

UNIRIO – UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

GRADUAÇÃO EM PEDAGOGIA

**O PDDE EM UMA ESCOLA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO:
Contribuições e Desafios.**

Rio de Janeiro – RJ

2017

LUIS HENRIQUE CHAGAS MATA

**O PDDE EM UMA ESCOLA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO:
Contribuições e Desafios.**

Monografia apresentada à Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro – UNIRIO, como requisito parcial para obtenção do título de graduação em Pedagogia, sob orientação da Professora Doutora Janaína Specht da Silva Menezes.

Rio de Janeiro – RJ

2017

LUIS HENRIQUE CHAGAS MATA

**O PDDE EM UMA ESCOLA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO:
Contribuições e Desafios.**

Monografia aprovada em:

Notas:

Professora Dra. Janaína Specht da Silva Menezes (UNIRIO)

Professora Dra. Elisangela da Silva Bernado (UNIRIO)

Rio de Janeiro – RJ

2017

AGRADECIMENTOS

À minha mãe, Clemilça Chagas Mata, pelo impensável esforço que me trouxe até aqui, por acreditar em mim, inclusive nos momentos em que eu mesmo duvidei. Pela dedicação, carinho e amor incondicionais. Pelo porto seguro que é em minha vida.

Aos meus amigos Estevão de Sousa e Gerson Alexandre, por apontarem o caminho e darem os primeiros passos comigo nesta jornada incrível, cheia de altos e baixos.

Às minhas queridas amigas de graduação Amanda Santos, Analu Torres, Beatriz Fernandes e Jaqueline Barreto que levarei eternamente em meu coração por terem transformado esta jornada em uma montanha russa de emoções, cheia de aprendizagens e momentos verdadeiramente especiais.

Ao corpo docente da Escola de Educação da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, pelo conhecimento construído em conjunto e pelas oportunidades de crescimento pessoal e profissional.

Às professoras Sandra Albernaz de Medeiros e Lucia Helena Pralon por compartilharem toda a sua bagagem cultural, filosófica e profissional, e pelo companheirismo em todos os momentos.

À Professora Doutora Janaína Specht da Silva Menezes, pelo conhecimento compartilhado, pelas dicas e feedbacks e, principalmente, pela enorme paciência e solidariedade durante todo este processo.

A todos vocês, meu eterno obrigado!

“Gestão escolar competente é, pois, sinônimo da capacidade de mobilizar um conjunto de recursos cognitivos, saberes empíricos, capacidades, informações, instrumentos tecnológicos, dinâmicas e pessoas para liderar uma série de cenários que se instalam em favor do desenvolvimento cognitivo”

(Marcos Ferreira Andrade)

RESUMO

MATA, Luis Henrique Chagas. **O PDDE em uma escola municipal do Rio de Janeiro: Desafios e Contribuições.** Monografia. Graduação em Pedagogia – Escola de Educação, Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2017.

Há um falso consenso de que a Pedagogia é um campo do conhecimento que se restringe apenas ao ato de lecionar na educação básica. Contudo, com igual relevância, é importante que o profissional pedagogo tenha conhecimento de outras questões, não diretamente relacionadas ao magistério, que exercem influência sobre suas práticas pedagógicas, em especial as de cunho administrativo que possuem conexão com os recursos financeiros disponíveis no contexto escolar. Nesse sentido, este trabalho tem por objetivo analisar o processo de implantação, execução e acompanhamento do PDDE, em uma escola municipal do Rio de Janeiro. Para tanto, fez-se uso da pesquisa bibliográfica, a qual visou subsidiar uma maior compreensão sobre a origem e destinação dos recursos públicos associados à educação, assim como os critérios para recebê-los e utilizá-los. Foi realizada também uma pesquisa de campo, a qual, tendo por base uma entrevista semiestruturada, buscou fornecer informações que não estão presentes em documentos oficiais. A produção deste trabalho revelou a complexidade inerente à utilização de verbas públicas, mostrando também que, quando bem planejado e executado, o PDDE constitui-se eficaz estratégia voltada para a manutenção e desenvolvimento da educação básica pública no Brasil.

Palavras-chave: Financiamento da educação; Salário-Educação; PDDE; Descentralização; Gestão Escolar.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	8
1. FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA NO BRASIL	12
1.1. Vinculação Constitucional de Recursos para a Educação	12
1.2. Salário-Educação	15
1.3. Desconcentração, Descentralização e o PDDE	18
1.4. Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE	21
2. O PDDE NA ESCOLA MUNICIPAL FRANCISCO ALVES	26
2.1. A escola pesquisada: uma breve apresentação	26
2.2. O PDDE em foco: resultados da pesquisa	28
CONSIDERAÇÕES FINAIS	36
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	38
APÊNDICES	40

INTRODUÇÃO

A graduação em Pedagogia, no que tange os aspectos e cenários educacionais, oferece a seus graduandos a possibilidade de lecionar nas primeiras etapas da educação básica, o que inclui a Educação Infantil e o Ensino Fundamental I. Para seus graduandos, existe também a possibilidade de lecionar em disciplinas pedagógicas específicas no Ensino Médio, na modalidade Normal, antigo Curso de Formação de Professores. Entretanto, no decorrer da graduação e mesmo que de forma inconsciente, somos levados a acreditar que estas são as únicas opções. Na verdade, o curso de Licenciatura em Pedagogia é muito mais abrangente e oferece diversas outras possibilidades a seus graduandos, como a Pedagogia Empresarial e a Administração Escolar. Cabe citar também a elegibilidade para atuar em cargos específicos, ligados à área educacional, nas mais variadas esferas institucionais de um Estado Democrático.

Dentre tantas possibilidades, sempre fui fascinado pelo campo das questões administrativas, sobretudo o que tange os processos de financiamento da educação pública, tanto em nível macro, a citar as determinações constitucionais e as leis orçamentárias, quanto no nível micro, no sentido de pesquisar e estudar as mais variadas formas de aplicação das verbas públicas no ambiente escolar.

Logo, nada mais natural que decidir por esta temática para a produção do trabalho de conclusão do curso de Pedagogia. Além das inclinações subjetivas, muito da minha preferência também se deu devido a vivência da prática escolar na rede pública da cidade do Rio de Janeiro. A vivência da prática escolar me propiciou instigar questionamentos acerca do funcionamento da Administração Escolar e se tornou também fator determinante no processo de escolha do tema. Esta oportunidade de vivenciar o “chão da escola”, como alguns acadêmicos costumam chamar a experiência escolar, ocorreu através do Programa Institucional de Bolsa de Iniciação à Docência – PIBID, financiado e mantido pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), que, dentre outros objetivos, tem como base fundamental oferecer aos graduandos dos cursos de licenciatura das Instituições de Ensino Superior brasileiras a possibilidade de experimentarem na prática as teorias e conhecimentos construídos na academia.

Ao me tornar bolsista PIBID, pude vivenciar uma real experiência de campo que me fez enxergar de perto alguns dos obstáculos que a direção de uma escola pública enfrenta todos os dias. Desde a falta de materiais básicos até a falta de recursos humanos. Exposto isso, minha pretensão é refletir sobre a temática dos problemas relacionados à gestão escolar, bem como entender o processo de utilização de verbas públicas que a escola recebe para solucionar problemas, de ordem cotidiana ou emergencial. O foco de minha análise será, sobretudo, a gestão dos recursos, na escola, do Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE.

Nesse sentido, esse trabalho tem por objetivo geral:

- Analisar o processo de implantação, execução e acompanhamento do PDDE, em uma escola municipal do Rio de Janeiro.

De forma mais específica, busca-se:

- Apresentar aspectos basilares sobre o financiamento da educação básica pública, bem como sobre o Programa Dinheiro Direto na Escola;
- Analisar como se deu o processo de implantação do programa na escola pesquisada, bem como sua execução e fiscalização;
- Compreender e relatar os aspectos positivos, assim como os desafios e expectativas da escola, para com o programa, no futuro.

