

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS - UFMG
Faculdade de Educação - FaE
Programa de Pós-Graduação em Educação: Conhecimento e Inclusão Social

Eldaronice Queiroz de Alvarenga

**AS RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS INDUZIDAS PELA
IMPLEMENTAÇÃO DO PDDE NAS ESCOLAS PÚBLICAS MINEIRAS:
reconfiguração e ressignificação da Gestão Escolar**

Belo Horizonte

2024

ELDARONICE QUEIROZ DE ALVARENGA

**AS RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS INDUZIDAS PELA
IMPLEMENTAÇÃO DO PDDE NAS ESCOLAS PÚBLICAS MINEIRAS:
reconfiguração e ressignificação da Gestão Escolar**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação: Conhecimento e Inclusão Social da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Minas Gerais como requisito parcial para obtenção do título de Doutora em Educação.

Linha de pesquisa: Políticas Públicas em Educação: Concepção, Implementação e Avaliação.

Orientadora: Professora Doutora Rosimar de Fátima Oliveira

Belo Horizonte

2024

A473r
T

Alvarenga, Eldaronice Queiroz de, 1970-

As relações intergovernamentais induzidas pela implementação do PDDE nas escolas públicas mineiras [manuscrito] : reconfiguração e ressignificação da gestão escolar / Eldaronice Queiroz de Alvarenga. -- Belo Horizonte, 2024.
315 f. : enc, il., color.

Tese -- (Doutorado) - Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Educação.

Orientadora: Rosimar de Fátima Oliveira.

Bibliografia: f. 290-311.

Apêndices: f. 312-315.

1. Programa Dinheiro Direto na Escola (Brasil) -- Teses. 2. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (Brasil) -- Teses. 3. Educação -- Teses. 4. Administração escolar -- Teses. 5. Educação e Estado -- Teses. 6. Educação -- Políticas públicas -- Teses. 7. Escolas -- Gestão democrática -- Teses. 8. Escolas públicas -- Gestão democrática -- Minas Gerais -- Teses. 9. Escolas públicas -- Organização e administração -- Teses. 10. Políticas públicas -- Educação -- Teses. 11. Política e educação -- Minas Gerais -- Teses. 12. Minas Gerais -- Educação -- Teses.

I. Título. II. Oliveira, Rosimar de Fátima, 1972-. III. Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Educação.

CDD- 379.130981

Catálogo da fonte: Biblioteca da FaE/UFMG (Setor de referência)

Bibliotecário: Ivanir Fernandes Leandro CRB: MG-002576/O



UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
FACULDADE DE EDUCAÇÃO
PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO: CONHECIMENTO E INCLUSÃO SOCIAL

ATA DA DEFESA DE TESE DA ALUNA

ELDARONICE QUEIROZ DE ALVARENGA

Realizou-se, no dia 21 de março de 2024, às 09:00 horas, em plataforma virtual, a 966ª defesa de tese, intitulada *AS RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS INDUZIDAS PELA IMPLEMENTAÇÃO DO PDDE NAS ESCOLAS PÚBLICAS MINEIRAS reconfiguração e resignificação da Gestão Escolar*, apresentada por ELDARONICE QUEIROZ DE ALVARENGA, número de registro 2019650317, graduada no curso de GEOGRAFIA, como requisito parcial para a obtenção do grau de Doutor em EDUCAÇÃO - CONHECIMENTO E INCLUSÃO SOCIAL, à seguinte Comissão Examinadora: Profª Rosimar de Fátima Oliveira - Orientadora (UFMG), Profª Carlos Roberto Jamil Cury (PUC-Minas), Profª Eduardo Santos Araújo (SEE/MG), Profª Breyner Ricardo de Oliveira (UFOP), Profª Jose Quibao Neto (UNESP).

A comissão considerou a tese: Aprovada, destacando o mérito do trabalho, o caráter inovador, a qualidade dos dados e da análise, com recomendação para publicação por meio de artigos em periódicos qualificados.

Finalizados os trabalhos, lavrei a presente ata que, lida e aprovada, vai assinada por mim e pelos membros da Comissão.

Belo Horizonte, 21 de março de 2024.

Prof(a). Rosimar de Fátima Oliveira (Doutora)

Prof(a). Carlos Roberto Jamil Cury (Doutor)

Prof(a). Eduardo Santos Araújo (Doutor)

Prof(a). Breyner Ricardo de Oliveira (Doutor)

Prof(a). Jose Quibao Neto (Doutor)



Documento assinado eletronicamente por **Eduardo Santos Araújo, Usuário Externo**, em 25/03/2024, às 13:28, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Carlos Roberto Jamil Cury, Usuário Externo**, em 25/03/2024, às 15:23, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Rosimar de Fatima Oliveira, Professora do Magistério Superior**, em 26/03/2024, às 08:53, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **José Quibao Neto, Usuário Externo**, em 27/03/2024, às 09:17, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Breyner Ricardo de Oliveira, Usuário Externo**, em 26/06/2024, às 12:42, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.ufmg.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **3134426** e o código CRC **C9A63422**.

Dedico esta tese à dona Dinha, mulher sábia e virtuosa, uma mulher plantada junto à fonte!
À Sônia Ávila, uma gestora ousada, por tudo o que representou para a Regional Pirapora!

AGRADECIMENTOS

À UFMG, à Faculdade de Educação, ao Programa de Pós-Graduação em Educação: Conhecimento e Inclusão Social, aos professores da linha de pesquisa Políticas Públicas Educacionais, pela incomensurável oportunidade de doutoramento. Sempre engrandecerei e honrarei esta instituição! Para sempre UFMG!

À professora Rosimar, uma orientadora inigualável, pela grandiosidade em compartilhar saberes e conhecimentos, competência e elegância no direcionamento da pesquisa, pelo encantamento contagiante à docência e às políticas, pela amizade generosa! Você metamorfoseou o meu mundo acadêmico!

Ao Professor Eduardo Moreira, da Fafich, obrigada pela oportunidade de cursar uma disciplina contigo! Que honra contar com seu conhecimento e parceria!

À Maria Clarice Lima, bibliotecária na UFMG - Setor de Apoio ao Pesquisador Portal Capes, pelo suporte e amizade virtual, um privilégio!

À Fapemig, pelo financiamento do projeto de pesquisa APQ-01372-21, Edital n. 01/2021 - Demanda Universal, do qual esta tese é parte constitutiva. À coordenadora do projeto, professora Rosimar, e a toda a equipe de pesquisadores. Em especial, ao Ágnez de Lélis Saraiva, um grande companheiro, pelo estímulo à participação no Edital de fomento da Fapemig! Gratidão eterna, Ágnez! Ao Eduardo Araújo, pelo companheirismo e gentileza em colaborar na coleta de dados na Capital Morena do São Francisco! Ao Daniel Braga e à Franceline Rodrigues, pelo comprometimento e a generosidade em atuar como colaboradores na revisão integrativa.

À Fundep, pelo atendimento impecável na pessoa de seus analistas Natiane e Rodrigo Patrício, responsáveis pelo Projeto 28.914. Parabéns pelo profissionalismo!

À coordenadora, Rosimar Oliveira, e colegas do Pase, pela amizade, pelo compartilhamento de ideias e emoções vividas ao longo desses anos! No Pase aprendemos a importância do rigor científico e da humanidade nas análises acadêmicas! À veterana professora Marisa Duarte, que nunca nos deixará esquecer: com o seu “volto a insistir” sobre a necessidade de dosarmos a humanidade e o rigor academicista. Somos todos Pase!

À SEEMG, na pessoa do atual secretário de Educação Igor Alvarenga, pelo estímulo, na forma da Lei e do Direito, à formação continuada dos profissionais da educação por meio do “afastamento do trabalho para os estudos”. Sem essa garantia, seria impossível verticalizar

nossa formação! Ao povo mineiro, devo o retorno social da minha especialização!

À SRE Pirapora, na pessoa das Diretoras dos últimos quatro anos: Wanderléia Maria de Freitas, Heloisa Gríbel e Sônia Lago, pelo apoio. À você, Heloisa Gríbel, atual Superintende de Pirapora, obrigada por potencializar a minha contribuição, como ANE, aos cidadãos da Regional Pirapora! À Diretoria de Pessoal, em especial, pela disponibilidade, suporte e atenção. À Diretoria Educacional, diretoras do período Marlene Antunes e Luciene Rocha, por entender o meu afastamento parcial para os estudos e lidar com isso de forma institucional. Às coordenadoras, Eliana e Christiane, e colegas de trabalho da Divep, pelo carinho e compreensão, quando em dois anos tive que dividir a carga horária entre trabalho e estudos – que tarefa difícil! Às veteranas companheiras de lutas pelo fortalecimento institucional da Regional e por uma gestão democrática, Marlene Antunes, Ivany Mendes, Juliana Fagundes e Jacqueline Guimarães, meu carinho, amizade e reconhecimento. Nossas histórias, resenhas e vida se cruzam nesses vinte anos de convivência. Quanta aprendizagem nesta caminhada! À Maria Eunice Queiroz, pelo prazer de reviver nos anos de 2022 e 2023, lado a lado, a nossa bela amizade construída ainda no Magistério e intensos diálogos sobre as políticas educacionais!

Ao Presidente do FNDE, gestão de 2021; à secretária de Educação da SEEMG, gestão de 2021; aos Diretores de SRE das regiões Alto Paranaíba, Central, Norte, Noroeste e Vale do Jequitinhonha, gestão 2021 e 2022; aos dirigentes de SME das regiões Central e Norte, gestão de 2021 e 2022; aos Diretores das escolas pesquisadas, gestão de 2022 e 2023, pela autorização da minha entrada nestas instituições e anuência para realização da pesquisa.

A todos os burocratas do FNDE, da SEEMG, das SRE, das SME e das escolas públicas, pela gentileza em colaborar com nossa pesquisa! Aos membros do Colegiado Escolar, dos Conselhos Escolares, das Unidades Executoras, pelas essenciais e valiosas contribuições.

À Karine Rocha e à sua família, pela ternura e gentileza em um momento da pesquisa em que isto era tão importante para mim!

Às famílias de Elionice, de Elenice pela hospitalidade e pelos momentos memoráveis vividos durante a coleta de dados. À minha mãe Raimunda e à família da Elma, por acolher a Clara com carinho na minha ausência. Aos meus irmãos e irmãs, que me acolhem, me completam e fazem os meus dias mais plenos e felizes! À Eyleen e ao Yutaka pela moradia temporária e tratamento especial durante todo o ano de 2019 e 2020 em Belo Horizonte.

Ao querido Ozias, pelo companheirismo e afeto em todos os momentos desta trajetória! Às filhas Eyleen e Clara, vocês são singulares, pela leveza de alma, sorrisos, simpatia... símbolo de vida plena numa mistura de compromisso e responsabilidades. À pequena grande Clara, você representa ternura, apoio e cuidado em uma alma de menina!! À Amira, que chegou para

renovar e florir nossa família em 2022! Amo vocês demais!

À Banca de Qualificação, composta pelas professoras Dra.Vera Maria Vidal Peroni, da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, e a Dra. Marina Campos de Avelar Maia, da UFMG, pela leitura atenta e meticulosa dos textos preliminares desta tese, vocês ratificaram que eu estava na trilha científica certa e contribuíram para me conduzir à defesa!

À Banca de Defesa pelo tempo dedicado à análise e apreciação do trabalho.

Ao Divino, pela soberania e perfeita vontade! Disponho-me a ser uma contigo sempre. Tú és a única lógica racional incontestável! À igreja de perto e de longe, pelo cuidado espiritual e fluir de vida. A verdade eterna jamais será virtualizada, ela está incorporada dentro de nós!

RESUMO

A tese é que a implementação do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) induz relações intergovernamentais (RIG) na gestão escolar e, a partir delas, reconfigura e ressignifica a noção de gestão escolar democrática normatizada na Lei das Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996 (LDBEN/1996). O manuscrito tem como objetivo apresentar as RIG fomentadas pela implementação do PDDE na gestão de escolas públicas no Estado de Minas Gerais no período de 2007 a 2023 e, o outro subjacente a este, explicitar um modelo teórico capaz de nortear a compreensão da gestão escolar democrática instituída a partir da implementação do PDDE. O percurso metodológico da investigação na revisão de literatura se deu por meio da revisão narrativa e da revisão sistematizada de literatura com uso do método da revisão integrativa. A pesquisa de campo ocorreu no Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), na Secretaria de Estado de Educação do Estado de Minas Gerais, em Secretarias Municipais de Educação de dois municípios mineiros, em cinco Superintendências Regionais de Ensino e em sete escolas públicas mineiras. Os dados foram coletados em documentos oficiais, banco de dados, sistemas *on-line*, entrevista semiestruturada e grupo focal. Na análise dos dados utilizou-se a técnica de “análise de conteúdo”, na perspectiva da abordagem qualitativa. O PDDE, conector da gestão escolar com o FNDE, Seduc, terceiro setor, sociedade civil e com o setor privado, por meio da cooperação federativa, coordenação, governança e democracia, parece adicionar dois componentes à gestão escolar democrática estabelecida na LDBEN/1996: as redes e a deliberação. Quanto à proposição de um modelo teórico para a gestão escolar democrática, a análise indica que a operacionalização federativa do PDDE mediada pela internet e pela tecnologia impele a concepção de gestão escolar democrática a transitar progressivamente da gestão burocrática e/ou gerencial para a democracia deliberativa em redes. Isso se deve ao fato de que o MEC/FNDE, ao estruturar o Programa a partir do espaço virtual, e ao redor dele, interconectando por diferentes tecnologias, organizações em distintas localidades da federação brasileira, aplica a lógica das redes. Conclusivamente, a pesquisa aponta que na contemporaneidade as estruturas organizacionais em redes são e serão os componentes fundamentais das unidades de ensino, o que reconfigura e ressignifica a noção de gestão escolar para gestão escolar democrática deliberativa em redes.

