. Em sua pesquisa, utilizou a realidade da gestão de duas escolas públicas estaduais do município de Campo Grande (MS), pois apresentavam formas diferentes de gestão: uma escolhida democraticamente e a outra por indicação. Para o pesquisador, não houve mudanças que impactaram a gestão democrática nas escolas, já que os recursos eram usados de forma fragmentada. Outrossim, verificou-se que o PDDE é importante para as escolas, porém o programa ainda não colabora de forma expressiva com as APMs para que utilizem os recursos com mais autonomia.

Cardoso (2009) percebe o PDDE na gestão escolar como um mecanismo que se desenrola no contexto escolar e que contribui de forma positiva para uma gestão democrática nas escolas do estado do Pará.

Por sua vez, a pesquisa de Kalam (2011) aponta para o que ocorreu com o PDDE nos governos de Fernando Henrique Cardoso e de Luís Inácio Lula da Silva. Verificou-se que houve a transferência de responsabilidade na gestão dos recursos. Para o pesquisador, o PDDE não amplia a autonomia na gestão das escolas, pois, diferentemente do que foi anunciado, os operadores da gestão escolar são apenas executores das políticas governamentais. Evidenciou ainda que a participação da comunidade exerce um papel apenas figurativo, já que a “palavra final” é da direção das escolas.

A dissertação de Santana (2011) teve como objetivo lançar um olhar investigativo em relação à utilização dos recursos que chegam até as escolas. Foram selecionadas duas escolas da cidade de Viçosa (MG). O critério da seleção foi o IDEB, por essas escolas possuírem posições diferentes desse desempenho escolar. A pesquisadora utilizou um método qualitativo e, na conclusão de sua análise, descobriu que os recursos que chegavam até as escolas, advindos do programa, não eram suficientes para a melhoria do ensino e que as escolas os utilizavam de forma complementar, em equipamentos para suas atividades. Além disso, concluiu que essas escolas, em suas gestões, não tinham conhecimento de que os recursos transferidos tinham, entre outros objetivos, a melhoria da qualidade do IDEB.

Pinheiro (2012), em sua pesquisa, investigou o uso do PDDE na gestão da modalidade do tempo integral a partir da análise do Sistema de Administração Financeira (SIAFI).

Evidenciou que o PDDE promoveu melhoria na modalidade nos últimos anos, entretanto, para que ocorra essa melhoria e o crescimento da modalidade, deveria haver uma gestão de qualidade dos recursos, bem como o aumento desses para a melhoria física das escolas e a efetivação da qualidade do ensino.

Marinheiro (2016) aborda questionamentos pertinentes ao PDDE na busca da democratização da gestão escolar. A fonte utilizada para análise foi a gestão em duas escolas municipais, localizadas na cidade de Londrina (PR). A pesquisa demonstrou a possibilidade de arrecadação, além de gestão dos recursos do PDDE, para descentralizar o poder público de alguns compromissos. Constatou que os recursos ainda são insuficientes para as escolas pesquisadas, mas que o PDDE traz alguma autonomia financeira. Dessa maneira, o PDDE não conseguiu trazer grandes melhorias na democratização escolar.

Adrião e Peroni (2007) analisaram o PDDE quanto às interferências da parceria entre o público e o privado na gestão escolar. Ainda trouxeram alguns questionamentos sobre a responsabilização pelo mau uso dos recursos advindos. Isso porque as UExs das escolas têm a responsabilidade pela implementação do programa e podem ser responsabilizadas judicialmente pelo Tribunal de Contas da União (TCU) caso não cumpram suas obrigações legais.

Farenzena (2011) utilizou um quadro normativo para relacionar o controle de programas educacionais que recebem dinheiro da União, dos estados e dos municípios: o PDDE, o programa de alimentação escolar e o programa de transporte escolar. Foram mapeadas somente as solicitações que eram legalmente permitidas a praticar o controle institucional das administrações e agentes que empregam recursos federais da educação. A autora enfatizou a precarização de recursos vinculados a esses programas.

O artigo elaborado por Moreira (2012) investiga a descentralização da gestão escolar por intermédio do PDDE. A autora utilizou dados fornecidos pelo FNDE, no que tange ao PDDE entre os anos de 2004 e 2011. Destacou que a descentralização aumenta relativamente a autonomia da gestão escolar, mas que será necessária uma preparação para novos desafios, como a formação de gestores escolares para a responsabilização operacional, principalmente em relação às atividades meio e fim, e que os efeitos que o programa produz em sua implementação irão incidir na qualidade da educação e do contexto escolar.

Santos, Silva e Silva (2018) discutem sobre o PDDE em diferentes contextos no Brasil e afirmam que, com o decorrer dos anos, as escolas ganharam autonomia não de forma total, para gastar os recursos, mas que há transparência nas prestações de conta e melhora na compreensão por parte da comunidade escolar sobre o programa. Além disso, ele se expandiu

para diversas escolas. Os pontos negativos encontrados pelos pesquisadores são a falta de participação da comunidade escolar e do conselho ao decidirem quanto ao uso do recurso financeiro. Essa não participação, como pontuado, permite a não conexão da questão administrativa com a questão pedagógica. A partir dessa lacuna, se identifica a importância de uma pesquisa que investigue os implementadores da política pública, para buscar compreender os efeitos do programa no interior das escolas quanto à gestão escolar. Dessa forma, ouvi-los possibilitará compreender o que, de fato, tem acontecido na implementação do programa.

6 ANÁLISE DO PDDE: VOZES DOS IMPLEMENTADORES

O objetivo deste capítulo é apresentar a análise dos dados a partir das entrevistas dos atores que implementam o PDDE no município de Mariana (MG). Primeiro, ouvi-los se tornou algo peculiar no que tange às políticas públicas no Brasil, uma vez que essa preocupação de escutá-los se torna relevante para as pesquisas, tendo em vista as poucas pesquisas discutidas e que se tornam instrumentos norteadores em busca de melhores condições no sistema educacional, ao impactar na qualidade da educação e da justiça social.

Para entender a atuação dos implementadores do PDDE (diretores, vice-diretores, representantes do Caixa Escolar e executor da SEMED), é importante saber o papel deles e suas funções desempenhadas originalmente, ou seja, sua atividade principal desenvolvida no ambiente escolar.

O contexto no qual se insere o trabalho de diretores e de vice-diretores é permeado por vários desafios: eles atuam não apenas em papéis estratégicos na tomada de decisões administrativas/financeiras/pedagógicas, mas também atuam como elo facilitador na relação entre os entes envolvidos no ambiente escolar, fator determinante no desempenho do corpo docente e discente. Esses gestores são agentes condutores do resultado escolar, responsáveis por direcionar o caminho a ser percorrido diante das objeções impostas pelo contexto educacional brasileiro, na maioria das vezes imputadas aos baixos investimentos na área, financeiros ou de formação, pois, “para a formação de uma boa equipe de trabalho, torna-se essencial a formação contínua desse profissional, que enfrenta cotidianamente uma diversidade de questões e problemas” (PASCHOALINO, 2018, p. 1317) *versus* a demanda grande de atividades e a responsabilização do cargo de gestão.

De acordo com autores como Paro (2010) e Paschoalino (2018), nos últimos anos, diretores e vice-diretores de instituições de ensino passaram a ser percebidos como gestores e não apenas direcionadores do ambiente escolar, uma vez que o Estado atribui a eles o papel de “administradores locais”, ou seja, são eles os gestores, por exemplo, da implementação de programas de repasses financeiros diretos à escola; do envolvimento e da administração dos profissionais nas atividades desenvolvidas pela instituição extrassala de aula; e da participação democrática de todos os possíveis atores que possam vir a influenciar o ambiente escolar. Cury (2009, p. 21) analisa a terminologia “gestão” aplicada a essa nova ótica:

levar sobre si, carregar, chamar a si, executar, exercer, gerar. Trata-se de algo que implica o sujeito e um dos substantivos derivado deste verbo que nos é muito conhecido. Trata-se de gestativo, ou seja, gestação, isto é: o ato pelo qual se traz

dentro de si algo novo e diferente: um novo ente. Ora, o termo gestão tem sua raiz etimológica em ger que significa fazer brotar, germinar, fazer nascer. Da mesma raiz provém os termos genitora, genitor, gérmen. A gestão, nesse sentido, pode, por analogia, ser comparável àquela pela qual a mulher se faz mãe ao dar a luz a uma nova pessoa humana.

Nesse sentido, o autor retrata que o papel do gestor está ligado às origens de um líder, que busca ouvir todos os envolvidos no processo escolar, a fim de criar uma nova perspectiva sobre os moldes de gestão, embebidos por inovações e práticas diferenciadas daquelas simplesmente impostas por manuais e roteiros que regem o dia a dia da escola (CURY, 2009).

Os atores que atuam nesse dia a dia são continuamente invocados a participar ou não de outras atividades, assim como do Caixa Escolar, o que interfere rotineiramente no seu trabalho. Investir na autonomia da educação está intimamente atrelado ao papel desenvolvido por profissionais que atuam nos Caixas Escolares e em órgãos colegiados. Esses setores que compõem o ambiente de tomada de decisões na escola influenciam diretamente nos resultados e nos efeitos alcançados no campo de investimentos financeiros e/ou pedagógicos. Antunes (2005, p. 30) reafirma justamente a importância e o efeito provocado por pessoas que compõem os órgãos colegiados e os Caixas Escolares:

a democratização da gestão implica o acesso da população à educação, mas também a participação desta na tomada de decisões. [...] Daí a importância dos Conselhos de Escola e de outras tantas iniciativas que criam espaços para a vivência da participação e da democracia na escola.

Todavia, na prática, não é assim que acontece. A falta de participação dos Conselhos de Escola deixa a gestão escolar enfraquecida e não propicia mecanismos para uma participação mais democrática. A participação nas tomadas de decisões, que são cruciais no contexto escolar, requer uma discussão em que todos possam ser escutados, sem que se restrinja à consulta apenas daqueles que se encontram no cargo de diretor.

No poder público, tanto para os cargos de diretor ou gestor, os técnicos que atuam nas secretarias e os demais servidores públicos devem executar suas funções baseados na legalidade de seus atos, atentos aos princípios da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência, conforme disposto no artigo 37 da Constituição Federal (BRASIL, 1988).

Apesar disso, além desses técnicos, dos gestores e dos representantes da Caixa Escolar, como observado nesta pesquisa exploratória, é possível constatar, conforme Lipsky (2019), que esses atores utilizam a discricionariedade, deixada por lacunas geralmente na

legislação, para se valerem de decisões de acordo com seus interesses, o que pode acabar implicando em desastrosas interferências na política educacional.

O conhecimento de como esses atores atuam e traduzem a política é fundamental na perspectiva das questões que abrangem o campo educacional, em um desafio por uma gestão democrática e participativa. Nesse sentido, torna-se oportuno ressaltar que, no contexto da atuação, a tradução, como sugere Mainardes (2018), é um processo produtivo e criativo, que envolve a criação de estratégias (conversas, planos, reuniões, eventos, entre outras) para colocar em ação uma determinada política.

Reconhecer tais atores e saber os efeitos da política pública na educação nos chama a atenção como estudiosos e pesquisadores dessa temática tão primordial em um cenário caótico que, na maioria das vezes, está submetido a baixos investimentos de recursos, humanos e financeiros, destinados à educação.

Nesse sentido, muitos são os desafios dos municípios para a gestão financeira de recursos para a Educação, uma vez que as transferências de recursos federais não dão conta de atender a todas as necessidades locais, como é o caso do PDDE. Embora esse programa contribua para as demandas das escolas, ele não é suficiente para atender a tudo o que a escola necessita de fato.

Para melhor organização, foi estabelecido que o percurso do PDDE seria investigado a partir da gestão da escola e do Caixa Escolar: técnicos da SEMED, diretores e vice-diretores e membros do Caixa Escolar (presidentes e tesoureiros). Para cada um desses atores foram analisadas cinco dimensões: percepção sobre o desenho do PDDE e práticas de atuação; percepção acerca da gestão do PDDE e práticas de atuação; percepção sobre o uso do dinheiro do PDDE e práticas de atuação; percepção sobre a relação entre a escola e a SEMED na implementação do PDDE e práticas de atuação; e efeitos do PDDE na escola. Para melhor compreensão, as dimensões análogas foram aglutinadas dentro de seus atores principais.

6.1 Percepção sobre o desenho do PDDE e práticas de atuação

O PDDE, originalmente chamado de Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (PMDE), foi criado pelo governo federal, em 1995, pelo então Presidente da República Fernando Henrique Cardoso, e tinha como objetivo atender apenas às escolas ofertantes do Ensino Fundamental. Em 1998, o programa mudou de nome e passou a ser chamado de Programa Dinheiro Direto na Escola, porém apenas em 2008 todas as modalidades de ensino no país passaram a receber os recursos do programa (BRASIL, 2013).

Desde a sua criação, os recursos do PDDE são administrados e direcionados às escolas via repasse do FNDE, autarquia criada em 1968, pela Lei nº. 5.537, de 21 de novembro, e alterada pelo Decreto-lei nº. 872, de 15 de setembro de 1969, cujo objetivo é executar as políticas educacionais do MEC.

O grande salto na modernização dos investimentos em políticas educacionais no Brasil se deu a partir da CF (1988), quando a Carta Magna brasileira garantiu o mínimo constitucional para os entes federativos: União (18%), estados (25%), Distrito Federal (25%) e municípios (25%) deveriam abarcar um percentual inicial em seus investimentos na área da educação. Esse passo nos dá as primeiras percepções sobre a intenção estatal de descentralizar os investimentos na educação, o que

possibilitou discussões acerca da autonomia dos entes federados; da interdependência entre os níveis de governo; da importância da horizontalidade no planejamento; da implementação e avaliação de políticas públicas; do controle mútuo e na fiscalização recíproca entre União, Estados e municípios (SILVA, 2013, p. 14).

Com a finalidade de suplementar os recursos das escolas, o PDDE se tornou o espelho da descentralização de recursos aplicados na educação, uma vez que, de maneira geral, os valores repassados pelo programa saem diretamente dos cofres da União para os Caixas Escolares, e é obrigação destes a compreensão da legislação que cerca essa política, a tomada de decisões sobre os investimentos e a prestação de contas.

Nessa perspectiva, por meio das entrevistas realizadas, foi possível compreender o quão distante está a correta percepção sobre a conjuntura do PDDE, sua origem, estrutura hierárquica, legislação e processo organizacional na visão dos implementadores locais do programa nas escolas de Mariana (MG). Isso foi observado nas vozes dos entrevistados: Carol, tesoureira do Caixa Escolar; Cecília, executora do programa na SEMED; e João, diretor de uma das escolas municipais. A tesoureira do Caixa Escolar (Carol) deixou clara a sua percepção sobre o PDDE:

PDDE é uma verba do governo que vem a auxiliar as escolas em algumas... Vamos dizer, ajudar a escola em alguns pontos, na manutenção, material, alguma coisa... É o dinheiro que a escola recebe para... melhorias dentro dela (Carol).

No que se refere à percepção da executora do programa na SEMED, aqui chamada de Cecília, o PDDE constitui um recurso do governo federal que se destina diretamente à escola e que complementa os recursos provenientes do município.

PDDE?... O PDDE, para mim, é o Dinheiro Direto na Escola, né? É um recurso que o governo... é... acaba que... aquela ponte ali para ajudar o diretor, para não ficar só esperando muito do... de recursos próprios da prefeitura, de licitações, é um dinheiro ali que eles podem estar investindo na educação de forma como... aquela divisão do custeio e do capital e sabendo administrar ali, tanto para materiais de bens de consumo, que é o capital, e os materiais descartáveis, que é o custeio (Cecília).

Também para o diretor João, o PDDE é um recurso diretamente destinado à escola, para auxiliá-la em alguma dificuldade.

Olha, é um dinheiro que vem direto para a escola para você gastar, vamos supor, em alguma dificuldade. Aí tem a parte que é de material permanente e os outros com material didático. As porcentagens lá são diferentes (João).

De acordo com os dados coletados a partir das entrevistas, percebeu-se como o conhecimento insuficiente, por falta de capacitação e/ou de interesse dos atores, pode afetar drasticamente a efetividade, o controle e a correta aplicação de uma política pública na educação; no caso pesquisado, o resultado do PDDE no ambiente escolar.

Tal situação configura-se pelo distanciamento existente entre as relações assertivas entre o governo federal e os municípios no papel para se cumprir efetivamente a implementação da política pública educacional. Desse modo, Arrecthe (2000) traz as discussões quanto à descentralização de uma política pública em nível local, no caso dos municípios, como responsável pelos processos decisórios da política pública. “O processo de implementação constitui elemento-chave da política pública, pois os governos são mais eficientes na fase de formulação que na de implementação” (LOPES, 2012, p. 35). Esse fenômeno de descentralizar sem aporte necessário causa efeito na transferência dessa capacidade estatal que sobrecarrega os municípios.

Outra percepção preocupante quanto à dimensão analisada, sobre a importância do PDDE para a escola, vem com a voz de Emília, tesoureira de uma das Caixas Escolares, que ilustra esse fato:

Ah... Eu não atendo muito para essa questão que é mais financeira da escola não... Eu não fico muito atenta (Emília).

No trecho, é possível perceber que alguns não detêm total conhecimento, todavia há aqueles que não se interessam em buscar maiores conhecimentos sobre o PDDE e, por essa razão, falta entendimento necessário para atuar na implementação do programa, uma vez que Emília compreende que a questão financeira não é sua responsabilidade. Segundo Paro (2018), a escola deve ser pensada como um conjunto e, desse modo, todos os atores educacionais possuem responsabilidades, por isso, é importante o diálogo e a participação deles na tomada de decisões e no planejamento da utilização dos recursos financeiros.

A situação acima descrita nos mostra como é necessária e urgente uma melhor capacitação dos profissionais que implementam e executam, dentro da escola, o PDDE. O conhecimento adequado pode refletir nessa implementação, porque seus efeitos, dentro da escola, interferem nas possibilidades que o programa tem de contribuir nas relações e na melhoria da educação.

Tem-se em vista que o ciclo da política pública apresentada por Mainardes (2006) corresponde à agenda governamental com as seguintes etapas: formulação, implementação, monitoramento e avaliação. Contudo, deveriam ser alinhadas e deveria existir uma articulação entre os formuladores e implementadores para que a política educacional alcançasse o objetivo inicial que o programa destaca.

No entanto, o não alinhamento dos formuladores junto aos implementadores torna ineficiente o resultado da implementação da política pública em nível local. Os efeitos que o programa produz estão ligados diretamente à falta de relação entre os formuladores e os implementadores. Isso é identificado devido às dificuldades encontradas e vivenciadas pelos implementadores, à sua falta de formação diante dos processos, além do recurso insuficiente transferido aos municípios para atender a todas as demandas das escolas. “Os resultados dependem da quantidade de mudanças na diretriz original do programa, bem como do entrosamento entre os formuladores e os implementadores da política. Quanto maior o entrosamento, melhores serão as condições de sucesso” (LOPES, 2012, p. 36).

Somado a esse aspecto, o resultado da política educacional seria mais positivo, ou seja, o objetivo real do programa aconteceria de fato se houvesse a interação entre formuladores e implementadores. A falta de alinhamento entre formuladores e implementadores compromete o resultado do Programa, tendo em vista que há diferentes níveis de implementação: na SEMED e nas escolas.

6.2 Percepção acerca da gestão do PDDE e práticas de atuação

Compreender os mecanismos de gestão utilizados pelos implementadores do PDDE no município de Mariana (MG) nos traz a necessidade de compreender brevemente os aspectos que permeiam a gestão escolar nos campos da democratização, da participação, da autonomia e da burocracia.

Os aspectos da gestão escolar, como a democratização, a participação, a autonomia e a burocracia, permeiam a gestão escolar, são diretamente ligados e devem ser considerados ao analisar o contexto escolar na composição desse arranjo. Não conseguimos pensar na gestão escolar sem considerar tais aspectos. Quando direcionamos nosso olhar para a democratização da gestão escolar, também prevista na CF (BRASIL, 1988), entendemos que a participação de todos os que compõem o ambiente escolar se torna fundamental para a qualidade dessa gestão. Essa preocupação com a participação da sociedade, nos novos moldes das políticas educacionais, evidencia o direcionamento em nível local como forma de maior controle, cobrança e tomadas de decisões por parte dos cidadãos.

De acordo com Pinheiro (2012), o PDDE existe com a finalidade de ampliar a participação da sociedade no ambiente escolar por meio de representantes que darão destinação aos recursos repassados pelo programa e que atuam, assim, como gestores dos valores, desde o seu recebimento até a fase de prestação de contas.

Percebe-se a responsabilidade dos gestores públicos locais, pois há cobrança da execução dos valores gastos, bem como a “fiscalização” da sociedade por resultado. Nesse sentido, como estão próximos, essa participação, quando realizada pela sociedade, cria possibilidades para o desempenho da escola. Com isso, a sociedade tem o poder de “punir” aquele gestor que não atende às suas expectativas.

No caso de Mariana (MG), isso é evidenciado, pois a escolha do cargo de diretor/gestor é feita por meio de escolha política, por indicação e não por eleição escolar. Esse tipo de situação da administração pública nos chama a atenção, pois a indicação político-partidária sai do percurso de uma gestão democrática.

Segundo Antunes (2005), a democratização da gestão escolar começa a existir quando se abrem caminhos para o diálogo de diversas personas que compõem a sociedade. O autor destaca, como ferramenta, os Conselhos Escolares, exemplo de gestão democrática nesse contexto.

A descentralização das políticas educacionais contribui para a autonomia dos representantes locais no acompanhamento da implementação de programas de repasse

financeiro, além da proximidade da sociedade ao poder público para acompanhar o que está acontecendo. Essa descentralização lança a responsabilidade para o nível local, que está mais próximo do cidadão do que o nível federal.

O desenho institucional da política – moldado em torno de mecanismos de recompensas e sanções, regras claras e universais – e o apoio do Executivo federal na liberação regular dos recursos parecem ser as variáveis mais importantes para a transferência de responsabilidades de implementação para os governos locais (SOUZA, 2004, p. 37).

Os trechos obtidos nas entrevistas das implementadoras Emília, que é tesoureira do Caixa Escolar, Cecília, técnica da SEMED, e Camila, vice-gestora escolar, que se referem às suas práticas de atuação, demonstram que a participação e a escolha dos profissionais para a gestão escolar e, conseqüentemente, do PDDE, tanto na escola quanto na SEMED, não se dão por meios democráticos:

como eu te falei, eu fui colocada, sem perguntarem se eu queria ou não, então, eu estou mais é de gaiato nessa... nessa parte aí (Emília).

É feita através de eleição, só que muitas vezes eleição não funciona, né? [...] Então você vai por indicação. Você chega, conversa, pergunta se a pessoa aceita e faz, o que não é correto, mas, se você colocar para eleição, ninguém quer (Camila).