Com o propósito de atingir os objetivos propostos acima, e de acordo com a fidelidade e seriedade dos recursos disponíveis para pesquisa, fez-se uso da pesquisa bibliográfica, pois:

A pesquisa bibliográfica é feita a partir do levantamento de referências teóricas já analisadas, e publicadas por meios escritos e eletrônicos, como livros, artigos científicos, páginas de web sites [...]. Qualquer trabalho científico inicia-se com uma pesquisa bibliográfica, que permite ao pesquisador conhecer o que já se estudou sobre o assunto. Existem, porém pesquisas científicas que se baseiam unicamente na pesquisa bibliográfica, procurando referências teóricas publicadas com o objetivo de recolher informações ou conhecimentos prévios sobre o problema a respeito do qual se procura a resposta. (FONSECA, 2002, p. 31-32)

A pesquisa documental também foi utilizada como forma de complementar o levantamento de dados acerca do objeto de investigação, já que, de acordo com Matos e Leche (2001) citados por Fonseca (2002), este tipo de pesquisa, apesar de se parecer com a pesquisa bibliográfica, se diferencia desta por fazer uso de fontes alternativas para recolher informações, o que inclui revistas, mídias e filmes, entre outras possibilidades.

Os métodos de investigação supracitados têm por objetivo auxiliar o entendimento no que tange os processos de financiamento da educação pública no Brasil, a legislação que rege o financiamento escolar em nível macro, assim como suas características, peculiaridades e porque não, contradições. Este tipo de pesquisa fornece os meios para tornar possível entender as maneiras pelas quais as verbas públicas são direcionadas às escolas.

Como forma de revelar o contexto da prática, esse trabalho também fez uso de uma entrevista semiestruturada (Apêndice 1), realizada com a Diretora da Escola Municipal Francisco Alves, que aqui chamarei de EMFA, situada no bairro de Botafogo, zona sul da cidade do Rio de Janeiro, após um pequeno *briefing* acerca do trabalho que estava sendo produzido. A realização de uma entrevista com a Diretora da escola se associou ao intuito de investigar como sua gestão lidou/lida com questões cotidianas, que vão desde o gerenciamento de gastos à fiscalização dos recursos, passando também por problemas pormenores que se apresentam no dia-a-dia. Esse tipo de levantamento de informações fornece detalhes que, na maioria das vezes, não podem ser encontrados em documentos oficiais, uma vez que os mesmos, geralmente padronizados, originam-se de esferas de poder distantes da escola, que não entendem as dificuldades e características específicas de cada ambiente escolar e dos problemas enfrentados por gestores e alunos que ali estudam. Sobre a entrevista semiestruturada/conversa guiada, (FONSECA, 2002, p. 68) afirma que:

O Entrevistador confere mais importância à informação, do que à estandardização. Contudo, é necessário que no fim da conversa sejam atingidos uma série de objetivos precisos. Um roteiro define quais os principais temas a explorar, e prevê eventualmente, certas perguntas, mas a forma como os temas são conduzidos ao longo da conversa, o modo como as perguntas serão formuladas e a ordem pela qual aparecerão os temas e as perguntas não são fixados previamente.

Cabe salientar que, de acordo com as normativas que regem trabalhos acadêmicos, a entrevista somente foi iniciada após a assinatura do Termo Livre e Esclarecido (Apêndice 2), contendo as devidas autorizações para gravação de áudio e vídeo nas dependências escolares.

No próximo capítulo, adentramos ao mundo das políticas públicas voltadas para a educação no Brasil. Mais especificamente, aborda-se de forma geral a vinculação constitucional de recursos para a educação, considerada a principal fonte de financiamento da educação pública; na sequência, apresenta-se, brevemente, o salário-educação, considerado fonte adicional de recursos para educação e do qual tem origem as verbas associadas ao Programa Dinheiro Direto na Escola; apresenta-se, ainda, as bases fundamentais que regem o funcionamento do PDDE, incluindo a origem de seus recursos, os conceitos por trás da formulação do Programa e suas bases legislativas.

Posteriormente, realiza-se uma abordagem um pouco diferente que tem como objetivo, elucidar os aspectos da prática da efetivação do programa, ou seja, onde de fato ele se desenvolve: na unidade escolar. Essa seção traz relatos de uma professora que, atualmente, é diretora na escola objeto deste estudo, os quais abarcam o funcionamento e execução do Programa.

1. FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA NO BRASIL

Partindo do pressuposto de que o objeto de estudo desse trabalho se desenvolve na ordem do macro para o micro, faz-se necessário uma visita a alguns dos pilares fundamentais que regulamentam a captação e distribuição de recursos destinados à educação pública no Brasil, entre os quais, para fins deste estudo, destacam-se a vinculação constitucional de recursos para a educação e o salário-educação.

1.1. Vinculação Constitucional de Recursos para a Educação

No início do século XX, diversos movimentos sociais passaram a reivindicar a efetivação da garantia do direito à educação pública. Em outras palavras, exigia-se o comprometimento do Estado em prover recursos financeiros que possibilitassem a construção de um aparato governamental que garantisse o acesso e a permanência de todos os cidadãos em escolas públicas com boa qualidade de ensino, infraestrutura adequada e recursos humanos suficientes.

Os primeiros ensaios ocorreram ainda no século XIX, apesar de terem sido totalmente ignorados pela primeira Constituição do Brasil República. Os movimentos se intensificam, de fato, na primeira metade do século XX e ganham notoriedade nas discussões envolvendo a elaboração da carta constitucional de 1934, durante a qual, segundo Rocha (2001 citado por MENEZES, 2008, p. 151), temas como direito universal e gratuidade foram associados à educação, tendo sido discutida a necessidade de criar um fundo financeiro voltado para a garantia desse direito.

Foi a Constituição de 1934, considerada por muitos como inovadora no que tange os aspectos sociais, que a determinação da gratuidade e frequência obrigatória se fizeram garantidas por lei, bem como a vinculação de recursos foi legalmente garantida pela primeira vez.

A vinculação constitucional de percentuais mínimos de dispêndio para a educação é o mecanismo utilizado pelo poder político para garantir uma prioridade permanente para a educação. [...]. Portanto, este é o instrumento que garante, antecipadamente, que o executivo independente de suas prioridades, deve aplicar recursos financeiros mínimos em educação. É, portanto, um instrumento que condiciona a ação do poder executivo antes, durante e depois da elaboração, execução, e controle orçamentário. (MELCHIOR, 1984, p. 16)

Logo, vinculação constitucional de recursos para a educação se traduz em garantias de um aporte mínimo de recursos financeiros que deve, obrigatoriamente, ser investido em educação nos diferentes níveis, etapas e modalidades. Essa obrigatoriedade foi conquistada depois de muita luta e comprometimento de diversos setores da sociedade brasileira e se mostrou necessária para o desenvolvimento da educação pública no Brasil. Entretanto, e seguindo as mudanças causadas pelas instabilidades políticas que varreram o Brasil ainda no século XX, as disposições legais se intercalaram de acordo com os regimes que se instauravam. Cabe citar a Constituição de 1967, que, após o golpe militar, deixou de fora a vinculação constitucional de recursos para a educação sob a alegação que, “na parte relativa ao orçamento, proibia qualquer vinculação entre receita de impostos e despesa” (HORTA, 2001 citado por MENEZES, 2008, p. 153).

De 1967 até os dias atuais, o país passou por uma série de transformações que acabou por mudar a face da educação pública, principalmente a partir da reabertura democrática em 1985. Ainda em 1971, a Lei nº 5.692/1971 tornou obrigatório o ensino de 1º grau, na faixa etária dos sete aos quatorze anos (BRASIL, 1971, Art. 20). Somou-se a esse fato a extraordinária migração de brasileiros do campo para as cidades, impulsionado pela industrialização e pelo desenvolvimento econômico do país, e o resultado foi a superlotação das escolas públicas, que, à época, não tinham capacidade para receber tantos alunos. Esse inchaço da rede pública é ainda mais evidenciado quando se percebe que os investimentos públicos associados à educação não eram condizentes com o aumento no número de matrículas nas escolas públicas, muito menos com a formação e capacitação dos profissionais envolvidos e com as melhorias de ordem estrutural nos estabelecimentos de ensino.

O cenário da educação pública no Brasil começa a mostrar sinais de que poderia mudar com a Constituição Federal de 1988 que, dentre outras determinações, destina um percentual mínimo de parte dos impostos arrecadados para a educação, respeitando-se as atribuições e obrigações legais de cada esfera. Detalhando, no que tange à vinculação constitucional de recursos para a educação, o texto constitucional determina que: “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” (BRASIL, 1988, Art. 212).

Cabe lembrar que, de forma complementar ao artigo anteriormente citado, os entes subnacionais (estados e municípios), por meio de suas constituições estaduais e leis orgânicas, podem estabelecer vinculações de recursos para a educação que vão além daquelas estipuladas pela Constituição vigente. Mais especificamente, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDBEN – possibilita aos entes subnacionais que determinem outros valores percentuais de recursos a serem aplicados na educação pública, desde que tais valores não sejam inferiores aos presentes na Lei Maior, respeitando, pois, os percentuais mínimos previstos na Constituição.