Palavras-chave: políticas públicas educacionais; programa dinheiro direto na escola; relações intergovernamentais; gestão escolar democrática deliberativa em redes.

ABSTRACT

The thesis is that the implementation of the Direct Money at School Program (PDDE) induces intergovernmental relations (RIGs) in school management and, from them, reconfigures and resignifies the notion of democratic school management standardized in the Law of Guidelines and Bases of National Education of 1996 (LDBEN/1996). The manuscript aims to present the RIGs fostered by the implementation of the PDDE in the management of public schools in the State of Minas Gerais in the period from 2007 to 2023 and, the other underlying this, to explain a theoretical ovemodel capable of guiding the understanding of democratic school management instituted from the implementation of the PDDE. The methodological path of the investigation in the literature review was through the narrative review and the systematic review of literature with the use of the method of integrative review; the field research took place in the National Fund for the Development of Education (FNDE), in the Secretariat of State of Education of the gState of Minas Gerais, in Municipal Secretariats of Education of two municipalities of Minas Gerais, in five Regional Superintendencies of Education and in seven public schools in Minas Gerais. The data were collected in official documents, database, online systems, semi-structured interview and focus group. In the analysis of the data, the technique of "content analysis" was used, from the perspective of the qualitative approach. The PDDE, connector of school management with the FNDE, Seduc, third sector, civil society and with the private sector, through federative cooperation, coordination, governance and democracy, seems to add two components to the democratic school management established in LDBEN/1996: the networks and deliberation. As for the proposition of a theoretical model for democratic school management, the analysis indicates that the federative operationalization of the PDDE mediated by the internet and technology drives the conception of democratic school management to progressively transition from bureaucratic and/or managerial management to deliberative democracy in networks. Because, the MEC/FNDE when structuring the Program from the virtual space, and around it, interconnecting by different technologies, organizations in different locations of the Brazilian federation, applies the logic of the networks. Conclusively, the research points out that in contemporary times the organizational structures in networks are and will be the fundamental components of the units Of teaching, which reconfigures and resignifies the notion of school management for deliberative democratic school management in Networks.

Keywords: educational public policies; direct money at school program; intergovernmental relations; democratic school management; deliberative in networks.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1	Síntese dos procedimentos metodológicos da pesquisa	26
Figura 2	Funcionograma da revisão integrativa	29
Figura 3	Quadro de análise: o PDDE no federalismo da educação brasileira	65
Figura 4	Fluxo da agenda do PDDE como janelas de oportunidades do período 2007-2019	122
Figura 5	Fluxo da agenda do PDDE como janelas de oportunidades do período 2020-2022	125
Figura 6	Tripé das transferências financeiras do FNDE no território nacional	142
Figura 7	Configuração do PDDE entre os programas de maior vulto do FNDE, em valores pagos em R\$ milhões, em 2019	161
Figura 8	Organograma das entidades representativas das escolas junto ao FNDE	169
Figura 9	Nuvem de palavras das entrevistas com os atores do FNDE, SEEMG, SME e SRE	213
Figura 10	Nuvem de palavras das entrevistas com os atores individuais das escolas pesquisadas	243
Figura 11	Nuvem de palavras do grupo focal com Conselho Escolar e UEx das escolas pesquisadas	253

LISTA DE DIAGRAMAS

Diagrama 1	Fluxo da RI nos artigos do Portal da Capes revisados no Rayyan	37
Diagrama 2	Fluxo da RI nas dissertações e teses da BDTD/ Ibict	38
Diagrama 3	Mapa da gestão escolar em redes	280

LISTA DE MAPAS, GRÁFICOS E PAINÉIS

Mapa 1	Localização das SRE no Estado de Minas Gerais	42
Painel 1	Receitas do FNDE provenientes do salário-educação (2019-2021)	140
Painel 2	Evolução da dotação da ação orçamentária do PDDE (2018-2021)	176
Gráfico 1	Evolução da dotação atualizada da ação orçamentária do PDDE (2003-2017)	176

LISTA DE QUADROS

Quadro 1	Protocolo da RI da RSL para a pesquisa	30
Quadro 2	Critérios de seleção das escolas públicas mineiras que constituíram as unidades primárias de análise	41
Quadro 3	Localização das escolas selecionadas para a pesquisa	42
Quadro 4	Atores-rede que se interconectam na gestão do PDDE	43
Quadro 5	Perfil dos atores individuais entrevistados do FNDE, SEEMG, SRE e SME	45
Quadro 6	Perfil dos atores das escolas públicas por região – unidades primárias de análise	47
Quadro 7	Atores coletivos das escolas públicas por região que participaram do grupo focal	48
Quadro 8	Mecanismos de participação instituídos pela SEEMG nas escolas mineiras, no período de 1983 a 2022	54
Quadro 9	Arenas de participação da comunidade nas três dimensões da gestão escolar	59
Quadro 10	Componentes do Sistema Deliberativo normatizados pela SEEMG na gestão das escolas mineiras em 2022	61
Quadro 11	Competências constitucionais dos entes federativos em matéria educacional	87
Quadro 12	Indicadores, feedback e eventos: problemas geradores da agenda do PDDE	109
Quadro 13	Conjunto de atores geradores da agenda do PDDE	119
Quadro 14	Janelas de oportunidades que convergiram para a reformulação do PDDE, no período 1995-2022	126
Quadro 15	Tipo e divisão das atribuições entre MEC e FNDE na regulamentação da assistência técnica e financeira da União para a Educação Básica – 2004-2014	145
Quadro 16	Documentos-base da análise documental do <i>modus operandi</i> do PDDE Básico e Ações Agregadas	157
Quadro 17	Critérios de adesão das escolas ao PDDE Básico e Ações Integradas	162
Quadro 18	Atribuições do FNDE, MEC, EEx e UEx na execução do PDDE	170
Quadro 19	Ações agregadas e integradas ao PDDE 2007-2022	174
Quadro 20	Atribuições das Unidades Executoras nos Programas do PDDE nos processos da Gestão Escolar Democrática	180
Quadro 21	Parceiros e proposta de colaboração das ações do PDDE	185
Quadro 22	Competência institucional na operacionalização do PDDE Básico e Ações Integradas	201
Quadro 23	Percepção dos entrevistados quanto à inserção de novos atores na gestão escolar pelo PDDE	203
Quadro 24	Percepção dos entrevistados sobre a indução de políticas públicas nas escolas	227
Quadro 25	Percepção dos burocratas do nível de rua sobre a indução de políticas públicas nas escolas	237
Quadro 26	Percepção dos burocratas das escolas pesquisadas sobre articulação da escola	259
Quadro 27	Tarefas relacionadas ao PDDE e mecanismos de execução dos atores em redes	278
Quadro 28	Indexação de documentos para análise da agenda do PDDE	312

LISTA DE ABREVIATURAS

ADE	Avaliação Especial de Desempenho
ADI	Avaliação de Desempenho Individual
ALMG	Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais
ANE	Analista Educacional
APM	Associações de Pais e Mestres
Arena	Aliança Renovadora Nacional
ATB	Assistente Técnico da Educação Básica
Art.	Artigo
BDTD	Biblioteca Digital de Teses e Dissertações
CAFE	Comunidade Acadêmica Federada
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CE	Caixa Escolar
CE/1989	Constituição Estadual de Minas Gerais
CECAMPE	Centro Colaborador de Apoio ao Monitoramento e à Gestão de Programas Educacionais
CEP	Conselho de Ética e Pesquisa
CF	Constituição da República Federativa do Brasil
CGAPC	Coordenação Geral de Acompanhamento de Prestação de Contas
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
CNE	Conselho Nacional de Educação
CNPJ	Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica
CNPQ	Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
CODDE	Coordenação do Dinheiro Direto na Escola
COEP	Comitê de Ética e Pesquisa da UFMG
COMAG	Coordenação de Manutenção, Avaliação, Apoio e Gestão
COMDE	Coordenação de Manutenção e Desenvolvimento Escolar
CONSED	Conselho Nacional de Secretários de Educação
CPF	Cadastro de Pessoa Física
DAFI	Diretoria Administrativa e Financeira
DARF	Documento de Arrecadação da Receita Federal
DED	Diário Escolar Digital
DF	Distrito Federal
DIRAE	Diretoria de Ações Educacionais
DIRE	Diretoria Educacional
DIVEP	Divisão Pedagógica
DIVOF	Divisão Operacional e Financeira
DOE	Diário Oficial do Estado
EDUCACENSO	Sistema on-line do Censo Escolar
EE	Escola Estadual
EEB	Especialista da Educação Básica
EEx	Entidade Executora
EF	Ensino Fundamental
EM	Entidade Mantenedora
EMTI	Programa de Fomento às Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral
eSocial	Sistema de Escrituração Digital das Obrigações Fiscais, Previdenciárias e Trabalhistas
FAE	Fundação de Apoio ao Estudante

FaE	Faculdade de Educação da Universidade Federal de Minas Gerais
FAPEMIG	Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FIES	Financiamento Estudantil
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FUNDEB	Fundo de Manutenção e de Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
FUNDEP	Fundação de Desenvolvimento da Pesquisa da UFMG
IBICT	Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IDEGES-PDDE	Índice de Desempenho da Gestão Descentralizada do PDDE
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IGA	Instituto de Geociências Aplicadas de Minas Gerais
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
INES	Instituto Benjamin Constant e Instituto Nacional de Educação de Surdos
IPs	Instituições Participativas
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação
LDBEN	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MARE	Ministério de Administração Federal e Reforma do Estado
MEC	Ministério da Educação
MG	Estado de Minas Gerais
NGP	Nova Gestão Pública
ONG	organizações não governamentais
PAAE	Programa de Avaliação da Aprendizagem Escolar
PAR	Plano de Ações Articuladas
PASE	Grupo de Pesquisa Política e Administração de Sistemas de Ensino
PDDE-Interativo	Programa Dinheiro Direto na Escola Interativo
PDDE	Programa Dinheiro Direto na Escola
PDE/ Escola	Plano de Desenvolvimento da Escola
PDEMG	Plano Decenal de Educação do Estado de Minas Gerais
PDRAE	Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado
PDS	Partido Democrático Social
PEA	Programa Escola Aberta
PGDI	Plano de Gestão de Desempenho Individual
PIB	Produto Interno Bruto
PIIF	Programa Itinerários Formativos
PIP	Plano de Intervenção Pedagógica
PMDE	Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental
PNAE	Programa de Alimentação Escolar
PNATE	Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar
PNE	Plano Nacional de Educação
PNET	Plano Nacional de Educação para Todos
PNLD	Programa Nacional do Livro Didático
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPP	Projeto Político Pedagógico
ProEMI	Programa Ensino Médio Inovador

PROINFÂNCIA	Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede escolar pública de Educação Infantil
PROINFO	Programa Nacional de Tecnologia Educacional
Projovem	Programa Nacional de Inclusão de Jovens
PRONATEC	Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego
PSD	Partido Social Democrático
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
QCA	Qualitative Comparative Analysis
RE	Regimento Escolar
RI	Revisão Integrativa
RIG	Relações Intergovernamentais
RL	Revisão de Literatura
RN	Revisão Narrativa
SA/SEEMG	Subsecretaria de Administração da SEEMG
SAEB	Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica
SE	Salário-Educação
SEALF	Secretaria de Alfabetização
SEB/MEC	Secretaria de Educação Básica do MEC
SEB/SEEMG	Subsecretaria de Educação Básica da SEEMG
SECADI	Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão
SEDUC	Secretarias de Educação dos entes subnacionais
SEEMG	Secretaria de Estado da Educação do Estado de Minas Gerais
SEMESP	Secretaria de Modalidades Especializadas de Educação
SERES	Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior
SESU	Secretaria de Educação Superior
SETEC	Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica
SIAFI	Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal
SICOL	Sistema de Colegiado Escolar
SiGPC	Sistema de Gestão de Prestação de Contas
Simave	Sistema de Avaliação da Educação
SIMEC	Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle do Ministério da Educação
Simade	Sistema Mineiro de Administração Escolar
SME	Secretaria Municipal de Educação
TCLE	Termo de Consentimento Livre e Esclarecido
TCU	Tribunal de Contas da União
UAB	Universidade Aberta do Brasil
UEx	Unidades Executoras
UFMG	Universidade Federal de Minas Gerais
UNDIME	União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação de Minas Gerais
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância
UFU	Universidade Federal de Uberlândia
RI	Revisão Integrativa
RSL	Revisão Sistematizada de Literatura
ZAPs	Zonas de Atendimento Prioritário