Diante dessas vozes, evidencia-se que a ocupação no cargo dada a esses implementadores do PDDE na escola não conta com a participação dos demais membros, tampouco houve eleição para que essa escolha fosse realizada de forma democrática. Isso permite a compreensão de que há falta de práticas de atuação de todos os atores na decisão da política educacional.

Além disso, acrescenta-se a subordinação, no caso da implementadora Emília, devido à sua inserção no Caixa Escolar sem ao menos ter sido ouvida. Essa situação causou-lhe mal-estar e se refletiu nas suas relações e na sua função como agente implementador.

A partir da fala de Cecília, é possível compreender que não somente a falta da democratização ocorre na escola, mas também nos quadros técnicos da SEMED, em que esses profissionais passam apenas pela “peneira” da indicação política.

Não... foi indicação mesmo do prefeito, por conhecer o meu trabalho... A secretária hoje que está à frente do município faz parte desse quadro também, já conhecia o meu trabalho [...] (Cecília).

Ao analisar a voz de Cecília, conclui-se que ainda há, no município, uma concepção enraizada de indicação pelos poderes públicos locais, o que se limita também à participação democrática para a ocupação de cargos, seja na direção escolar, seja na SEMED. Contrapondo-se a essa ideia de indicação de gestores, Paro (2003, p. 121) afirma que “a eleição é a forma de escolha de dirigentes escolares mais compatível com a luta por uma escola básica de qualidade e acessível ao maior número de pessoas”.

Considerando que são indicados pelos poderes públicos locais, os gestores escolares não são efetivos, pois estão sujeitos às mudanças políticas que possam vir a ocorrer no nível local, como é percebido na fala da entrevistada Camila:

no Caixa Escolar não, são só os funcionários da escola, os funcionários efetivos. Geralmente, o presidente é o diretor da escola... Mas aí eu até falei com [suprimido]: “é preferível você colocar aqui uma pessoa efetiva, porque diretor é um cargo passageiro, hoje está, amanhã não está” (Camila).

Diante da fala da implementadora Camila, que é vice-gestora, verifica-se que as estratégias utilizadas para a ocupação dos membros do Caixa Escolar, quanto à indicação do gestor, são ainda mais restritas. Na opinião da implementadora, os cargos do Caixa Escolar deveriam ser ocupados apenas por funcionários efetivos, já que a direção está suscetível a abruptas mudanças, tendo em vista que pode ser alterada a qualquer momento pela administração pública municipal.

Segundo Meyers e Vorsanger (2010), o fato de os implementadores locais, os burocratas de nível de rua, não serem acompanhados nessa implementação pelos órgãos públicos possibilita a ocorrência de transtornos na execução das atividades durante o processo, como também pode ser percebido a partir da entrevista de Emília.

É indicação e talvez se fossem pessoas que já são da escola e você conhece, que já é efetivo, aí, quando trocar, você já sabe que pode dar prosseguimento naquilo que estava realizando, sabe... ao ponto, que quando é nomeado, não sabe o que o outro fez e fica aquela bagunça... E quando você está acostumado no ritmo daquela pessoa, tem que trocar para outro (Emília).

A implementadora Camila aborda a questão da participação dos pais no Caixa Escolar:

aí é com o presidente do Caixa Escolar, né... Com os pais, é impossível, não tem como você chamar e colocar os pais dentro da escola para definir o que vai comprar de material! (Camila).

Lück (2006) apresenta o conceito de gestão educacional em relação à nova concepção, modificado em 1990, que quebra os paradigmas em relação à administração escolar e abarca a gestão no viés de um aporte para promoção de maior participação da sociedade em busca da qualidade na educação no país.

De acordo com Santos e Silva (2018), é um desafio estabelecer a participação da comunidade escolar na gestão dos recursos financeiros advindos do PDDE. Essa não participação compromete a gestão escolar na busca pela participação democrática

No caso específico das escolas pesquisadas em Mariana, a não participação da comunidade escolar fica evidente; não apenas a participação dos pais, mas sobretudo dos próprios profissionais que ali se encontram. O receio em assumir a responsabilidade na composição do Caixa Escolar, na gerência de um recurso financeiro advindo do PDDE, assola os profissionais devido a fatores que o programa carrega.

Esse programa se relaciona a vários aspectos que intervêm e permeiam a gestão escolar, como: autonomia, descentralização, implementação, burocracia. Esse último sendo o mais enfatizado pelos entrevistados como efeito que influencia os agentes na não participação efetiva na implementação desse programa na escola.

Considerando isso, compreende-se que a ausência ou a pouca participação dificulta nos processos no interior da escola ao implementar uma política educacional, como é o caso do PDDE. Esse programa poderia servir de instrumento para diálogo, intervenções pedagógicas, mas é repelido pelos profissionais por ser considerado burocrático.

Refletir sobre a importância da gestão educacional no Brasil, no contexto das políticas públicas voltadas para a educação, reforça ainda mais a participação dos atores locais como peças-chave na implementação dessas políticas, mesmo sendo vulneráveis a sofrerem interferências ruidosas em seu papel desempenhado, por fatores externos ou por seus próprios interesses. Oliveira (2019) nos alerta sobre a ação pessoal dos sujeitos que implementam as políticas públicas. Para ele, a subjetividade, as atitudes, os comportamentos, as decisões desses sujeitos, assim como suas ações interpretativas e discricionárias, definirão como tais políticas serão implementadas.

Atualmente, a tônica sobre a qualidade do ensino ofertado nas escolas públicas brasileiras tem se tornado o esteio de discussões que circundam a gestão educacional. Paschoalino (2017) nos traz a contemporaneidade do tema. Para a autora, o desafio lançado nas discussões atuais é a cobrança por resultados e o melhoramento nos índices que indicam o desempenho escolar. Afinal, a responsabilidade pelo fracasso e/ou pelo sucesso da educação é transferida para o nível local: a escola.

Nesse âmbito, podemos destacar a autonomia com que os implementadores devem desempenhar a gestão do PDDE na escola. Por meio dela, esses atores ganham confiança na atuação dos seus afazeres e se sentem parte integrante na tomada de decisões concernentes à condução da política pública no ambiente escolar.

Para Oliveira (2014), a autonomia desses personagens pode determinar o sucesso da implementação de políticas públicas educacionais, uma vez que conseguem identificar as especificidades vividas no dia a dia da escola. Nesse sentido, o desconhecimento sobre o PDDE restringe ainda mais a certeza dos implementadores de que podem agir de maneira autônoma quanto à condução dessa política na escola. No que se refere a tal autonomia, as implementadoras Stela e Marcela afirmaram que:

sempre que necessário, sempre que chega verba, quando finaliza o gasto da verba também a gente recorre à secretaria (Stela).

[...] não teve a prestação de contas... A prestação de contas nós fizemos este ano, até fui lá e nós fizemos com a [suprimido], mas... esse atraso gerou uma multa que a escola teve que pagar. E essa multa a gente nem pode usar o dinheiro do PDDE para pagar (Marcela).

Como percebido acima, a falta de informação quanto ao Programa implica na autonomia e numa gestão do PDDE que podem acarretar problemas graves, como o bloqueio de recursos a serem repassados pelo programa. No entanto, os implementadores não detêm todo o conhecimento para implementar o PDDE. Desse modo, sentem-se inseguros diante da burocracia existente na execução do programa no contexto escolar.

As consequências negativas devido à falta de formação ou informação sobre o programa, de forma geral, causam transtornos e podem ser irreparáveis para a escola. Tal fato poderia ser solucionado se houvesse mais apoio, esclarecimentos, se formações fossem realizadas. Embora o governo federal designe, mesmo que muitas vezes indiretamente, ao município essa responsabilidade de acompanhar a implementação do PDDE, essa responsabilização sobrecarrega o município e, conseqüentemente, não há efetivação de um acompanhamento eficiente.

O acompanhamento da implementação de uma política educacional é fator indiscutivelmente necessário para conhecer e reconhecer a realidade desses implementadores. O PDDE é uma política educacional que gerencia recursos financeiros na ponta, onde tudo acontece com efeitos e resultados, desejáveis ou não.

A burocracia pode ser entendida por um conjunto de normas, processos e/ou procedimentos com o objetivo de dar celeridade e de aumentar o desempenho das

organizações. Weber (1982), tido como “pai” da teoria burocrática, nos estudos da teoria da administração derruba os mitos que envolvem a burocracia. Ao contrário de quem pensa em lentidão e atraso de processos, ele explica que a burocracia em si é a melhor forma de organizar o andamento das atividades desempenhadas por determinada organização.

As falas dos implementadores Valtair, Emília e Stela se referem à percepção desses atores quanto ao processo burocrático de condução da gestão do PDDE.

Eu acho assim, que a verba deveria ser um valor maior e dar mais autonomia para as pessoas utilizarem essa verba sem muita burocracia, porque é isso que trava um pouquinho, né? (Valtair).

É, uai! Você tem que sair sempre para resolver questões de banco, fica lá e é uma burocracia e, toda hora, você tem que voltar por causa de uma coisa que dá errado... Nossa! Por isso que eu não gosto de me envolver nessa parte (Emília).

Não sei se eles têm medo é de reunião, fora do horário de trabalho, ou de ter algum trabalho, ou de ter algum trabalho de ter que ir em banco, pegar extrato, fazer orçamento... Porque dá trabalho, né? (Stela).

A burocracia é compreendida diante das falas do Valtair, da Emília e da Stela como negativo para os processos da implementação da política educacional, indo na contramão da teoria defendida por Weber (1982). Para os implementadores entrevistados, a burocracia é vinculada a dificuldades na resolução de uma demanda vinculada ao programa.

Observa-se, ainda, por meio dessas falas, que tal processo assusta esses implementadores. O fato ocorrido com o entrevistado Carlos pode explicar o receio na participação das atividades do Caixa Escolar:

mas, praticamente, sinceramente, a maioria não gosta, porque é uma responsabilidade, principalmente por causa do CPF, porque você está com o CPF vinculado a uma empresa. Eu passei por uma situação delicada, que eu fui saber por que, era porque meu CPF estava vinculado ao PDDE e não havia feito imposto de renda jurídico (Carlos).

Posto isso, compreendemos que questões burocráticas e necessárias para o controle social na administração pública causam inquietações e transtornos daqueles que lidam com os processos. A “burocracia é dotada de feições legais fixas, regidas por leis ou normas administrativas; apresenta hierarquia organizada monocraticamente”(CARNEIRO, 2017, p. 854), dessa maneira, não se pode afirmar que burocracia é sinônimo de eficiência, devido à rigidez, às regras que estão relacionadas aos processos e atreladas àqueles que implementam a política pública.

Ao analisar os fatos descritos acima, percebemos que programas como o PDDE geram mais trabalho e controle, além de gerar mais responsabilidade, inclusive por parte dos implementadores. Nesta perspectiva, Ball (2016) afirma que esses implementadores constituem agentes que exercem influência e possuem responsabilidades sobre a política educacional local.

Referindo-se às suas práticas de atuação, a vice-gestora Camila esclareceu que:

é impossível, em uma escola deste tamanho, você acionar Colegiado para resolver o que vai comprar para a escola! Imagina! Cada pai dando um pitaco, falando... Na verdade, eu estou te falando o que acontece em todas as escolas... porque é muito complicado. Porque, por exemplo, na festa junina, nós arrecadamos 6.000 reais de lucro, aí nós perguntamos o que estava precisando e colocam tanta coisa que é particular, que não tem como você atender, que você acaba vendo o que a escola está precisando. A escola tem um Datashow, dois prédios, então vamos comprar mais um Datashow porque vai atender os dois prédios. Está precisando de microfone? Então vamos comprar microfone para atender.

[...]

Sim. Porque nem todo mundo assume uma vice-direção e não precisa entender nada... Porque quem tem que fazer tudo é o vice-diretor.

[...]

Sim, [...] mas, por exemplo, eu posso deixar, porque os diretores também precisam de autonomia para resolverem algumas coisas, porque algumas coisas são internas.

[...]

Aí é com o presidente do Caixa Escolar, né? Com os pais é impossível, não tem como você chamar e colocar os pais dentro da escola para definir o que vai comprar de material!

[...]

No Caixa Escolar não, são só os funcionários da escola, os funcionários efetivos. Geralmente, o presidente é o diretor da escola... mas aí eu até falei com [suprimido]: “é preferível você colocar aqui uma pessoa efetiva, porque diretor é um cargo passageiro, hoje está, amanhã não está”

[...]

Sim. Porque as pessoas não querem pegar essa responsabilidade [...] Porque... não recebe para isso!

[...]

É feita em conjunto, porém, se você olhar tudo o que... a escola tem mais de 60 funcionários, então, se você olhar prioridades, aí você não consegue resolver. Aí quando a gente se senta, como sentamos, eu, [suprimido], aí a gente analisa e vê qual a melhor maneira para poder... o que é essencial, o que é prioridade e o que não é.

[...]

É feita através de eleição, só que, muitas vezes, eleição não funciona, né? [...] Então você vai por indicação. Você chega, conversa, pergunta se a pessoa aceita e faz o que não é correto, mas, se você colocar para eleição, ninguém quer (Camila).

As falas de Camila vão de encontro à gestão participativa e ao objetivo do PDDE na prática da gestão democrática na escola, embora a escola tenha ganhado ao passar dos anos, com a democratização do ensino, certa autonomia para administrar e tornar a gestão participativa nos processos decisórios; como, por exemplo, na utilização dos recursos financeiros, além da participação dos implementadores “especialmente no planejamento,

eexecução e avaliação das atividades e também no exercício da autonomia pedagógica, administrativa e financeira do sistema de ensino” (FRANÇA, 2005, p. 140). Esse seria o resultado esperado na implementação de uma política educacional, contudo, há uma distância entre a teoria e a prática.

Esse distanciamento entre teoria e prática pode ser confirmado e reforçado pelas percepções dos implementadores Marcos, Emília, Virgínia e Valtair:

Não. Porque já tinham vencido, né? Eu acho que são dois anos ou dois anos e meio... Aí a gente foi atrás das pessoas, né? A gente tem que candidatar e tudo mais, mas ninguém queria. É responsabilidade, né? E eu não poderia pegar o papel de presidente do Caixa Escolar, porque, como eu havia dito, eu estou de passagem (Marcos).

Ah... Eu não atendo muito para essa questão que é mais financeira da escola não... Eu não fico muito atenta. Como eu te falei, eu fui colocada, sem perguntarem se eu queria ou não, então, eu estou mais é de gaiato nessa... nessa parte aí.

[...]

É, uai! Você tem que sair sempre para resolver questões de banco, fica lá e é uma burocracia e toda hora você tem que voltar por causa de uma coisa que dá errado... Nossa! Por isso que eu não gosto de me envolver nessa parte.

[...]

Posso ser sincera? Eu acho que ninguém sabe disso. Essas coisas acho que não são nem passadas para os funcionários, comentadas e nem nada (Emília).

A gente... tem lá... eu não vou saber te responder, mas eu sei que o presidente arca com as questões legais, o tesoureiro, junto com ele, eles respondem, mas tem a secretária que fará a ata, e tem as outras que eu não vou... particularmente, te dizer o que é não (Virgínia).

Porque foram feitos vários convites e nem todos aceitaram. Porque realmente é um trabalho árduo, você tem que estar ali na prestação de contas o tempo todo, é o seu nome que está em jogo.

[...]

No início foi feito o convite. Todos foram convidados, todos os funcionários efetivos foram convidados e não precisou de ter uma eleição... Foi feito o convite às pessoas que estavam certas de que tinham o perfil certo para fazerem parte do Caixa Escolar (Valtair).

Nesse sentido, a implementação de uma política educacional, como é o caso do PDDE, requer articulações nos diferentes entes da federação. A efetividade da implementação acontecerá mediante participação da escola enquanto comunidade escolar que se intui por: professores, pais, funcionários de modo geral e alunos. Além disso, é primordial a articulação com a sociedade civil, com os agentes locais e com os representantes da esfera da administração pública, dos níveis governamentais. (LOPES, 2012, p. 35).

6.3 Percepção sobre o uso do dinheiro do PDDE e práticas de atuação

Esta seção será dedicada a apresentar o financiamento da educação no município de Mariana (MG) por meio de recursos federais vindos do PDDE, que, em sua essência, marca o maior passo da descentralização de recursos da União destinados a programas educacionais diretamente repassados às escolas de todo o país.

O PDDE tem como fonte de recursos o salário-educação, contribuição recolhida das empresas em geral e de entidades públicas e privadas vinculantes do regime geral da previdência social. Adrião e Peroni (2007) compreendem o PDDE como importante no que se refere à transparência dos repasses financeiros destinados às instituições de ensino por meio do salário-educação. Essa transparência, a partir dos dados referentes aos repasses, é prevista pela legislação brasileira, no artigo 212 da CF (BRASIL, 1988), e dá maior visibilidade aos cidadãos. Assim, a legislação brasileira explica o financiamento da educação da seguinte maneira:

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

§ 1º. A parcela de arrecadação de impostos transferida pela União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, ou pelos Estados aos respectivos Municípios, não é considerada, para efeito do cálculo previsto, neste artigo, receita do governo que a transferir (BRASIL, 1988).

Diante do financiamento da educação, há uma questão que nos chama atenção, que é o Pacto Federativo, que se relaciona ao que cabe ao Estado, à União, ao Distrito Federal e aos municípios. Houve uma sobrecarga aos municípios, porque mesmo escolas que antes eram estaduais tornaram-se municipais. Além disso, há uma maior demanda referente à expansão da Educação Infantil, cuja responsabilidade de ampliação fica a cargo dos municípios.

A capacidade estatal está relacionada à capacidade fiscal, pois por meio dos impostos que são pagos pela sociedade, esses serão transformados em recursos financeiros para a aplicabilidade das políticas públicas. É por meio das transferências que há a implementação da política educacional, pois ela acontece mediante investimento. A União detém mais recursos financeiros porque tem mais capacidade e possui uma receita de arrecadação maior que os entes federados. Posto isso, os municípios possuem uma arrecadação menor e ficam sobrecarregados para subsidiar as demandas locais. Dessa maneira, as políticas educacionais

auxiliam os municípios com o intuito de reparar possíveis fragilidades quanto à exclusão social.

O PDDE é um dos programas de financiamento da educação no Brasil que têm por objetivo possibilitar que as instituições de ensino possam, mediante o repasse financeiro, de forma suplementar, realizar a autogestão e, com isso, auxiliar na infraestrutura e nas questões pedagógicas que visam à melhoria da qualidade do ensino nesses locais.

Esse programa permite desenvolver a autonomia dentro das escolas, ao passo que o recurso financeiro é transferido pelo FNDE diretamente às UEx, que é considerada “entidade de direito privado, sem fins lucrativos, representativos da comunidade escolar (Caixa Escolar, Conselho Escolar, Associação de Pais e Mestres etc.), responsável pelo recebimento e execução dos recursos financeiros recebidos pelo FNDE” (BRASIL, 1997).

Um ponto percebido nas literaturas analisadas nesta pesquisa é que a nomenclatura utilizada, UEx, pode ser dada ao nome de Colegiados Escolares e Caixas Escolares, sendo esta última atribuída em referência ao órgão gestor de recursos financeiros aplicados às escolas de Mariana (MG). Nos dois nomes dados, é importante reafirmar que a membresia desses órgãos deve ser formada por gestores escolares, professores, pedagogos, agentes escolares, pais, alunos e comunidade escolar de modo geral.

Porém, Adrião e Peroni (2007) compreendem que há uma separação quanto às questões financeiras e pedagógicas dentro das escolas. Os autores afirmam que as Caixas Escolares têm uma maior visibilidade nas escolas, devido às questões referentes aos recursos financeiros a elas dirigidos, pois detêm responsabilidade quanto às decisões e ao planejamento referentes à utilização dos valores repassados. Por sua vez, em relação aos colegiados escolares, identificam menor valorização e a eles são associadas questões político-pedagógicas, o que pode ser considerado menos importante que os recursos financeiros (ADRIÃO; PERONI, 2007).

Na escola foi identificado que há falta de participação do colegiado escolar na discussão das questões político-pedagógicas, mas se priorizam os recursos financeiros, todavia sem realizar um planejamento para a utilização dos recursos para atender às questões pedagógicas escolares. Nessa perspectiva, tornam-se órgãos representados por seus atores implementadores na responsabilidade de gerir os recursos, elaborar as estratégias de utilização, de aplicação e de prestação de contas. Alinhado a essa visão, o Estado promove a autonomia, porém exige transparência para a continuidade do repasse dos recursos de forma direta às escolas.

A escassez de recursos para atender às estruturas físicas e pedagógicas da escola chama-nos a atenção para a responsabilização da escola, como ente público, que deve subsidiar e acompanhar o que é necessário para elas. Sabe-se que não cabe somente ao município, mas ao Estado a responsabilidade pelo cumprimento legal, como previsto na Constituição Federal (BRASIL, 1988), em relação à transferência de recursos e por uma educação pública de qualidade a todos os cidadãos.

Nesse sentido, o PDDE alicerça a aplicação de recursos no ambiente escolar, dividido em custeio e bens de capital. Para realizar de forma correta a utilização do recurso de custeio e capital, o manual do PDDE, publicado em dezembro de 2018 pelo FNDE, e a Portaria n.º. 448, de 13 de setembro de 2002, da Secretaria do Tesouro Nacional, serviram como fonte de informação para sanar as dúvidas dos implementadores quanto à utilização dos recursos financeiros desse programa.

O Quadro 6 apresentou, no período entre 2018 e 2019, os valores aplicados pelo PDDE em todas as escolas e creches municipais de Mariana (MG) em custeio e em bens de capital. Em 2018, foram gastos R\$ 137.134,00 em custeio e R\$ 38.256,00 em bens de capital. Já em 2019, foram gastos R\$ 43.236,00 em custeio e R\$ 44.004,00 em bens de capital.

Observados os gastos realizados em consumo e em bens de capital em 2018, os investimentos realizados pelas Caixas Escolares em consumo foram substancialmente superiores aos investidos em bens de capital. Tal fato se justifica, pois, até 2018, os implementadores acreditavam que o percentual a ser gasto em custeio e em bens de capital era engessado.

Verifica-se, por meio da fala dos implementadores Valtair, Stela e Marcela, suas percepções sobre o uso do dinheiro do PDDE:

Isso! Até porque tem aquela porcentagem, de você X% de material permanente e X% de material de consumo. [...] Eu acho que eles deveriam mudar esse critério, porque, de repente, você tem uma necessidade de material permanente e você não pode usar aquela porcentagem. E vice-e-versa, o material de consumo também... poderia ter uma necessidade ali, por exemplo, folha, que falta muito... Uma demanda que a prefeitura não consegue suprir nas escolas... então, poderia usar esse valor para comprar folha... umas coisas assim [...]. Isso já vem definido pelo próprio FNDE. O que você pode gastar e o que você não pode. 80 e 20 [%]... já vem estipulado por eles (Valtair).

Não, já vem, né... Na norma, é uma norma. 80% pode ser gasto com custeio, né, e 20% com material permanente (Stela).