Art. 69. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, vinte e cinco por cento, ou o que consta nas respectivas Constituições ou Leis Orgânicas, da receita resultante de impostos, compreendidas as transferências constitucionais, na manutenção e desenvolvimento do ensino público. (BRASIL, 1996).

Tais valores percentuais devem ser aplicados em despesas classificadas como de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE). Nesse sentido, faz-se necessário explicitar o quê, de fato, o aparato jurídico brasileiro considera como MDE, a fim de impedir que a receita arrecadada através dos impostos com destino à educação seja usada de modo inadequado. Para tanto, a LDBEN estabelece que:

Art. 70. Considerar-se-ão como de manutenção e desenvolvimento do ensino as despesas realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis, compreendendo as que se destinam a:

I – Remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação;

II – Aquisição, manutenção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino;

III – uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino;

IV – Levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino;

V – Realização de atividades -meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino;

VI – Concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas; VII - amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos incisos deste artigo;

VIII – Aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar (BRASIL, 1996b).

1.2. Salário-Educação

Parte-se do pressuposto que, para se fazer valer o que há registrado em lei, torna-se necessário elaborar ações que garantam a execução permanente e eficiente da legislação vigente. No que tange os aspectos basilares relacionados à educação, como gratuidade e direito universal, percebeu-se a necessidade de criar uma nova fonte de receitas a fim de complementar os recursos destinados à educação pública. Como consequência, em 1964 surge o Salário-Educação. Define-se este como:

[...] uma contribuição social destinada ao financiamento de programas, projetos e ações educacionais. Definido pela Constituição (art. 212, parágrafo 5º) como fonte adicional de financiamento da educação básica pública, o salário-educação é contribuição social recolhida pelas empresas e corresponde a 2,5% calculados sobre o total de remunerações pagas ou creditadas a qualquer título, aos empregados segurados (art. 15, Lei nº 9.424/96). (Confederação Nacional de Municípios - CNM, 2017)

Cabe, portanto, frisar que os recursos provenientes desta contribuição social não se constituem como fonte principal de captação de recursos para a educação pública, mas, sim, como fonte adicional, somando-se à vinculação constitucional de recursos.

De acordo com o endereço eletrônico do FNDE¹, o Salário-Educação se constitui como uma contribuição social na forma de uma alíquota de 2,5% sobre o total de funcionários de toda e qualquer pessoa jurídica cadastrada na Previdência Social (FNDE, 2017). Após ter passado por algumas mudanças – 2% em 1964 e 1,4% em 1965, a alíquota de 2,5% foi estabelecida pelo Decreto-Lei nº 1.422/1975 (BRASIL, 2017) e se mantém até os dias atuais. Ainda de acordo com o endereço eletrônico do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE, 2017b), estão isentos do recolhimento desta contribuição social:

- A União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, suas respectivas autarquias e fundações;
- As instituições públicas de ensino de qualquer grau;
- As escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas devidamente registradas e reconhecidas pelo competente órgão de educação, e que

¹ <http://www.fnde.gov.br>

atendam ao disposto no inciso II do artigo 55 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991;

- As organizações de fins culturais que, para este fim, vierem a ser definidas em regulamento; e
- As organizações hospitalares e de assistência social, desde que atendam, cumulativamente, aos requisitos estabelecidos nos incisos I a V do artigo 55 da Lei nº 8.212/1991.

A arrecadação do montante devido pelas empresas que se encaixam nos critérios de recolhimento desta contribuição social é feita, desde 2007, pela Secretaria da Receita Federal do Brasil, quando da promulgação da Lei nº 11.457/2007 (BRASIL, 2017b). Antes disso, a arrecadação era realizada de maneira compartilhada entre o Instituto Nacional de Seguro Social – INSS e o FNDE. Cabe lembrar que o Salário-Educação, bem como seus mecanismos legais e definições, foram sendo alterados com o passar dos anos. Para os objetivos estabelecidos para este trabalho, definiu-se como prioridade abordar apenas a legislação atual e mais recente que trata do assunto.

Atualmente, é definido pela Lei nº 10.832/2003 (BRASIL, 2017c) para garantir a participação de todos os entes da federação na repartição dos recursos, inclusive os municípios, que anteriormente não eram contemplados, ao valor arrecadado em cada Estado e no Distrito Federal, é deduzido a alíquota de 1%, referente à administração fiscal, e o montante restante segue distribuído da seguinte forma: 10% para o próprio Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação que, através de seus variados programas, como o PNAE (Programa Nacional de Alimentação Escolar), PNLD (Programa Nacional do Livro Didático), entre outros, realiza a aplicação dos recursos em âmbito federal.

Para tanto, criou-se no Ministério da Educação – MEC, um grupo que tem como único objetivo analisar e propor ações a serem realizadas com esses recursos. Este grupo é composto por dois representantes do MEC, dois representantes do Conselho Nacional de Secretários de Educação – CONSED, e dois representantes da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação – UNDIME. (UNDIME, 2017).

Os 90% restantes são disponibilizados através de quotas:

Quota federal – correspondente a 1/3 dos recursos gerados em todas as Unidades Federadas, que é mantida no FNDE, que a aplica no financiamento de programas e projetos voltados para a educação básica, de forma a propiciar a redução dos desníveis sócio educacionais entre os municípios e os estados brasileiros. (BRASIL, Art. 212, 1988).

Estes recursos são gerenciados pelo FNDE e possuem como destino a aplicação em programas específicos que visam a diminuição das desigualdades sociais regionais brasileiras. São direcionados aos Estados, Municípios e Distrito Federal, juntamente com outros recursos destinados à educação. (UNDIME, 2017b).

Quota estadual e municipal – correspondente a 2/3 dos recursos gerados, por Unidade Federada (Estado), a qual é creditada, mensal e automaticamente, em contas bancárias específicas das secretarias de educação dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, na proporção do número de matrículas, para o financiamento de programas, projetos e ações voltados para a educação básica (BRASIL, Art. 212, 1988).

Já estes recursos são direcionados a ações diretamente relacionadas às diferentes etapas e modalidades da educação básica, podendo ser direcionadas, por exemplo, a projetos associados a transporte escolar, construção/reforma/adequação de prédios escolares, aquisição de materiais pedagógicos e capacitação de professores. A utilização desses recursos não engloba pagamento de professores/funcionários. (UNDIME, 2017c).

Os valores a serem repassados para cada instância se associam ao total de matrículas na educação básica, no ano anterior, daquela unidade federativa, levantado por meio do Censo Escolar realizado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais – INEP. Este aporte financeiro é repassado mensal e automaticamente para as Secretarias de Educação estaduais e municipais, através de contas específicas e vinculadas pelo próprio FNDE.

De acordo com informações oficiais (FNDE, 2017c), nos casos em que o montante total de recursos não for utilizado de maneira integral, o restante não será devolvido e continua disponível para aplicação sob as mesmas regulamentações. Ou seja, estes recursos não podem ser utilizados para outros fins que não aqueles

previamente estimulados nos parâmetros legais. A prestação de contas é realizada anualmente aos Tribunais de Contas estaduais/municipais de cada unidade administrativa.

Destaca-se, por fim, que os recursos do Programa Dinheiro Direto na Escola têm sua origem no Salário-Educação. Na prática, é possível deduzir pelas informações dispostas nessa seção que o PDDE tem sua criação alicerçada na cota de 10% do Salário-Educação, vinculada ao FNDE.

1.3. Desconcentração, Descentralização e o PDDE

Para entender o modo de funcionamento do Programa Dinheiro Direto na Escola, faz-se necessário abordar alguns conceitos da área de gestão que fundamentaram sua criação, desenvolvimento e evolução. Em suma, o PDDE oferece às escolas, de forma prática e direta, a possibilidade de definirem e priorizarem ações que envolvem o uso de recursos públicos sem que seja necessário adentrar à “teia” burocrática que assola nosso país. Isso lhes permite tomar decisões e executá-las, em seu âmbito escolar, por exemplo, sem a necessidade de realizar licitações ou recorrer a outras instituições governamentais. Claro, tudo isso de modo restrito, conforme definido nos parâmetros do programa, que conta com significativa regulamentação e fiscalização. Essa relativa autonomia possui conexão com o conceito de descentralização de poder e de gestão democrática.