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	18
CAPÍTULO I - PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	25
APRESENTAÇÃO	25
1.1 PRIMEIRA ETAPA DA INVESTIGAÇÃO: REVISÃO NARRATIVA E REVISÃO INTEGRATIVA	26
1.1.1 Operacionalização da RI na pesquisa	33
1.2 SEGUNDA ETAPA DA INVESTIGAÇÃO: PESQUISA DE CAMPO	39
1.2.1 Campo e atores de pesquisa	40
1.2.2 Instrumentos utilizados na coleta de dados	49
1.3 O CONTEXTO DA PESQUISA: A GESTÃO DAS ESCOLAS MINEIRAS	52
1.4 A ANÁLISE DOS DADOS	62
CAPÍTULO II - FEDERALISMO, RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS E COMPETÊNCIAS CONSTITUCIONAIS: CENÁRIO DE IMPLEMENTAÇÃO DO PDDE	64
APRESENTAÇÃO	64
2.1 FEDERALISMO MODERNO COMO LAÇO CONSTITUTIVO DE INSTITUIÇÕES E DE BUROCRATAS DO NÍVEL DE RUA	66
2.1.1 Relações intergovernamentais no Federalismo moderno: operacionalização de um sistema de governo por meio de redes federativas	68
2.2 O FEDERALISMO BRASILEIRO E OS DISPOSITIVOS INDUTORES DAS RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS NO SISTEMA FEDERAL DE EDUCAÇÃO BÁSICA	71
2.3 O FEDERALISMO COOPERATIVO COM SEUS DISPOSITIVOS INDUTORES DAS RIG: MODELO DE FEDERALISMO NO SISTEMA FEDERAL EDUCACIONAL BRASILEIRO	73
2.3.1 Regime de Colaboração, Cooperação e Coordenação Federativa: dispositivos indutores das RIG na educação brasileira	75
2.3.1.1 Redes, democratização e governança: dispositivos indutores da coordenação federativa da educação brasileira	79
2.3.2 As competências constitucionais dos entes subnacionais no “regime de colaboração” no federalismo cooperativo em matéria educacional	84
2.3.2.1 Competência privativa da União, função redistributiva e supletiva, assistência técnica e financeira: métodos de transferência financeira da União no campo educacional	91
CONSIDERAÇÕES CAPITULARES	95
CAPÍTULO III - O PROGRAMA DINHEIRO DIRETO NA ESCOLA NA AGENDA DAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS DOS ANOS 1990	100
APRESENTAÇÃO	100
3.1 COMO A AGENDA DAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS SE CONSTITUI?	1011
3.2 COMO O PROGRAMA DINHEIRO DIRETO NA ESCOLA ASCENDEU À AGENDA NACIONAL DAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS?	1077
3.2.1 Os fluxos de problemas e alternativas	108
3.2.2 O fluxo político	115
3.2.3 Os atores	116
3.2.4 A janela de oportunidades	119
CONSIDERAÇÕES CAPITULARES	1266
CAPÍTULO IV - O PROGRAMA DINHEIRO DIRETO NA ESCOLA NO ÂMBITO DA ASSISTÊNCIA TÉCNICA E FINANCEIRA DA UNIÃO	1288
APRESENTAÇÃO	1288

4.1 FNDE: AGENTE DA ASSISTÊNCIA TÉCNICA E FINANCEIRA DA UNIÃO	1299
4.1.1 Dinâmica da assistência financeira aos entes subnacionais	132
4.1.2 Assistência técnica aos Sistemas de Ensino	134
4.1.3 Materialização da assistência técnica e financeira do FNDE	136
4.2 O SALÁRIO-EDUCAÇÃO: PRINCIPAL FONTE DE RECURSOS DO FNDE	137
4.2.1 PDDE: mecanismos de aporte do salário-educação na transferência legal de dinheiro direto para as escolas	141
4.3 O MEC NA COORDENAÇÃO FEDERATIVA	143
4.3.1 Planos, sistemas, programas e ações do MEC: indução e governança de políticas públicas pelo PDDE no PDDE Interativo	146
CONSIDERAÇÕES CAPITULARES	151
CAPÍTULO V - O MODUS OPERANDI DO PROGRAMA DINHEIRO DIRETO NA ESCOLA DESDE A SUA FORMULAÇÃO	154
APRESENTAÇÃO	154
5.1 O <i>MODUS OPERANDI</i> DO PDDE	155
5.1.1 Origem, objetivo, finalidade e trajetória	156
5.1.2 Fonte orçamentária e visibilidade no cenário do financiamento da educação básica	160
5.1.3 Caráter financeiro e critérios de adesão das escolas ao PDDE	1611
5.1.4 Operacionalização	166
5.1.5 Modalidades de pagamento	177
5.1.6 Aportes do PDDE na Gestão Escolar	1788
5.1.7 Regime de parceria e regime de colaboração	182
5.1.8 Prestação de contas	187
5.1.9 Monitoramento, fiscalização, controle social e indicador de desempenho	190
CONSIDERAÇÕES CAPITULARES	1933
CAPÍTULO VI - AS RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS INDUZIDAS PELO PDDE NA GESTÃO ESCOLAR	1955
APRESENTAÇÃO	1955
6.1 AS RIG SUSCITADAS PELO PDDE NA GESTÃO DE ESCOLAS MINEIRAS NA PERSPECTIVA DE BUROCRATAS DAS INSTITUIÇÕES PESQUISADAS	1955
6.1.1 As RIG na gestão escolar na perspectiva do FNDE e das Seduc	196
6.1.1.1 As RIG provenientes da interconexão e colaboração provocadas pelo PDDE	196
6.1.1.2 As RIG provocadas pela formulação e monitoramento do PDDE	199
6.1.1.3 As RIG provocadas pela governança do PDDE	202
6.1.1.4 As RIG induzidas pelo PDDE ao inserir a UEx na gestão escolar	206
6.1.1.5 As RIG provocadas pelo PDDE na democratização da gestão escolar	211
6.1.2 As RIG suscitadas pelo PDDE na gestão de escolas mineiras na perspectiva dos burocratas de rua das escolas pesquisadas	214
6.1.2.1 As RIG provenientes da interconexão e colaboração provocadas pelo PDDE	214
6.1.2.2 As RIG provocadas pela formulação e monitoramento do PDDE	215
6.1.2.3 As RIG provocadas pela governança do PDDE	216
6.1.2.4 As RIG induzidas pelo PDDE ao inserir a UEx na gestão escolar	217
6.1.2.5 As RIG provocadas pelo PDDE na democratização da gestão escolar	219
6.1.3 As RIG suscitadas pelo PDDE na gestão de escolas mineiras na perspectiva dos atores do Colegiado Escolar e das UEx	220
6.2 RESSIGNIFICAÇÃO DA GESTÃO ESCOLAR DEMOCRÁTICA SUSCITADA PELAS RIG	223
6.2.1 A resignificação da gestão escolar democrática suscitadas pelas RIG na perspectiva dos atores do FNDE e das Seduc	223
6.2.1.1 A resignificação da gestão escolar provada pela indução de políticas públicas pelo PDDE	226
6.2.1.2 A resignificação da gestão escolar provocada pela democracia deliberativa	230
6.2.2 A resignificação da gestão escolar democrática suscitadas pelas RIG na perspectiva dos atores	

escolares	236
6.2.2.1 A resignificação da gestão escolar provada pela indução de políticas públicas pelo PDDE	237
6.2.2.2 A resignificação da gestão escolar provocada pela democracia deliberativa	239
6.2.3 A resignificação da gestão escolar democrática suscitadas pelas RIG na perspectiva dos atores coletivos do Colegiado Escolar e UEx	244
6.3 A ESCOLA PÚBLICA À LUZ DAS RIG PROVOCADAS PELO PDDE	254
6.3.1 Escola na perspectiva do FNDE e das Seduc	254
6.3.2 Escola na perspectiva dos burocratas das escolas públicas mineiras	258
CONSIDERAÇÕES CAPITULARES	260
CAPÍTULO VII - CONSTRUCTO TEÓRICO PARA (RE) LEITURA DA GESTÃO ESCOLAR DEMOCRÁTICA: EVIDÊNCIAS DA PESQUISA	268
APRESENTAÇÃO	2688
7.1 GESTÃO ESCOLAR DEMOCRÁTICA COMO MÉTODO ORGANIZACIONAL	268
7.2 GESTÃO ESCOLAR DEMOCRÁTICA À LUZ DO PDDE	2755
CONSIDERAÇÕES CAPITULARES	2833
CONCLUSÃO	285
REFERÊNCIAS	290
APÊNDICES	312

INTRODUÇÃO

A hipótese direcionadora desta tese é que o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), ao induzir relações intergovernamentais (RIG) na gestão das escolas públicas mineiras, ressignifica a compreensão do conceito de gestão escolar democrática. Sendo assim, e a partir dessa proposição, as RIG norteiam a reconfiguração teórica da gestão escolar democrática normatizada na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996 (LDBEN/1996). A investigação fundamenta-se no Projeto de Pesquisa “Relações intergovernamentais na gestão das escolas públicas do Estado de Minas Gerais: uma análise por meio do PDDE (2007-2020)”, que contou com apoio financeiro da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais (Fapemig) no Edital Universal n. 01/2021, n. APQ 01372-21, outorgado à professora Dra. Rosimar de Fátima Oliveira (UFMG) e executado por mim, com apoio dos pesquisadores e estudantes membros do Grupo de Pesquisa em Política e Administração de Sistemas Educacionais (Pase). Esta tese tem como objetivo apresentar os resultados da análise das relações intergovernamentais induzidas pelo PDDE na gestão de escolas públicas no Estado de Minas Gerais no período de 2007 a 2023 e propor um modelo teórico para compreensão da “gestão escolar democrática” a partir desta análise.

No primeiro mandato do governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998), o então ministro da Administração e Reforma do Estado, Luiz Carlos Bresser-Pereira, em janeiro de 1995, apresentou o Plano Diretor da Reforma do Estado (PDRAE, 1995) que tinha como objetivos reorganizar o aparelho estatal e transformar a cultura burocrática do Estado em uma cultura gerencial. Nesse cenário nacional, no qual a equipe do Ministério da Administração e Reforma do Estado (Mare) desenhava a Reforma da Gestão Pública Brasileira pautada no modelo da Nova Gestão Pública (NGP) – uma Gestão Gerencial para Resultados –, na arena das políticas públicas educacionais floresceu a ideia de enviar dinheiro da União direto para a escola. A proposta chegou à agenda governamental em 1995, quando foi formulado o Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (PMDE), o atual PDDE, em total consonância com as diretrizes da reforma da gestão pública federal: romper com a gestão burocrática e patrimonialista das escolas públicas brasileiras; descentralizar os recursos financeiros para os entes subnacionais por meio das escolas; democratizar a gestão escolar; garantir a participação da comunidade na gestão escolar; racionalizar o uso do recurso financeiro destinado à educação básica por via não estatal.

O PDDE se origina nessa contextura de transição do papel parcial de bem-estar social do Estado brasileiro em relação à sua capacidade de prover as políticas sociais com sua gestão

burocrática, em especial a educação, para o Estado social-liberal, com vista à gestão gerencial. Um modelo de gestão que tira o foco dos processos e passa a concentrar o controle sobre os resultados. A proposição da reforma é que o Estado com um modelo de gestão com foco nos resultados, com um olhar maior na capacidade de eficiência dos seus burocratas e na efetividade das políticas do que nos processos, levaria à qualidade do serviço social.

O Mare durante o governo de FHC com o PDRAE/1995 significou o pontapé inicial para a realização de uma reforma gerencial na administração pública brasileira ainda em curso. Assim como na gestão educacional, em especial a escolar, o PDDE passou a transferir recurso do Tesouro, o salário-educação, para o setor público não-estatal – as Unidades Executoras (UEX). O PDDE foi instituído com os objetivos de romper com o clientelismo na gestão dos recursos da educação; desburocratizar a distribuição de recursos do salário-educação; neutralizar as influências político-partidárias na gestão da escola; fortalecer e propiciar a autonomia da escola; desenvolver uma gestão escolar democrática com ampla participação da comunidade e controle da sociedade. O Programa é um dos mecanismos de assistência técnica e financeira do FNDE, que lhe permite transferir recurso financeiro do salário-educação direto para as UEX, contribuindo, assim, com o Regime de Cooperação no Federalismo brasileiro.