[...] mas, por exemplo, às vezes, a gente precisa realmente de um arquivo, a gente precisa de uma cadeira, a gente precisa de uma mesa, precisa de uma tinta para pintar a escola e são coisas mais caras e que a porcentagem para esta verba é menor.

E a gente tem que trabalhar direitinho com a porcentagem, porque, senão, depois, a gente não consegue prestar contas (Marcela).

Percebidas as falas dos implementadores Valtair, Stela e Marcela, os três acreditam que o percentual que pode ser gasto em consumo e em bens de capital é fixo. Porém, de acordo com a Resolução/CD/FNDE n.º. 10, de 18 de abril de 2013, em seu artigo 11, estabelece-se que os implementadores, a partir do sistema PDDEWeb, têm até o dia 31 de dezembro de cada ano para informar ao FNDE o percentual que desejam investir em custeio e em bens de capital. Ressalta-se que vale somente o percentual de 80% aplicado a consumo e de 20% a bens de capital caso os representantes do Caixa Escolar não informem de que maneira (percentual) desejam aplicar os recursos.

Ainda sob a luz do Quadro 6, os dados nos trazem duas informações importantes. A primeira é a queda dos valores recebidos do ano de 2018 para 2019, e a segunda é a quase equiparação dos investimentos realizados pelas Caixas Escolares em consumo e em bens de capital em 2019.

As quedas nas receitas recebidas pelas Caixas Escolares, em 2019, justificam-se devido a pagamentos indevidos realizados no ano de 2015, de acordo com a percepção da técnica da Secretaria de Educação, Cecília:

é. Aí o recurso... inclusive este ano, nós não recebemos a primeira parcela porque foi um valor indevido em 2015, aí caímos em malha fina, onde essas multas que já estavam vindo sendo arrastadas desde lá atrás, os Caixas estavam inadimplentes e o FNDE acabou fazendo o depósito. E agora, só em 2019, que foi feita essa análise, que os fundos fizeram essa análise para... e viu que foi pago indevido... aí o que ele fez... o governo reteve a primeira parcela do recurso [...] (Cecília).

Dessa forma, ao constatar o equívoco, o FNDE reteve a primeira parcela das Caixas Escolares, o que impactou fortemente no recebimento dos recursos pelas unidades executoras.

Continuando a análise do Quadro 6, como já mencionado, os valores despendidos em consumo e em bens de capital praticamente se equipararam no ano de 2019, período em que a SEMED de Mariana (MG) passou a contar com uma consultoria educacional que teve, entre seus papéis desenvolvidos dentro da pasta, o de orientação aos implementadores das Caixas Escolares sobre a possibilidade de optarem pelo percentual que desejavam aplicar em cada tipo de investimento.

Ainda sobre a percepção do uso do dinheiro, os implementadores Carol, Cecília, Stela, Emília e João afirmam que:

aí chegou o dinheiro e a gente monta uma reunião com os conselhos e informa: “chegou tanto”. [...] E sempre o Conselho fala para colocar numa caixinha e avisar para os professores e funcionários para ver o que a gente pode gastar, aí deixa uma semana essa caixinha ou alguém avisa, e eles trazem para a gente aqui, e tem que atender ao que é prioritário e deve ser atendido (Carol).

É. Aí o recurso... inclusive este ano, nós não recebemos a primeira parcela porque foi um valor indevido em 2015, aí caímos em malha fina, onde essas multas que já estavam vindo sendo arrastadas desde lá atrás, os Caixas estavam inadimplentes e o FNDE acabou fazendo o depósito. E agora, só em 2019, que foi feita essa análise, que os fundos fizeram essa análise para... e viu que foi pago indevido... aí o que ele fez... o governo reteve a primeira parcela do recurso, então os Caixas... só tiveram dois Caixas meus que receberam, porque, na época, como eles abriram depois... demorou até a abertura desses Caixas [...] que receberam o recurso correto, a primeira parcela... os demais meus, de 24 só duas receberam... os demais todos (Cecília).

Não tem uma frequência assim [...] essas reuniões, elas são feitas assim, sempre que a gente sabe que tem um dinheiro na conta, depositado, a gente se reúne com os membros. E aí, né, passa para eles a quantia que foi depositada, mostra os extratos. A gente procura trabalhar com muita transparência. E aí a gente decide juntos o que comprar (Stela).

Também não sei te informar. Não sei nada disso... A única coisa que eu sei é que eu tenho que ir lá no banco, forneço a minha assinatura, não sei mais o quê... É só isso que me passaram, mais nada! (Emília).

Aí o dinheiro fica lá e esse dinheiro a gente gasta quando é uma emergência. Vamos supor, agora nós tivemos que gastar com a Mostra Literária. Nós mandamos a lista para a secretaria, só que eles atenderam em poucas coisas. Então, nós tivemos que gastar para os professores terem o material, que chegou até hoje, para a apresentação sábado. Então, é assim, na emergência que gasta! Se não tiver aquela emergência, nós não vamos gastar ele de imediato não (João).

Isso! Vamos supor, se chegar 10 mil aqui hoje e eu vou gastar os 10 mil, *puf!* Aí, quando chegar o mês que vem e eu preciso comprar um caixa de folha, eu não tenho o dinheiro, aí você tem que gastar ele na emergência, não no dia a dia, ou vou gastar tudo de uma vez. Ah! Estamos precisando de um caixa de som, e o dinheiro está lá, nós não usamos ainda, porque nós estávamos tentando consertar a nossa aqui. Como diria, não precisava de mexer com esse dinheiro do PDDE. Na minha opinião, ele deveria servir para uma emergência, porque aí, na hora da emergência, você só tem aquele ali para te segurar (João).

Muito grande! Você não consegue... Se você gastar o dinheiro todo de um ano, em uma semana, você vai ficar o resto dos meses todos sem o dinheiro... aí na hora que pintar uma emergência pesada aí, alguma coisa para fazer que seja rápida (João).

No campo de investimentos de consumo e/ou bens de capital, os recursos do PDDE aplicados dentro das escolas de Mariana (MG) podem ser compreendidos como um “braço direito” no auxílio da gestão do ambiente escolar. Isso se deve ao grande espaço de autonomia deixado pelas regras dessa política educacional, e pode ser percebida a aplicação em questões estruturais, materiais e pedagógicas na escola. Segundo as percepções dos implementadores Virgínia, João e Stela,

a gente olhou a necessidade imediata. A escola passou por uma reforma, mas tiveram que retirar as cortinas. As cortinas não estavam boas, algumas rasgadas e a gente tinha uma com *blackout*, que esquentava muito as salas e sala sem ventilador... porque, no verão, é bem quente a sala e sem ventilador. Então, foi perguntado para os professores o que eles precisavam e deram as sugestões e aí prevaleceram essas questões, a cortina, por causa do sol, agora no verão, e o ventilador (Virgínia).

Vamos supor, agora nós tivemos que gastar com a Mostra Literária. Nós mandamos a lista para a secretaria, só que eles atenderam em poucas coisas. Então, nós tivemos que gastar para os professores terem o material, que chegou até hoje, para a apresentação sábado (João).

Prefeitura nos cedeu a mão de obra, então estamos pintando a escola, reformamos carteira, a gente comprou o mobiliário para o refeitório, porque os meninos comiam em pé, não tinha mobiliário de refeitório, mesas de professores, não tinha [...] (Stela).

De maneira geral, a utilização dos recursos pelos implementadores do PDDE, no município de Mariana (MG), nem sempre está alinhada com as práticas estabelecidas pelos manuais do PDDE, porém isso pode ser entendido como um mecanismo de defesa do gestor e/ou de soluções rápidas no ambiente escolar, que se contrapõe à lógica gerencial e participativa pelos profissionais da escola, bem como da comunidade (entendida como os pais e a família) escolar. A fala do implementador João, diretor de uma das escolas pesquisadas, nos leva a crer que ele, monocraticamente, opta por economizar os recursos do PDDE para eventuais emergências:

então, é assim, na emergência que gasta! Se não tiver aquela emergência, eu não vou gastar ele de imediato não (João).

Nos depoimentos a seguir, obtidos pelas entrevistas dos implementadores Marcos e Stela, respectivamente, fica evidente a importância do dinheiro para a escola e a eficiência do recurso, uma vez que o aporte repassado diretamente à UEx da instituição da qual faz parte desvencilha-se das burocracias existentes no município:

Essa questão desse dinheiro, do PDDE que vem para as escolas, eu acho muito importante, porque, muitas vezes, principalmente para o município... não é assim, não é chegar lá no município e falar assim: “eu estou precisando disso”. Muitas vezes, não vem. Então, essa verba, que vem, é essencial (Marcos).

O PDDE, para a escola, para a gente, enquanto escola, ele é muito importante, porque muitas coisas a escola precisa e, às vezes, a gente não consegue, a Prefeitura não fornece. Então é o momento de a gente adquirir aquilo que é bom para os alunos, né? No caso, sempre voltado pensando nos alunos, a aquisição de tudo pensando nos alunos (Stela).

Embora os recursos destinados pelo PDDE às Caixas Escolares sejam vistos como importantes no desenvolvimento da gestão dentro das escolas e tenham o objetivo de suplementar as necessidades básicas vividas dentro das escolas, as implementadoras Emília e Cecília nos chamam a atenção sobre a insuficiência dos recursos.

[...] não é aquela coisa! Dá para uma coisa ou outra, mas eu acho que poderia ser mais. Gasta muito! Principalmente com uma escola como esta (Emília).

Sim... porque eu acho assim, que, por ela ser grande, o município ou a secretaria dão aquele suporte ali e a escola amplia... é com pintura e tal... agora, uma escola lá no distrito, lá longe! Ela recebe dois mil reais! O que ela vai fazer com dois mil reais?! Não tem como ela... assim... trabalham! A gente vê o desenvolvimento deles trabalhando até muito! Fazendo muito com pouco... mas, é uma realidade assim, que precisa ter essa visão (Cecília).

As percepções, principalmente da implementadora Cecília, no que tange ao repasse dos recursos do PDDE para as escolas da zona rural, de que eles são insuficientes confirmam um dos critérios para a valoração do repasse às escolas: o número de alunos. Ainda nessa perspectiva, fica evidente o quanto esse critério prejudica as escolas menores, pois, como recebem menos recursos, devido ao número reduzido de alunos, essas instituições ficam limitadas na realização de investimentos para a melhoria da qualidade da educação dentro de seus portões. Essa percepção choca-se diretamente com o próprio PNE (2014 a 2024) que, entre as suas metas estabelecidas, pontualmente a terceira, tem como objetivo superar as desigualdades educacionais.

Conforme apresentado na análise dessa dimensão, o PDDE torna-se essencial para o desenvolvimento da qualidade do ensino dentro das escolas. Na visão dos implementadores, os recursos do programa assumem posição de destaque para custear importantes necessidades vividas pela escola, e “o investimento na educação é relevante para a superação do quadro dramático de pobreza, violência e injustiça social que vivenciamos no Brasil” (CAMPOS, 2010, p. 63).

6.4 Percepção sobre a relação entre a Escola e a SEMED na implementação e nas práticas de atuação

Nesta seção, será dedicada especial atenção à relação vivida entre os membros representantes dos Caixas Escolares e os responsáveis pela execução do PDDE dentro da SEMED.

Primeiro, é necessário compreender que os atores locais entendidos como “burocratas de nível de rua” (LIPSKY, 2019) são aqueles que se encontram nas escolas, ligados diretamente à implementação da política pública, que tomam decisões, possuem influências e criam estratégias (BALL, 2016). Há, ainda, aqueles denominados “burocratas de médio escalão”, que são os servidores de cargos comissionados que atuam em locais estratégicos na administração pública, os servidores da SEMED, que acompanham as políticas formuladas pelos burocratas de alto escalão (CAVALCANTE; LOTTA, 2015).

Oliveira (2019) traça um novo panorama sobre a implementação de políticas educacionais no ambiente escolar. Para o autor, a escola passa a assumir papel protagonista nas decisões da gestão escolar, em que os diversos atores, individualmente ou coletivamente, tomam decisões que irão nortear a política educacional percebida na ponta, ou seja, o efeito ocasionado e sentido pelos viventes do dia a dia escolar, sendo eles gestores, pais, alunos e demais profissionais da educação.

Nesse sentido, podemos compreender que a autonomia dada pelo Estado às escolas incorreu diretamente no resultado colhido na gestão escolar. Essa responsabilização, também entendida por *accountability*, é o momento em que o governo transfere aos atores locais o papel de nortear, implementar e se responsabilizar pelos resultados esperados em relação à implantação de uma política pública educacional.

Atinente a isso, essa transferência de responsabilidades aos atores locais pode gerar uma série de ruídos, tendo em vista que esses atores implementadores podem incorrer em interferências internas e externas, desejos e aspirações pessoais.

Mainardes (2018) nos traz justamente uma compreensão sobre esse aspecto. Ao implementar uma política pública educacional, deve-se levar em consideração que as ações dos implementadores podem ser carregadas por influências vividas no ambiente no qual eles se inserem. Para o autor, esse cuidado deve ser muito bem pensado e praticado, pois, do contrário, corre-se o risco de obter resultados e efeitos inversos ao objetivo de origem de uma determinada política pública educacional.

No município de Mariana (MG), influências provocadas pela atmosfera política são fortemente percebidas, uma vez que os cargos de gestor escolar são preenchidos por meio de indicação política advinda dos gabinetes do poder executivo local, ao contrário do que é proposto por Paro (2003), que recomenda as eleições para os cargos de gestor escolar, sendo o melhor meio de garantir a participação e a transparência na condução da escola.

Todavia, os gestores não detêm conhecimentos suficientes para desempenhar seu papel diante das demandas do PDDE. Assim, entendem ser papel do técnico da SEMED

informá-los e dar suporte no que tange ao programa, além de deixarem explícita uma certa inquietação quanto à espera para ser atendido na secretaria. Isso é evidenciado por meio da percepção da implementadora Stela:

que eles viessem mais vezes à escola e nos dessem esse apoio aqui dentro da escola, porque, para a gente ir na secretaria, é muito difícil. Além da perda de tempo, a gente tem que ficar esperando para ser atendido, a gente chega e a pessoa está ocupada com outras coisas e, a partir do momento em que ele vai à escola, ele está focado só naquilo, está só para aquilo (Stela).

Todas essas interferências e/ou influências causam efeitos na implementação da política na escola. As relações entre aqueles atores que se encontram na escola e aqueles que estão fora dela, neste caso na SEMED, geram inquietudes. Ademais, percebe-se, pela voz da implementadora, a dificuldade que ela encontra ao sair do seu ambiente escolar e ir até a secretaria para resolver problemas do programa. Pode-se entender que a rotina da escola é dinâmica, e que o programa, somado a isso, causa interferências nesse lugar.

Quanto à percepção da implementadora Juliana, podemos, mais uma vez, observar a necessidade que sente de mais suporte para a implementação da política educacional.

Hum... A dificuldade que eu tenho é não ter um suporte, né? [...] Seria assim, em relação à capacitação para a gente ficar mais por dentro do programa... falta assim uma capacitação mesmo! Porque a gente teve a da secretaria, mas não foi... foi só um dia mesmo, para esclarecer, mas não foi uma capacitação assim, como diz assim (Juliana).

A implementadora Virgínia percebe uma falta de preparo da técnica que se encontra na SEMED, por mais que reconheça o esforço que ela faz para resolver as demandas do programa.

Não. Porque ela também tem as dúvidas da gente, então, eu acho que, para trabalhar à frente, deve ser uma pessoa que tem que entender... ela se esforça, a gente vê que é uma pessoa esforçada, mas eu acho que falta um pouquinho mais de preparo. Da mesma forma que falta para a gente. Eu acho que... não sei se há um curso, eu acho que nós mesmo, membros do Colegiado, teríamos que ter um... (Virgínia).

Para Moreira (2012), a implementação de políticas públicas emerge junto a várias necessidades, entre elas, a formação dos gestores, para que, de maneira dinâmica, possam se sentir confortavelmente responsáveis pela execução, pela operacionalização e pela gestão de políticas públicas educacionais que irão incidir diretamente na qualidade do ensino. Essa

necessidade é expressa pela entrevistada Emília que, ao ser questionada sobre a formação como gestora do PDDE, disse:

eu acho que deveria haver mais cursos, mais orientações para a gente, porque houve a necessidade de todos os presidentes e tesoureiros do Caixa Escolar... sentiram essa necessidade... então, por isso que teve esses cursos para nós, essa orientação... mas, assim, teria que ser feito com mais frequência... porque as mudanças acontecem o tempo todo (Emília).

Nesse contexto, muitas coisas podem estar envolvidas nessa relação. De acordo com Oliveira (2019), os atores da política educacional possuem crenças, interesses, discricionariedade. Esses elementos podem fazer com que as intenções de resolver ou não a situação daquele que os procura não necessariamente estejam ligadas à falta de conhecimento, e sim à decisão e à escolha dos seus próprios interesses.

Diante da fala da técnica da SEMED, percebe-se o seu posicionamento diante dos gestores e dos presidentes do Caixa Escolar. Ela também acredita na importância da capacitação quanto ao programa, contudo, é evidenciada uma tensão existente nessa relação com os demais atores.

Focar assim... em capacitação mesmo de prestação de contas. Porque o que eu vejo é todos os presidentes e diretores perdidos com prestação de contas... preenchimento da planilha do FNDE, que você pode falar mil vezes, mas, mil vezes eles não entendem... assim... eu não sei qual é a dificuldade, mas eles têm muita dificuldade (Cecília).

O papel da escola diante da descentralização dos recursos por meio do programa permite repensarmos sobre a formação desses profissionais que têm de se adaptar para fazer a gerência desses recursos. Essa nova identidade que a escola tem requer várias mudanças e organização para que a política educacional possa ser implementada buscando observar toda legislação, normas e regras existentes para a aplicação. Contudo, os profissionais que ali se encontram sentem dificuldade e falta de preparo para realizar tal função.

A responsabilização remetida ao município também ganha forma de um programa federal que se insere no nível local. Em nenhum momento das entrevistas realizadas foi remetida ao governo federal a responsabilidade para que pudesse oferecer mais suporte, formação, mas sim à prefeitura, por meio da SEMED, conforme as percepções dos implementadores Valtair e Carol.

Para a Secretaria da Educação, a gente sugere que traga mais cursos para a gente, para que a gente tenha mais orientação, porque a gente percebe que muitos estão

chegando agora e não têm aquela experiência ainda, não sabem como funciona (Valtair).

Acho que seria mais a parte de cursos mesmo, para estar esclarecendo dúvidas, alertando sobre prazos a serem cumpridos e seria sobre cursos mesmo em termos de orientação (Carol).

Diante das falas acima, percebe-se que há uma grande demanda quanto à necessidade de curso/formação concernente ao programa. Todavia, essa responsabilidade não é exclusiva da SEMED. Na verdade, o Estado, perante os órgãos executores como o FNDE, deveria dar maior assistência aos municípios e às escolas. De acordo com as análises nas escolas municipais de Mariana (MG), há uma falta na observância no nível micro do olhar para a operacionalização do PDDE.

Paschoalino (2018) nos chama a atenção para a formação daqueles que se encontram na gestão escolar, uma vez que o papel do gestor ganha o cenário atual da educação ligado às inovações referentes à tecnologia, que permeiam a inserção das políticas educacionais. Além disso, questões desempenhadas para gerenciar os recursos financeiros se tornam singulares nesse espaço, pois, com conhecimento ou não, o desafio a esses profissionais está posto.

Outro ponto importante na fala da técnica da SEMED, Cecília, nos chama muito a atenção devido ao seu desabafo diante da situação vivenciada entre os demais atores que estão diante da implementação:

Se falar... todos os dias tem um ali... eu lido com eles muito no “zap” [WhatsApp] pelo distrito abranger é... assim... às vezes, por telefone... eles me mandam mensagem e eu vou respondendo, por e-mail às vezes, mas, é mais por telefone mesmo... E, todos os dias, tem um com uma dúvida, todos os dias vai ter um com um problema... Às vezes, fala assim: “ah, não tem problema”... mas tem sim! Tem muito! [...] Dúvidas mais frequentes de gastar o dinheiro! “O que eu posso comprar, o que eu não posso?” [...] aí, entra no site do FNDE, tem uma listagem lá, digita no Google aí, pesquisa, no site do FNDE também tem um manual do pode ser gasto, como é gasto... Mas eles não querem ir lá e ler, eles querem que eu saiba e que eu fale para eles... Às vezes, você coloca assim “o recurso caiu” no grupo, aí vêm mil coisas lá, mil assuntos, mas ninguém viu aquilo ali que você postou... Aí vem um e-mail lá do Caixa Escolar, ninguém para para ler, é uma coisa assim que... Eu acho que é de extrema importância na escola, o Caixa Escolar... Por quê? É um dinheiro que está ali... vai te beneficiar, vai beneficiar a escola, a comunidade... então, não é um dinheiro, “a escola”, é a comunidade escolar em geral! Alunos, pais... é todo mundo que está sendo beneficiado assim (Cecília).

Essa situação apresentada mostra, além dos desafios enfrentados quanto às dúvidas em relação ao programa, uma tensão na comunicação entre esses atores. Diante disso, Dourado (2010) compreende essa relação como marcada por inúmeras intenções que podem não estar explícitas, mas que, de todo modo, causam ruídos e interferências na política educacional.

Essas questões não implícitas fogem do controle, pois não é algo que está escrito, são coisas que a própria política, na prática, transforma e/ou cria por meio desses profissionais que estão ligados diretamente às ações que desempenham.

Por outro lado, esse paradigma burocrático-institucional não é suficiente para explicar a dinâmica desses espaços. Ao mesmo tempo em que as instituições escolares públicas são instâncias, que integram a Administração Pública e a ela estão submetidas, a natureza das atividades ali desenvolvidas confere a esses espaços certo grau de autonomia e discricionariedade. Como afirma Canário (1995), as instituições escolares são, portanto, um sistema complexo de comportamentos humanos organizados e é tal natureza que explica sua singularidade. De acordo com Gomes (1995), a complexidade da escola reside no fato de que seus objetivos, estruturas, resultados, processos e sujeitos não estão encadeados em uma relação determinista de causalidade racional e linear. A combinação desses elementos produz distintas combinações, que não podem ser previstas, antecipadas ou asseguradas, razão pela qual essas instituições operam sob certo grau de incerteza e de informalidade (OLIVEIRA, 2019, p. 10).