As últimas décadas do século XX transformaram o Brasil de forma extraordinária, principalmente após o fim do período conhecido como Ditadura Militar. O processo de abertura democrática, ocorrido do final dos anos de 1970 ao início dos anos 1980, culminou na promulgação da Constituição Federal de 1988, a qual, dentre outras determinações, possibilitou a participação da população brasileira na formulação de políticas públicas.

As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes:

I - Descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos

respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social;
II - Participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis (BRASIL, Art. 204, 1988).

Segundo Rocha (2009), todo este processo se deveu ao fato de, nas últimas décadas do século XX, o Brasil ter passado por uma revolução que, de forma indireta, transformou o papel do Estado, de autoritário, durante o Regime Militar, em um Estado democrático que buscava a participação popular, principalmente em relação à afirmação dos direitos universais.

Nesse sentido, é preciso entender que, no mundo atual, envolto em transformações e revoluções constantes, a escola assume um papel de não apenas transmitir conhecimentos, como era esperado em épocas passadas. Hoje, seu papel é visto como fundamental na construção do sujeito que, não apenas executará funções em sociedade, mas que precisará entendê-la, e refletir sobre, de modo crítico e subjetivo, para poder transformá-la.

Em meio a essa mudança, não apenas a escola desenvolve essa consciência, como a própria sociedade cobra que o faça. Assim é que a escola se encontra, hoje, no centro de atenções da sociedade. Isto porque se reconhece que a educação, na sociedade globalizada e economia centrada no conhecimento, constitui grande valor estratégico para o desenvolvimento de qualquer sociedade, assim como condição importante para a qualidade de vida das pessoas. Embora esse enfoque não seja plenamente adotado e, quando levado em consideração, seja orientado, ainda, por um velho e já enfraquecido paradigma orientador da cobrança, em vez de participação, ele tem grande impacto sobre o que acontece na escola, que é hoje, mais do que nunca, bombardeada por demandas sociais das mais diversas ordens (LUCK, 2000, p. 12).

Ainda de acordo com Luck (2000), essa mudança no modo de enxergar a relação escola/sociedade demanda esforços extraordinários, no sentido de promover práticas de gestão democrática participativas. Por se tratar de uma dinâmica totalmente nova e sem precedentes, é preciso desenvolver espaços de reflexão em que todos sejam ouvidos, a fim de propiciar planejamento e organização.

Logo, como conceito etimológico, descentralização se traduz em:

[...] tirar do centro para a periferia. Aplicado à organização estatal, traduz o processo através do qual atribuições administrativas do Estado, enquanto pessoa coletiva de âmbito nacional e com fins gerais, são distribuídas para pessoas coletivas distintas e de âmbito territorial ou institucional mais limitado. (VEIGA, 2007, p.1)

De modo geral, trata-se de repartir competências, a fim de definir instâncias e suas responsabilidades. Isso permite que casos específicos e particulares à cada instituição sejam tratados pela própria, que está presente e conhece sua realidade, o que contribui para definir ações condizentes e eficientes dentro daquele contexto, sem interferências externas. Como consequência, criam-se oportunidades para o surgimento de ações descentralizadas, livre das amarras criadas pelo próprio sistema que as rege. Entretanto, isso não quer dizer que a escola, nesse caso, seja autossuficiente e independente, apesar de possuir relativa autonomia e flexibilidade. A mesma se mantém regida por outras instâncias governamentais.

Torna-se necessário, nesse contexto, entender as diferenças entre descentralização e desconcentração. Estes conceitos, apesar de estarem intrinsecamente relacionados ao Direito Administrativo, possuem relação também com a Educação no que tange os aspectos hierárquicos de definição de políticas e ações educacionais referentes ao aparelhamento governamental. No primeiro, há uma divisão de tarefas e responsabilidades e ocorre quando a administração central transfere não só a responsabilidade para com a execução, mas também poder decisório sobre as ações que deverão ser executadas. É preciso haver uma junção dessas duas características para se considerar um poder como descentralizado.

Como exemplo prático, podemos citar o Ministério da Educação que, em nível macro, define e organiza os parâmetros que estabelecem as políticas educacionais em âmbito federal e aplicáveis à todas as unidades administrativas brasileiras (Estados, Municípios e Distrito Federal); e a Secretaria Municipal de Educação do Rio de Janeiro – SMERJ – que tem como objetivo, direcionar ações políticas específicas para as escolas do município do Rio de Janeiro, ainda que subordinada ao MEC.

Já a desconcentração se baseia na distribuição das tarefas, ou seja, na organização estrutural de desenvolvimento: há aqueles que executam as ações, porém, sem possuir o poder de defini-las, sendo apenas instrumentos de execução.

O PDDE, apesar de possuir suas bases fundamentadas na concepção descentralizada de poder, ao permitir que as escolas executem ações de ordem emergencial em nível micro, deve ser classificado como um programa com origem nos parâmetros conceituais de desconcentração, uma vez que, mesmo, possuindo relativa autonomia no que tange os aspectos supracitados, ainda há de se considerar, por aqueles que definirão as ações postas em prática no âmbito escolar específico, uma série de regulamentações e dispostos a serem seguidos.

Logo, embora exista uma relativa autonomia, a mesma não deve ser encarada como independência da unidade escolar, uma vez que a escola é mantida pelo poder central e, por conseguinte, suas determinações.

1.4. Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE

Neste cenário, surge, em 1995, o Programa Dinheiro Direto na Escola que, de acordo com o sítio eletrônico do FNDE, tem por objetivo injetar quantias mensais em valores correntes em cada unidade escolar para que estas sejam capazes de suprir necessidades específicas e singularidades próprias em caráter emergencial, não sendo necessário adentrar ao aparato burocrático característico de nosso país.

Mais especificamente, o PDDE tem como objetivo “a melhoria da infraestrutura física e pedagógica das escolas e o reforço da autogestão escolar nos planos financeiro, administrativo e didático” (FNDE, 2017d), englobando ações de melhoria nos aspectos pedagógicos e de infraestrutura escolar, bem como gestão autônoma nos aspectos financeiro, administrativo e didático. Entre outros objetivos, tem por finalidade:

[...] prestar assistência financeira, em caráter suplementar, às escolas públicas da educação básica das redes estaduais, municipais e do Distrito Federal e às escolas privadas de educação especial mantidas por entidades sem fins lucrativos, registradas no Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) como beneficentes de assistência social, ou outras similares de atendimento direto e gratuito ao público (FNDE, 2017e).

Uma das grandes mudanças ocorridas desde o surgimento do programa foi a possibilidade de utilizar as verbas captadas não mais apenas para o Ensino

Fundamental, como ocorria até 2008. Tal mudança se deu através da Lei nº 11.947/2009 (BRASIL, 2017d), quando esta ampliou sua oferta para toda a Educação Básica pública.

Tendo seus pilares baseados nos conceitos supracitados de desconcentração de poder e gestão democrática, as escolas recebem uma quantia anual, mediante a determinados critérios, que pode ser utilizada para cobrir despesas como manutenção, pequenos reparos, despesas de custeio e pequenos investimentos, como conservação do prédio escolar, aquisição de material, capacitação e aperfeiçoamento de pessoal, entre outros. A escola recebe o montante total diretamente em conta corrente vinculada à escola, através de Unidades Executoras – UEx.

De acordo com o Manual de Orientação para Constituição de Unidade Executora, divulgado pelo MEC anualmente, Unidades Executoras - UEx - são classificadas como "sociedades civis com personalidade jurídica de direito privado, sem fins lucrativos" (MEC, 2017, p. 3) e podem ser criadas por iniciativa da escola e da comunidade. De acordo com Coronel e De Oliveira (2005, p. 1-2), cabe às UEx a função de:

[...] 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.

Para constituir uma UEx, faz-se necessário percorrer uma série de caminhos. É preciso motivação da comunidade em que a escola se situa, no sentido de estimular a integração entre os segmentos que a formam; conscientização destes, de modo a tornar transparentes e eficazes os objetivos desta ação; e, principalmente, divulgação da iniciativa, a fim de propiciar a oportunidade para que todos possam participar. Ainda de acordo com o referido manual, é necessária a convocação de uma assembleia, através de editais disponíveis no sítio eletrônico do MEC e registro da UEx em cartório, a partir de requerimento formal, além da inscrição no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (MEC, 2009).