O PDDE (1995-2024) é o programa mais longo e vultoso do FNDE, perdendo apenas para o Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae 1979-2024). Cronologicamente, ele perpassa o período de redemocratização e pós-democratização do país e por oito mandatos de diferentes governos federais. No que ele perde em termos de capacidade de financiamento da educação básica, por contribuir apenas com 2% para a manutenção e desenvolvimento desse nível de ensino, ele ganha em termos de abrangência e capilaridade estatal, pois está presente nos 26 Estados da federação brasileira, no Distrito Federal, nos 5.568 municípios e em 123.000 unidades educacionais das 138.000 escolas públicas existentes no território nacional beneficiadas pelo PDDE, sendo que as outras 15.000 escolas recebem os recursos através das Entidades Executoras (EEX) por não estarem vinculadas a uma UEX.

Na trajetória histórica da gestão escolar brasileira, o PDDE é um símbolo da transição, não etapista, da gestão burocrática para a gestão gerencial. Formulado, implementado e reformulado ao longo dos seus 29 anos de existência, a maioria das pesquisas revisadas ao longo deste tempo revela uma fragilidade do Programa na condução de uma gestão escolar democrática, em seus parâmetros de participação e de autonomia. Porém, como política pública, o PDDE ao perpassar oito períodos de gestão no governo no Estado brasileiro, lhe garante o título de política pública do Estado. O PDDE, portanto, se mantém inabalável em um país com histórico de descontinuidade das políticas públicas educacionais.

O Programa, criado em 1995 e ampliado em 2007 com a inserção das ações integradas, tem por finalidade prestar assistência financeira às escolas, “em caráter suplementar”, a fim de contribuir para a manutenção e melhoria da infraestrutura física e pedagógica, além de fortalecer a participação social e a autogestão das escolas. Para descentralizar recursos para as escolas, o FNDE integra diversas secretarias do MEC, os governos estaduais, distrital, municipais e as UEx das escolas; enquanto na execução dos recursos, aquele Fundo integra, além dessas instituições, a escola que é representada pela comunidade escolar. O desenho estrutural e político do PDDE nos instigou a verificar se o Programa induz relações intergovernamentais na gestão das escolas públicas e, se afirmativo, como essas relações ocorrem entre a escola e o agente local, a sociedade civil, o Estado, o terceiro setor, a iniciativa privada e as diferentes instâncias governamentais, bem como as implicações dessas relações na gestão da escola. Essa problemática provocou as seguintes questões investigativas: O PDDE Básico e com suas ações agregadas provoca integração institucional local, regional e nacional na gestão das escolas? Se afirmativo, que tipo de coordenação federativa e de relações intergovernamentais o PDDE provoca entre União, estado, município, unidades de ensino e UEx? Quais medidas o Poder Executivo Federal (MEC) adota para sistematizar as práticas relacionadas à gestão das políticas públicas (controles internos e governança) do PDDE? As ações agregadas do PDDE, ao serem enviadas direto para a escola, induzem a implementação da política pública da educação nos entes subnacionais? Quais as implicações do PDDE nos processos da gestão de escolas públicas nas redes de ensino municipal e estadual? A estrutura operacional do PDDE com as medidas de sistematização das ações integradas pelo MEC ressignifica a gestão escolar democrática modelada na LDB/1996, quando prevê a participação da comunidade escolar na elaboração da Proposta Pedagógica e do Regimento Escolar?

No desenvolvimento da pesquisa buscou-se verificar a existência de integrações relacionais provocadas pela operacionalização do PDDE na gestão escolar no contexto da dinâmica federativa no campo do financiamento da educação básica, após a Constituição Federal (CF) de 1988. A análise dos dados se deu no cenário do federalismo brasileiro, quando o FNDE, na execução da assistência técnica e financeira aos entes subnacionais, cria um arranjo redistributivo dos recursos vinculados à educação, usa parte do salário-educação e transfere dinheiro da União direto às escolas por meio das UEx. Considerando a abrangência e capilaridade nacional do PDDE, o estado de Minas Gerais foi selecionado para ser o caso de estudo da nossa investigação por apresentar elementos físicos, sociais, culturais, econômicos e políticos contrastantes típicos de um país continental como o próprio Brasil, além de se destacar

na área educacional no cenário federativo, com a institucionalização de mecanismos de participação na gestão escolar desde 1983, com a criação dos Colegiados Escolares.

Esta tese compõe-se de sete capítulos, além desta introdução e da conclusão. No primeiro capítulo delineamos os procedimentos metodológicos da investigação. A fim de responder às questões investigativas, definimos as escolas públicas em Minas Gerais como o caso a ser estudado com um olhar analítico focalizado na abordagem qualitativa. Dada a inserção do objeto de pesquisa – o PDDE – nos processos organizacionais e políticos do FNDE, MEC, Seduc, escolas públicas e UEx, conduzimos a pesquisa em dois momentos distintos: revisão de literatura e pesquisa de campo. Considerando a longevidade do nosso objeto de pesquisa, a revisão de literatura foi realizada em duas etapas distintas: a revisão narrativa naquilo que se refere ao PDDE e uma revisão sistematizada de literatura para responder sobre a definição de gestão escolar democrática nas pesquisas realizadas no período de janeiro de 1995 a janeiro de 2022. Esta última foi realizada por meio do método da Revisão Integrativa (RI). No segundo momento, na pesquisa de campo, coletamos dados em documentos oficiais, banco de dados, sistemas *on-line*, em entrevista semiestruturada e grupo focal. As entrevistas foram realizadas com burocratas do médio escalão do FNDE e da SEEMG, com o alto e médio escalão das Secretarias Municipais de Educação (SME), com o alto e médio escalão das SRE e com os burocratas de rua de escolas das redes estadual e municipal. O grupo focal foi realizado com a comunidade escolar representada nos Conselhos Escolares, Colegiados Escolares e UEx – denominadas em Minas Gerais nas duas redes de ensino de Caixa Escolar (CE). Os dados documentais, de base de dados e de campo, foram analisados através da técnica de análise de conteúdo. Os dados das entrevistas e dos grupos focais de cada instituição foram analisados com auxílio do arquivo de texto do *website wordclouds*, quando foram geradas Nuvem de Palavras (NP) por meio de algoritmos do *wordclouds*.

No segundo capítulo, esboçamos o referencial teórico que subsidia a análise das RIG induzidas pelo PDDE na gestão das escolas públicas mineiras selecionadas para a pesquisa e descrevemos o PDDE na dinâmica operacional do financiamento da educação no cenário federativo do Brasil de forma a conduzir o leitor à compreensão dos meandros do PDDE na arquitetura do financiamento da educação básica. Neste capítulo, utilizamos o federalismo e o financiamento da educação básica no Brasil como recurso analítico contextual do PDDE.

No terceiro capítulo, apresentamos a configuração da agenda do PDDE nos anos de 1990, desde sua formulação em 1995 e reformulações ocorridas até 2022. Os estudos apresentados partiram do pressuposto de que para compreender o porquê da implementação de uma política pública é imprescindível conhecer minimamente os processos de sua formulação.

Ademais, o PDDE, ao longo da sua existência, passou por várias alterações, com a integração de novas ações ao projeto inicial: além do PDDE Básico e/ou Universal, passa a acolher como um “guarda-chuva” os Programas Integrados das secretarias do MEC, o chamado PDDE Ações Integradas. Essas singularidades nos fizeram recorrer aos processos de formulação e alteração da sua agenda, com o intuito de compreender o seu funcionamento. Com isto, analisou-se o processo de formação e de reformulação da agenda do PDDE, utilizando como estratégia de análise o “modelo de múltiplos fluxos” formulado por Kingdon (2014). A partir da perspectiva desse modelo de análise, foi possível responder: por que enviar dinheiro da União direto para as escolas públicas chamou a atenção dos formuladores de políticas, transformando-se em um problema de governo durante o mandato de FHC em 1995?

No capítulo quatro buscamos conduzir o leitor à compreensão das sinuosidades do PDDE no desenho do financiamento da educação básica brasileira. A análise parte da estratégia da União de enviar dinheiro direto para a escola utilizando da assistência técnica e financeira como recurso analítico contextual. Os capítulos dois e quatro se complementam como subsídio teórico para a análise do PDDE na dinâmica operacional do financiamento da educação no cenário federativo do Brasil. A análise desenha o PDDE no contexto do financiamento da educação básica, como uma ação associada à competência privativa da União, com caráter redistributivo, no exercício de sua função supletiva de prestar assistência financeira aos entes subnacionais por meio do FNDE, com a transferência de dinheiro direto para os estabelecimentos de ensino.

Com o capítulo cinco temos o objetivo de aduzir o *modus operandi* do PDDE de modo a explicitar como o FNDE define e mantém as particularidades da agenda daquele programa até 2023, como uma política de financiamento educacional no domínio do FNDE, do MEC, das Seduc e das escolas públicas beneficiadas. O PDDE, desde que foi instituído em 1995, ao transferir dinheiro direto para a escola, tem o objetivo institucional de garantir o funcionamento e a melhoria da infraestrutura física e pedagógica das unidades de ensino, promover a autonomia gerencial das escolas com a finalidade de incentivar a participação da sociedade na gestão dos recursos e contribuir para a melhoria da qualidade da educação. Essa perspectiva situa o PDDE como um instrumento de financiamento da educação básica brasileira, com a característica essencial de descentralização de recursos e de gestão gerencial.

No sexto capítulo apresentamos a análise dos processos inerentes às relações intergovernamentais provocadas pelo PDDE na gestão escolar como a coordenação, integração informacionais, relação, colaboração e interconexão do FNDE com as Secretarias do MEC, Seduc, SRE, Escola e UEx, buscando evidenciar se as RIG induzidas pelo PDDE na gestão

escolar ressignificam a gestão escolar democrática normatizada pela LDB/1996. A análise e discussão deste capítulo são apresentadas a partir do cotejamento teórico contido nesta tese com a compreensão dos burocratas das instituições que integram a rede de conexões induzidas pelo PDDE na gestão escolar, que participaram da pesquisa: FNDE, SEEMG, SRE das regiões do Alto Paranaíba, Central, Norte, Noroeste e Vale do Jequitinhonha, SME das regiões Central e Norte de Minas Gerais, Escolas da rede estadual e municipal, UEx, Colegiado Escolar e Conselho Escolar das respectivas regiões.

O sétimo e último capítulo tem como objetivo apontar um modelo teórico para compreensão da “gestão escolar democrática” a partir da análise das RIG provocadas pelo PDDE na gestão das escolas públicas pesquisadas. O capítulo apresenta um modelo teórico consentâneo à compreensão da “gestão escolar democrática” no contexto da CF/1988 e do período da Reforma da Gestão Pública brasileira e alude à “gestão escolar democrática” na contemporaneidade congruente ao constructo teórico apresentado.

A investigação realizada indica que as RIG induzidas pelo PDDE na gestão das escolas adicionam à gestão escolar democrática a ideia de gestão em redes e de democracia deliberativa. A estrutura operacional do PDDE, ao provocar as RIG na gestão escolar, gera uma condição essencial para que ocorra uma transformação organizacional e com isso uma reestruturação institucional e inovação tecnológica da gestão escolar nesse mundo de espaços e instituições interconectadas. Na contemporaneidade, no mundo das organizações em redes mediadas pela internet e pela tecnologia, pressupõe-se que a gestão escolar transite da análise realizada a partir da democracia clássica e/ou gerencialista para a abordagem da democracia deliberativa em redes. Infere-se que estruturas em redes são e serão os componentes fundamentais das organizações educacionais, em especial das unidades escolares, que são subunidades administrativas das EEx, vinculadas a uma UEx, que por sua vez gerencia recursos federais, além de executar políticas públicas definidas no âmbito federal e da rede de ensino a que se vinculam. Ou seja, as unidades escolares extrapolam o campo da localidade, para o contexto estadual e federal, o que só parece possível por meio de uma gestão em redes e da democracia deliberativa.