No que diz respeito à percepção da técnica da SEMED, Cecília, temos que:

eu acho que não “caiu a ficha” ainda de que é realmente o Caixa Escolar! Não só nas escolas, mas até mesmo dentro da própria secretaria, de ter essa visão de que o Caixa Escolar é importante. Ninguém dá muita ênfase para o Caixa Escolar, mas é um dinheiro que... ajuda demais! Demais, demais! Principalmente o município! Uma vez que o prefeito está tomando pancada lá de uma escola que está sem pintura... eu presenciei isso, gente! A minha filha estudava na escola, eu mesma brigava, xingava, dizia: “a escola está sem pintura, a escola está feia, está horrorosa!” [...] Aí, quando eu vou mexer com o Caixa Escolar, a escola está lá reprogramando 25 mil, 45 mil... porque é uma escola grande... poxa! Por quê? A escola recebia um capital que poderia estar pagando o serviço com o custeio, pagando as tintas e não fizeram nada! Quem levou pancada? Quem saiu como ruim? O prefeito! E o diretor que estava à frente da escola? Que preferiu reprogramar esse dinheiro do que usar ali... então ele não pensou nas crianças... foi egoísta, pensou nele sim! Que não queria ter trabalho, de correr atrás dos três orçamentos, não queria ter trabalho em... em procurar o pintor, os três pintores, em fazer o orçamento com os três pintores e anexar, pegar o menor preço... isso não é dificuldade... isso aí, para mim, é falta de interesse! (Cecília).

A partir da percepção dos entrevistados acerca da relação entre a escola e a SEMED, são apresentadas as práticas de atuação da técnica da SEMED (Cecília): aproximação com os representantes do Caixa Escolar (diretor e presidente) e orientação em relação ao uso do recurso do PDDE.

Pelo menos nesta gestão que eu estou fazendo de março para cá, quando eu comecei, estou incentivando-os a terem essa visão que eu tenho de que o dinheiro veio para ser gasto dentro da escola. Não é ter essa visão de que “eu não vou gastar, vou ficar fazendo prestação de contas e reprogramando aquele saldo” [...] Não... Eu estou incentivando-os, porque o objetivo do dinheiro é melhorias na escola, então vamos usar beneficiando os alunos. Porque tem escolas aí que recebem um percentual imenso e não estavam utilizando esse dinheiro... Esse dinheiro estava vindo.

[...]

Sei lá... Não posso falar se é medo, não posso falar se é preguiça, não posso falar que é a gestão do diretor que estava na escola! Porque é uma coisa assim... é delicado a gente julgar o que a pessoa pensa, mas... não teve aquela justificativa “não usei o dinheiro por isso e por isso”, não teve. E eu não posso julgar, porque que não gastou... Ele saiu, não está na escola mais... então, tipo assim... Programam o dinheiro, sendo que você vê lá escola sem pintura, escola com vidro quebrado, aluno sem um material de custeio, um lápis, uma folha... porque o município ainda está em licitação e não está tendo na escola... Por quê? Esse dinheiro foi reprogramado... Poxa! Cadê o diretor que estava à frente da escola para ver a demanda e passar para o presidente? Sentar com... chamar ali o membro do Caixa Escolar e passar a situação e ver... foi falta de gestão? Às vezes, sim! Por que não? Porque a gente vê, na visão nossa, mas eu não posso julgar se realmente foi, porque não teve justificativa ali, nessa prestação de contas.

[...]

O alinhamento é... têm algumas escolas que eu acho que o recurso é pouco... a gestão... o diretor que está à frente daquela escola ali, porque ele é por quantidade de alunos e por ele ser por quantidade de alunos, o dinheiro também... o recurso é por quantidade de aluno. Então, têm escolas aí que recebem o valor alto, e reprogramam o dinheiro, porque não utilizam daquele recurso ali, enquanto tem uma escola pequena, recebe pouco e utiliza aquele recurso e... tendo mais necessidades... eu acho que o alinhamento está aí! (Cecília).

Diante da fala da Cecília, burocrata de médio escalão, evidencia-se a sua percepção de forma crítica sobre a implementação pelos atores locais, mostrando sua inquietude em relação aos procedimentos e decisões adotados por eles na utilização dos recursos financeiros advindos do PDDE. Lotta (2019) afirma que

compreender como a burocracia de médio escalão percebe os desafios de implementação de uma política pública pode trazer referências importantes tanto para compreender a política como para compreender a própria burocracia (LOTTA, 2019, p. 460).

A análise da burocracia de médio escalão frente a implementação da política educacional propiciará, de certo modo, possibilidades para compreender o que realmente é a política e o que pode ser realizado depois de evidenciar situações trazidas pelos implementadores locais.

6.5 Efeitos do PDDE na Escola

Para maior compreensão dos efeitos do PDDE na escola, é necessário, primeiramente, uma análise acerca das políticas públicas de um modo geral. Nesse sentido, Pires (2019) destaca que os estudos a respeito de implementação trouxeram importantes contribuições, entre as quais a reflexão sobre o efeito dessas políticas. Tais estudos levam em consideração a complexidade da implementação e, desse modo, os efeitos não devem ser avaliados somente

em termos de alcance ou não dos objetivos pretendidos, mas também levando-se em conta a elevação das incertezas e dos efeitos não esperados.

No que diz respeito à elevação das incertezas, é preciso explicitar e examinar as falhas e as insuficiências ocorridas nessa implementação, como a ausência de capacitação, que respondem pelos resultados frustrados. Quanto aos efeitos não esperados, implicam a identificação dos processos e dos mecanismos que deflagram os efeitos colaterais, que podem ser antecipados ou não e que ocorrem fora do alvo da intervenção, e os efeitos perversos, que incidem sobre o alvo, em sentidos contrários aos resultados esperados.

Assim, entender os efeitos que a política causa no ambiente escolar é dar luz às percepções, às intenções, às estratégias e aos interesses que se entrelaçam nesse local. É necessária e primordial essa análise para que possa evidenciar o que, de fato, está por detrás da política quando ela é implementada pelos atores no âmbito local.

[...] os profissionais que atuam no contexto da prática [escolas, por exemplo] não enfrentam os textos políticos como leitores ingênuos, eles vêm com suas histórias, experiências, valores e propósitos [...]. Políticas serão interpretadas diferentemente uma vez que histórias, experiências, valores, propósitos e interesses são diversos. A questão é que os autores dos textos políticos não podem controlar os significados de seus textos. Partes podem ser rejeitadas, selecionadas, ignoradas, deliberadamente mal entendidas, réplicas podem ser superficiais etc. Além disso, interpretação é uma questão de disputa. Interpretações diferentes serão contestadas, uma vez que se relacionam com interesses diversos, uma ou outra interpretação predominará, embora desvios ou interpretações minoritárias possam ser importantes (BOWE *et al.*, 1992, p. 22).

Diante das vozes dos implementadores Carlos e Valtair, verifica-se que consideram a verba pouca e reconhecem que deve haver menos burocracia para a utilização e as prestações de contas envolvidas. Além disso, informam que essa burocratização impede e cria nos atores que se encontram na escola receios de participar. Esse efeito do PDDE na escola vai na contramão do objetivo inicial do programa, uma vez que ele se insere nesse local para que haja maior participação em busca de uma gestão democrática. Na prática, como evidenciado, ocorre de forma diferente, por isso a relevância da pesquisa para que possamos compreender na ponta o que, de fato, ocorre, ao ouvir diretamente as vozes que ali estão e que têm muito a dizer sobre a política educacional.

São percepções dos implementadores Valtair e Carlos:

primeiro, aumentar a verba, o valor da verba, e menos burocracia... é um dinheiro público, tudo bem, mas é muito burocrático, entendeu... muitas pessoas, às vezes, nem pegam ou não querem fazer parte, não querem ser membros do PDDE por isso, porque é muito burocrático. Envolve seu nome, envolve várias documentações que

pedem, então, assim, isso afasta muita gente. É lógico que a prestação de contas deveria existir mesmo, porque é um dinheiro público, mas que fosse menos burocrática (Valtair).

[...] mas, praticamente, sinceramente, a maioria não gosta, porque é uma responsabilidade, principalmente por causa do CPF, porque você está com o CPF vinculado a uma empresa. Eu passei por uma situação delicada, que eu fui saber por que, era porque meu CPF estava vinculado ao PDDE e não havia feito imposto de renda jurídico. Tanto que, depois disso, a prefeitura passou a fazer com todos os membros, os presidentes dos Caixas Escolares, passou a fazer o jurídico deles. Então é por isso que muitas pessoas têm medo, porque é o seu nome que está... mesmo que o Caixa Escolar não seja você, mas é você quem está com seu nome vinculado (Carlos).

A burocracia é uma forma de controle e transparência proveniente do nível macro político no nível local. Tal burocracia, então, representa a ligação entre os níveis macro e micro. Nessa direção, Ball (2006) destaca a articulação entre os processos macro e micro de análise das políticas educacionais.

É evidenciado, na fala do implementador Carlos, que muitas coisas passam a ser revistas e tomam novas formas a partir de experiências vivenciadas e situações ocorridas no local, o que sinaliza que medidas e cuidados possam se fazer presentes na implementação e na execução do programa. Desse modo, a partir da falha ocorrida, ela serve de exemplo para que não seja repetida pelos implementadores. Assim, o não conhecimento da legislação e de normas que contemplam o PDDE permitiram que a situação viesse à tona.

Há, portanto, uma dinâmica pela qual situações, decisões e ações são realizadas ou não na implementação da política, o que causa efeitos não esperados que, como foi visto, deflagram os chamados efeitos colaterais, observados nas falas dos implementadores Carlos e Valtair. Levanta-se a questão de se aprender a partir da falha. O que aconteceu com um implementador torna-se exemplo para outros que detêm pouco conhecimento e instrução.

Contudo, isso é um risco grande para esses atores, pois há aqueles que estão incomodados por participarem como implementadores do PDDE, como evidenciado na fala da Emília:

para regularizar conta... eu não estou aguentando mais assinar nada lá! Já até... na hora que ele me vê ele... Nossa Senhora! Ah, não! É por isso que eu não quero! Porque eu não tenho como misturar a minha vida profissional com essa confusão de... então, assim, para mim foi muito complicado (Emília).

Tal situação causa esse efeito devido à mudança de rotina que o programa implica para que a escola possa receber o recurso financeiro. As demandas nem sempre são resolvidas dentro da escola, é preciso sair, ir ao banco, à SEMED ou, até mesmo, à Receita Federal, a

depende da situação. Essa necessidade de realizar e de resolver situações fora do horário de trabalho também gera o não interesse da participação na implementação do PDDE, como observado pelas falas de Stela:

Teve, ninguém gosta muito de participar não, principalmente os funcionários.

[...]

Não sei se eles têm medo é de reunião, fora do horário de trabalho, ou de ter algum trabalho, ou de ter algum trabalho de ter que ir em banco, pegar extrato, fazer orçamento... porque dá trabalho, né? (Stela).

O efeito da burocracia na implementação do PDDE nas escolas pesquisadas se torna um empecilho para a participação e para o maior interesse daqueles que são o ponto-chave para a política pública na escola. Oliveira (2019) esclarece sobre os efeitos positivos e os negativos que, na prática, estão passíveis de serem alcançados.

[...] efeitos não previstos (positivos e negativos) se busca compreender o(s) motivo(s). Assim, é possível deduzir as medidas que devem ser tomadas. Se os objetivos iniciais do programa foram alcançados com êxito, finaliza-se o ciclo político. Se os objetivos iniciais não foram alcançados, ou se a implementação trouxe efeitos (in)desejados, cria-se outro ciclo, com novas fases de definição e de implementação de políticas, que podem ser aplicadas a um projeto, que tenha surgido em decorrência de consequências do anterior. É possível também fazer modificações, com novas estratégias e meios de execução (OLIVEIRA, 2019, p. 5).

Diante disso, a não participação dos implementadores causa um efeito negativo, pois vai de encontro ao objetivo inicial do programa, o que traz um novo formato da política em nível local.

Uma das explicações de não haver a participação efetiva dos atores locais pode ser explanada pelas percepções dos entrevistados Valtair, João e Juliana ao questionarem sobre as regras e normas consideradas por eles como burocracia. Para eles, essa burocracia seria um dificultador nos processos para a gerência dos recursos financeiros na escola.

a gente faz rifa, tem a festa junina que a gente arrecada. Tem coisas, por exemplo, que você precisa comprar ali de imediato... por exemplo, eu preciso comprar um pó de café, né... vai fazer orçamento? Você não vai poder usar o dinheiro do PDDE... poder até pode! Mas aí é muita burocracia e é o que eu falo, aquela burocracia... pensa, para comprar um quilo de café! Então você tem um recurso por fora ali, que até tem uma conta à parte onde são colocados esses fundos que são gerados pela própria escola (Valtair).

Ah! Mas demora demais! É coisa que tem que ser para ontem. Aí poderia ter menos burocracia (João).

É, não tem aquele interesse nada... entrega de notas, eles não vão muito nada... a gente pode contar quantos vão... Eles não têm interesse assim de... fazem a matrícula e eles nem sabem que turma que é... não sabem resultado! [risos] É meio

complicado, porque a família não vai à escola, né [...], eles não buscam a escola. Achem que a responsabilidade é da escola, porque eles acham que a escola é responsável por tudo, né? Quem tem que dar educação, quem tem que ensinar... eles deixam o aluno na escola e acham que acabou e pronto! E não é, né? A participação da família, que é o mais importante, não tem. A família cobra e eles mesmos não participam. Eu acho assim que, sem a participação da família, é muito (Juliana).

Oliveira (2019, p. 10) explica de forma pontual tal situação apresentada pelos implementadores acima:

nessa perspectiva analítica, Oliveira (2014) e Lessard e Carpentier (2016) afirmam que a escola pública não é apenas um espaço pedagógico-formativo, mas é, também, uma arena política. Do ponto de vista da estrutura da Administração Pública, as instituições escolares integram a hierarquia governamental, dando materialidade à ação estatal. Assim como hospitais, postos de saúde, delegacias e outros tantos equipamentos que fazem parte da burocracia pública, estando a essa vinculados. Há, então, um conjunto de normas e de processos administrativos e burocráticos, que dão conformação para essas instituições, orientando sua ação e induzindo o trabalho ali desenvolvido.

Muito embora as pesquisas tenham contribuído para a compreensão da burocracia na administração pública, os implementadores, por vivenciarem na prática os processos da gerência do PDDE, compreendem que a burocracia como um dificultador na implementação do programa. Além disso, na fase da prestação de contas dos recursos financeiros, por mais que seja um controle de maior transparência da utilização dos recursos, é a fase que os implementadores têm receios devido à responsabilização com o uso do recurso financeiro.

Segundo as percepções dos implementadores Stela, Emília e Virgínia,

“caí de paraquedas” e fui aprendendo assim, como eu trabalhei como diretora em outras escolas e eu já fazia essa prestação de contas em anos anteriores atrás, de colegas que já estavam fazendo, que já sabiam fazer, perguntava a um e outro. E eles iam me orientando (Stela).

Hum... Acho que, eu falo em relação à questão de gestão, acho que essa questão de muita troca atrapalha também, porque você começa de um jeito e, daqui a pouco, você já está em outro ritmo de uma outra pessoa que não tem nada a ver... tem a questão também é (Emília).

Geralmente, é eleição, né... Mas a gente acaba sendo indicado forçado, né? Indicado porque a maioria das pessoas não gosta, não quer assumir. E antes era geralmente... deixava o diretor como presidente e os outros membros eram os professores e tal. Só que este ano, devido a, no início do ano, ter tido troca de diretor, veio um e ele não ficou, veio outro, e aí demorou um pouco mais para agilizar o processo. Aí preferiu que deixasse um efetivo, porque ficaria mais fácil. Então, não tem essa questão de, no ano que vem, a pessoa não estar, então continua, mais por uma questão de organização mesmo da escola (Virgínia).

Na Administração Pública há a burocracia e a *accountability*, conforme a percepção dos entrevistados.

Ficam! Até pela questão do CPF da pessoa estar vinculado e na Receita Federal, então, qualquer “zebra” que venha a dar, então a pessoa é responsável direta ali, né... (Valtair).

[...] acho que a escola é muito grande, deveria dividir, porque acho que uma pessoa para tomar conta de todos esses segmentos aí é meio apertado. Deveria ter uma separação (Emília).

A esse respeito, Oliveira (2019, p. 8) afirma que,

da mesma forma, a implementação produz percursos, trajetórias e sentidos: das instituições, das políticas, dos programas, dos sujeitos, dos cidadãos, dos implementadores, dos territórios e das subjetividades. Implementar, a partir da noção de trajetória, significa compreender e visibilizar aspectos que se tornam ocultos, quando apenas a visão hierarquizada da técnica e dos marcos normativos predomina: a dimensão do direito, a noção de cidadania, as questões vinculadas à desigualdade e à exclusão e às tensões entre os distintos atores públicos locais, que emergem quando a política se materializa nos territórios.

Voltando às percepções dos entrevistados:

sim, exatamente. No Colegiado, geralmente, são os representantes e pais de alunos, funcionários da escola de outros setores que não estão fazendo parte do PDDE, até justamente, para ter essa transparência. Eu acho uma coisa bem correta (Valtair).

Verifica-se, diante da fala de Valtair, que ele acredita ser mais “transparente” serem outras pessoas na execução do uso do recurso do PDDE.

“Puxou pelo laço.” Porque quase ninguém gosta dessas coisas [...], é difícil uma pessoa que, assim, vai querer de espontânea vontade, né? É difícil uma pessoa querer mesmo! Aí ninguém quer assim, vai envolver dinheiro, recursos, é complicado! Apesar de lá na escola ser tudo certinho, né (Juliana).

Diante da fala de Juliana, identifica-se a não escolha de forma democrática na composição do Caixa Escolar, além disso, fica clara a resistência das pessoas nessa participação. Isso ocorre em razão de considerarem um programa de muita responsabilidade por gerir recursos.

Talvez diminuir um pouquinho da burocracia e tentar diminuir um pouco isso aí de material permanente e material de consumo e deixar. Porque ele não sabe que ele mesmo pode decidir a porcentagem (João).

É evidenciado, na fala de João, o uso de “burocracia” para tratar do PDDE. Isso ocorre devido às inúmeras questões que se inserem, desde o recebimento do recurso até sua prestação de contas.

Igual ao seguinte, tem vezes que a gente tem que fazer... coisas que não precisa ficar esperando e dá para fazer com o PDDE. Vou dar um exemplo, a gente tinha que montar uma sala de vídeo, era o desejo de todo mundo ter um espaço para a sala de vídeo e a gente montou, está prontinha ali. Cadeiras, Datashow (Carol).

Diante dessa fala de Carol, evidencia-se a importância do recurso para a escola.

A gente vê... como você falou nessa questão do IDEB... o IDEB auxilia... a gente tem projetos na escola, dá para a gente manter algumas coisas... a gente tem o recreio, a última vez que a gente usou o PDDE foi para isso. Porque a gente tem, no recreio, no mínimo, 150 crianças, então, o espaço que a gente tem não é muito grande e, na correria, sempre tinha menino machucando. Então, os jogos que estamos trazendo é para diminuir isso mesmo, para não machucar, não ficar correndo... são melhorias que a gente vai tentando fazer... nesse caso, no recreio mesmo. Estou dando um exemplo prático mesmo (Cecília).

Os objetivos realmente é você munir a escola de situações e de produtos, objetos que você tenha necessidade imediata e que, às vezes, você, no momento, devido ao processo de licitação da prefeitura, você não tem aquele material de que você precisa. Então você vai usar essa verba para adquirir esse produto. Isso ajuda tanto na prefeitura, porque ela pode mudar o rumo de outras questões que você pode estar melhorando na sua escola, é uma parceria mesmo. Então eu acho que o objetivo mesmo é esse, de ter essa melhoria escolar (Carlos).

Percebe-se que há demora em relação ao recebimento dos recursos pela prefeitura devido à questão burocrática, como licitação na administração pública.

É que, na realidade, a escola... a gente não pode pensar assim: “eu vou comprar porque é bonito”, “vou comprar uns EVAs coloridos porque são bonitos”. Não! Eu vou comprar é o que o professor usa de imediato, de coisas que ele vai ter no seu dia a dia. Então, é um brinquedo pedagógico, é um material pedagógico, que vai auxiliar no dia a dia das escolas, alguns livros didáticos, brinquedos, material de consumo mesmo... e, às vezes, alguma coisa do capital que a gente precisa, um Datashow, um aparelho de som, televisor, que vão mesmo facilitar. Eu me lembro que cada professor... eu consegui um preço bom... cada professor tinha um aparelhinho de som, para poder... na sala de aula... quando eu falo “cada professor” é que cada sala de aula tinha o seu material de som, porque aí as pessoas vão cantar uma música, vão trabalhar uma coisa assim, então, ela tem ali o seu “sonzinho” para ficar até mais fácil de conduzir sua aula, de planejar sua aula (Carlos).

Primeiro, porque assusta, porque a gente não tem conhecimento, é uma responsabilidade muito grande para você estar mexendo com dinheiro público. Então a gente tem que ter uma consciência de saber lidar da forma correta. Porque, às vezes, têm pessoas que acham que podem comprar tudo, mas não tem... tem uma parcela do que você pode comprar de bens de consumo e bens permanentes e... falta mesmo de informação do que é, de como funciona... não é, assim, tranquilo, porque

é uma responsabilidade muito grande, mas quem quer uma educação de qualidade ou preza pelo desenvolvimento da escola, né (Virgínia).

Evidencia-se, pela fala, o receio de utilizar os recursos do programa devido à falta de conhecimento e formação.

Eu acho que facilita na questão de o trabalho ser bem desenvolvido, dos materiais que a gente precisa. Material como mapas, um globo, material de utilização da aula do professor, jogos pedagógicos, que, de repente, com o professor tendo em mãos esses jogos, a aula dele... ele consegue dar uma aula melhor, porque, conseqüentemente, de repente, na prova, eles vão se sair melhor na nota. Aí tem um aumento... Não sei se realmente vai existir, mas acredito que, de posse desse material pedagógico comprado com o dinheiro... se a escola comprar... o professor tem algo para utilizar que vai diferenciar suas aulas, né (Virgínia).

Considera-se o recurso importante para atender às necessidades dos professores nas metodologias utilizadas em aula com os alunos.

Eu acho, apesar de ser... essa inconveniência do outro ano, eu acho que o diretor é mais indicado por essas questões. Porque o professor larga sua turma, ele está deixando seu posto de trabalho para resolver uma coisa que... que ele não tem... os alunos não têm que serem prejudicados por causa disso...

[...]

Olha, na verdade, até que não. Porque eu não estou em sala de aula. Mas é complicado pelo seguinte: este ano eu estou como professora eventual, então eu não tenho uma turma fixa, mas, às vezes, eu vou para sala e tal. Mas, se eu estivesse em sala de aula, eu teria que largar minha turma pela questão do funcionamento do banco, que é depois das 11. Então, assim, já precisou de eu sair para resolver essas questões do banco à tarde. E como eu trabalho à tarde, eu teria que ter alguém para ficar na minha sala, porque só eu que posso resolver, então isso interfere sim. É bem complicado se o professor é membro, e principalmente o presidente, porque ele tem que largar a turma para resolver uma questão que outra pessoa não pode resolver e o horário não é... (Virgínia).

Verifica-se que o programa modifica a dinâmica da escola, pois as questões referentes ao programa que necessitam ser resolvidas em instituições bancárias são realizadas ou no momento de aula ou fora do horário de serviço do professor/representante do Caixa Escolar.

[...] eu pedi para não me colocar e me colocaram, aí eu fico nesse... mais perdida do que tudo! Porque não tem como eu me inteirar, não tenho tempo para isso, não tenho disponibilidade!