Suas decisões se dão a partir de assembleias, conselhos deliberativos, conselhos fiscais, organizando-se de modo a construir um sistema hierárquico em que, à cada nível, uma função é atribuída e designada. A diretoria, constituída por presidente e vice-presidente, Secretário e Tesoureiro, é selecionada através de um processo eletivo. Suas funções são:

[...] presidir reuniões e assembleias; administrar, juntamente com o tesoureiro, os recursos financeiros da entidade; promover o entrosamento entre os membros da Unidade Executora, acompanhando o desempenho de suas funções; elaborar toda a correspondência e documentação (atas, carta, ofícios, convocações, estatuto etc.); manter a organização e a atualização de arquivos e livros de atas; elaborar o relatório anual; assumir a responsabilidade de toda a movimentação financeira (entrada e saída de valores) (MEC, 2009b, p. 5).

Nesse sentido, as Unidades Executoras constituem-se nas instâncias responsáveis por gerenciar os recursos transferidos à escola provenientes do PDDE e tais funções administrativas, de acordo com as orientações oficiais, devem ser executadas de modo a garantir que os recursos disponíveis para utilização serão controlados de forma eficiente e voltados, única e exclusivamente, para a melhoria dos espaços escolares e em prol dos alunos. Considerando ainda estes mesmos anseios, os valores repassados às escolas podem sofrer alterações, a depender de alguns fatores previamente estabelecidos.

Com a finalidade de contribuir com recursos que colaborem para assegurar um ensino de qualidade e escolas com melhores condições de atendimento, aos recursos do PDDE transferidos para cada unidade escolar, foi incluído um valor fixo para as escolas que possuem Unidade Executora Própria, estipulado a partir do tipo e da localização da escola a ser beneficiada. Assim, a fórmula de cálculo dos repasses passou a se constituir da soma de um valor fixo com um valor variável per capita (com base no número de alunos, localidade da escola e modalidade de ensino). Esse valor per capita é calculado a partir do número de alunos da educação básica matriculados no ano anterior ao do repasse e considerando a situação da unidade escolar em que os alunos estão matriculados (FNDE, 2017f).

O Quadro 01 exemplifica os cálculos feitos em ordem de executar a transferência dos valores para cada unidade escolar participante do Programa Dinheiro Direto na Escola, de forma a considerar as alterações realizadas desde sua origem até os dias atuais, incluindo, inclusive, os valores fixos e per capita em cada Estado brasileiro, região e quantitativo de alunos. Os valores se dividem entre recursos de custeio e

recursos de capital, e ambos possuem características e especificações próprias, que definem como, onde e quando o dinheiro pode ser usado.

Recursos de custeio: são aqueles destinados à aquisição de materiais de consumo e à contratação de serviços para funcionamento e manutenção da escola; Recursos de capital: são aqueles destinados a cobrir despesas com aquisição de material permanente para as escolas, que resultem em reposição ou elevação patrimonial. (FNDE, 2017g).

Quadro 01: Cálculos associados à definição dos valores referenciais do PDDE

Especificação	Valor Fixo (R\$)	Valor per capita (R\$)
Escola pública urbana com UEx	1.000,00	20
Escola pública rural com UEx	2.000,00	20
Escola privada de educação especial	1.000,00	60
Escola pública urbana sem UEx	-	40
Escola pública rural sem UEx	-	60
Escola pública rural sem UEx	-	80

Fonte: Anexo I da Resolução CD/FNDE nº 10, de 18 de abril de 2013.

Os valores recebidos podem ser utilizados, por exemplo, na aquisição de bens materiais permanentes e duráveis, como bebedouros, impressoras, condicionadores de ar, entre outros. A compra de objetos de uso diário, como materiais de papelaria, limpeza, bem como reparos prediais emergenciais também pode ser realizada com os recursos do PDDE. Tais recursos também devem ser utilizados para pôr em prática o Projeto Político Pedagógico – PPP – da unidade escolar, caso este demande a aquisição de algo não presente na escola. As verbas destinadas às escolas que funcionam nos fins de semana e às que oferecem período integral são para a aquisição de material pedagógico e de consumo e para despesas com transporte e alimentação dos monitores responsáveis pelas atividades. Ainda de acordo com o Manual de Orientações para as Escolas (FNDE, 2017h), fica terminantemente proibida a utilização das verbas destinadas ao PDDE para:

- Aquisição de livros didáticos e de literatura que compõem os acervos distribuídos, pelo FNDE, às escolas por meio do PNLD e do PNBE;
- Contratação serviços de servidores da administração pública federal, estadual, distrital ou municipal;
- Pagamento de pessoal com ou sem vínculo empregatício;
- Aquisição de gêneros alimentícios em geral, garantidos pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE);
- Aquisição de uniforme escolar, por tratar-se de benefício individual;
- Festividades, comemorações, coquetéis, recepções, flores, prêmios, presentes etc.;

- Pagamento de serviço de água, energia elétrica ou telefone;
- Pagamento de combustíveis, materiais para manutenção de veículos e transportes para desenvolvimento de ações administrativas;
- Pagamento de passagens e diárias;
- Pagamento de inscrição, transporte, alimentação e hospedagem de participantes em cursos, congressos, seminários etc.;
- Realização de reformas de grande porte e ampliação de áreas construídas;
- Despesas com cheques, extrato bancário, encargos por devolução de cheque e outros serviços bancários, pois os bancos, conforme acordo firmado com o FNDE, devem fornecer talões, saldos, extratos e garantir a manutenção da conta, em condições de ser movimentada, sem ônus para a escola;

Com relativa autonomia para resolver problemas pormenores que podem ocorrer no cotidiano escolar, surge a necessidade de criarem-se mecanismos que assegurem que os recursos estão sendo utilizados de forma correta. Para isso, existem os Conselhos Escolares, formados por professores, alunos, responsáveis e agentes das secretarias de educação quem possuem, como objetivo, prestar contas dos valores utilizados durante o ano fiscal, de modo a garantir que o dinheiro do contribuinte seja bem empregado, potencializando as ações e resultados da escola. Nesse sentido, as escolas devem preencher formulários de prestação de contas, e submetê-los as prefeituras ou secretarias de educação, de modo a serem avaliados e aprovados. Caso a escola não atenda a essa determinação, não receberá recursos financeiros do programa no próximo ano letivo.

Neste contexto, criar espaços democráticos de participação, se constituiu em um trabalho de extrema importância para a gestão escolar, de modo a garantir eficiência, transparência e solidez ao gerir recursos públicos destinados exclusivamente àquela unidade escolar. Por se tratar de um ambiente conhecido por aqueles que ali trabalham, estudam ou visitam com frequência, não mais natural do que existir correlação entre o que precisa de atenção e o que pode ser aplicado como ação corretiva. Emerge também, a importância da participação da comunidade local, cuja presença e conhecimento dos problemas da escola, pode agregar-lhe melhorias.

2. O PDDE NA ESCOLA MUNICIPAL FRANCISCO ALVES

O objetivo dessa seção é possibilitar uma visão da prática cotidiana com relação ao funcionamento do Programa Dinheiro Direto na Escola, através de um olhar um pouco mais específico, qual seja, o da diretora de uma unidade escolar. É sabido que, por melhores que sejam suas intenções, as políticas públicas podem apresentar desafios em sua execução no contexto da prática, ou seja, no “chão da escola”. Partindo desse pressuposto, é que se optou por realizar uma entrevista com a diretora da escola, de modo a levantar questões sobre como o PDDE funciona na prática, suas principais contribuições para a escola em questão, bem como seus desafios para a gestão escolar, no que tange aos aspectos práticos de execução do programa em nível micro. Convém observar aqui que a diretora entrevistada atua há nove anos na escola pesquisada, três dos quais na direção escolas. Destaca-se ainda que a entrevista foi realizada durante o mês de julho de 2017.

A entrevista foi estruturada e conduzida de modo a abordar questões consideradas fundamentais para o funcionamento do programa, abarcando, na prática, os pilares que balizam a execução eficiente dos recursos destinados à escola através do PDDE, quais sejam, o planejamento, a execução prática e o controle de gastos.

Todavia, antes de dar consecução à apresentação dos resultados da pesquisa, considera-se importante apresentar uma breve descrição da escola pesquisada, de modo a possibilitar uma melhor compreensão do universo investigado.

2.1. A escola pesquisada: uma breve apresentação

A Escola Municipal Francisco Alves está localizada em Botafogo, bairro da zonal sul da cidade do Rio de Janeiro. Trata-se de uma das áreas mais valorizadas do Rio de Janeiro, com custo de vida relativamente elevado. Um levantamento realizado em 2016 pela FipeZap, uma parceria entre a Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas – FIPE, e a Zap, grande empresa brasileira do ramo imobiliário, relevou que Botafogo é o 10º bairro com o metro quadrado mais caro da cidade (EXAME, 2016).