O PDDE, como uma linha de interseção institucional no território federativo, ao chegar direto à escola, nos proporcionou compreender as relações informacionais e institucionais entre o MEC, FNDE, EEx, Unidades escolares e UEx no que se refere ao financeiro do Programa e do MEC, SEB, Seduc e Unidades Escolares, no aspecto das políticas relacionadas às ações integradas ao PDDE. Há ainda o seu aspecto de política pública de Estado (1995-2023), o que nos permitiu transitar pela história do federalismo brasileiro na educação e da gestão escolar

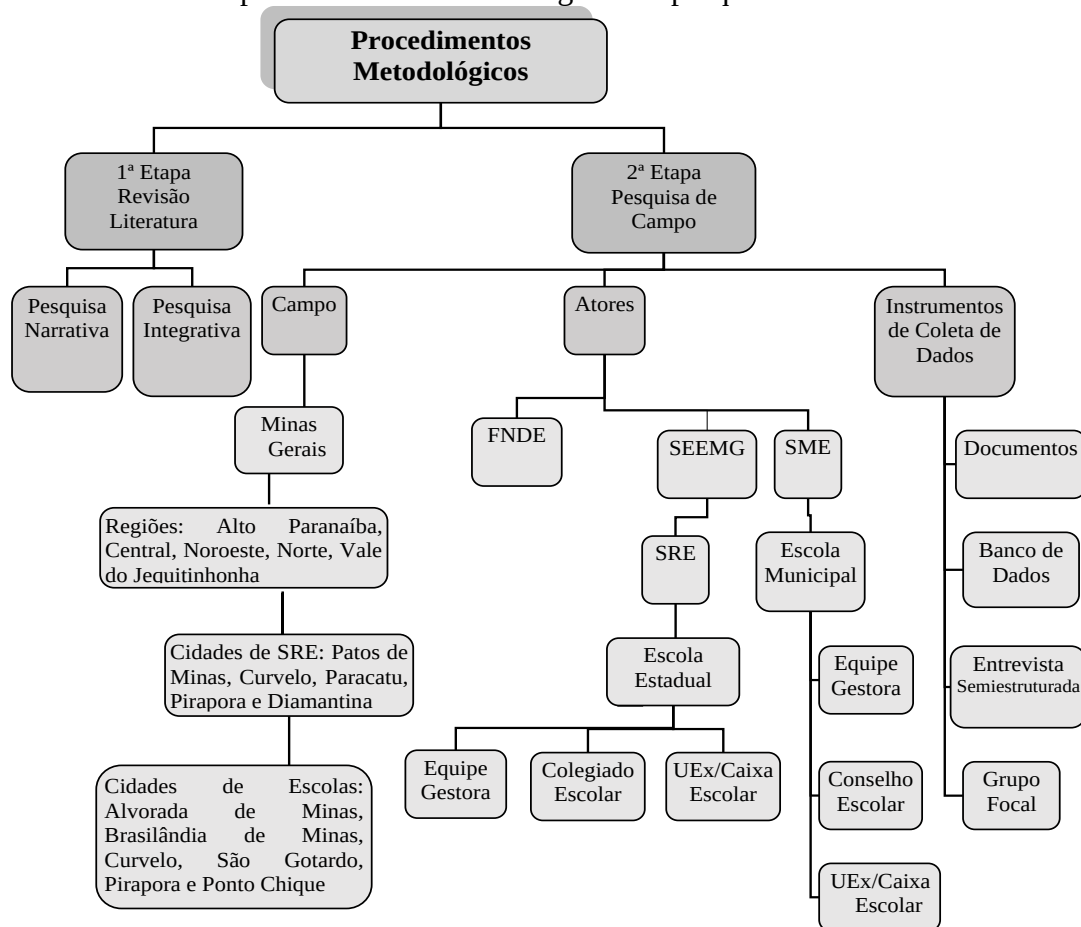
democrática nacional da CF/1988 até a atualidade, da gestão burocrática à gestão gerencial. Como mostram os resultados das pesquisas realizadas, o PDDE inseriu a NGP na gestão democrática das escolas públicas brasileiras. Com este estudo avançamos no sentido de compreender o novo modelo de gestão escolar vigente a partir da implementação do PDDE: a gestão democrática deliberativa em redes, por onde transitam atores tecnológicos, instituições estatais, instituições do terceiro setor, do setor privado e sociedade civil. O PDDE, por meio da UEx, ao descentralizar recursos financeiros direto para a escola, conecta a gestão escolar à União, representada pelo FNDE; ao financiar as ações integradas ao PDDE, conecta a escola à coordenação do sistema público de educação nacional por meio das Secretarias do MEC/FNDE e ao Estado através das Seduc, na rede estadual à SEE e na rede municipal às SME e às unidades Regionais (SRE), órgãos intermediários da SEEMG. Na prestação de contas, conecta a UEx às Regionais, ao Estado e à União. O MEC/FNDE, ao utilizar diferentes sistemas (SiGPC, PDDEWeb, Simec, PDDE Interativo), aplica na estrutura operacional do PDDE a lógica das redes, pois organiza o programa a partir do espaço virtual e, ao redor dele, interconecta diferentes organizações em distintas localidades da federação brasileira, reconfigurando, assim, a gestão escolar democrática para a gestão escolar democrática deliberativa em redes.

CAPÍTULO I PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Apresentação

Este capítulo tem como objetivo delinear os procedimentos metodológicos da investigação ancorada no projeto de pesquisa “Relações intergovernamentais na gestão das escolas públicas do Estado de Minas Gerais: uma análise por meio do PDDE (2007-2020)”. O objetivo geral da pesquisa foi “analisar as relações intergovernamentais suscitadas pelo PDDE na gestão de escolas públicas no Estado de Minas Gerais no período de 2007 a 2020”, sob a hipótese de que as RIG induzidas pelo PDDE na escola pública reconfiguram a gestão escolar democrática modelada na LDB/1996. A trajetória investigativa norteou-se nas seguintes questões subjacentes à hipótese: como o PDDE integra a escola agente local, a sociedade civil, a iniciativa privada e as diferentes instâncias governamentais na gestão escolar? Como esses diferentes agentes se interconectam? Que tipo de coordenação federativa o PDDE gera entre União, estado e/ou município ao viabilizar a transferência legal de recursos da educação da União diretamente para as UEx dos estabelecimentos de ensino? Quais medidas o Poder Executivo Federal (Ministério da Educação – MEC¹) adota para sistematizar as práticas relacionadas à gestão das políticas públicas (controles internos e governança) do PDDE? O conjunto de políticas públicas, ações agregadas financiadas pelo PDDE, cria oportunidade para a União induzir o planejamento da política pública educacional dos entes subnacionais através da relação direta com as escolas? Quais as implicações do PDDE nos processos da gestão de escolas públicas? A pesquisa ocorreu em duas fases: i) revisão de literatura e ii) pesquisa de campo, processo esquematizado na Figura 1.

¹ Órgão da administração federal direta, braço do governo federal responsável pela política nacional da educação. O FNDE como autarquia do MEC é indissociável a este órgão. Nesta tese, referimo-nos separadamente ao MEC e ao FNDE para fins didáticos, visto que o PDDE é um Programa criado no FNDE, enquanto a SEB, a Sealf e a Secadi usam da estrutura do PDDE para implementar políticas específicas nas escolas com envio de dinheiro através do PDDE Ações Integradas.

Figura 1 - Síntese dos procedimentos metodológicos da pesquisa

Fonte: Metodologia do projeto de pesquisa de Alvarenga (2019)². Elaborado pela autora.

Nas próximas seções, descrevem-se as especificidades dos procedimentos metodológicos inerentes a cada uma das etapas da pesquisa.

1.1 Primeira etapa da investigação: revisão narrativa e revisão integrativa

Como pode ser observado na Figura 1, na primeira etapa da pesquisa realizou-se a revisão de literatura (RL) por meio dos métodos da revisão narrativa (RN)³ e uma revisão

² Embora as comissões de licitação tenham sido elencadas como instituições coletivas que se interconectam na gestão escolar, de acordo com formulação anterior (Alvarenga, 2019), e façam parte do sistema deliberativo da escola mineira, sendo responsáveis pelo processo licitatório na escola, durante a pesquisa de campo detectamos que os recursos provenientes do PDDE não geram processo licitatório. Portanto, não há participação da comissão de licitação nos processos financeiros relacionados ao PDDE, pois a modalidade do recurso exige apenas orçamento em três empresas (Alvarenga; Oliveira, 2023a).

³ Segundo Rother (2007, p. 9), a revisão narrativa é apropriada para “descrever e discutir o desenvolvimento de um determinado assunto, sob ponto de vista teórico ou contextual. As revisões narrativas não informam as fontes de informação utilizadas, a metodologia para busca das referências, nem os critérios utilizados na avaliação e seleção dos trabalhos. Constituem, basicamente, de análise da literatura publicada em livros, artigos de revista impressas e/ou eletrônicas na interpretação e análise crítica pessoal do autor”.

sistemática de literatura (RSL)⁴ por meio da técnica da revisão integrativa⁵ (RI) (Alvarenga, 2019). A RN foi escolhida por mostrar-se como o melhor método para iniciar um estudo, quando se procuram os fundamentos, os argumentos, as semelhanças e diferenças nos estudos analisados sobre determinado objeto ou tema, sem exigência de apresentar as bases de dados utilizadas e técnicas de coleta.

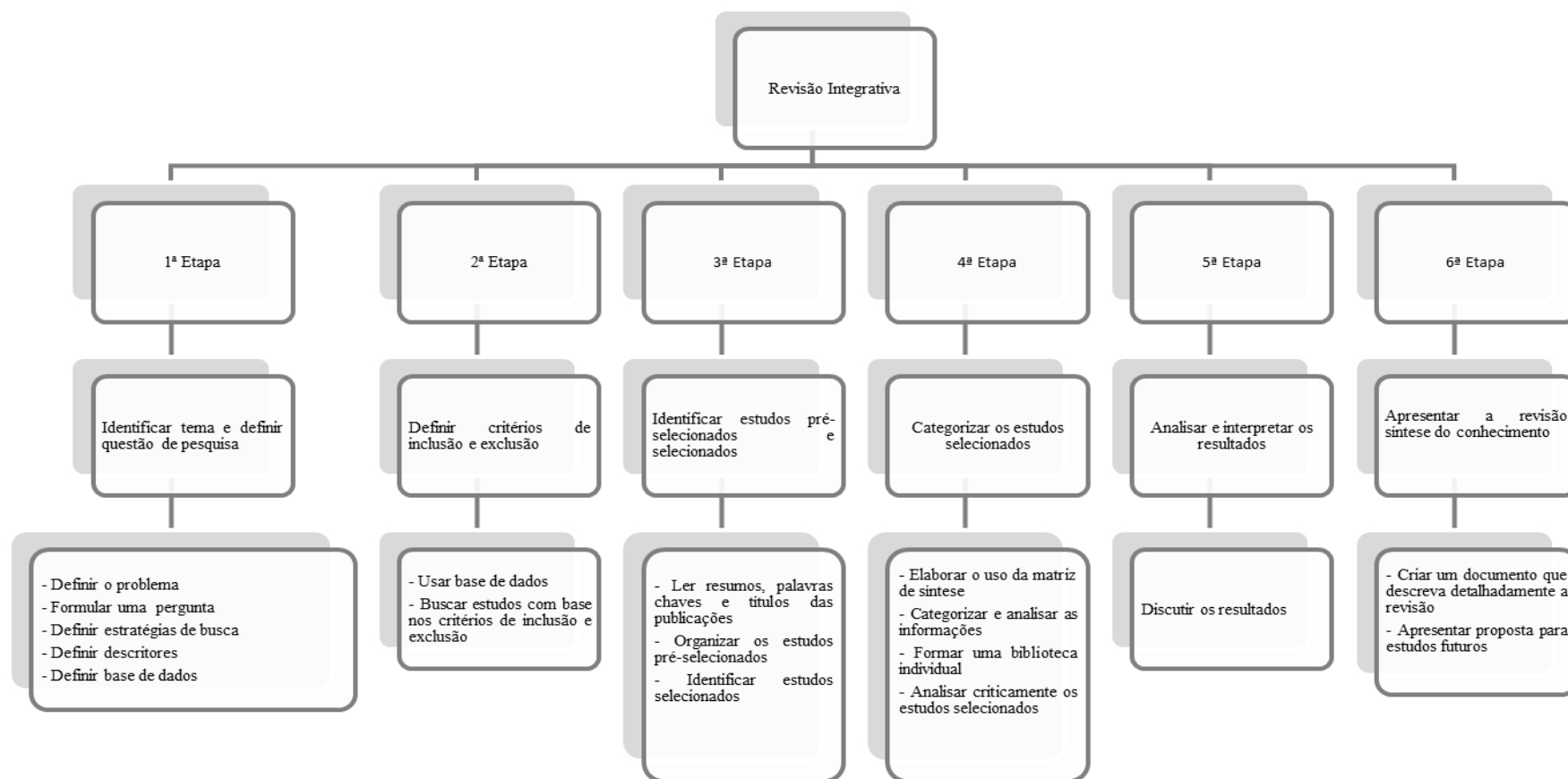
A RI foi adotada em razão de o PDDE ter sido implementado nas escolas públicas brasileiras há 28 anos, fazendo pressupor a existência de muitos artigos, teses e dissertações sobre este objeto. Tal método permitiu a incorporação de pesquisas qualitativas e quantitativas numa RSL, garantindo, assim, a integração de síntese e análise do conhecimento científico sobre as implicações do PDDE na gestão escolar democrática, e a revisão de conceitos e teorias, possibilitando uma nova percepção dos conceitos sobre gestão escolar democrática, atendendo o quinto objetivo específico da pesquisa: “apresentar um modelo teórico para compreensão da ‘gestão escolar democrática’ a partir da análise das RIG induzidas pelo PDDE”.