[...]

É a questão do tempo também [...] nem, às vezes, é desinteresse. Porque, às vezes, a gente chega na escola e está focada na questão pedagógica. Aí, essa questão que é financeira, como eu te falo, talvez, se fosse dentro de uma reunião que acontecesse, a gente poderia trocar uma informação. A gente sozinha, a gente dá “tiro no escuro”... então, as reuniões seriam mais viáveis para troca de ideias, do que está acontecendo... as coisas são muito corridas dentro da escola, muito atropeladas... então, quando você se assusta já está falando de uma coisa, você já está em outra... aquela confusão toda que acontece (Emília).

Sim! Então eu acho que não precisaria ter essa porcentagem... Deixa livre e você gasta com o que você precisar. Terá que escola que investirá mais em custeio, terá escola que investirá mais em permanente... desde que você comprove em nota e o material esteja lá para qualquer fiscal ir lá e olhar que realmente está lá, então eu acho que essa descentralização, a partir do momento que vem o dinheiro para a escola, descentraliza, porque a gente não está dependendo tanto do município, mas a partir do momento que está determinando quantos por cento você pode gastar, está centralizando também. Então, assim, fica uma coisa meio que amarrada. Eles amarram a mão da gente às vezes (Marcela).

A fala de Marcela evidencia sua percepção referente à descentralização do recurso quando chega à escola. Para Arretche (1996), essa descentralização implica no fortalecimento das capacidades administrativas e institucionais do governo central na condução e na regulação de políticas setoriais implementadas pelos governos estaduais e municipais.

Muito, né, porque, às vezes, muita coisa que os professores pensam em desenvolver, tem material, aí a parte do PDDE a gente consegue adquirir para que possam ser desenvolvidos alguns projetos que o professor está a fim de desenvolver, mas não tem como (Stela).

Então [...], é uma verba que contribui muito para a escola, né... porque, na verdade, igual, essa última verba nós aproveitamos para comprar sifão de banheiro, coisas simples mesmo, sabe... torneira para ficar aí, para a gente ter... o básico... porque, às vezes, você solicita e, infelizmente, não é sempre que a Secretaria tem para fornecer, por causa da demanda de licitação. Então, assim, contribui muito.

[...]

Aí é o barzinho... ano passado a nutricionista falou que nós teríamos que fechar o barzinho... “Ok, [suprimido]! Não é correto, a gente, sabe? Mas, se você vai fechar o barzinho, como é que nós vamos fazer para manter a escola? A gente sabe que não correto, porque tem bala, pirulito... mas, e se a escola não tiver? Como vai comprar um material que falta?” Porque o professor, por exemplo, quando teve o NOITEJA, o material foi todo comprado com o dinheiro do barzinho... aí se tem alguma coisa na escola, alguma atividade, algum projeto e não tem o dinheiro do PDDE, é o dinheiro do barzinho que serve a gente.

[...]

É burocrático, mas tem que ser, né... Eu acho que tem que ser, porque, infelizmente, a gente não pode confiar em todo mundo (Camila).

Para Camila, a burocracia é necessária como forma de evitar problemas referentes à ilegalidade e à incoerência.

Sim... Às vezes, se tivesse uma formação mesmo, para explicar para eles a importância da verba para a escola, como funciona, em que eles podem contribuir com isso, às vezes (Camila).

De acordo com a fala de Camila, verifica-se a necessidade de uma formação sobre o PDDE.

Essa questão desse dinheiro, do PDDE que vem para as escolas, eu acho muito importante, porque, muitas vezes, principalmente para o município que... você precisa de coisas básicas que tem numa escola, às vezes, é mesa, computador, uma impressora e isso não é assim, não é chegar lá no município e falar assim: “eu estou precisando disso”. Muitas vezes, não vem. Então, essa verba que vem é essencial para poder você comprar isso, sabe... dar um conforto maior para os alunos em sala de aula, comprar um ventilador, uma cortina que precisa... e, enfim, eu acho que, enquanto diretor atual, eu acho que é essencial.

[...]

Bom, como você sabe... a gente está em um cargo, eu estou em um cargo que é nomeado, é indicado. Então, hoje eu estou aqui, mas, talvez amanhã não esteja mais. Justamente essa instabilidade, ela causa esse problema. Por quê? Às vezes, quando o profissional está ali naquele, no cargo de diretor e... estou tentando desempenhar, estou fazendo um bom trabalho, estou fazendo conforme manda a legislação, né... Aí, às vezes, cria intervenções políticas... eu sou retirado do cargo, ou qualquer outra pessoa que está também é retirado... então você não consegue concluir aquele trabalho. Então, muitas vezes, o problema do Caixa Escolar, o problema da verba que está encaçada no banco, é justamente porque, por conta dessa instabilidade do cargo. Você está aqui, você está de passagem. Hoje eu estou, mas amanhã eu não sei

[...]

É difícil responder essa pergunta. O que eu sugeriria... [pausa]. Bom, a verba que vem, o valor da verba, muitas vezes, não atende todas as demandas que a escola precisa. Às vezes, aumentar a verba seria melhor, porque eu acho que, atualmente, o valor que vem, acho que é 16 mil reais (Marcos).

Diante da fala de Marcos, compreende-se que a verba é insuficiente para atender a todas as demandas da escola.

O dinheiro é insuficiente porque, assim, muitas vezes, a gente precisa de bens permanentes, né, mas, assim, o povo não zela, com as coisas, então acaba que você tem que trocar um projetor, tem que trocar uma televisão, porque é coisa que todo mundo usa. Então, acaba que fala que é bem permanente, mas é um permanente muito descartável. Sempre tem que estar dando uma manutenção. Eu acho que o aumento dessa verba poderia melhorar.

[...]

Total! Total! Porque, assim, eles olham e, naquele olhar, eles: “olha, você está de passagem, meu filho! Amanhã você sai e eu estou aqui. Aqui quem manda sou eu”. Então, essa resistência, ela vem muito por isso. Então é assim: “olha, você está de passagem e eu estou aqui. Então, você tem que dançar a música que a gente já está tocando aqui se você quiser ficar” (Marcos).

É com relação justamente à prestação de contas mesmo, porque, às vezes, muda de última hora. Pode mudar um itenzinho ali que, na hora da sua prestação de contas, não passa. Aí a gente tem que... até mesmo para tirar alguma coisa em relação à compra... porque, de repente, chega para ela aqui o que, às vezes, não chega para a escola. Então, a gente tem sempre que estar procurando para saber se tem alguma mudança com relação ao FNDE [...] Sim, sempre quando é coisa que precisa, é atendida (Valtair).

A secretaria assim, [...] como vem o dinheiro direto para a escola, a gente não tem muito assim: “ah, vou fazer isso com isso”... A gente ... eles sabem que a gente fez, através da nossa prestação de contas. A gente não fica assim: “eu gastei tanto com isso”... A gente não fica... não é de comunicar com eles, só na prestação de contas que a gente realiza no final... (Carol).

Quando houve a troca, [...] tiveram muitas dificuldades e foram aprendendo também com as dúvidas ali (Valtair).

Conforme a fala de Valtair, percebe-se que os técnicos da SEMED não detinham todo o conhecimento quando começaram a trabalhar com o PDDE.

Ah, uma relação boa. Quando a gente tem dúvida, recorre a eles, se eles não sabem responder, procuram a quem recorrer (Juliana).

A secretaria, eu penso o seguinte, a primeira coisa que ela deveria saber... quando a escola tem a autonomia de comprar, a verba vem duas vezes por ano, geralmente em abril e setembro, então, o que seria a sugestão, sentar o presidente do Caixa Escolar com o tesoureiro ou o presidente e o pedagogo, que eu acho mais interessante, e juntos montarem uma planilha do que eu posso adquirir com o meu Caixa Escolar, que, para mim, será melhor e o que a secretaria pode complementar. Porque o que acontece é que, às vezes, eu compro... eu estou precisando de papel e, às vezes, na secretaria, a licitação de papel não chegou ainda, aí, para que eu possa ganhar tempo, eu compro papel lá no... aí quando chega esse papel na secretaria, eles vão mandar e eu já tenho o papel, então, se alinhasse o que o PDDE vai comprar, o que comprou e o que nós podemos, seria uma economia e, ao mesmo tempo, um investimento em um novo produto. Certo? Eu acho que é isso, é alinhar essas duas coisas. Porque, por exemplo, as escolas... só quem lida com prestação de contas, o responsável pela prestação de contas, é que... também não sabe... só sabe o valor que foi empregado, se foi... o que foi custeio e o que foi capital. Então, assim, para ele, não interessa, de certa forma, para aquele responsável, não interessa o que foi que comprou. O importante é ele fazer a documentação necessária. Que o básico é nota fiscal e cheque... então, só esses dois papeis são os mais interessantes e os extratos, que é tanto hoje em dia. Que não tinha antes e que passou a ter a partir de 2010, se não me engano, é que todas as contas do PDDE passaram a ser... são automaticamente lançadas na aplicação. Então, o que dificultou um pouquinho, na hora de prestar contas, porque, às vezes, por causa de um centavo, dá diferença, você tem que entender, porque foi na hora da... é o que gerou juros e você não contou aqueles juros, porque você não sabe o valor do juro. Então, assim, dá uma diferença pequenininha e, na hora de você lançar custeio e capital, você não sabe como é que vai te cobrar. Se é só custeio ou se é capital (Carlos).

O ponto forte eu acho que é ter alguém aqui para lidar com essa situação, que não é fácil, Caixa Escolar é uma situação muito delicada. E eu acho que a fragilidade volta naquilo que eu já falei, é de sentar-se junto com a escola... Por exemplo, suprimentos, não precisa ser a secretária, mas a equipe de suprimentos sentar junto com todas as escolas em particular, ou fica a critério da SEMED, precisa ver como ela vai agilizar isso, mas para alinhar essa necessidade de adquirir produtos para a escola (Carlos).

É, do Caixa Escolar. Ela tem reunido, mas explicado mais a questão do Caixa Escolar, explicado a questão de multas que estão envolvidas por trás. Então, assim, pelo que eu percebo, ela tem essa boa vontade de explicar. Mas, mesmo assim, eu acho que ainda tem uma deficiência nisso. Entendeu? Acho que todo diretor, toda pessoa que está no cargo, ela tem que se inteirar mais sobre esse assunto, porque é muito sério! É um dinheiro que chega para você e, às vezes, você está aí, você teve que gastar ele... Muitos diretores têm medo de gastar esse dinheiro, porque tem que ficar prestando conta de tudo... Então, assim, eu penso o seguinte: se você está ali, se você fez os três orçamentos e passou pelo Caixa Escolar, passou por tudo ali, nos trâmites legais em que tem que ser feito, qual o problema de você comprar? Não vejo problema nenhum, pelo contrário, tem que comprar mesmo. Até mesmo porque, se você não comprar, não gastar esse dinheiro com coisas e benefícios para a escola, que vem para isso, o governo entende que você não precisou daquele dinheiro e vai pegar ele de volta (Marcos).

Não. Acho que... é questão de organização, né... acho que tem que ter uma reunião, com registro em ata sobre o que está sendo discutido, o dinheiro que tem, o que falta na escola... acho que com a participação de todo mundo! Porque decidir sem o coletivo é meio complicado. Concorda? Porque ele vai dizer: “eu quero isso, mas não sei se o Fulano precisa de outra coisa...”. Então eu acho meio complicado (Emília).

Emília levanta a questão da falta de participação do coletivo no interior da escola. Pode-se observar seu posicionamento referente à participação na decisão sobre o uso do recurso. Segundo Veiga (2001, p.115), “é concebido como local de debate e tomada de decisões”. Por sua vez, em relação à sua prática de atuação, o entrevistado Valtair afirmou que:

hoje eu sou presidente, no passado, eu fui tesoureiro e, hoje, eu sou presidente. Eu e a Fulana invertemos as nossas funções lá para poder dividir um pouco a responsabilidade e não ficar muito sobrecarregado o tempo todo. Então a gente inverteu, né... No ano passado, ela foi presidente e eu fui tesoureiro, e agora o contrário (Valtair).

Nessa fala, verifica-se a não participação dos demais representantes que compõem o Caixa Escolar, pois houve uma mudança em comum acordo apenas entre dois representantes. A falta de participação efetiva compromete a gestão democrática, essa pautada em atitude e método. A atitude democrática é necessária, mas não é suficiente, precisamos de métodos democráticos de efetivo exercício da democracia. Ela também é um aprendizado, demanda tempo, atenção e trabalho” (GADOTTI, 2000, p. 36-37).

Dessa maneira, no interior das escolas requerem-se mecanismos para conscientizar e articular formas de participação efetiva desses atores, pois “a participação é o principal meio de assegurar a gestão democrática da escola, possibilitando o envolvimento de profissionais e usuários no processo de tomada de decisões e no funcionamento da organização escolar” (LIBÂNEO, 2004, p. 102).

Assim, fica evidente os efeitos que o Programa produz, mas sobretudo o que acontece a partir da implementação dessa política em nível local. O que torna evidente que há resultados que não são alcançados devido à falta de participação daqueles que compõem a comunidade escolar: pais, professores, funcionários, alunos. É por essa razão que analisar a implementação é de extrema importância para a educação e a garantia de direitos dos cidadãos.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa tratou de analisar políticas públicas e se iniciou com uma abordagem sobre o ciclo de algumas delas, que abrange as fases de formulação, por parte da burocracia de alto escalão, e de implementação, pela burocracia de médio escalão e pela burocracia do nível de rua.

Nesta pesquisa, o enfoque foi direcionado à implementação de uma política pública, pois essa fase se torna primordial para a compreensão de como isso acontece e quais os seus efeitos em nível local. Por sua vez, ressaltamos que seus implementadores também tomam decisões diante de sua discricionariedade, permeados de crenças, intenções, interesses.

Dessa forma, essas pessoas no nível da implementação, possuem discricionariedade e certa autonomia, baseada na descentralização das políticas públicas. Tal descentralização foi implementada no contexto da consolidação do regime federativo no Brasil, em que as políticas sociais, especialmente as políticas educacionais, constituem responsabilidade de cada um dos entes federados, inclusive dos municípios.

Ao se tratar sobre a política educacional, esta está ligada diretamente ao financiamento da educação no que tange a repasse, destino e aplicabilidade desses recursos. De acordo com Cortes (1989), as crises econômicas existentes interferem drasticamente nas arrecadações dos tributos oriundos das empresas e dos empregados, que são revertidos para a educação do ensino público.

O FUNDEB é umas das fontes de repasse financeiro para manutenção da educação básica e valorização dos trabalhadores da educação, o que inclui a possibilidade de remuneração destes através desse recurso garantido no artigo 212 da CF/88. Vale ressaltar o marco em 2020 pela sanção da Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020.

O salário-educação, contribuição social, é um dos meios de financiamento educacional, que foi criado com o intuito de contribuir com a melhoria da qualidade da educação. O salário-educação é advindo de tributos de empregados, sendo descontado de seus vencimentos um percentual da alíquota, que será destinado aos programas educacionais. De acordo com o artigo 4º da Lei nº 9.766, de 18 de dezembro de 1998, é previsto que “a contribuição do Salário-Educação será recolhida ao Instituto Nacional do Seguro Social - INSS ou ao FNDE”. No artigo 15, da Lei nº 10.832, de 29 de dezembro de 2003, estabeleceu-se que:

Art. 15 O montante da arrecadação do Salário-Educação, após a dedução de 1% (um por cento) em favor do Instituto Nacional do Seguro Social - INSS, calculado sobre o valor por ele arrecadado, será distribuído pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, observada, em 90% (noventa por cento) de seu valor, a arrecadação realizada em cada Estado e no Distrito Federal, em quotas, da seguinte forma:

.....
II – Quota Estadual e Municipal, correspondente a 2/3 (dois terços) do montante de recursos, que será creditada mensal e automaticamente em favor das Secretarias de Educação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios para financiamento de **programas**, projetos e ações do ensino fundamental. (grifo nosso)

Diante disso, compreende-se que o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) é um dos programas de repasse financeiros oriundos do salário-educação que contribui com a gestão escolar de forma suplementar para a melhoria da infraestrutura e da questão pedagógica.

Assim, uma das questões encontradas é que, para que o recurso financeiro chegue às escolas por meio do PDDE, é necessário que cada Unidade Executora (UEX) tenha seu próprio CNPJ e seja capaz de aderir a um conjunto de regras e procedimentos que, muitas vezes, impedem-na disso, já que a SEMED não apoia administrativamente essas escolas. As entrevistas indicaram que a secretaria e as escolas possuem uma relação tensa. Isso é identificado quando esses profissionais reclamam que, ao recorrerem à secretaria, não são atendidos no momento, que a demanda não é resolvida e que falta organização e conhecimento daqueles que se encontram ali.

Trata-se de um programa considerado descentralizado, pois os recursos chegam diretamente às escolas para suplementar e contribuir com as demandas das instituições de ensino. Nesse sentido, é visto como mais que uma suplementação, tornando-se primordial para atender às necessidades da escola, todavia ainda é considerado insuficiente, ou seja, o valor enviado às escolas não consegue suprir todas as suas demandas.

Em relação ao recebimento do recurso, as escolas têm de possuir Caixa Escolar, que é representado por professores, diretores, pais e demais servidores da escola. Além disso, os recursos devem ser utilizados com a observação da legislação de que trata o programa. A prestação de contas dos recursos financeiros gastos deve ser feita de acordo com procedimentos como a elaboração de documentos referentes a gastos, com as notas fiscais de compra, com três orçamentos realizados e com o envio dessa documentação ao site do FNDE.

Além disso, o intuito é que, com a descentralização dos recursos, seja proporcionada maior participação da comunidade escolar, sendo, por sua vez, um caminho para a gestão

democrática. Entretanto, com a burocracia existente para a utilização dos recursos, inibe-se a participação dos atores no processo de gestão dos recursos advindos do PDDE.

A burocracia é entendida pelos atores como um dificultador, como se pode observar na fala de um dos entrevistados:

É, uai! Você tem que sair sempre para resolver questões de banco, fica lá e é uma burocracia e, toda hora, você tem que voltar por causa de uma coisa que dá errado... Nossa! Por isso que eu não gosto de me envolver nessa parte (Emília).

Em contrapartida, Weber (1982) defende a ideia de que essa burocracia se torna positiva para a organização dos processos e das atividades nos espaços públicos, diferentemente do que é pensado pelos atores de ponta, que sentem dificuldade em lidar com essa burocracia e acreditam que não há desenvoltura no processo, e sim demora.

Assim, com o receio da burocracia nos processos, o recurso passa a ser centralizado, muitas vezes, no diretor da escola, que decidirá exclusivamente com que será gasto o dinheiro do PDDE. Desse modo, não há a gestão democrática quando se vislumbra a participação de todos da escola nesse processo.

Constatamos que o PDDE no município de Mariana (MG) tem sido percebido apenas com relação ao recebimento de recursos financeiros, mas não é visto como uma ferramenta para discussões políticas com todos os atores da escola que acreditam no desenvolvimento de uma instituição participativa, com um olhar abrangente sobre a sua gestão.

A partir das análises das entrevistas feitas com os diretores e com os técnicos das secretarias/departamentos de educação que se encontram na SEMED, foi possível constatar uma relação tensa devido à falta de conhecimento referente ao PDDE. Isso acontece, segundo seus relatos, quando os diretores buscam respostas e esclarecimentos na SEMED e os profissionais que lá se encontram não possuem total conhecimento para sanar suas dúvidas.

As análises revelaram que esses profissionais que atuam na Secretaria não participaram de uma formação adequada para gerenciar o programa. Assim, também possuem dúvidas, tanto quanto os profissionais que recorrem a eles. A alternativa que encontraram para sanar as dúvidas dos diretores foi por meio do auxílio de uma empresa que presta consultoria para o município, o que resultou em um afastamento das possibilidades de participação da comunidade escolar no processo de implementação do PDDE.

Vale ressaltar que os atores remetem a responsabilidade aos municípios, delegando obrigações exclusivas à Secretaria Municipal de Educação. Isso pode ser compreendido devido à proximidade desta ser maior do que as instâncias estadual e federal. Assim, a

descentralização causa maior cobrança e responsabilidade aos municípios pelo controle social em busca da eficiência. De acordo com Grin (2017) e Abrucio (2019), os municípios não detêm aportes financeiros e corpo técnico de profissionais capacitados para atenderem de forma desejável às demandas locais. Por essa razão, falar em descentralização de uma política educacional não é sinônimo de eficiência.

Dessa maneira, podemos destacar como é relevante e crucial analisar a política educacional, considerando os formuladores e os implementadores em constantes diálogos para que realmente o objetivo do programa proposto na agenda governamental tenha o resultado desejado.

Nesse contexto, chamamos a atenção, com esta pesquisa, não somente para a SEMED de Mariana (MG), mas para todas as outras secretarias, para a necessidade de que tenham um olhar questionador a respeito da formação desses profissionais que se encontram ali e que realizem uma formação continuada dos gestores das escolas. É necessário proporcionar aos gestores escolares uma formação adequada sobre a compreensão, a gerência, a abordagem e a implementação de políticas públicas educacionais. Com isso, podem ter êxito na utilização dos recursos financeiros com maior planejamento e interlocução entre os setores administrativo, financeiro e pedagógico da escola, além de compreenderem a questão da responsabilização (*accountability*) e do mau uso e gerência desse programa.

O intuito dessa formação seria fazer com que os implementadores compreendessem o PDDE não apenas como recebimento de um recurso financeiro, mas como algo importante para todo o processo de funcionamento do programa, que deve ser perpassado por relações, diálogos, pela participação do Conselho, dos representantes dos Caixas Escolares e da comunidade escolar em prol da educação de qualidade. Em outras palavras, tal formação possibilitaria uma visão do programa como uma oportunidade para a busca de uma autonomia e uma maior participação dos implementadores, que possuem responsabilidades no cumprimento da legislação.

Embora as pesquisas mostrem que há uma ideia de descentralização inerente ao PDDE, as treze entrevistas realizadas com atores que operam o PDDE no município de Mariana (MG) evidenciam o caráter centralizador no processo decisório e na gestão dos recursos. Essa centralização recai sobre o diretor e não há participação efetiva dos funcionários, dos estudantes que representam o colegiado escolar e daqueles que compõem o Caixa Escolar.

A falta de participação dos atores fica evidente na fala de um dos diretores entrevistados: “então, é assim, na emergência que gasta! Se não tiver aquela emergência, eu

não vou gastar ele de imediato não”. Percebe-se que há um poder monocrático em relação à utilização do recurso para a escola, o que torna centralizada a decisão e interfere na gestão participativa e democrática no interior da escola.

O PDDE contribui para elevar o orçamento destinado às escolas por meio da descentralização de recursos e da possibilidade de uma gestão direta a cargo das Caixas Escolares. Esse fator comunga com o exposto por Arretche (2002), que afirma que os municípios brasileiros possuem autonomia relativa em relação às políticas de educação. Além disso, possuem uma colaboração federativa quanto à gestão educacional, a partir da adesão aos programas que buscam ajustar a inclusão social e elevar o desempenho escolar dos alunos.