É neste cenário que a escola se insere. Entretanto, cabe salientar que, mesmo estando localizada em uma área nobre da cidade, a escola não é frequentada por moradores da parte “rica” do bairro. Seus alunos, salvo algumas exceções, são provenientes de comunidades localizadas próximas à escola, possuem baixo poder aquisitivo, famílias grandes e, por vezes, problemáticas.

No início de 2017, a escola contava com 16 professores, tendo totalizado 306 matrículas distribuídas entre a Educação Infantil e os ensinos Fundamental I e II. Apesar de não apresentar infraestrutura adequada à acessibilidade, não possuindo rampas ou elevadores, a escola também conta com matrículas nessa modalidade de ensino.

No geral, apesar das dificuldades inerentes ao processo de ensino nas instituições brasileiras, trata-se de uma escola com biblioteca, sala de recursos, sala de informática, quadra poliesportiva, refeitório e área interna recreativa. Além disso, oferece atividades extraclasse, como aulas de apoio pedagógico ministradas por professores do Serviço Social da Indústria – SESI, e aulas de informática para pais/responsáveis. Conta ainda com um Grêmio Estudantil, responsável por algumas atividades realizadas na escola.



Imagem 1: “Fachada da Escola” – Retirada do *Google Maps*



Imagem 2: “Pátio Interno” – Foto tirada pelo autor

Tais informações visam possibilitar uma melhor compreensão tanto do contexto no qual se insere esta unidade escolar quanto das decisões e ações da sua direção, de forma associada ao PDDE, foco desse trabalho.

2.2. O PDDE em foco: resultados da pesquisa

Conforme mencionado anteriormente, o cadastro escolar no Programa deve ser feito anualmente, através do Portal do FNDE, de acordo com os critérios supracitados. A atual diretora da EMFA, ouvida nesta entrevista, não exercia sua função atual à época da implementação do Programa e diz não se lembrar como se deu o referido cadastro.

Reitera-se aqui que a condução da entrevista teve como foco os três princípios considerados fundamentais para que o programa funcione de forma eficiente: o planejamento, a execução prática e o controle de gastos.

No que diz respeito ao planejamento escolar, este pode ser definido como:

[...] um processo de racionalização, organização e coordenação da ação docente, articulando a atividade escolar e a problemática do contexto social. A escola, os professores e alunos são integrantes da dinâmica das relações sociais; tudo o que acontece no meio escolar

está atravessado por influências econômicas, políticas e culturais que caracterizam a sociedade de classe. Isso significa que os elementos do planejamento escolar – objetivos, conteúdos, métodos – estão recheados de implicações sociais, têm um significado genuinamente político. Por essa razão o planejamento, é uma atividade de reflexão acerca das nossas opções e ações; se não pensarmos didaticamente sobre o rumo que devemos dar ao nosso trabalho, ficaremos entregues aos rumos estabelecidos pelos interesses dominantes da sociedade (LIBÂNEO, 1990, p. 222)

Ainda de acordo com o referido autor, trata-se de um caminho a ser definido e trilhado visando maximizar resultados, de acordo com os recursos disponíveis, sejam estes humanos e/ou financeiros. Algo natural e usual na vida de professores, o planejamento faz-se necessário, na medida em que são pensados os aspectos que envolvem a função de ensinar. Ele se aplica a gestão escolar, na proporção que possibilita refletir sobre quais rumos a gestão deve tomar para garantir que a escola e seus integrantes funcionem em sintonia, na perspectiva do avanço do acesso, permanência e qualidade da educação. A ação de planejar traz consigo inúmeros benefícios.

Contudo, fixar um plano de ações por si só não é o suficiente. É preciso associar-lhe flexibilidade e capacidade perceptiva para entender quando o planejamento não está sendo suficientemente eficiente e benéfico para aquele ambiente escolar, necessitando, pois, de reorientações. Em outras palavras, o planejamento não deve ser algo engessado e deve funcionar como um “guia de orientação e [...] apresentar ordem sequencial, objetividade, coerência, flexibilidade” (LIBÂNEO, 2009, p. 223).

Sobre **planejamento**, a diretora entrevistada afirma que:

Todo ano é realizado um cadastro onde nós informamos a previsão de gastos. Neste cadastro, precisamos informar o percentual dos gastos com bens permanentes e bens de consumo. Os bens permanentes são bens como televisão, aparelhos em geral que serão inventariados e doados para a escola, ou seja, o CEC (Conselho Escola Comunidade) recebe os bens adquiridos e estes bens passam a ser parte do patrimônio (inventário) da escola. Os bens de consumo são gastos relacionados a reparos na escola, materiais que serão utilizados pelos alunos. A critério de exemplo, ao realizarmos o cadastramento no ano passado, nós solicitamos 70% dessa previsão para bens de consumo e 30% com bens materiais.

Este trecho exemplifica de maneira bem objetiva a importância do planejamento no cotidiano escolar. Ao cadastrar-se, anualmente, para receber as verbas do PDDE, a escola precisa saber previamente sua projeção de gastos com bens de consumo e bens permanentes, e estas verbas, apesar de chegarem à escola em parcela única, não podem ser utilizadas para a execução de outras ações que não aquelas previamente descritas no cadastro anual.

A verba é encaminhada anualmente, e nós precisamos administrar ela de acordo com a previsão que fizemos no cadastro de previsão de gastos. Ou seja, se eu informei que preciso de um valor “x” e que deste valor precisarei usar 70% para bens de consumo e 30% para bens permanentes, nós só poderemos usar para bens de consumo e bens permanentes exatamente aquilo que nós solicitamos neste planejamento.

Ou seja, verbas descritas no planejamento como destinadas à aquisição de bens permanentes não podem ser utilizadas para a compra, por exemplo, de materiais de limpeza, uma vez que estes se enquadram na categoria de bens de consumo. Quanto à liberação das verbas, não se tem uma data específica para que isto aconteça, a qual, de acordo com a entrevistada, é condicionada por variados fatores, tais como “o envio da prestação de contas das verbas do ano anterior, aprovação do planejamento e da prestação de contas por parte de um comitê criado pelo pessoal do CEC”.

O planejamento na EMFA é elaborado tendo como base fundamental as demandas que o Conselho Escola Comunidade – CEC produz, o qual é formado por representantes dos mais variados setores, chamados pela direção de segmentos, que compõem a unidade escolar: pais, professores, funcionários e alunos. Este planejamento leva em consideração as prioridades definidas por estes segmentos para definir os critérios para utilização das verbas recebidas. De acordo com as informações obtidas por meio da entrevista, as prioridades são definidas da seguinte maneira:

A princípio o CEC por meio de seus representantes, realiza uma consulta com os agentes da escola e seus segmentos que estão envolvidos no processo: funcionários, professores, os próprios responsáveis, etc. Nessa consulta, eles estão atentos às necessidades das crianças, então, se o representante do CEC vem aqui e observa, por exemplo, que a escola possui um bebedouro quebrado, ou o responsável de um aluno o informa que existe algum

espaço da escola danificado, o representante de determinado segmento do CEC pode sugerir o conserto destes itens. Além disso, eles também podem sugerir passeios, atividades pedagógicas, etc. Por outro lado, o presidente do CEC, como diretor da escola, também pode fazer sugestões, uma vez que ele tem uma visão mais global do que a dos outros agentes envolvidos.

Mesmo com todos esses critérios para definir-se o que deverá ser executado com as verbas do PDDE, na prática, a palavra final é sempre do diretor presidente do conselho, que, neste caso, é a própria diretora da escola, responsável pela gestão e prestação de contas dos recursos obtidos através do PDDE. Segue um exemplo claro de uma situação em que, mesmo com as tentativas de levar em consideração os anseios do conselho, por conta de problemas com o orçamento, a decisão final coube ao presidente do CEC. Nesse sentido, quando questionada acerca da possibilidade de precisar redefinir prioridades, a diretora entrevistada relatou que:

[...] na última reunião que nós fizemos, o pessoal do CEC nos sugeriu que fosse feita uma cobertura na área de recreação infantil. Quando a direção fez o levantamento dos custos da obra, verificamos que o valor ultrapassaria a quantia que tínhamos em caixa, então informamos ao CEC que essa obra não poderia ser feita, pois ela não seria uma prioridade. Chegamos até a cogitar usar apenas parte dos nossos recursos para comprarmos o material que seria necessário para a obra e, posteriormente, quando recebêssemos uma nova remessa de verba, pagaríamos a execução da mão-de-obra, no entanto, nem isso foi possível. Tivemos que, ao fim, optar por comprar os materiais pedagógicos, outros itens de manutenção como produtos de limpeza e pequenos reparos na parte elétrica e hidráulica da escola.