A metodologia da RI empregada foi efetivada com base nos estudos de Whitemore e Knafl (2005) em uma sequência de seis etapas, que podem ser visualizadas na Figura 2. O uso desse método possibilitou reunir, analisar e sintetizar resultados de pesquisas sobre a gestão escolar democrática de forma sistemática e ordenada, o que contribuiu para o aprofundamento do conhecimento do tema investigado e assim realizar uma análise teórica capaz de ressignificar a noção de gestão escolar democrática. A Figura 2 mostra graficamente as seis etapas do método da RI e o funcionamento básico dessas etapas. A sistematização exposta na Figura 2 foi empregada rigorosamente na pesquisa realizada, como determina o Protocolo apresentado no Quadro 1

⁴ As revisões bibliográficas do tipo sistematizadas são uma síntese de estudos primários que contêm objetivos, materiais e métodos claramente explicitados e que foram conduzidas de acordo com uma metodologia clara e reproduzível, ou seja, esta abordagem de avaliação e síntese possui uma sequência de etapas pré-definidas, em que a metodologia é especificada com técnicas padronizadas e passíveis de reprodução. Com base nos estudos de Whitemore e Knafl (2005), as RSL podem ser realizadas por meio de diferentes métodos, quais sejam a revisão integrativa, a revisão sistemática, a meta-análise e a meta-sumário.

⁵ A revisão integrativa é um método específico da RSL que permite realizar o resumo da literatura empírica ou teórica para fornecer uma compreensão mais abrangente de um fenômeno particular. Ela permite a revisão de conceitos, teorias e abordagens presentes na literatura pesquisada (Broome, 2006).

Figura 2 - Funcionograma da revisão integrativa



Fonte: Elaborada pela autora com base nos estudos de Whitemore e Knafl (2005).

A partir do percurso teórico sobre a RI e da investigação proposta no projeto de pesquisa, elaborou-se o Protocolo da RI pormenorizado no Quadro 1, que apresenta uma síntese com todos os elementos da RI aplicados na RL da pesquisa.

Quadro 1 - Protocolo da RI da RSL para a pesquisa

IDENTIFICAÇÃO	
1. Título do projeto de pesquisa:	Relações intergovernamentais na gestão das escolas públicas do estado de Minas Gerais: uma análise por meio do Programa Dinheiro Direto na Escola - PDDE (2007-2020).
2. Objetivo da RI:	identificar e analisar o conceito de gestão escolar.
3. Metodologia:	RL com abordagem qualitativa e sistemática, do tipo RI, com a utilização do método em seis etapas distintas.
4. Autores envolvidos no processo da revisão:	Eldaronice Queiroz de Alvarenga e Rosimar de Fátima Oliveira.
1ª ETAPA	
Temática:	Financiamento público da gestão educacional
Tema:	Gestão Escolar Financeira
Objeto de estudo:	o PDDE
Sujeitos de pesquisa:	escolas públicas estaduais localizadas no estado de Minas Gerais
Contexto da pesquisa:	a gestão escolar a partir da indução das relações intergovernamentais (RIG) provocadas pelo PDDE
Temporalidade da pesquisa:	janeiro/1995 a janeiro/2022
Hipótese do projeto de pesquisa:	o PDDE, ao induzir relações entre o Ministério da Educação (MEC), o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), as Secretarias Estaduais e/ou Municipais de Educação, as Unidades Executoras (UEX) e as escolas públicas, reorganiza a gestão escolar democrática prescrita na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996 (Brasil, 1996, LDB/1996, art. 14, incisos I e II).
Problemas do projeto de pesquisa a serem respondidos pela RI:	As RIG induzidas pelo PDDE na gestão escolar redefiniram o modelo de gestão escolar democrática definida na LDB/1996? Como ocorrem e quais são as relações centro-escola induzidas pelo PDDE na gestão escolar? Para o que as pesquisas empíricas realizadas no período de janeiro de 2000 a janeiro de 2022 apontam a respeito das relações centro-escola induzidas pelo PDDE na gestão escolar? O que se sabe e/ou quanto pouco se sabe sobre um modelo teórico para compreensão da “gestão escolar democrática” a partir da análise das RIG induzidas pelo PDDE?
Categorias de análise:	Gestão Escolar; PDDE; Relações Intergovernamentais.
Descritores definidos a partir das categorias de análise:	- Gestão Escolar: administração escolar, instituição de ensino, democracia, democrática, participação, representação; - PDDE: Programa Dinheiro Direto na Escola; financiamento na modalidade do PDDE, pactuação, contrato. - Relações Intergovernamentais: coordenação, articulação, relação, interconexão, integração, burocratas, ações articuladas, assistência técnica, assistência financeira, regulação, governança, monitoramento, controle, formulação, execução, instrumentos normativos, procedimentos, atores institucionais, instrumentos de articulação entre os entes federados e a gestão escolar, consenso, deliberação, decisão.
Questão norteadora:	Qual a definição de “gestão escolar democrática” na literatura pesquisada?
2ª ETAPA	
Estratégias de busca:	a amostragem para seleção foi determinada por meio dos seguintes critérios de inclusão e exclusão:
1. Inclusão:	- Definição de gestão escolar como desfecho; - Estudos publicados na íntegra com resumos; - Estudos publicados na íntegra; - Estudos com data de publicação no período de janeiro de 1995 a janeiro de 2022; - Trabalhos publicados nos idiomas português, inglês e espanhol; - Artigos publicados em periódicos revisados pelos pares (<i>peer review</i>);

IDENTIFICAÇÃO
Título do projeto de pesquisa: Relações intergovernamentais na gestão das escolas públicas do estado de Minas Gerais: uma análise por meio do Programa Dinheiro Direto na Escola - PDDE (2007-2020). Objetivo da RI: identificar e analisar o conceito de gestão escolar. Metodologia: RL com abordagem qualitativa e sistemática, do tipo RI, com a utilização do método em seis etapas distintas. Autores envolvidos no processo da revisão: Eldaronice Queiroz de Alvarenga e Rosimar de Fátima Oliveira.
g) Pesquisas publicadas em artigos de periódicos disponíveis em base de dados assinadas pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes)⁶, com acesso remoto pela UFMG, via Comunidade Acadêmica Federada (Cafe); h) Pesquisas publicadas, como dissertações, teses e artigos, depositadas e disponíveis na Biblioteca Digital de Teses e Dissertações (BDTD)/ Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia (Ibict). 2. Exclusão: - Ausência de desfecho; - Publicações sem resumo; - Publicações duplicadas; - Estudos fora da temporalidade definida; - Publicações em outros idiomas, não especificados no Protocolo; - Artigos não revisados pelos pares (assinados ou de acesso aberto); - Artigos publicados em outras bases de dados; - Dissertações e teses publicadas em outras bases de dados.
Termos de busca: (Programa Dinheiro Direto na Escola OR Direct Money in School Program) AND (Gestão Escolar OR Gestão Escolar Democrática OR Relações Intergovernamentais OR Financiamento PDDE).
Uso de Operadores booleanos (estratégias específicas: uso de AND (limita a busca, faz a inclusão de termos); OR (expande a busca para contemplar pelo menos um dos termos indicados) é usado para termos diferentes com o mesmo significado no caso, Programa Dinheiro Direto na Escola ou PDDE; NOT (exclusão, limita a busca, exclui os artigos que contêm o termo indicado), no caso desta pesquisa o termo saúde, que usa muito a sigla PDDE.
Base de dados: http://bdttd.ibict.br/vufind/ http://www-periodicos-capes-gov-br.ez1.periodicos.capes.gov.br/index.p
Justificativa para definição das bases de dados: As bases de dados foram selecionadas a partir dos seguintes aspectos, considerados suficientes para realização desta RI. A BDTD, desenvolvida pelo Ibict⁷, inclui a maioria dos repositórios das teses e dissertações geradas das pesquisas das instituições de ensino superior no âmbito nacional. Outro fator foi a operabilidade do motor de busca, com a interface de busca mais eficiente para recuperação e filtros nos temas pesquisados, em relação ao banco de teses e dissertações do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). Para a pesquisa de artigos de revisão, o Portal de Periódicos da Capes é a maior biblioteca virtual de informação científica, adquirida e assinada pela Capes, disponível gratuitamente para a comunidade acadêmica das instituições de ensino e pesquisa do Brasil. Na BDTD do Ibict: - Utilizou-se a “busca avançada” para os termos definidos, nos campos adequados. - Definiu o período de 1995 até 2022. - Salvou as teses e dissertações em pastas de RI no computador, organizadas e identificadas separadamente para dissertações (mestrado) e teses (doutorado), de acordo com os termos de busca por assunto. Em seguida, os arquivos foram exportados para o Mendeley, visto que a plataforma da BDTD/IBICT, não permitiu o processo de exportação dos arquivos diretamente para Rayyan. No portal de periódicos Capes: - Utilizou-se os serviços personalizados oferecidos pela ferramenta Cafe, da Comunidade Acadêmica Federada, para a comunidade acadêmica do Brasil. A Cafe permite o acesso remoto (em computadores fora da instituição

⁶ O Ibict desenvolveu e coordena a BDTD, que integra por meio eletrônico os sistemas de informação de teses e dissertações existentes em todas as instituições de ensino superior e pesquisa do Brasil, dando maior visibilidade à produção científica nacional. Fonte: <https://bdttd.ibict.br>

⁷ O Ibict desenvolveu e coordena a BDTD, que integra por meio eletrônico os sistemas de informação de teses e dissertações existentes em todas as instituições de ensino superior e pesquisa do Brasil, dando maior visibilidade à produção científica nacional. Fonte: <https://bdttd.ibict.br>

IDENTIFICAÇÃO	
Título do projeto de pesquisa: Relações intergovernamentais na gestão das escolas públicas do estado de Minas Gerais: uma análise por meio do Programa Dinheiro Direto na Escola - PDDE (2007-2020). Objetivo da RI: identificar e analisar o conceito de gestão escolar. Metodologia: RL com abordagem qualitativa e sistemática, do tipo RI, com a utilização do método em seis etapas distintas. Autores envolvidos no processo da revisão: Eldaronice Queiroz de Alvarenga e Rosimar de Fátima Oliveira.	
e até no exterior) ao conteúdo assinado (pago) pelo Portal de Periódicos, disponível para as Ifes e UFMG. O acesso é a partir da identificação do usuário (alunos, servidores, professores, pesquisadores e, especificamente no caso da UFMG, também aos ex-alunos). O acesso é feito com o login e a senha do Minha UFMG, cadastro que toda a comunidade vinculada à instituição possui para acesso a todos os serviços. O Portal Capes oferece também a ferramenta “Meu Espaço”, a partir de cadastro individual, que possibilita salvar as pesquisas feitas, favoritar artigos e utilizar o serviço de alerta para receber notificações de artigos novos indexados com termos escolhidos pelo usuário. O Sistema de Bibliotecas da UFMG possui o Setor de Apoio ao Pesquisador (https://www.bu.ufmg.br/bu_atual/o-sistema-de-bibliotecas/apoio-ao-pesquisador/), que oferece treinamentos individuais e coletivos, presenciais e remotos, também através de seu canal no YouTube (https://www.youtube.com/c/Suporte%C3%A0PesquisaUFMG) onde ficam gravadas apresentações de convidados sobre bases e ferramentas para pesquisa. O Setor intermedeia, junto aos editores e à Capes, problemas relacionados ao uso do Portal. 2. Estratégia DOAD no Portal de Periódicos: Na busca avançada, utilizou-se o termo Programa Dinheiro Direto na Escola (em Qualquer campo, significando a busca nos campos de título, palavras-chave); selecionou-se no segundo campo (É exato) garantindo a busca do termo composto em sua integridade, excluindo a possibilidade da busca das palavras isoladas. Acrescentou-se a booleana OU para pesquisar juntamente a sigla PDDE utilizando (É exato) para garantir a exatidão da sigla. Acrescentou-se também o NÃO para excluir os trabalhos relacionados à Saúde, onde a sigla apareceu. No filtro de data: selecionou-se “nos últimos 22 anos”; no filtro de idioma “inglês, português, espanhol”; data inicial: 01/01/2000; data final: 31/01/2022. No filtro de revisão: optou-se em marcar “mostrar somente periódicos revisados pelos pares”. 3. As referências foram exportadas para o Endnote e organizadas, conforme os termos de busca, para posteriormente anexá-las ao Rayyan.	
Organização do material coletado das bases de dados: - Os artigos do Portal Capes foram enviados para o EndNote, organizados em pastas pelos termos de busca e em seguida foram exportados para o aplicativo Rayyan. - As dissertações e teses foram salvas em PDF; em seguida, exportadas para o aplicativo Mendeley, uma vez que o BDTD não possibilitou a exportação direta para o Rayyan.	
3ª ETAPA	
Identificação dos estudos pré-selecionados e selecionados - Organização dos estudos pré-selecionados em pastas individuais, utilizando os aplicativos Rayyan QCRI e/ou Mendeley; - Triagem para remoção de duplicatas pelo pesquisador principal; - Seleção do material pré-selecionado pela leitura do resumo, palavras-chave e título das publicações por dupla de revisores de maneira independente; - Resolução de discordâncias por consenso; - Seleção dos estudos elegíveis pela leitura do texto completo pelo pesquisador principal.	
4ª ETAPA	
Organização dos estudos selecionados - Formação de uma biblioteca para os estudos selecionados pelo pesquisador principal: - Para artigos exportados do Portal de Periódicos da Capes foi utilizado o aplicativo EndNote; - Para teses e dissertações foi organizada uma biblioteca individual no computador; - Material selecionado organizado em pastas nomeadas de acordo com os termos de busca; - Análise crítica dos estudos elegíveis para compor a revisão.	
5ª ETAPA	
Análise e interpretação dos resultados - Leitura completa e criteriosa dos estudos selecionados pelo pesquisador principal; - Elaboração de planilha para registro dos dados; - Registro dos resultados pertinentes em planilha do Excel.	
6ª ETAPA	
Escrita da revisão/Síntese do conhecimento	