Contudo, conforme os achados da pesquisa, essa autonomia não se faz uma realidade no contexto da distribuição dos recursos do PDDE nas escolas, tendo em vista que, para a utilização dos recursos, é necessário atentar às normas para a compra dos materiais, devendo-se obedecer a essas regras para não sofrer sanções civis e penais caso sejam descumpridas.

Diante do que foi mencionado, verificou-se que no município de Mariana (MG) não há uma política de formação continuada para a gestão escolar, na qual seja priorizada a atuação dos gestores em suas funções e atribuições como multiplicadores dentro da escola. Essa formação poderia interferir diretamente na escola, nas tomadas de decisões e em caminhos mais assertivos para a educação. Esse caminho ocorreria por meio de uma participação mais efetiva dos atores no processo de gestão dos recursos do programa, com maior conhecimento a respeito disso, permitindo mais desenvoltura nas atividades e na identificação das necessidades dentro das escolas. Desse modo, mais uma vez, fica evidente a inexistência de participação dos formuladores no processo da implementação pelos agentes locais.

Em relação à gestão, uma característica encontrada é a forma como é ocupado o cargo de diretor, uma vez que não há, nesse caso, uma gestão democrática. Vale ressaltar que, para que ocorra uma gestão democrática nas escolas, vários aspectos devem ser considerados, e isso não se restringe apenas à eleição ou não dos diretores. Todavia, esse é um dos aspectos importantes para a gestão democrática, pois, quanto maior a participação, maior será o poder de representatividade de todos da escola.

Assim, reafirmamos a necessidade da formação dos gestores educacionais e de todos aqueles que se encontram na escola, pois todos são responsáveis quanto às demandas administrativas, pedagógicas e financeiras. Esses devem se informar e participar das decisões da escola. A concepção de que certas decisões pertencem apenas ao diretor recai na centralização do poder no interior das escolas, e isso não se aplica à sociedade, que busca a emancipação e os direitos de todos os cidadãos. A escola é o local mais apropriado para que o

diálogo, a participação da comunidade escolar (pais, funcionários, alunos) sejam presentes para fomentar a gestão democrática.

Com relação às escolas que recebem os recursos, a alocação das verbas destinadas produz efeitos positivos, conforme apontam os entrevistados. Isso é percebido quando salientam que, dentro das instituições de ensino, há uma grande demanda de materiais de papelaria para que os professores possam desenvolver suas atividades. Além disso, questões de infraestrutura física da escola, como pintura, trocas de janela, portas e mobiliários são apresentadas como pontos que devem ser melhorados e para os quais, de certa forma, o recurso do PDDE tem contribuído.

Quanto aos resultados, pode-se afirmar que, por meio da análise da implementação do PDDE em três escolas municipais de Mariana (MG), foi atingido o objetivo geral deste trabalho. Em relação aos objetivos específicos, estes também foram atingidos por intermédio da análise das atuações e das percepções dos implementadores do PDDE nas três escolas e dos efeitos desse programa na dinâmica da escola (por exemplo, o presidente deve ir ao banco para resolver questões fora do horário de trabalho, e a prestação de contas, que demanda tempo, é considerada muito burocrática pelos implementadores).

No que se relaciona à trajetória do PDDE implementado no município de Mariana (MG), o objetivo específico da pesquisa não foi totalmente atingido, uma vez que os implementadores não dispunham de maiores conhecimentos sobre ele. Desse modo, reforça-se a necessidade de uma formação da técnica da SEMED, dos gestores e dos representantes do Caixa Escolar sobre esse programa.

Em suma, esta pesquisa permitiu conhecer o PDDE como uma política educacional fundamental para as escolas e colaborou para o entendimento da implementação do programa no nível local ao destacar suas dificuldades cotidianas, seus desafios e suas práticas de gestão. Para futuras pesquisas, é primordial a discussão sobre a formação dos gestores em atuar na implementação das políticas educacionais, além da análise acerca dos formuladores da política educacional em relação aos implementadores locais.

REFERÊNCIAS

- ADRIÃO, Theresa; PERONI, Vera Maria Vidal. **Programa Dinheiro Direto na Escola.** Uma proposta de redefinição do papel do Estado na educação? Brasília: INEP, 2007. 206 p.
- ANTUNES, Ângela. **Conselhos de escola: formação para e pela participação.** São Paulo: Cortez, 2005.
- ARRETCHE, Marta. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas? Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (ANPOCS). **Revista Brasileira de Ciências Sociais (RBCS)**, São Paulo, v. 11, n. 31, p. 1-22, 1996.
- ARRETCHE, Marta. Relações federativas nas políticas sociais. **Revista Educação & Sociedade**, Campinas, v. 23, n. 80, p. 25-48, set. 2002.
- ARRETCHE, Marta. **Federalismo e igualdade territorial: uma contradição em termos?** Dados – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 53, nº 3, p. 587-620, 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo>. Acesso em 15 jan. 2020.
- BALL, Stephen J. *et al.* **Como as escolas fazem as políticas: atuação em escolas secundárias.** Tradução de Janete Bridon. Ponta Grossa: UEPG, 2016. 230 p.
- BASTOS, João Batista. **Gestão democrática.** Rio de Janeiro: DP&A, 2002.
- BOGDAN, Robert; BIKLEN, Sari. **Investigação qualitativa em educação.** Porto: Editora Porto, 1994. 336p.
- BOWE, Richard *et al.* **Reforming education & changing schools: case studies in policy sociology.** London: Routledge, 1992. 192 p.
- BRANCO, Mylene Mariani. **Programa Dinheiro Direto na Escola: o papel das unidades executoras na gestão de escolas públicas no município de Araçatuba-SP, de 2003 a 2005.** 2006. 122 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Católica Dom Bosco, Campo Grande, 2006.
- BRASIL. Ministério da Educação. **Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE)**, 2017. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/programas/pdde>. Acesso em: 15 jul. 2020.
- BRASIL. Ministério da Educação. **Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).** Apresentação, 2018. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/par/455-governo-1745665505/ogaos-vinculados-627285149/20519-fnde-fundo-nacional-de-desenvolvimento-da-educacao>. Acesso em: 19 jul. 2020.
- BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Programa Mais Educação**, 2009. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/expansao-da-rede-federal/195-secretaria112877938/seb-educacao-basica-2007048997/16689-saiba-mais-programa-mais-educacao>. Acesso em: 22 jul. 2020.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação.

Resolução nº. 3, de 4 de março de 1997. Disponível em:

<https://www.fnde.gov.br/index.php/aceso-a-informacao/institucional/legislacao/item/5738-resolu%C3%A7%C3%A3o-cd-fnde-n%C2%BA-3,-de-4-de-mar%C3%A7o-de-1997>. Acesso em: 22 jul. 2020.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação.

Resolução nº. 6, de 27 de fevereiro de 2018. Disponível em:

<https://www.fnde.gov.br/index.php/aceso-a-informacao/institucional/legislacao/item/11945-resolu%C3%A7%C3%A3o-n%C2%BA6,-de-27-de-fevereiro-de-2018>. Acesso em: 22 jul. 2020.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação.

Resolução nº. 8, de 16 de dezembro de 2016. Disponível em:

<https://www.fnde.gov.br/index.php/aceso-a-informacao/institucional/legislacao/item/10895-resolu%C3%A7%C3%A3o-cd-fnde-mec-n%C2%BA-8,-de-16-de-dezembro-de-2016>. Acesso em: 22 jul. 2020.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação.

Resolução nº. 10, de 18 de abril de 2013. Disponível em:

<http://www.fnde.gov.br/acesibilidade/item/4386resolu%C3%A7%C3%A3ocdfnden%C2%BA-10-de-18-de-abril-de-2013>. Acesso em: 22 jul. 2020.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação.

Resolução nº. 21, de 14 de novembro de 2018. Disponível em:

<https://www.fnde.gov.br/index.php/aceso-a-informacao/institucional/legislacao/item/12185-resolu%C3%A7%C3%A3o-n%C2%BA-21,-de-14-de-novembro-de-2018>. Acesso em: 22 jul. 2020.

BRASIL. Ministério da Educação. **Manual do PDDE Interativo**, 2012. Disponível em:

http://pdeescola.mec.gov.br/images/stories/pdf/pdeinterativo_manual_junho2012.pdf. Acesso em: 10 mai. 2015.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Portaria nº. 448**, de 13 de

setembro de 2002. Disponível em: <http://www.ifto.edu.br/ifto/reitoria/pro-reitorias/propi/espaco-pesquisador/comissao-analise-financeira-caf/portaria-448-2002-natureza-de-despesa.pdf/view>. Acesso em: 22 jul. 2020.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos.

Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 15 jul. 2020.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Emenda**

Constitucional nº. 53, de 19 de dezembro de 2006. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc53.htm. Acesso em: 1 out. 2020.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei nº. 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: 19 jul. 2020.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei nº. 9.533**, de 10 de dezembro de 1997. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9533.htm. Acesso em: 21 jul. 2020.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei nº. 11.494**, de 20 de junho de 2007. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/111494.htm. Acesso em: 1 out. 2020.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei nº. 12.695**, de 25 de julho de 2012. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112695.htm. Acesso em: 19 jul. 2020.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei nº. 13.005**, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm. Acesso em: 19 jul. 2020.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Medida Provisória nº. 1.784**, de 14 de dezembro de 1998. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/Antigas/1784.htm. Acesso em: 21 jul. 2020.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Medida Provisória nº. 2100-30**, de 23 de março de 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm. Acesso em: 19 jul. 2020.

BRASIL. Senado Federal. **Proposta de Emenda à Constituição nº. 33**, 2014. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/118712>. Acesso em: 20 jul. 2020.

BRASIL. Senado Federal. **Proposta de Emenda à Constituição nº. 65**, 2019. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/136606>. Acesso em: 20 jul. 2020.

CAMPOS, Casemiro de Medeiros. **Gestão escolar e docência**. São Paulo: Paulinas, 2010.

CARDOSO, José Carlos Martins. **O PDDE como instrumento de democratização da gestão escolar no Pará**. 2009. 157 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Pará, Belém, 2009.

CARNEIRO, Wagner Marques. **Burocracia na construção da administração pública do século XXI: uma reflexão teórica**. Gestão pública no século XXI: as reformas pendentes. Brasília: Ipea, 2011.

CAVALCANTE, Pedro Luiz Costa *et al.* Burocracia de médio escalão nos setores governamentais: semelhanças e diferenças. *In: CAVALCANTE, Pedro Luiz Costa; LOTTA, Gabriela. Burocracia de médio escalão: perfil, trajetória e atuação.* Brasília: Enap, 2015, p. 57-90.

CAVALCANTE, Pedro Luiz Costa; LOTTA, Gabriela. Introdução. **Burocracia de médio escalão: perfil, trajetória e atuação.** Brasília: Enap, 2015.

CORONEL, Fábio Reis. **Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE): o processo de gestão da Escola Pública da Rede Estadual de Campo Grande, MS (2002-2005).** 2006. 103 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Católica Dom Bosco, Campo Grande, 2006.

CORTES, B. A. **Financiamento na Educação: Salário-Educação e suas dimensões privatizantes.** *Cadernos de Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v.5, n.4, out./dez. 1989. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/csp/v5n4/06.pdf>. Acesso em: 17 jan. 2020.

CRUZ, Tássia. Novo Fundeb: prós-contras das propostas em debate. **Relatório de Política Educacional**, 2019. Disponível em: http://d3e.com.br/wp-content/uploads/2019/09/rel3_d3e_novo-fundeb_pros-e-contras_versao-web-1.pdf. Acesso em: 1 out. 2020.

CURY, Carlos Roberto Jamil. A gestão democrática na escola e o direito à educação. **RBPAAE**, v. 23, n. 3, p. 483-495, set./dez. 2009.

DIAS, Emerson de Paulo. Conceitos de gestão e administração: uma revisão crítica. **Revista Eletrônica de Administração**, Faculdade de Ciências Econômicas e Administrativas de Franca (FACEF), v. 1, p. 1-12, jul./dez. 2002.

FARAH, Marta Ferreira Santos. Análise de políticas públicas no Brasil: de uma prática não nomeada à institucionalização do “campo de públicas”. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 50, n. 6, p. 959-979, nov./dez. 2016.

FARENZENA, Nalú. Políticas de Assistência Financeira da União no Marco das Responsabilidades (Inter)governamentais em Educação Básica. *In: GOUVEIA, A. B.; PINTO, J. M. R.; CORBUCCI, P. R. (Orgs.). Federalismo e políticas educacionais na efetivação do direito à educação no Brasil.* Brasília: IPEA, 2011, p. 95-110.

FRANÇA, M. Gestão e Financiamento da Educação: o que mudou na escola? PDDE. FUNDEF. Natal: EDUFRN, 2005.

GADOTTI, Moacir. **Perspectivas atuais da educação.** Porto Alegre: Artes Médicas, 2000.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social.** São Paulo: Atlas, 2008. 220 p.

GUIMARÃES, Maria do Carmo Lessa. O debate sobre a descentralização de políticas públicas: um balanço bibliográfico. *In: Organizações & Sociedade*, v. 9, n. 23, 2002.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Mariana (MG)**. Cidades, 2012. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/mg/mariana.html>. Acesso em: 22 jul. 2020.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). **Nota Técnica nº. 040/2014**. Indicador para mensurar a complexidade da gestão nas escolas a partir dos dados do Censo Escolar da Educação Básica. Brasília, 2014. Disponível em: http://download.inep.gov.br/informacoes_estatisticas/indicadores_educacionais/2014/escola_complexidade_gestao/nota_tecnica_indicador_escola_complexidade_gestao.pdf. Acesso em: 22 jul. 2020.

KALAM, Roberto Jorge Abou. **O programa dinheiro direto na escola no contexto do financiamento público da educação: implementação de políticas e implicações na gestão escolar**. 2011. 162 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2011.

LESSARD, Claude; CARPENTIER, Anyléne. **Políticas educativas: a aplicação na prática**. Rio de Janeiro: Vozes, 2016. 290 p.

LIBÂNEO, José Carlos. **Organização e gestão da Escola: teoria e prática**. 5.ed. Goiânia: Alternativa, 2004.

LIMA, Leise de Paula Reis; GOMES, Suzana dos Santos. Implementação do PDE-Escola na Rede Estadual de Minas Gerais: um estudo da gestão e sua influência no desempenho da escola. OLIVEIRA, Breyner R.; MARTINS, Lídia G.; FLAUSINO, Camila C. (Orgs.). **Política Educacional e formação de professores**. Reflexões e implicações a partir da Gestão Escolar. Juiz de Fora: Editar Editora Associada, 2017, p. 199-227.

LIMA, Licínio Carlos Viana Silva. Administração escolar [verbete]. **Dicionário- Verbetes**, 2010. Disponível em: <http://www.gestrado.org/?pg=dicionario-verbetes&id=355>. Acesso em: 22 jul. 2020.)

LIPSKY, Michael. **Burocracia de nível de rua: dilemas do indivíduo nos serviços públicos**. Brasília: Enap, 2019. 430 p.

LOTTA, Gabriela Spanghero. Estilos de implementação: ampliando o olhar para análise de políticas públicas. *In*: ANPAD, Salvador, 2008. Salvador: ENAPG, 2008. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/admin/pdf/EnAPG208.pdf>. Acesso em: 19 jul. 2020.

LÜCK, Heloisa. **Concepções e processos democráticos de gestão educacional**. v. 2. Rio de Janeiro: Vozes, 2006.

LUDKE, Menga; ANDRÉ, Marli E. D. A. **Pesquisa em Educação: abordagens qualitativas**. São Paulo: EPU, 1986.

MAFASSIOLI, Andréia da Silva. **Programa Dinheiro Direto na Escola**. (Re)formulações e implicações na gestão escolar e financeira da educação básica (1995 – 2015). 2017. 327 f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2017.

MAINARDES, Jefferson. Abordagem do ciclo de políticas: uma contribuição para a análise de políticas educacionais. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 27, n. 94, p. 47-69, jan./abr. 2006.

MAINARDES, Jefferson. A abordagem do ciclo de políticas: explorando alguns desafios da sua utilização no campo da Política Educacional. **Jornal de Políticas Educacionais**, Curitiba, v 12, n. 16, p. 1-19, 2018.

MAINARDES, Jefferson. Análise de políticas educacionais: breves considerações teórico-metodológicas. **Contrapontos**, Itajaí, v. 9, n. 1, p. 4-16, jan./abr. 2009.

MARIANA. Prefeitura Municipal. **Gráficos de Arrecadação**, 2020. Disponível em: <http://www.mariana.mg.gov.br/graficos-de-arrecadacao>. Acesso em: 22 jul. 2020.

MARIANA. Prefeitura Municipal. **Plano Municipal de Educação de Mariana (2015-2024)**, 2015. Disponível em: http://www.mariana.mg.gov.br/uploads/prefeitura_mariana_2018/arquivos_veja_tambem/pm-de-mariana-para-o-legislativo.pdf. Acesso em: 21 jul. 2020.

MARINHEIRO, Edwylson de Lima. **O Programa Dinheiro Direto na Escola e a democratização da gestão escolar no município de Londrina**. 2016. 154 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2016.

MEYERS, Marcia K.; VORSANGER, Susan. Burocratas de nível de rua ea implementação de políticas públicas. In: PETERS, B.; PIERRE, Jon (Orgs.). **Administração Pública**. São Paulo: Unesp, 2010.

MENEZES, Elaine Cristina de Oliveira *et al.* Participação e *accountability* social: estudo a partir da experiência de dois observatórios sociais do litoral do Paraná. **Revista Política e Planejamento Regional**, Rio de Janeiro, v. 5, n. 1, p. 1-23, jan-abr. 2018.

MENEZES, Ebenezer Takuno de; SANTOS, Thais Helena dos. Verbete UEX (unidades executoras). **Dicionário Interativo da Educação Brasileira** - Educabrazil. São Paulo: Midiamix, 2001. Disponível em: <https://www.educabrazil.com.br/uex-unidades-executoras/>. Acesso em: 23 jul. 2020.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. O desafio da pesquisa social. In: MINAYO, Maria Cecília de Souza; GOMES, Suely Ferreira Deslandes Romeu (Orgs.). **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. 27ª ed. Petrópolis: Vozes, 2008. 108 p.

MOREIRA, Ana Maria de Albuquerque. Gestão financeira descentralizada: uma análise do Programa Dinheiro Direto na Escola. **Fineduca**, Revista de Financiamento da Educação, v. 2, p. 1-14, 2012.

NUNES, Carla Conceição Souza. Administração e Gestão na escola: para além de uma questão semântica. In: ANPED SUL, 10., 2014, Florianópolis. Anais eletrônicos ANPED Sul. Florianópolis: UDESC, 2014. Disponível em: http://xanpedsul.faed.udesc.br/arq_pdf/813-0.pdf. Acesso em: 22 jul. 2020.

OLIVEIRA, Breyner R. A implementação de políticas educacionais no nível micro: uma análise a partir dos profissionais da escola no contexto da prática. **Revista de Estudos Teóricos y Epistemológicos em Política Educativa**, v. 4, p. 1-17, 2019.

OLIVEIRA, Breyner R. A implementação do Programa Bolsa Família sob a perspectiva da condicionalidade educacional: uma análise a partir dos agentes públicos de base. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 65, n. 4, p. 517-544, out./dez. 2014.

OLIVEIRA, Maria Marly. **Como fazer pesquisa qualitativa**. Petrópolis: Vozes, 2007. 181 p.

OLIVEIRA, Maria Rafaela de; MOURA, Renata Leite. Educação escolar: gestor ou administrador? *In*: FÓRUM INTERNACIONAL DE PEDAGOGIA, 6., 2014, Santa Maria. **Anais [...]**. Santa Maria-RS, 2014. Disponível em: http://editorarealize.com.br/revistas/fiped/trabalhos/Modalidade_2datahora_09_05_2014_19_05_12_idinscrito_657_bdce50b57c93d29ba51ca36d69883eab.pdf. Acesso em: 21 jul. 2020.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de; SANTANA, Wagner. **Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília: UNESCO, 2010.

PASCHOALINO, Jussara Bueno de Queiroz. **Desafios da gestão escolar**. Belo Horizonte: Studium, 2017. 335 p.

PASCHOALINO, Jussara Bueno de Queiroz. Gestão escolar na Educação Básica: construções e estratégias frente aos desafios profissionais. **Educação & Realidade**, v. 43, n. 4, p. 1301-1320, 2018.

PARO, Vítor Henrique. **Gestão democrática da escola pública**. São Paulo: Ática, 2003.

PARO, Vítor Henrique. **Administração escolar**. Introdução crítica. São Paulo: Cortez, 2018.

PERES, Alexandre José de Souza; VIDAL, Eloísa Maia. O Fundeb em perspectiva. **Em Aberto**, Brasília, v. 28, n. 93, p. 1-180, jan./jun. 2015.

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

PINHEIRO, Iara Ferreira. **Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) – implicações na gestão, no financiamento e na qualidade do desempenho da educação básica: estudo de caso – modalidade tempo integral**. 2012. 83 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2012.

PIRES, Roberto Rocha C. **Implementando desigualdades**. Reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas. Rio de Janeiro: IPEA, 2019. 736 p.

PRESSMAN, Jeffrey L.; WILDAVSKY, Aaron. **Implementation**. Berkeley: University of California, 1984.

RUA, Maria das Graças. **Para aprender políticas públicas**. Brasília: IGEPP, 2013.

SANTANA, Kátia de Cássia. **Efeitos do Programa Dinheiro Direto na Escola na gestão escolar**. 2011. 193 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, 2011.

SANTOS, Daniela Dermínio Posterare; VIEIRA, Horácio Rosa. Financiamento da educação básica no Brasil: algumas reflexões. **Revista [on-line] de Política e Gestão Educacional**, n. 19, p. 227-237, fev. 2017.

SANTOS, Inalda Maria dos; SILVA, Giovana Tenório da; SILVA, Jéssica do Carmo. Estudo sobre o Programa Dinheiro Direto na Escola em realidades diversas no contexto brasileiro. **Jornal de Políticas Educacionais**, v. 12, p. 1-18, 2018.

SILVA, Andréa Líger da. **Gestão democrática: a ação do colegiado escolar como estratégia de democratização da gestão em escolas de educação básica de Salvador**. 2010. 134 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade do Estado da Bahia, Salvador, 2010.

SILVA, Luiz Gustavo Alexandre da. As mudanças na gestão e organização da escola: a participação como estratégia de reforma. **Linhas Críticas**, Brasília, v. 11, n. 21, p. 265-284, jul./dez. 2005.

SOUSA, Everaldo Sebastião de; BUENO, Marlene Nunes Freitas (Coords.) **Manual de Orientação** – FUNDEB, 2009. Disponível em: http://www.mpggo.mp.br/portal/system/resources/W1siZiIsIjIwMTMvMDQvMjIvMDI1fNTFFMDI1fMjI1X01hbnVhbF9mdW5kZWlucGRmI1dManual_fundeb.pdf. Acesso em: 1 out. 2020.