Quando questionada sobre a existência de algum mecanismo oficial de orientação que seja capaz de prover, de forma eficiente, as informações necessárias acerca do que de fato pode ser adquirido com as verbas do PDDE, a entrevistada sinalizou a existência de um grupo de profissionais, cuja função é orientar os diretores das escolas sobre a utilização das verbas do programa. Todavia, revelou ainda que mesmo para esses profissionais também há desafios a superar relativamente ao avanço do seu conhecimento sobre o programa, no sentido de melhor precisarem as informações, por exemplo, sobre a prestação de contas ao final do ano.

Eles [o grupo] nos fizeram cair muito em erro pois não sabiam explicar, não tinham paciência para explicar, então, depois de um tempo e de muita reclamação, eles destinaram um espaço exclusivamente para esse suporte. Mas isso é muito recente e eu acho que eles deveriam ter muito cuidado com essa questão, pois a parte financeira requer muita responsabilidade [...].

Esse relato se torna relevante, na medida em que se percebe que a direção, que conta com pouco apoio técnico-administrativo, encontra dificuldades para executar tarefas que, a princípio, seriam melhor desempenhadas por profissionais com capacitação específica no campo contábil, em especial, nos trâmites burocráticos que envolvem o programa. Em um momento de descontração, a diretora afirmou que, hoje em dia, mais preparada, criou o hábito de encaminhar o planejamento para aprovação em formato de rascunho e, somente depois de terem sido feitas todas as alterações, envia o documento final para aprovação.

No que tange à categoria **execução** do PDDE, as próximas informações fazem alusão à parte prática do programa, ou seja, como de fato o dinheiro destinado à escola vem sendo utilizado. Nesse sentido, esta seção aborda questões cotidianas relatadas pela diretora da escola, associados à utilização dos recursos, depois de definidas as prioridades.

Esta tarefa, de acordo com a entrevistada, é uma das mais complicadas em todo esse processo, seja por questões burocráticas, como realizar o levantamento de orçamentos diferentes e “*correr atrás de preços compatíveis com o recurso disponível*”, seja pelo tempo hábil para executar tais ações. Na prática, é a própria diretora que realiza as compras e/ou contratações dos serviços necessários. Ocasionalmente, ela delega algumas tarefas para outros professores, sempre tendo em mente o fator reponsabilidade. Geralmente são pessoas de confiança e mais próximas da direção escolar.

Nos falta tempo para fazermos essas pesquisas de preço, cotações de preço, perde-se tempo na prestação de contas. É preciso ter confiança nos prestadores de serviço. É complicado por que eu preciso fazer as coisas com qualidade ao menor custo possível, então essa dinâmica nos desgasta bastante [...]. Eu conto com a ajuda de uma funcionária, mas a responsabilidade é integralmente minha como gestora.

É perceptível a preocupação da entrevistada para garantir que tudo ocorra conforme o planejado. Ao mesmo tempo, a percepção que fica é a que se trata de um trabalho elaborado e cansativo, já que carece de maior auxílio neste processo.

Contudo, em diferentes momentos, a entrevistada fez questão de salientar a importância de programas como este que, mesmo de forma restrita, auxiliam a escola a contornar seus problemas cotidianos, como, por exemplo, que a limpeza de uma caixa d'água possa ser realizada diretamente por aqueles que estão presentes na escola, sem a necessidade de atravessar o "mar de burocracia" que envolve a maioria das ações a serem executadas com o dinheiro do contribuinte brasileiro. Entretanto, cabe destacar a importância da organização, fiscalização e mecanismos para garantir uso eficiente e condizente do dinheiro público. Muito pelo contrário, estes instrumentos são imprescindíveis no contexto da gestão dos recursos públicos.

Todavia, aos olhos da direção escolar, uma demanda urgente faz-se presente no contexto educacional: que sejam disponibilizados outros agentes nesse processo, inclusive para realizar a **prestação de contas** desses recursos, quando necessário. A diretora entrevistada, inclusive, cita os perigos a qual está sujeita, caso cometa alguém erro:

[...] eu posso, por exemplo, responder a inquéritos e perder meu cargo por algum erro. Houve casos em que tive que colocar dinheiro do meu bolso por erros em que eu não fui bem esclarecida. Então, eu acho que ainda faltam pessoas capacitadas para nos capacitar a desempenharmos essa função [...] acho que deveria haver dois tipos de gestores na escola: um específico para a área financeira e outro específico para a parte pedagógica. Uma pessoa para ficar numa sala o dia inteiro com a responsabilidade de fazer essas negociações, a elaboração de planilhas de gastos; e um outra para a parte da gestão pedagógica.

Ainda existem outras dificuldades, como problemas bancários que, quando ocorrem, atrasam a prestação de contas e, conseqüentemente, atrapalham o desenvolvimento do papel da direção escolar.

[...] é um trabalho desgastante que certamente seria muito melhor desempenhando por um especialista administrativo e eu, como diretora pedagógica, apenas prestaria um auxílio no sentido de dar as diretrizes. A nossa realidade, no máximo, permite que eu delegue funções, mas isso também depende de eu realizar uma espécie de treinamento com meu pessoal para que todos possam realizar as tarefas de maneira satisfatória, mas nem sempre há tempo para isso.

A prestação de contas demanda tempo e responsabilidade e precisa ser feita com total atenção. A diretora afirma que não gosta de realizar essa tarefa, uma vez

que não lhe é disponibilizada carga horária para tal, preferindo realizá-la em sua própria casa, tirando tempo para a realização de outras tarefas pessoais. Contudo, reconhece a importância desta ação para que, entre outros aspectos, seja verificado se, ao final do ano, o planejamento realizado se mostrou eficiente, o que funcionou e o que precisará ser alterado.

O que eu tento fazer, apesar da complexidade do trabalho financeiro, é sempre ouvir todos os agentes que estão envolvidos na escola, o que nós não podemos perder de vista é ouvir quais são as necessidades dos profissionais para que possamos realizar o melhor trabalho possível [...] nós procuramos sempre manter como foco as prioridades dos alunos porque o aluno é alvo da nossa escola, é para ele que são pensados os gastos que nós planejamos do PDDE.

Torna-se relevante citar que, independente da complexidade das ações que devem ser desempenhadas, não houve um momento sequer em que a direção produziu comentários negativos acerca do Programa Dinheiro Direto na Escola. As críticas fomentadas devem servir, conforme a visão da direção, como sugestões para melhorar um programa que já funciona muito bem no ambiente escolar, não devendo ser consideradas como mera suposição ou “achismo”, mas, sim, como desafios a serem superados. São sugestões produzidas por aqueles que estão diretamente envolvidos na execução do PDDE, no local em que ele de fato se desenvolve: a escola.

Como contribuições do Programa à escola, a diretora entrevistada confirma que uma das maiores e mais importantes premissas do programa, de fato, funciona de forma benéfica para a escola e seus membros: a flexibilidade para usar o dinheiro conforme as necessidades específicas da escola.

Eu diria que um dos pontos positivos é essa maior flexibilidade que o programa nos dá. A título de exemplo, é a possibilidade de podermos escolher como vamos gastar a verba que nos é destinada. Mesmo que com algumas limitações, é muito boa a possibilidade de revertermos esses valores para o bem dos alunos. A única contrapartida é mesmo a administração dos planejamentos e relatórios que acabam tomando um tempo que poderia ser destinado ao pedagógico, mas como havia dito anteriormente, acredito que se uma pessoa fosse dedicada especificamente para isso, essa parte nem seria tão problemática.

Os comentários abordados acima, retirados da entrevista realizada com a diretora da Escola Municipal Francisco Alves, apresentam questões importantes sobre

o funcionamento do PDDE, de modo a elucidar aspectos práticos de seu funcionamento. São informações reais, trazidas por aqueles que vivenciam sua execução e devem se juntar ao material oficial já abordado neste trabalho para trazer luz à complexidade do que é o financiamento da educação no Brasil, sobretudo, os aspectos do funcionamento do Programa Dinheiro Direto na Escola, bem como suas contribuições à escola e seus principais desafios.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

No Brasil, fala-se bastante, atualmente, sobre o papel da escola na sociedade moderna. É impossível, entretanto, refletir sobre a função da escola sem considerar que a mesma é composta por membros dessa própria sociedade, suscetíveis a influências externas e ao descaso com a educação pública.