IDENTIFICAÇÃO	
1. Título do projeto de pesquisa:	Relações intergovernamentais na gestão das escolas públicas do estado de Minas Gerais: uma análise por meio do Programa Dinheiro Direto na Escola - PDDE (2007-2020).
2. Objetivo da RI:	identificar e analisar o conceito de gestão escolar.
3. Metodologia:	RL com abordagem qualitativa e sistemática, do tipo RI, com a utilização do método em seis etapas distintas.
4. Autores envolvidos no processo da revisão:	Eldaronice Queiroz de Alvarenga e Rosimar de Fátima Oliveira.
1. Elaboração dos procedimentos (descrever detalhadamente como se deu a revisão com base neste protocolo);	
2. Elaboração de artigo e publicação em coautoria com os revisores.	

Fonte: Elaborado pela autora com base em Alvarenga (2019) e Alvarenga e Oliveira (2021; 2021a).

A RI como um método específico da RSL resume o passado da literatura empírica ou teórica para fornecer uma compreensão mais abrangente de um determinado fenômeno (Broome, 2006). No caso da nossa pesquisa, a compreensão relativa à gestão escolar democrática permitiu integrar informações mais abrangentes sobre o tema advindas de pesquisas quantitativas e qualitativas, além de proporcionar revisar teorias, propor conceitos e identificar lacunas de pesquisa. O termo “integrativa” que adjetiva a RI tem origem na integração de opiniões, conceitos ou ideias provenientes das diversas pesquisas coletadas e analisadas através do método.

A metodologia empregada na revisão foi efetivada com base no Funcionograma da Revisão Integrativa em todas as suas etapas (Figura 2) e direcionamento do Protocolo da Revisão Integrativa da Revisão Sistematizada de Literatura para a pesquisa (Quadro 1). Submeter a pesquisa de literatura ao Protocolo da RI viabilizou-nos reunir, analisar e sintetizar os resultados da literatura pesquisada no que se refere à gestão escolar democrática de forma rigorosa e ordenada.

1.1.1 Operacionalização da RI na pesquisa

a) Primeira, segunda e terceira etapas

A primeira etapa da RI consistiu no detalhamento dos aspectos norteadores da pesquisa: definição da temática, do tema, do objeto de estudo, os sujeitos, o contexto, a temporalidade, a hipótese, o problema de pesquisa, as categorias e descritores de análise e a questão norteadora da revisão. Avançando para a segunda etapa, estabeleceram-se os critérios de inclusão e exclusão da literatura. Com base nesses critérios, efetuamos a busca nas bases de dados para identificação dos estudos que atendessem os aspectos norteadores da pesquisa elencados na primeira etapa.

As bases de dados utilizadas foram: <http://bdtd.ibict.br/vufind/> e <http://www-periodicos-capes-gov-br.ezl.periodicos.capes.gov.br/index.p>. A escolha dessas bases pautou-se no

entendimento de que a BDTD, desenvolvida pelo Ibict, inclui a maioria dos repositórios das teses e dissertações geradas nas instituições de ensino superior no âmbito nacional. Além disso, levou-se em conta a capacidade do motor de busca, pois a plataforma possui uma interface de busca eficiente para recuperação e filtros nos temas pesquisados em relação ao banco de teses e dissertações do CNPq. Quanto ao Portal de Periódicos da Capes, foi escolhido por ser a maior biblioteca virtual de informação científica, adquirida e assinada pela Capes, disponível gratuitamente para a comunidade acadêmica das instituições de ensino e pesquisa do Brasil.

Os termos de busca utilizados foram: (Programa Dinheiro Direto na Escola OR Direct Money in School Program) AND (Gestão Escolar OR Gestão Escolar Democrática OR Relações Intergovernamentais OR Financiamento PDDE). Além desses termos, usamos os Operadores booleanos como estratégias específicas (o uso de AND, que limitou a busca e faz a inclusão de termos; OR, que possibilitou expandir a busca para contemplar pelo menos um dos termos indicados, foi usado nos termos diferentes com o mesmo significado (no nosso caso, Programa Dinheiro Direto na Escola ou PDDE); NOT como estratégia de exclusão, limitou a busca, excluiu os artigos que contêm o termo indicado, no caso desta pesquisa buscou excluir o termo saúde, área que usa muito a sigla PDDE.

Para buscar a literatura na BDTD do Ibict, terceira etapa da RI, utilizamos a “busca avançada” para os termos estipulados nos campos adequados e definimos o período de pesquisa de 1995 até 2022. A busca totalizou 108 estudos, que foram salvos no EndNote e depois exportados para o Mendeley, onde os revisores fizeram a leitura das pesquisas. Como a BDTD/Ibict não permitiu a exportação dos dados para Rayyan, estruturou-se uma planilha de Excel onde colamos os títulos dos estudos e criamos colunas com as categorias incluir, excluir e talvez, a serem marcadas pelos revisores com um X no momento da seleção dos estudos. As planilhas foram enviadas pelo e-mail pessoal dos revisores, o que garantiu a avaliação cega dos pares.

No portal de Periódicos Capes, utilizamos os serviços personalizados oferecidos pela ferramenta Cafe, da Comunidade Acadêmica Federada, para a comunidade acadêmica do Brasil. A Cafe permite o acesso remoto (em computadores fora da instituição e até no exterior) ao conteúdo assinado (pago) pelo Portal de Periódicos, disponível para as Ifes e UFMG. O acesso foi realizado a partir da identificação da doutoranda como usuário (no caso, aluna da UFMG). A senha para identificação é o *login* e senha do Minha UFMG, cadastro que toda a comunidade vinculada à instituição possui para acesso a todos os serviços. Na estratégia DOAD no Portal de Periódicos, na busca avançada utilizou-se o termo Programa Dinheiro Direto na Escola (em Qualquer campo, significando a busca nos campos de título, palavras-chave);

selecionou-se no segundo campo (É exato) garantindo a busca do termo composto em sua integridade, excluindo a possibilidade da busca das palavras isoladas. Acrescentou-se a booleana OU para pesquisar juntamente a sigla PDDE utilizando (É exato) para garantir a exatidão da sigla. Acrescentou-se também o NÃO para excluir os trabalhos relacionados à Saúde, onde a sigla apareceu. No filtro de data: selecionou-se “nos últimos 28 anos”; no filtro de idioma “inglês, português, espanhol”; data inicial: 01/01/1995; data final: 31/01/2022. No filtro de revisão: optou-se em marcar “mostrar somente periódicos revisados pelos pares”.

Da Capes as referências foram exportadas para o Endnote, organizadas em pastas pelos termos de busca no próprio aplicativo e, posteriormente, exportadas para o aplicativo Rayyan. Os estudos pré-selecionados do Portal de Periódicos da Capes totalizaram 431 artigos.

b) Identificação, seleção e avaliação dos estudos pré-selecionados: terceira e quarta etapas da RI

A terceira etapa da RI consistiu na tarefa realizada pela pesquisadora principal⁸ de identificar e pré-selecionar os estudos localizados na Capes e na BDTD/Ibict. Dos 431 artigos importados da Capes, foram pré-selecionados 158. Estes foram compartilhados através do Rayyan com os dois revisores/colaboradores da RI⁹. Já os 108 manuscritos pré-selecionados do Ibict foram compartilhados com os dois revisores através do Mendeley para leitura e da Planilha do Excel para categorização.

A seleção da literatura realizada na quarta etapa da RI passou pelo olhar analítico e criterioso dos dois revisores, que seguiram o direcionamento elaborado pela pesquisadora principal no PowerPoint, enviado para eles por e-mail, denominado Tutorial para Revisão Integrativa no Rayyan. Assim, com base na leitura do título, palavras-chaves e resumo, os revisores identificaram no Rayyan e na Planilha do Excel os textos a serem “excluídos”; aqueles que precisariam de uma leitura na íntegra para aferir a decisão final de incluir ou não (ação a ser realizada pela pesquisadora principal), classificando-os com o marcador “talvez”; os que, possivelmente, atendiam ao desfecho da pesquisa, marcando-os como “incluídos”. Os revisores incluíram os textos que apresentaram uma definição direta ou indireta de gestão escolar, sendo: estudos publicados na íntegra com resumos; estudos com data de publicação do período de janeiro de 1995 a janeiro de 2022 (os trabalhos disponibilizados pela base de dados datam de 2005 a 2020); trabalhos publicados nos idiomas português, inglês e espanhol – obtivemos

⁸ Denomina de pesquisadora principal a autora desta tese. O termo é utilizado didaticamente a fim de diferenciar o momento em que o trabalho da RI é realizado pela doutoranda e não pelos revisores colaboradores.

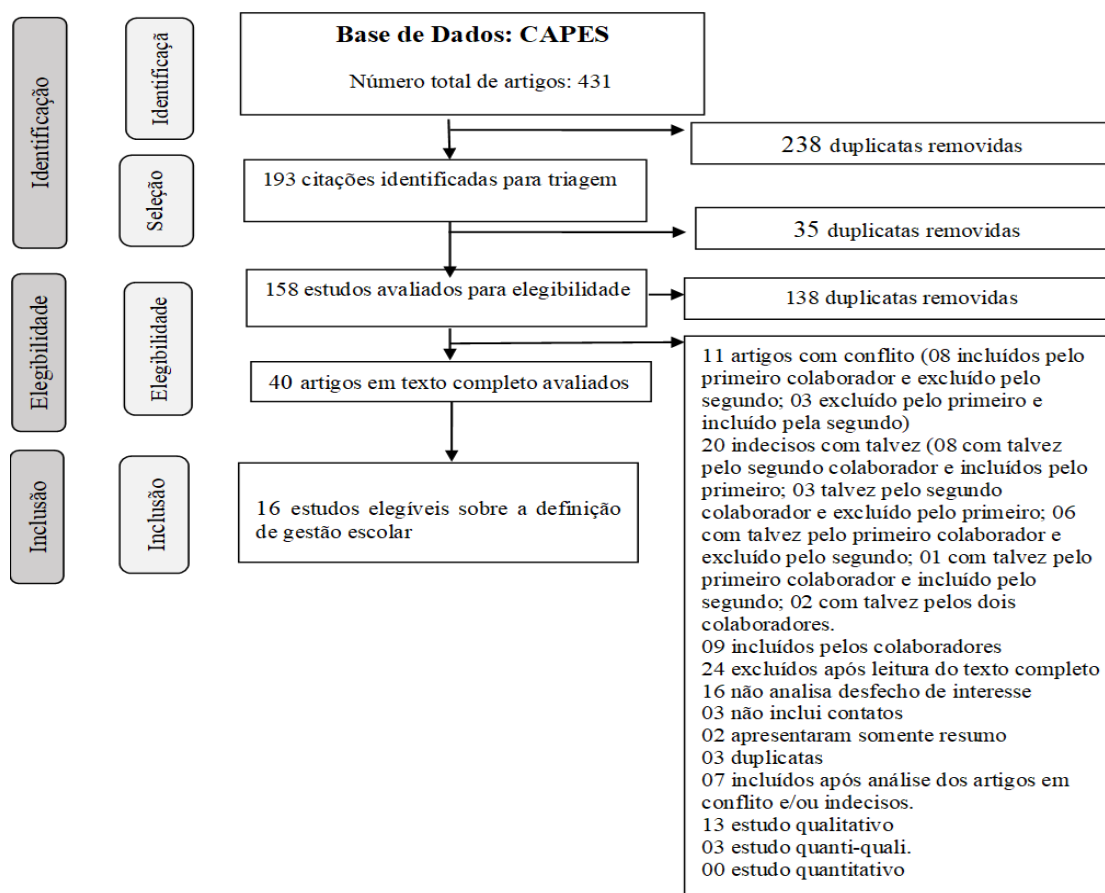
⁹ Os revisores, denominados nesta tese como Colaborador 1 e Colaborador 2 da RI, são pesquisadores doutores membros do Pase, coordenado pela professora Rosimar de Fátima Oliveira.

apenas publicações em Português; artigos publicados em periódicos revisados pelos pares (*peer review*); pesquisas publicadas em artigos de periódicos disponíveis em base de dados assinadas pela Capes, com acesso remoto pela UFMG, via Cafe; pesquisas publicadas como dissertações e teses, depositadas e disponíveis na BDTD/Ibict.