SZYMANSKI, Heloísa. **A entrevista na pesquisa em educação: a prática reflexiva**. Campinas-SP: Autores Associados, 2011. 102 p.

TORRES, João Camilo de Oliveira. **A formação do federalismo no Brasil**. Brasília: Edições Câmara, 2017. 327 p.

VALENTE, Lúcia de Fátima. **Permanências e mudanças na organização do trabalho escolar nas Geraes: uma análise do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) e do PDE-Escola**. 2011. 203 f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2011.

VEIGA, I. P. A., e RESENDE, L. M. G. de. **Escola: Espaço do Projeto Político-Pedagógico**. 5.^a ed. Campinas, SP: Papirus, 2001, v.

WEBER, Max. **Ensaio de sociologia**. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.

APÊNDICES

APÊNDICE A - Roteiros das entrevistas

Roteiro de entrevista para o(a) técnico(a) da Secretaria Municipal de Educação

I Perfil do(a) entrevistado(a)

Nome:

Sexo:

Idade:

1. Fale-me um pouco sobre você:

a) Onde você mora?

b) Você é casado(a) ou solteiro(a)?

c) Você tem filhos(as)? Quantos(as)?

2. Fale-me um pouco sobre sua trajetória profissional:

a) Qual a sua formação inicial?

b) Há quanto tempo você se formou?

c) Você fez pós-graduação?

d) É concursado(a)? (*Se sim*) Por qual esfera (*estadual ou municipal*)? Há quanto tempo?

e) Só trabalha nessa escola? Se não, em quantas outras? Por qual esfera?

f) Há quanto tempo você trabalha aqui? Em outra escola você exerce qual cargo?

g) Como você se interessou pela educação?

II Desenho do programa e estrutura de atuação

1. Qual é a sua definição pessoal para o PDDE?

2. Quando foi iniciado o PDDE em Mariana (MG)?

3. Como você compreende o papel do PDDE para as escolas?

4. Você sabe de onde vem o recurso do PDDE?

5. Você tem conhecimento sobre as leis referentes ao PDDE? Você se informa com qual frequência? O que você faz para isso?
6. Você acha que o PDDE é uma política pública que traz resultados para a escola? Por quê?
7. Qual é a sua opinião sobre a política educacional no Brasil?
8. Você acredita que o PDDE tem influenciado no seu cotidiano escolar? Como? O que você tem feito para lidar com isso?
9. Você consegue me dizer se o PDDE na escola melhorou ou piorou? Explique.
10. Se você pudesse sugerir algo ao FNDE e à Secretaria Municipal de Educação com relação às questões relacionadas ao PDDE, o que diria?
11. Você participou de treinamentos/encontros/capacitações propostos pelo programa? Se sim, quais foram? Conte-me como foram esses encontros. Como você avalia sua participação e aproveitamento?
12. Como você descreveria a recepção da equipe da SEMED em relação ao programa?
13. Como você percebe o papel da escola no processo de implementação do PDDE?
14. Como você percebe o seu papel no processo de implementação do PDDE? Você pode descrever sua função nesse programa? (Como você percebe sua função nesse programa?)
15. Como é feita a seleção dos membros para participar do PDDE? Você acredita que esse processo é democrático e transparente? Você acredita que esse processo beneficia os alunos e a comunidade escolar? Por quê?
16. Houve algum critério que você tenha considerado incoerente para essa seleção? Por quê?
17. Como a SEMED acompanha a execução do PDDE na escola?
18. Quais são os objetivos do PDDE? Você acredita que os objetivos do PDDE têm sido alcançados na escola? Você percebe se algum objetivo do programa é mais difícil de ser alcançado? Por quê?
19. Você percebe algum objetivo do PDDE menos alinhado à realidade da escola? Por quê?
20. Como tem sido a relação entre a escola e o PDDE?
21. Quais são as estratégias utilizadas para articular o PDDE à rotina da SEMED?
22. Sobre os recursos financeiros disponíveis para o PDDE, você os considera suficientes? Em quais atividades você percebe que está investida a maior quantidade de recurso? E a menor? Você concorda com essa divisão dos recursos?

23. Quando o recurso do PDDE não é suficiente para atender às necessidades da escola, qual a atitude tomada?
24. Do seu ponto de vista como profissional que atua no programa, qual é a importância do PDDE para os alunos da escola?
25. Qual é a sua percepção sobre as maiores dificuldades dos membros em relação ao PDDE?
26. Em sua opinião, quais pontos ainda precisam ser considerados para a melhoria da ação dos membros do PDDE?
27. Quais limitações e/ou dificuldades você destacaria em sua atuação como profissional deste programa?

III Uso dos recursos e estratégias de atuação na implementação

1. Como é a participação do colegiado escolar quanto à aplicação dos recursos do PDDE?
2. Com o que os recursos são gastos?
3. Você percebe se há um planejamento para o uso do recurso do PDDE? Quais são as estratégias que você utiliza?
4. Conte-me um pouco sobre como é o seu dia como membro do PDDE. Como acontece?
5. Conte-me um pouco sobre sua rotina de planejamento das ações/atividades do PDDE.
6. Você percebe articulação entre o recurso do PDDE com a melhoria do IDEB? Como?
7. Você considera que os recursos são suficientes para atender às necessidades das escolas?
8. Qual o seu papel para a realização da prestação de contas?
9. Você encontra alguma dificuldade para a realização da prestação de contas do PDDE? Quais são?
10. O que você tem feito para minimizá-las?
11. Quais estratégias você utiliza para realizar a prestação de contas?
12. Você tem um bom relacionamento com os representantes da UEx?
13. O que você tem feito para ter uma boa relação com eles?
14. Quais são as principais dificuldades que a UEx encontra no que diz respeito ao uso do recurso?

15. Se você pudesse sugerir algo aos representantes das UEx para facilitar seu trabalho como representante, o que sugeriria?

IV Efeitos sobre a gestão escolar e as estratégias de atuação

1. Como você caracteriza a Secretaria de Educação?
2. Como você considera a gestão da Secretaria de Educação?
3. O que você tem feito para contribuir?
4. Em sua opinião, quais os pontos fortes dessa secretaria? E suas fragilidades?
5. Como você percebe a relação da secretaria com a escola?
6. Como foi sua chegada a esse cargo para desempenhar a função no PDDE?
7. Quais as dificuldades encontradas na sua chegada a essa função?
8. O que você tem feito para minimizá-las?
9. O que você tem feito para aproximar os representantes das UEx à secretaria?
10. Você percebe a importância da participação dos professores nas decisões referentes ao uso do recursos do PDDE? Por quê?
11. Como a SEMED acompanha a execução do PDDE na escola?
12. O que você tem feito para intermediar essa relação?
13. Quais são os objetivos do PDDE? Você acredita que esses objetivos têm sido alcançados na escola?
14. O que você tem feito para que os objetivos do programa sejam efetivados?
15. Você participou de treinamentos/encontros/capacitações propostos pelo programa? Se sim, quais foram?
16. Se sim, conte-me como foram esses encontros. Como você avalia sua participação e seu aproveitamento. Caso a resposta tenha sido não, justifique.
17. Como você descreveria a recepção da equipe em relação ao programa?
18. Houve capacitação para os profissionais?
19. Como você percebe o seu papel no processo de implementação do PDDE? Você pode descrever sua função nesse programa? (Como você percebe sua função nesse programa)?
20. Algum objetivo do programa é mais difícil de ser alcançado? Por quê?
21. Como tem sido a relação entre a secretaria e o PDDE?
22. Quais são as estratégias utilizadas para articular o PDDE à sua rotina?
23. Quais as maiores dificuldades relatadas pelas UExs com relação à execução do PDDE? Como são sanadas?

24. Sobre os recursos financeiros disponíveis para o PDDE, você os considera suficientes? Em quais atividades você percebe que está investida a maior quantidade de recurso? E a menor? Você concorda com essa divisão dos recursos?
25. Quais limitações e/ou dificuldades você destacaria em sua atuação como profissional desse programa?

V Efeitos sobre o cotidiano da secretaria e estrutura de atuação

1. As UExs recebem assistência técnica (reuniões para orientação) para execução do programa? São encontradas dificuldades para transmitir as orientações relativas ao PDDE?
2. Quais são as orientações da SEMED relativas à participação dos órgãos colegiados na execução dos recursos do PDDE?
3. As UExs cumprem rigorosamente o estabelecido pelo FNDE e pela SEMED com relação à execução dos recursos do PDDE?
4. A UEx presta contas à Secretaria de Educação do Estado/Município dos recursos e bens recebidos?
5. No ano de 2019, houve casos de prestação de contas reprovadas? Qual motivo?
6. Qual foi sua atitude?
7. Os recursos do PDDE são suficientes para a complementação das despesas da escola?

Roteiro de entrevista para os representantes do Caixa Escolar

I Perfil do entrevistado

Nome:

Sexo:

Idade:

1. Fale-me um pouco sobre você:

- a) Onde você mora?
- b) Você é casado(a) ou solteiro(a)?
- c) Você tem filhos? Quantos?

2. Fale-me um pouco sobre sua trajetória profissional:

- a) Qual a sua formação inicial?
- b) Há quanto tempo você se formou?
- c) Você fez pós-graduação?
- d) É concursado(a)? (*Se sim*) Por qual esfera (*estadual ou municipal*)? Há quanto tempo?
- e) Só trabalha nessa escola? Se não, em quantas outras? Por qual esfera?
- f) Há quanto tempo você trabalha aqui? Em outra escola você exerce qual cargo?
- f) Como você se interessou pela educação?

II Desenho do programa e estrutura de atuação

- 1. Qual é a sua definição pessoal para o PDDE?
- 2. Como você compreende o papel do PDDE nas escolas?
- 3. Você sabe de onde vem o recurso do PDDE?
- 4. Você tem conhecimento sobre as leis referentes ao PDDE? Você se informa com qual frequência? O que você faz para isso?
- 5. Você acha que o PDDE é uma política pública que traz resultados para a escola? Por quê?
- 6. O colegiado escolar participa da gestão da escola? Como?
- 7. O colegiado escolar tem conhecimento do PDDE?
- 8. O PDDE tem influenciado no seu cotidiano escolar? Como? O que você tem feito para lidar com isso?

9. Você consegue me dizer se o PDDE na sua escola melhorou ou piorou? Explique.
10. Você participa das reuniões para decidir sobre o uso do recurso? Se sim, o que você basicamente faz lá? O que você pensa a respeito disso? Se não, por que não participa?
11. Se você pudesse sugerir algo ao FNDE e à SEMED para as questões relacionadas ao PDDE, o que diria?

III Uso dos recursos e estratégias de atuação na implementação

1. Como é a participação do colegiado escolar quanto à aplicação dos recursos do PDDE?
2. Com o que os recursos são gastos?
3. Há um planejamento para o uso do recurso do PDDE? Quais são as estratégias que você utiliza?
4. Conte-me um pouco sobre como é o seu dia a dia como membro do PDDE. Como acontece?
5. Conte-me um pouco sobre sua rotina de planejamento das ações/atividades do PDDE.
6. Você percebe articulação entre o recurso do PDDE com a melhoria do IDEB. Como?
7. Você tem conseguido realizar um planejamento para a realização do uso desse recurso?
8. Você participa na decisão do uso do recurso? Se sim, como? Se não, por quê?
9. Com qual frequência são realizadas reuniões para discutir o PDDE? O que você acha delas?
10. Você considera que os recursos são suficientes para atender às necessidades das escolas?
11. Qual o seu papel para a realização da prestação de contas?
12. Você encontra alguma dificuldade para a realização da prestação de contas do PDDE em sua escola? Quais são? O que você tem feito para minimizá-las?
13. Quais estratégias você utiliza para aplicar o recurso?
14. Você tem um bom relacionamento com os representantes da UEx?
15. Quais são as principais dificuldades que a UEx encontra no que diz respeito ao uso do recurso?
16. Se você pudesse sugerir algo aos representantes das UExs para facilitar seu trabalho como representante, o que sugeriria?

IV Efeitos sobre a gestão escolar e as práticas de atuação

1. Como você caracteriza essa escola?
2. Como você considera a gestão da sua escola?
3. O que você tem feito para contribuir?
4. Em sua opinião, quais os pontos fortes dessa escola? E as fragilidades?
5. Como você percebe a relação da escola com a comunidade do entorno? (Pais, comunidade etc.)
6. O que você tem feito para aproximar a comunidade e a escola?
7. O corpo docente tem espaço para participar das decisões de cunho pedagógico, financeiro e administrativo e para intervir nelas?
8. O colegiado escolar participa da gestão da escola? De que maneira?
9. Qual a relação da escola com a SEMED?
10. Quais são os maiores desafios nessa relação?
11. O que você tem feito para facilitar a sua relação com a SEMED?
12. Sobre a chegada do PDDE na escola, como foi o processo de divulgação entre a equipe?
13. Como é feita a seleção dos membros para participar do PDDE? Você acredita que esse processo é democrático e transparente? Você acredita que esse processo beneficia os alunos e a comunidade escolar? Por quê?
14. Você considera importante a gestão escolar participativa (democrática)? Por quê?
15. Houve algum critério que você tenha considerado incoerente para essa seleção? Por quê?
16. Você percebe a importância da participação dos pais nas decisões referentes ao uso do recursos do PDDE? Por quê?
17. Como a SEMED acompanha a execução do PDDE na escola?
18. O que você tem feito para intermediar essa relação?
19. Quais são os objetivos do PDDE? Você acredita que eles têm sido alcançados na escola?
20. O que você tem feito para que os objetivos do programa sejam efetivados?
21. Você participou de treinamentos/encontros/capacitações propostos pelo programa? Se sim, quais foram?
22. Se sim, conte-me como foram esses encontros. Como você avalia sua participação e aproveitamento? Caso a resposta da pergunta tenha sido não, justifique.

23. Como você descreveria a recepção da equipe em relação ao programa?
24. Houve capacitação para os profissionais?
25. Como você percebe o seu papel no processo de implementação do PDDE? Você pode descrever sua função nesse programa? (Como você percebe sua função nesse programa?)
26. Algum objetivo do programa é mais difícil de ser alcançado? Por quê?
27. Você percebe algum objetivo do PDDE menos alinhado com a realidade desta escola? Por quê?
28. Como tem sido a relação entre esta escola e o PDDE?
29. Quais são as estratégias utilizadas para articular o PDDE à rotina da escola?
30. Sobre os recursos financeiros disponíveis para o PDDE, você os considera suficientes? Em quais atividades você percebe que está investida a maior quantidade de recurso? E a menor? Você concorda com essa divisão dos recursos?
31. Quando o recurso do PDDE não é suficiente para atender às necessidades da escola, qual a atitude tomada?
32. Do seu ponto de vista como profissional que atua no programa, qual é a importância do PDDE para os alunos desta escola?
33. Quais são os pontos de destaque do PDDE nesta escola? E as fragilidades?
34. Em sua opinião, quais pontos ainda precisam ser considerados para a melhoria da sua atuação e dos demais membros do PDDE?
35. Quais limitações e/ou dificuldades você destacaria em sua atuação como profissional deste programa?

V Efeitos sobre o cotidiano da escola e práticas de atuação

1. Qual tem sido o papel desempenhado pela direção escolar no contexto da organização do trabalho pedagógico?
2. O corpo docente tem espaço para participar das decisões de cunho pedagógico, financeiro e administrativo e para intervir nelas?
3. Quais as funções desempenhadas pela UEx na escola?
4. Há acompanhamento na implementação do PDDE? Se sim, quem coordena tal processo? Como?
5. A escola arrecada outros recursos? Se sim, de onde?
6. De que meios a UEx desta escola se utiliza para tomar as decisões sobre o emprego dos recursos recebidos pelo PDDE?

7. O PDDE trouxe inovações para esta escola nos últimos anos? Quais?
8. Quais as dificuldades encontradas pela UEx para realizar a prestação de contas do PDDE?
9. Você considera o trabalho desempenhado pela UEx (APM) importante para a escola?
10. Você considera que os recursos enviados são suficientes para suprir as necessidades da escola?
11. A escola utiliza os recursos do PDDE em questões pedagógicas?
12. Em que mais se utiliza o recurso?
13. O que as instâncias superiores dizem quando a escola reclama dos recursos limitados? Quais têm sido as respostas recebidas dos governantes diante das solicitações apresentadas pela escola.
14. Como é a relação do colegiado escolar com a UEx?

Roteiros de entrevista para o(a) diretor(a) ou o(a) vice-diretor(a)

I Perfil do entrevistado

Nome:

Sexo:

Idade:

1. Fale-me um pouco sobre você:

a) Onde você mora?

b) Você é casado(a) ou solteiro(a)?

c) Você tem filhos? Quantos?

2. Fale-me um pouco sobre sua trajetória profissional:

a) Qual a sua formação inicial?

b) Há quanto tempo você se formou?

c) Você fez pós-graduação?

d) É concursado (a)? (*Se sim*) Por qual esfera (*estadual ou municipal*)? Há quanto tempo?

e) Só trabalha nessa escola? Se não, em quantas outras? Por qual esfera?

f) Há quanto tempo você trabalha aqui? Em outra escola você exerce qual cargo?

g) Como se deu sua vinda a essa escola?

h) Como você se interessou pela educação?

II Percepção sobre o desenho do PDDE e estratégias de atuação

1. Qual é a sua definição pessoal para o PDDE?

2. Desde quando sua escola recebe o PDDE?

3. Sobre a chegada do PDDE na escola, como foi o processo de divulgação entre a equipe?

4. Qual a função do Caixa Escolar? Para que serve? Na sua escola, quem são os membros?

5. Como foi realizada a escolha dos membros do Caixa Escolar de sua escola? Eles gostam de trabalhar com o PDDE? Por quê?

6. Você participou de treinamentos/encontros/capacitações propostos pelo programa? Se sim, quais foram? Conte-me como foram esses encontros. Como você avalia sua participação e aproveitamento?
7. Você acredita que essa formação contribuiria para a implementação do PDDE? Por quê?
8. Quais são os objetivos do PDDE? Você acredita que esses objetivos têm sido alcançados na sua escola?
9. Algum objetivo do programa é mais difícil de ser alcançado? O que você faz para contribuir nesse sentido? Por quê?
10. Como você compreende o papel do PDDE para as escolas?
11. Você tem conhecimento sobre as leis referentes ao PDDE? Você se informa com qual frequência? Como você faz isso?
12. Como é feita a seleção dos membros para participar do PDDE? Você acredita que esse processo beneficia os alunos e a comunidade escolar?
13. Qual a sua percepção em relação à escolha desses membros? Você acredita que eles estão satisfeitos ou insatisfeitos em fazer parte desse programa? Por quê?
14. Se você pudesse sugerir algo sobre o PDDE ao FNDE, o que você sugeriria?
15. Se você pudesse sugerir algo sobre o PDDE à SEMED, o que você sugeriria?
16. Em sua escola há alguma documentação referente ao PDDE? Se sim, qual? Se não, por quê?

III Percepção acerca da gestão do PDDE na escola e estratégias de atuação

1. O colegiado escolar tem relação com o PDDE? Se sim, quais são as estratégias utilizadas nessa relação?
2. Conte-me um pouco sobre como é seu dia a dia como membro do PDDE. Como acontece? Quais as funções você desempenha? Como você faz? Como você se organiza?
3. Conte-me um pouco sobre sua rotina de planejamento das ações/atividades do PDDE.
4. Há reuniões na sua escola para tratar do PDDE? Com qual frequência são realizadas reuniões para discutir o PDDE? Quais assuntos são abordados? O que você acha delas?
5. Como você avalia seu relacionamento com os representantes do Caixa Escolar? Que estratégias você adota para se relacionar com os demais?
6. Qual o seu papel na implementação do PDDE na sua escola? Que estratégias você adota para isso?

7. Quando você tem alguma dúvida em relação ao PDDE em sua escola, a quem você recorre? Sua questão é atendida? Como?
8. Qual o papel dos pais nas decisões relativas ao PDDE? Os pais participam nas tomadas de decisões? Como?
9. Em relação ao PDDE, quais as estratégias você utiliza para que os pais possam participar?
10. Como você descreveria a recepção da equipe da escola em relação ao programa?
11. Em relação ao PDDE, quais as estratégias você utiliza para participar?
12. Em relação ao PDDE, como você descreve a recepção da equipe da escola em relação ao programa?
13. Como você percebe seu papel no processo de implementação do PDDE? Você pode descrever sua função nesse programa?
14. Na sua escola, há o Estatuto do Caixa Escolar? Está atualizado? Por quê?
15. Quais as limitações e/ou dificuldades você destacaria em sua atuação como profissional desse programa?
16. Quais as estratégias utilizadas para articular o PDDE à rotina da escola?
17. Em relação ao PDDE, o corpo docente tem espaço para participar das decisões de cunho pedagógico, financeiro e administrativo e para intervir nelas? Como fazem isso? Quais são as estratégias que você utiliza para isso?
18. Você acredita que algo precisa ser mudado em relação à sua atuação no PDDE? Se sim, o quê? Por quê?

IV Percepção sobre o uso do dinheiro do PDDE e estratégias de atuação

1. Desde quando a sua escola recebe o recurso?
2. Quando o dinheiro chega à sua escola, como você fica sabendo?
3. Você participa na decisão do uso do recurso? Se sim, como? Se não, por quê?
4. Quais atitudes você toma quando o recurso chega?
5. Qual o papel dos pais nas decisões referentes ao uso dos recursos? Os pais participam da tomada de decisão?
6. Que estratégias você usa para que os pais possam participar?
7. Há um registro referente ao uso do recurso financeiro do PDDE? Qual? Como faz isso?
8. Como os recursos são gastos? Onde são empregados mais os recursos?

9. Há um planejamento para o uso do recurso do PDDE? Quais as estratégias são adotadas para definir isso?
10. Sua escola usa o recurso integralmente? Sua escola já deixou de utilizar o recurso? Quando? Por quê?
11. Como você realiza a compra dos materiais com o uso do recurso do PDDE?
12. Você considera que os recursos são suficientes para atender as necessidades das escolas?
13. A escola arrecada outros recursos? Se sim, como?
14. Que papel tem o colegiado para as decisões referentes aos recursos?
15. Você utiliza alguma estratégia para que o colegiado participe? Como?
16. Há reuniões para decidir sobre o uso do recurso? Você participa? Se sim, o que você basicamente faz lá? O que você pensa a respeito disso? Se não, por que não participa?
17. Quais as principais dificuldades que o Caixa Escolar encontra no que diz respeito ao uso do recurso?
18. A sua escola já ficou com alguma pendência no FNDE? Se sim, com o quê? Como você resolveu a situação?
19. Como é o processo de realização da prestação de contas do PDDE em sua escola? Há dificuldades? Quais são?
20. Qual o seu papel no processo de prestação de contas?
21. Quando você tem alguma dúvida em relação à prestação de contas, a quem você recorre? Sua questão é atendida?
22. Com qual frequência você recorre à SEMED para prestar contas?
23. Em relação à prestação de contas, quais as questões mais recorrentes nas idas à SEMED?
24. A SEMED tem auxiliado na prestação de contas? Como?
25. O que você tem feito para minimizá-las?
26. Se você pudesse sugerir algo aos representantes do Caixa Escolar para facilitar seu trabalho como representante, o que sugeriria? E aos técnicos da SEMED?