Nesse sentido, profissionais que atuam nas escolas públicas brasileiras acabam por assumir funções que não são essencialmente sua especialidade. Tais funções englobam, entre outras possibilidades, fatores pedagógicos, psicológicos e também administrativos. Exige-se que o profissional possua saberes que, em grande parte dos casos, não obteve em sua formação inicial. No caso específico do PDDE, vem se exigindo da gestão escolar conhecimentos que, por vezes, extrapolam suas funções. Diante dos fatos abordados, fica evidente a complexidade do sistema que envolve a criação, execução e fiscalização dos recursos provenientes de programas como o PDDE. É preciso entender seu funcionamento em nível federal, o qual envolve, por exemplo, conhecimentos sobre legislação orçamentária e o entendimento das políticas públicas voltadas diretamente às ações executadas em nível micro, onde de fato se desenvolvem.

Como mencionado, os recursos destinados ao Programa têm sua origem no Salário-Educação, apresentando, assim, caráter adicional à vinculação constitucional. Logo, a partir do contexto do Salário-Educação, o PDDE se firma como uma estratégia de desconcentração de recursos para a escola básica, a qual deve ser constantemente perpassada por discussões associadas à gestão democrática, que tem como um de seus alicerces a participação das comunidades escolar e local nas decisões, acompanhamento e fiscalização dos recursos públicos.

Torna-se evidente que o PDDE trouxe muitos benefícios à escola investigada, auxiliando-a a atravessar os percalços que surgem no dia-a-dia. Desde a origem de seus recursos, passando por suas especificações orçamentárias, legislações e determinações, percebe-se que o entendimento do funcionamento do Programa demanda paciência e compromisso, tanto daqueles que o estudam quanto daqueles diretamente envolvidos e afetados por sua execução.

Neste sentido, cabe apresentar que o Programa possibilita o desenvolvimento de ações conscientes e eficientes por parte da gestão escolar, de modo a maximizar os resultados em prol dos alunos. Entre seus aspectos positivos, destaca-se que o PDDE torna a escola um espaço com relativa autonomia financeira para lidar com problemas correntes, sem que necessite recorrer às instâncias da administração central de municípios e estados.

Se, por um lado, essa autonomia se traduz em resultados positivos para a comunidade escolar, por outro, traz também novas responsabilidades e problemas para a gestão, que deve lidar com assuntos que, historicamente, não vêm integrando sua formação, como prestação de contas e uso de dinheiro público diretamente pela própria escola. A pesquisa mostra que essa flexibilidade acaba gerando alguns problemas, uma vez que a falta de apoio técnico-administrativo para auxiliar na execução e prestação de contas do PDDE acaba por resultar na falta de tempo, por parte da gestão escolar, para tratar das questões pedagógicas, por exemplo. Os desafios a superar são muitos. Por sua vez, as contribuições do PDDE à escola pública, são, sem dúvida, inegáveis.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Marília. **Os bairros mais caros para comprar imóveis no Rio de Janeiro**. Disponível em <<http://exame.abril.com.br/seu-dinheiro/os-bairros-mais-caros-para-comprar-imoveis-no-rio-de-janeiro/>>. Acesso em 17 julho 2017.

BRASIL. Constituição [de 1988] da República Federativa do Brasil. Diário Oficial da União [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 5 out. 1988.

BRASIL. Decreto-Lei nº 1.422, de 23 de outubro de 1975. Dispõe sobre o Salário-Educação. Diário Oficial da União [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 23 out. 1975.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). **Funcionamento**. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/programas/dinheiro-direto-escola/dinheiro-direto-escola-funcionamento>>. Acesso em: 08 julho 2017.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). **Manual de orientações para as escolas**. Disponível em: <ftp://ftp.fnde.gov.br/web/pdde/manual_orientacao_escolas_2006_pdde.pdf>. Acesso em 08 julho 2017.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). **Sobre o salário-educação**. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/financiamento/salario-educacao/salario-educacao-entendendo-o>. Acesso em: 28 junho 2017.

BRASIL. Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação (FNDE). **Apresentação**. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/programas/dinheiro-direto-escola/dinheiro-direto-escola-apresentacao>>. Acesso em: 08 julho 2017.

BRASIL. Lei nº 10.832, de 29 de dezembro de 2003. Altera o § 1º e o seu inciso II do art. 15 da Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, e o art. 2º da Lei nº 9.766, de 18 de dezembro de 1998, que dispõem sobre o Salário-Educação.

BRASIL. Lei nº 11.457, de 16 de março de 2007. Dispõe sobre a Administração Tributária Federal. Diário Oficial da União [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 16 mar. 2007.

BRASIL. Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica. Diário Oficial da União [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 16 jun. 2009.

BRASIL. Lei nº 5.692, de 11 de agosto de 1971. Fixa Diretrizes e Bases para o ensino de 1º e 2º graus, e dá outras providências. Diário Oficial da União [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 12 ago. 1971.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Diário Oficial da União [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 23 dez. 1996.

BRASIL. Ministério da Educação e Cultura. Manual para constituição de unidade executora. 2009, p. 34.
BRASIL. Ministério da Educação e Cultura. **Manual para constituição de unidade executora**. 2009, p. 5.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS - CNM. **Salário Educação**. Confederação Nacional de Municípios. Disponível em: <<http://novo.cnm.org.br/v4/v11/institucional/documento.asp?ild=31393>>. Acesso em: 08 julho 2017

CORONEL, Fábio Reis; DE OLIVEIRA; Regina Tereza Cestari. **Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) no contexto da redefinição do papel do estado**: a experiência da escola pública da rede estadual de Campo Grande - MS. SEMED - UCDB. 2005, p.1-2.

FONSECA, J. J. S. D. **Modalidades da Pesquisa**. In: Metodologia da Pesquisa Científica. Fortaleza: UECE - Universidade Estadual do Ceará, 2002. p. 31-32.

LIBÂNEO, José Carlos. **O planejamento escolar**. In: Didática. São Paulo: Cortez Editora, 1990, p. 222.

LIBÂNEO, José Carlos. **O planejamento escolar**. In: Didática. São Paulo: Cortez Editora, 1990, p. 223.

LUCK, Heloisa. **Perspectivas da Gestão Escolar e Implicações quanto à Formação de seus Gestores**. In: Em Aberto. Enfoque - Qual é a questão? Brasília, 2000, p. 12.

MELCHIOR, J. C. D. A. **A vinculação constitucional de recursos financeiros para a educação: esfera federal**. Caderno de Pesquisa, São Paulo. Agosto 1984. 15-21. Disponível em: <<http://publicacoes.fcc.org.br/ojs/index.php/cp/article/view/1443/1438>>. Acesso em: 25 junho 2017.

MENEZES, Janaina S. S. **A vinculação constitucional de recursos para a educação**: os (des)caminhos do ordenamento constitucional. Disponível em: http://www.histedbr.fe.unicamp.br/revista/edicoes/30/art10_30.pdf. Acesso em: 27 junho 2017.

ROCHA, Roberto. **A gestão Descentralizada e Participativa**. Disponível em: <http://www.ppgcsoc.ufma.br/index.php?option=com_content&view=article&id=318&Itemid=114>. Acesso em: 08 julho 2017.

UNIÃO NACIONAL DOS DIRIGENTES MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO – UNDIME. **Perguntas e respostas sobre o Salário-Educação**. Disponível em: <<https://undime.org.br/noticia/perguntas-e-respostas-sobre-o-salarioeducacao>>. Acesso em: 08 julho 2017.

VEIGA, Carlos Alberto. **Descentralização: Conceitos e Perspectivas**. 2007, p.1.

APÊNDICE 1

Roteiro da entrevista realizada com a diretora da EMFA

Sobre a implementação do PDDE na escola:

- Como se deu o processo?

Sobre o planejamento:

- Como são definidas as prioridades?
- Quem as define?
- Quais são as prioridades?

Sobre a execução (parte prática):

- Fale um pouco sobre as ações que se realizam
- Quem as executa?

Sobre a fiscalização?

- Como se dá este processo?
- Fale um pouco sobre o conselho escola comunidade
- Prestação de contas

APÊNDICE 2