V Percepção sobre a relação da escola com a SEMED na implementação e estratégias de atuação

1. Em relação ao PDDE, como é a relação da escola com a SEMED?

2. Como é o diálogo com a SEMED em relação à implementação do PDDE? Há dificuldades? Quais são?
3. Quando você tem alguma questão em relação ao PDDE na SEMED, a quem você recorre? Sua questão é atendida? Como?
4. Em relação ao PDDE, o que você tem feito para facilitar sua relação com a SEMED?
5. Em relação ao PDDE, com qual frequência você recorre à SEMED?
6. Há reuniões na SEMED para tratar do PDDE? Com qual frequência são realizadas reuniões para falar sobre o PDDE? Quais assuntos são abordados? O que você acha delas?
7. Como a SEMED acompanha a execução do PDDE na sua escola?
8. O que você tem feito para intermediar essa relação?
9. Em relação ao PDDE, quais as questões mais recorrentes na sua ida à SEMED?
10. A SEMED tem auxiliado a escola com o PDDE? Como?
11. Como você descreveria o papel do(a) técnico(a) da SEMED?
12. Qual a sua avaliação a respeito do trabalho realizado pelo(a) técnico(a) da SEMED?
13. Quais limitações e/ou dificuldades você destacaria em sua atuação como profissional desse programa?
14. Como você avalia o atendimento do(a) técnico(a) do PDDE na SEMED?

VI Efeitos do PDDE na Escola

1. Como você caracteriza essa escola?
2. Como você considera a gestão da sua escola? O que você tem feito para contribuir com a gestão?
3. Em sua opinião, quais os pontos fortes desta escola? E as fragilidades?
4. Você acha que o PDDE contribui para a gestão da escola? Como? Por quê?
5. O PDDE tem contribuído para a organização do trabalho pedagógico? Como?
6. A Resolução nº. 10, de 18 de abril de 2013, do FNDE, alínea “c”, do art. 26, estabelece que “c) exercer plenamente autonomia de gestão do PDDE, assegurando à comunidade escolar participação sistemática e efetiva nas decisões colegiadas, desde a seleção das necessidades educacionais prioritárias a serem satisfeitas até o acompanhamento do resultado do emprego dos recursos do programa”. Isso, de fato, acontece em sua escola? De qual maneira?
7. Do seu ponto de vista como profissional que atua no programa, qual é a importância do PDDE para essa escola?

8. Quais os efeitos o PDDE tem produzido em sua escola?
9. O programa tem contribuído para o desempenho dos alunos? Como?
10. Você verifica alguma relação do IDEB com o PDDE? Como?
11. Quais os pontos de destaque do PDDE nesta escola? E quais as fragilidades?

APÊNDICE B - Carta de apresentação



Programa de
Pós-graduação
em Educação
Mestrado

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE FEDERAL DE OURO PRETO
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS
DEPARTAMENTO DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO



Universidade Federal

CARTA DE APRESENTAÇÃO

Prezada Sra. Profa. Aline Aparecida Silva de Oliveira
Secretária Municipal de Educação

Meu nome é Natália Martins Barros, sou mestranda do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Ouro Preto- PPG/UFOP sob a orientação do Prof. Dr. Breyner Ricardo de Oliveira.

Realizarei a pesquisa intitulada “A implementação do Programa Dinheiro Direto na Escola sob a perspectiva da gestão escolar: uma análise a partir da percepção dos agentes locais”.

Essa investigação tem como objetivo geral analisar, a partir da percepção dos agentes de base, em que medida a implementação do Programa Dinheiro Direto na Escola no Município de Mariana (Minas Gerais), tem contribuído para o fortalecimento da gestão escolar.

Como objetivos específicos, pretende-se:

- Analisar a trajetória do Programa Dinheiro Direto na Escola implementado pelo governo federal; no Município de Mariana. e Analisar as percepções dos membros das Uexs, dos diretores e do executor, acerca dos efeitos do Programa sob a ótica da gestão democrática;
- Identificar os efeitos do Programa Dinheiro Direto na Escola-PDDE, sob a perspectiva dos implementadores locais.
- Analisar se e como o PDDE modifica a dinâmica da Escola.

Para a realização dessa pesquisa utilizaremos uma abordagem qualitativa, com aplicação de questionários e entrevistas semiestruturadas aos diretores, vice-diretores, representantes das Unidades Executoras (UExs) que desejarem e aceitarem participar desta. Saliento que a participação desses profissionais nesta pesquisa ocorrerá de maneira voluntária e que o sigilo das informações bem como da identidade será totalmente resguardado.

SEMPRE DE MARIANA

Sendo assim solicito a autorização para realização da pesquisa nas escolas sob sua jurisdição, bem como a posterior divulgação dos dados coletados e a realização de futuras publicações em forma de trabalhos acadêmicos, respeitados todos os procedimentos éticos, relativo ao sigilo e participação que serão informados individualmente aos participantes.

Haverá sigilo total em relação aos nomes dos participantes, assegurando que não sejam expostos de forma indevida. O participante não terá nenhuma despesa financeira, bem como não haverá compensação financeira pela sua participação.

Se houver dúvidas neste documento ou em relação à pesquisa, coloco-me a disposição dos participantes por meio do e-mail: nataliabarros1810@yahoo.com.br. Telefone: (31) 996642412- Natália Martins Barros responsável por este estudo.

E se houver dúvidas éticas, os participantes poderão entrar em contato com o Comitê de Ética da UFOP por meio do e-mail: cep.propp@ufop.edu.br e do telefone: (31)3559-1368.

Essa pesquisa só terá início após a aprovação pelo Comitê de Ética da UFOP e qualquer dúvida sobre os procedimentos éticos poderá ser consultada nesse mesmo comitê.

Natalia Martins Barros
Natália Martins Barros

Mestranda em Educação — PPGE/ICHS/UFOP

Contatos: (31) 99664-2412

e-mail: nataliabarros1810@yahoo.com.br

Comitê de Ética em Pesquisa (CEP/UFOP)

Campus Universitário — Morro do Cruzeiro

35400-000- Ouro Preto- MG- Brasil

Fone: (31) 35591368 Fax: (31) 35591370

Aline Aparecida Silva de Oliveira
Aline Aparecida Silva de Oliveira

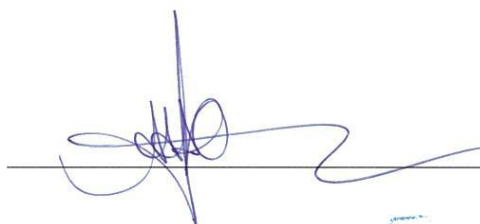
Secretária Municipal de Educação de Mariana

ANEXOS

ANEXO A - Carta de anuência

Carta de anuência

Declaro ter conhecimento das etapas e procedimentos do projeto de pesquisa intitulado “**A implementação do Programa Dinheiro Direto na Escola sob a perspectiva da gestão escolar: uma análise a partir da percepção dos agentes locais**”, sob a responsabilidade da pesquisadora Natália Martins Barros, mestranda em Educação no PPGE- Programa de Pós-graduação em Educação da Universidade Federal de Ouro Preto – UFOP. Estou de acordo em autorizar a participação das escolas dessa jurisdição, bem como os profissionais que assim desejarem.



Aline Aparecida Silva de Oliveira
Secretária Municipal de Educação

Secretaria Municipal de Educação
Rua Bom Jesus, 18/A
Centro - CEP 35.420-000
Mariana - Minas Gerais

ANEXO B - Parecer do CEP

UNIVERSIDADE FEDERAL DE
OURO PRETO



PARECER CONSUBSTANCIADO DO CEP

DADOS DO PROJETO DE PESQUISA

Título da Pesquisa: A implementação do Programa Dinheiro Direto na Escola sob a perspectiva da gestão escolar: uma análise a partir da percepção dos agentes locais

Pesquisador: NATALIA MARTINS BARROS

Área Temática:

Versão: 2

CAAE: 08055319.4.0000.5150

Instituição Proponente: Universidade Federal de Ouro Preto

Patrocinador Principal: Financiamento Próprio

DADOS DO PARECER

Número do Parecer: 3.360.960

Apresentação do Projeto:

A presente pesquisa estrutura como objeto de pesquisa os efeitos da implementação do Programa Dinheiro Direto na Escola –PDDE, considerando a gestão financeira dos recursos nas Escolas. Esse é um dos programas de repasse financeiro mais longo do governo federal e é considerado o Programa como o máximo da descentralização. A implementação de políticas públicas é de extrema importância para pensarmos se seu real objetivo tem sido de fato alcançado, buscando reflexões e discussões nessa perspectiva. O principal objetivo desta investigação é analisar, a partir da percepção dos agentes de base, em que medida a implementação do Programa Dinheiro Direto na Escola no Município de Mariana (Minas Gerais), tem contribuído para o fortalecimento da gestão escolar. Assim, será necessário considerar as percepções dos agentes de base (membros das Unidades Executoras -UEs), bem como o agente executor que se encontra na Secretaria Municipal de Educação, que está sob a gerência dessa implementação. Todos esses implementadores, neste contexto, são responsáveis pela accountability; prestação de contas do PDDE. Utilizaremos como contribuição para abordar a implementação dos agentes de base, chamados de Street-level-bureaucracy (1980), a partir da Teoria de Lipsky. Trata-se de uma pesquisa de abordagem qualitativa, uma vez que será investigada a autonomia das unidades escolares, gestão democrática e qualidade de gasto. O caminho metodológico no processo investigativo se dará a partir da abordagem qualitativa por meio de entrevistas individuais semiestruturadas, aplicação de

Endereço: Morro do Cruzeiro-Centro de Convergência

Bairro: Campus Universitário

CEP: 35.400-000

UF: MG

Município: OURO PRETO

Telefone: (31)3559-1368

Fax: (31)3559-1370

E-mail: cep.propp@ufop.edu.br

UNIVERSIDADE FEDERAL DE
OURO PRETO



Continuação do Parecer: 3.360.960

questionários e análise das atas das escolas do Município investigado para coletas de dados.

Objetivo da Pesquisa:

Objetivo Primário:

Analisar, a partir da percepção dos agentes de base, em que medida a implementação do Programa Dinheiro Direto na Escola no Município de Mariana (Minas Gerais), tem contribuído para o fortalecimento da gestão escolar

Objetivo Secundário:

- Analisar a trajetória do Programa Dinheiro Direto na Escola implementado pelo governo federal; no Município de Mariana.
- Analisar as percepções dos membros das Uexs, dos diretores e do executor, acerca dos efeitos do Programa sob a ótica da gestão democrática;
- Identificar os efeitos do Programa Dinheiro Direto na Escola-PDDE, sob a perspectiva dos implementadores locais.
- Analisar se e como o PDDE modifica a dinâmica da Escola.

Avaliação dos Riscos e Benefícios:

Riscos:

Com intuito de prudência, evitando qualquer tipo de constrangimento, os participantes terão seus nomes codificados, sendo estes reconhecidos apenas pela pesquisadora e pelo orientador da pesquisa. Caso o entrevistado queira, ele mesmo poderá conceder-se um nome fictício.

Benefícios:

Este trabalho irá analisar as percepções dos implementadores e investigar os efeitos do Programa, em relação à autonomia, às práticas democráticas e à qualidade da gestão financeira no âmbito das unidades escolares. Nessa perspectiva, o trabalho permitirá, através da colaboração dos participantes, a conclusão da pesquisa. Assim, serão agregadas discussões e reflexões dos profissionais que trabalham e pesquisam sobre a implementação de política pública, bem como a gestão da política educacional. Além disso, será possibilitada aos diretores de escola, aos membros da UExs, à Secretaria Municipal de Educação a fomentação de maiores debates e discussões em relação ao que se tem feito como implementadores de política pública, a utilização do recurso de forma eficiente e eficaz. Vale ressaltar que as reflexões também atingirão aos demais profissionais que se encontram na Rede Municipal de Ensino, buscando uma gestão de qualidade.

Comentários e Considerações sobre a Pesquisa:

Endereço: Morro do Cruzeiro-Centro de Convergência
Bairro: Campus Universitário **CEP:** 35.400-000
UF: MG **Município:** OURO PRETO
Telefone: (31)3559-1368 **Fax:** (31)3559-1370 **E-mail:** cep.propp@ufop.edu.br

UNIVERSIDADE FEDERAL DE
OURO PRETO



Continuação do Parecer: 3.360.960

Pesquisa em segunda avaliação e atendeu as solicitações de primeira avaliação.

Considerações sobre os Termos de apresentação obrigatória:

Termos inseridos corretamente.

Conclusões ou Pendências e Lista de Inadequações:

A partir do encaminhamento da carta resposta, os autores responderam às questões, cabendo fazer pequenos ajustes.

- 1- Folha de rosto assinada (sem ser assinatura digital) - OK
- 2- Descrição do orçamento detalhado foi inserido - OK
- 3- A forma como os dados serão publicados consta no TCLE, sugere-se que seja inserido no projeto (Método)
- 4- Foram descritos os riscos e forma de minimizá-los - OK
- 5- Apontou-se que o CEP é para esclarecimentos de dúvidas éticas e os pesquisadores para esclarecimentos de dúvidas acerca do projeto - OK
- 6- Descreveu tempo e local de guarda dos dados na PB (sugere-se que seja descrito no projeto também). E orientador está na equipe de trabalho.

A partir da carta resposta, este projeto APROVADO. Contudo, sugere-se a alteração indicada nos itens 3 e 6.

Considerações Finais a critério do CEP:

O Comitê de Ética em Pesquisa CEP/UFOP, de acordo com as atribuições definidas na Res. CNS 466/12 e/ou Res. CNS 510/16, manifesta-se pela APROVAÇÃO deste protocolo de pesquisa. Ressalta-se ao pesquisador responsável pelo projeto o compromisso de envio ao CEP/UFOP, um ano após o início do projeto, do relatório final ou parcial de sua pesquisa, encaminhado por meio da Plataforma Brasil, informando, em qualquer tempo, o andamento da mesma, comunicando também eventos adversos e eventuais modificações no protocolo.

Este parecer foi elaborado baseado nos documentos abaixo relacionados:

Tipo Documento	Arquivo	Postagem	Autor	Situação
Informações Básicas do Projeto	PB_INFORMAÇÕES_BÁSICAS_DO_PROJETO_1299544.pdf	07/05/2019 23:26:50		Aceito
Projeto Detalhado	projecomiteetica.pdf	07/05/2019	NATALIA MARTINS	Aceito

Endereço: Morro do Cruzeiro-Centro de Convergência
Bairro: Campus Universitário **CEP:** 35.400-000
UF: MG **Município:** OURO PRETO
Telefone: (31)3559-1368 **Fax:** (31)3559-1370 **E-mail:** cep.propp@ufop.edu.br

UNIVERSIDADE FEDERAL DE
OURO PRETO



Continuação do Parecer: 3.360.960

/ Brochura Investigador	projetocomiteetica.pdf	23:13:45	BARROS	Aceito
Outros	Cartaencaminhamento.pdf	07/05/2019 22:04:44	NATALIA MARTINS BARROS	Aceito
Orçamento	GASTOS.pdf	07/05/2019 22:02:23	NATALIA MARTINS BARROS	Aceito
TCLE / Termos de Assentimento / Justificativa de Ausência	TCLE.pdf	07/05/2019 22:00:11	NATALIA MARTINS BARROS	Aceito
Folha de Rosto	folhaderosto.pdf	07/05/2019 19:49:59	NATALIA MARTINS BARROS	Aceito
Declaração de Pesquisadores	cartanatalia.pdf	15/02/2019 23:25:00	NATALIA MARTINS BARROS	Aceito
Declaração de Instituição e Infraestrutura	anuencianatalia.pdf	15/02/2019 23:22:37	NATALIA MARTINS BARROS	Aceito

Situação do Parecer:

Aprovado

Necessita Apreciação da CONEP:

Não

OURO PRETO, 31 de Maio de 2019

Assinado por:

EVANDRO MARQUES DE MENEZES MACHADO
(Coordenador(a))

Endereço: Morro do Cruzeiro-Centro de Convergência
Bairro: Campus Universitário **CEP:** 35.400-000
UF: MG **Município:** OURO PRETO
Telefone: (31)3559-1368 **Fax:** (31)3559-1370 **E-mail:** cep.propp@ufop.edu.br

Anexo C - Quadros demonstrativos do número de alunos atualmente matriculados na rede escolar de Mariana, nas Escolas Municipais e nos Centros Municipais de Educação Infantil – CEMEI, respectivamente

Quadro 1 – Números de alunos matriculados nas Escolas Municipais de Mariana em 2020

ESCOLAS		NÚMERO DE TURMAS E ALUNOS DAS ESCOLAS MUNICIPAIS - 1º BIMESTRE DE 2020 - TOTAL																								
		ED. INFANTIL				ENSINO FUNDAMENTAL I										ENSINO FUNDAMENTAL II									T	TOTAL
		1º Per.		2º Per.		1º ano		2º ano		3º ano		4º ano		5º ano		6º ano		7º ano		8º ano		9º ano				
01	E. M. Profª. Celina C. Gomes	*1	7	*	6	*1	5	*	9	1	9	*1	16	*	6	1	18	1	21	1	17	1	11	8	125	
02	E. M. de Barro Branco	*1	5	*	7	*1	9	*	8	1	8	*1	7	*	8	1	19	1	12	1	9	1	5	8	97	
03	E. M. de Bento Rodrigues	1	11	1	10	1	12	1	14	1	10	1	13	1	5	1	8	1	12	1	6	1	7	11	108	
04	E. M. de Campinas	-	-	*1	2	*	2	*1	3	*	3	*1	3	*	4	-	-	-	-	-	-	-	-	3	17	
05	CEMPA	6	130	6	126	4	80	5	108	3	70	3	69	4	85	5	121	5	102	3	67	2	49	46	1.007	
06	E. M. Dante Luiz dos Santos	*1	10	*	2	1	7	1	9	1	6	1	6	1	9	1	8	1	14	1	6	1	11	10	88	
07	E.M. Dom Luciano M. Almeida	3	48	3	48	3	44	3	48	2	48	2	37	2	53	2	45	3	66	2	43	1	26	26	506	
08	E. M. Dom Oscar de Oliveira	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	8	187	7	188	7	159	4	106	26	640		
09	E. M. Joaquim Emílio Baptista	*1	6	*	2	*1	7	*	3	1	10	1	8	1	9	1	14	1	15	1	12	1	12	9	98	
10	E. M. de Mainart	*1	4	*	6	*1	3	*	1	*	7	*1	7	*	7	1	12	1	12	1	6	1	8	7	73	
11	E. M. Monsenhor José Cota	9	192	10	202	9	186	10	175	9	179	7	151	8	160	-	-	-	-	-	-	-	-	62	1.245	
12	E. M. Cônego Paulo Dilácio	2	25	1	15	1	16	1	12	1	17	1	17	1	16	1	20	1	18	2	24	1	15	13	195	
13	E.M. Padre Antônio Gabriel	*1	1	*	3	*	4	*1	2	*	8	*1	8	*	5	1	7	1	12	1	5	1	10	7	65	
14	E. M. Paracatu de Baixo	*1	15	*	5	1	10	*1	3	*	7	*1	8	*	5	1	7	1	5	1	7	1	5	8	77	
15	E. M. Passagem Mariana	2	36	2	43	3	57	2	38	2	38	2	34	2	41	-	-	-	-	-	-	-	-	15	287	
16	E. M. Serra do Carmo	*1	5	*	3	*1	4	*	10	1	5	*1	9	*	4	1	10	1	13	1	14	1	12	8	89	
17	E. M. Sinhô Machado	1	15	1	20	1	29	1	20	1	21	1	22	2	32	2	37	2	40	2	30	1	20	15	286	
18	E. M. Wilson P. Ferreira	2	39	2	36	2	32	1	17	1	25	1	18	2	30	2	35	2	33	2	25	1	13	18	303	
19	E. M. Aníbal de Freitas	-	-	-	-	2	27	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2	27	
20	E. M. Profª Santa Godoy ¹	-	-	-	-	1	10	1	17	1	19	1	21	2	31	-	-	-	-	-	-	-	-	6	98	
TOTAL		34	549	27	536	34	544	29	497	26	490	28	454	26	510	29	548	29	563	27	430	19	310	308	5.431	
Turmas Multisseriadas		*																								
Número de Turmas		Fonte: Secretaria Municipal de Educação ¹ A Escola Professora Santa Godoy, foi municipalizada em 2020.																								

Quadro 2 – Números de alunos matriculados nas CEMEIs em 2020

CMEIs/ESCOLAS		TURMAS E ALUNOS DA REDE MUNICIPAL - 1º BIMESTRE DE 2020													
		CMEIs E PRÉ-ESCOLA													
		CMEI								PRÉ-ESCOLA				Turmas	Alunos
		Berçário I		Berçário II		Maternal I		Maternal II		1º Período		2º Período			
01	C. M. E. I. "Casinha de Nazaré"	1	8	1	13	2	32	3	48	-	-	-	-	7	101
02	C. M. E. I. "Danielle Cristina "	1	8	2	23	2	22	2	34	-	-	-	-	7	87
03	C. M. E. I. "Santa Rita de Cássia"	1	10	2	34	3	45	3	42	-	-	-	-	9	131
04	C. M. E. I. "Santo Antônio"	1	10	2	31	2	27	2	39	-	-	-	-	7	107
05	C. M. E. I. "Espaço Cuidar e Educar"	1	12	2	24	3	46	2	43	-	-	-	-	8	125
06	C. M. E. I. "Tia Elza"	1	9	2	37	2	33	3	53	-	-	-	-	8	132
07	E. M. Aníbal de Freitas	1*	2	*	11	1	16	1	20	2	21	2	22	7	92
08	E. M. Geral Timóteo (Bandeirantes)	-	-	-	-	-	-	1	11	1	7	1	10	3	28
09	E. M. de Furquim	-	-	-	-	-	-	-	-	1	8	1	9	2	17
10	E. M. de Padre Viegas	-	-	-	-	-	-	-	-	1	13	1	8	2	21
11	E. M. Pref. Jadir Macedo	1	5	1	12	1	16	1	18	1	19	2	25	7	95
12	Creche Cônego Paulo Dilásccio	*1	6	1	18	1	8	1	12	-	-	-	-	4	44
13	Creche Dom Luciano	-	-	-	-	-	-	1	9	-	-	-	-	1	9
TOTAL		9	70	13	203	17	245	20	329	6	68	7	74	72	989

Fonte: Secretaria Municipal de Educação

* Turma multisseriada

* E. M. Cônego Paulo Dilásccio e E. M. Dom Luciano Pedro M. de Almeida passaram a ofertar a creche pela primeira vez em 2020.