Os estudos excluídos tinham ausência de desfecho sobre gestão escolar democrática, e/ou apresentavam publicações incompletas apenas com resumo e/ou apresentaram publicações duplamente anexadas. Os itens b1 e b2 descrevem detalhadamente o processo identificação, seleção e organização realizado na revisão de literatura com os manuscritos importados de cada base de dados; no b3 são apresentados sucintamente os resultados da RI.

b1) Processo de identificação, seleção e organização dos artigos da Capes

Do total de periódicos inventariados pela Capes foram pré-selecionados 431 artigos pela pesquisadora principal. A fim de organizá-los, exportamos os arquivos da Capes para o aplicativo EndNote, arquivando-os em pastas nomeadas com as distintas categorias de análise e deste para o aplicativo Rayyan QCRI. No Rayyan foi realizada a triagem dos 431 artigos, quando foram removidos 273 dentre duplicatas e/ou que não atendiam ao tema de pesquisa. Portanto, tivemos na pré-seleção final um conjunto composto por 158 artigos. Após a pré-seleção, os membros do Pase foram convidados através do aplicativo para colaborar como revisores na avaliação dos artigos. Os 158 artigos foram analisados pelos dois revisores de forma independente, garantindo, assim, a avaliação cega por pares, como determina a metodologia da RI. Ou seja, nenhum dos revisores teve acesso às decisões do outro. Apenas a pesquisadora principal logou as decisões dos revisores após remover o *blind off* do aplicativo. Do total de 158 artigos analisados, 74,5% foram excluídos pelos revisores; 6% foram incluídos; os revisores tiveram dúvidas se incluíam ou não em relação a 12,5% dos artigos, o que apontou para a necessidade de uma leitura na íntegra pela pesquisadora principal; este percentual está classificado na categoria “talvez”. Houve indecisão por parte dos revisores em relação a 7% dos artigos, o que gerou uma situação de conflito – isto significa que o Revisor Colaborador 1 decidiu excluir um artigo no Rayyan, enquanto o Revisor Colaborador 2 decidiu por incluir o mesmo artigo e/ou vice-versa. Em relação aos onze artigos que geraram conflito entre os revisores e os vinte sobre os quais eles tiveram dúvida se incluíam ou não – categorizados como “talvez” pelos revisores –, coube a decisão final à pesquisadora principal da RI. O fluxo do processo da RI está esquematizado no Diagrama 1, que apresenta os detalhes da identificação, seleção, avaliação, elegibilidade e inclusão dos artigos disponibilizados no Portal da Capes.

Diagrama 1 - Fluxo da RI nos artigos do Portal da Capes revisados no Rayyan

Fonte: Dados do processo de seleção dos artigos analisados na RI no Rayyan. Elaborado pela autora.

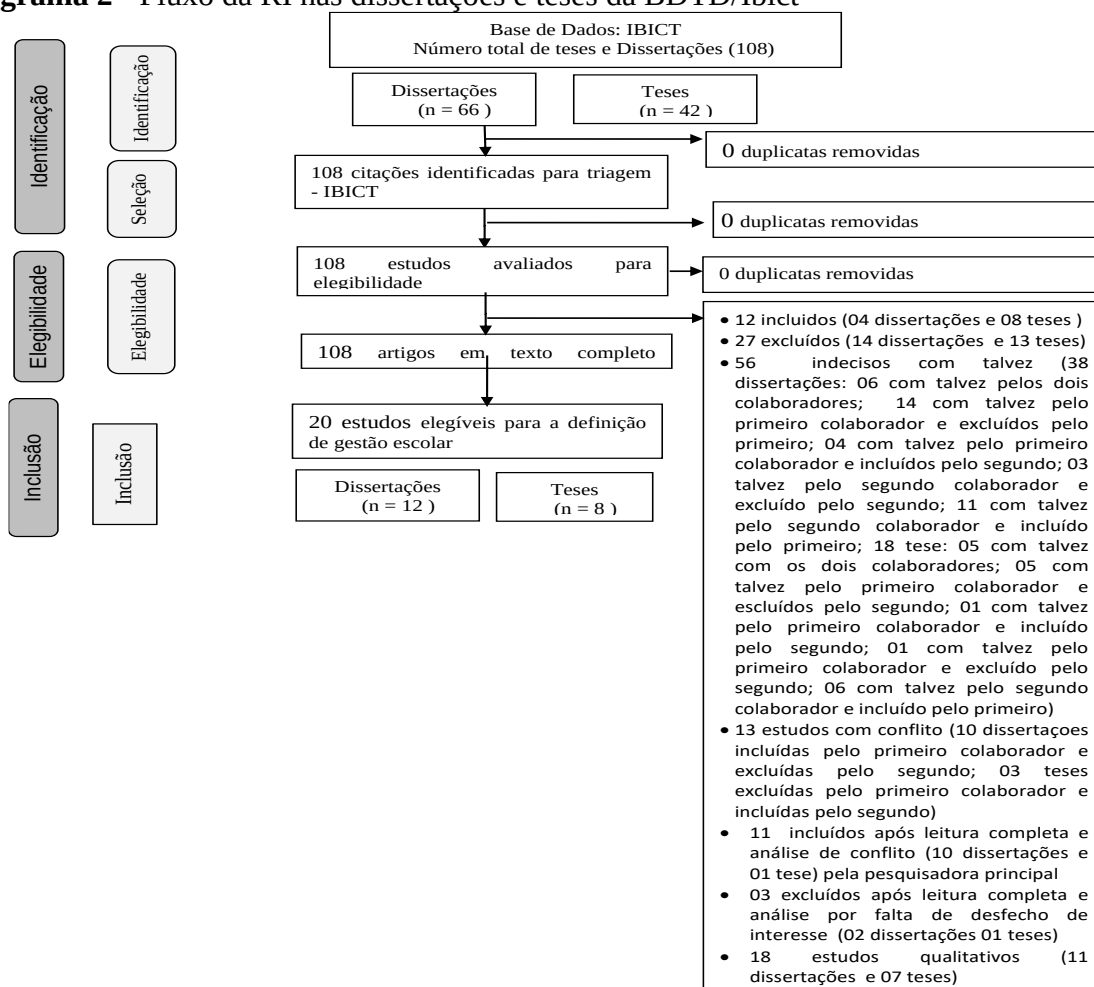
Após a conclusão da RI no Rayyan, dezesseis artigos publicados no Portal de Periódicos da Capes, no período de 2007 a 2021, foram elegíveis para leitura na íntegra do texto, nos quais a pesquisadora principal buscou a definição direta ou indireta do termo gestão escolar democrática, que nos subsidiou na busca de um constructo teórico para a gestão escolar como exposto no último capítulo desta tese.

b2) Identificação, seleção e organização das dissertações e teses da BDTD/Ibict

Da BDTD do Ibict foram importadas 108 pesquisas do nível de pós-graduação (mestrado e doutorado), sendo 66 dissertações e 42 teses publicadas no período de janeiro de 2005 a 2020. As teses e dissertações foram importadas do Ibict para o Endnote e deste para o Mendeley. No Mendeley as pesquisas foram identificadas e organizadas como dissertação e/ou tese a partir das categorias de análise (gestão escolar, gestão escolar democrática, relações intergovernamentais e Programa Dinheiro Direto na Escola) e compartilhadas com os revisores, via Mendeley, onde eles fizeram a leitura dos títulos, palavras-chave e resumos. Na planilha de

Excel, os revisores/colaboradores fizeram individualmente a seleção e avaliação manual da literatura, assinalando os marcadores incluir, excluir e talvez, o que garantiu a avaliação cega dos pares, fluxo apresentado no Diagrama 2.

Diagrama 2 - Fluxo da RI nas dissertações e teses da BDTD/Ibict



Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados do processo (RI) de seleção das pesquisas analisadas em planilhas próprias do Excel.

Um detalhe importante que pode ser observado no Diagrama 2 é a ausência de remoção de estudos coletados na BDTD/Ibict. Isto se deve, de acordo com a nossa análise, ao detalhamento dos filtros de busca da plataforma de pesquisa, o que possibilitou um achado mais objetivo sem nenhum tipo de duplicatas. Após a leitura completa dos treze textos que geraram conflito entre os revisores e dos 56 classificados com “talvez” – se seriam incluídos ou não, houve a inclusão de oito artigos, que somaram aos doze incluídos pelos revisores. Isso resultou no resumo final da triagem da RI nas planilhas, como se lê no Diagrama 2: vinte pesquisas elegíveis para a RI, ou seja, 19% das 108 pesquisas reunidas da base de dados foram consideradas aptas para responder à questão sobre a definição de gestão escolar.

b3) Resultado da análise e interpretação dos estudos elegíveis para a revisão: quinta e sexta etapas da RI

Com os dados dos estudos revisados elegíveis, e não somente dos estudos mais importantes na visão do pesquisador como fazemos na revisão narrativa, organizou-se Artigos do portal de periódicos Capes incluídos na RI em um documento/quadro de Word, onde registramos a síntese do conhecimento concernente à gestão escolar democrática apontado nos artigos analisados. O quadro trouxe o título do artigo, o nome do autor e/ou dos autores, o periódico onde o artigo foi publicado e as considerações temáticas. Em relação à síntese do conhecimento apreendido nas Dissertações e Teses coletadas da BDTD/Ibict elegíveis para a RI, detalhou-se, também em um quadro, onde foram elencadas as dissertações e teses coletadas do Ibict elegíveis para a RI, o título do estudo, o nome do autor, a universidade e as considerações temáticas. Na organização, foram relacionadas primeiro as dissertações e, em seguida, as teses. A RI contemplou um total de 36 pesquisas, sendo dezesseis artigos, doze dissertações e oito teses. Tal estudo traz, essencialmente, as considerações temáticas sobre a noção de gestão escolar democrática nas pesquisas realizadas entre 2005 e 2022.

1.2 Segunda etapa da investigação: pesquisa de campo

Dada a inserção do objeto de pesquisa nos processos organizacionais e políticos nas escolas públicas da educação básica (unidade primária de análise) e no FNDE, no MEC, nas Entidades Executoras (EEx) e nas Unidades Executoras (UEX) (unidades secundárias de análise), realizou-se uma pesquisa explicativa. Na investigação optamos pelos “casos múltiplos”, pois este método permite confrontar e comparar os casos, além de produzir resultados mais confiáveis e generalizáveis. Para isto, utilizamos o estudo de “casos múltiplos incorporados”¹⁰ como estratégia de investigação (Yin, 2001). A opção pela finalidade explicativa ancorou-se na preocupação central de identificar os fatores que determinam ou que contribuem para a ocorrência dos fenômenos: as RIG induzidas pelo PDDE na gestão das escolas públicas mineiras, bem como reconfiguração e ressignificação da noção de gestão

¹⁰ Com base em Yin (2001), os “casos múltiplos” são experimentos múltiplos (ou levantamentos múltiplos), o que torna possível a “generalização analítica”, no qual se utiliza uma teoria previamente desenvolvida como modelo com a qual se deve comparar os resultados empíricos do estudo de caso. Se dois ou mais casos são utilizados para sustentar a mesma teoria, pode-se solicitar uma replicação. Os resultados empíricos podem ser considerados ainda mais fortes se dois ou mais casos sustentam a mesma teoria, mas não sustentam uma teoria concorrente igualmente plausível (Yin, 2001, p. 54). Quanto ao caso múltiplo incorporado é um tipo de estudo de caso que envolve referências de análise e subunidades de análise. No caso de um projeto incorporado de múltiplos casos, cada estudo de caso em particular pode incluir, na verdade, a coleta e a análise de dados em cada caso. Para estudos de casos múltiplos, as características dos casos devem ser comparadas e observadas a partir de distintos ângulos para identificar padrões (*cross-case analysis*). O estudo de casos múltiplos permite confrontar e comparar os casos, além de produzir resultados mais confiáveis e generalizáveis (Eisenhardt, 1989).

escolar democrática. O tipo de pesquisa explicativa possibilita um maior aprofundamento do conhecimento da realidade, porque busca explicar a razão, “o porquê das coisas” (Gil, 2008).

Ancorados em Yin (2001), definimos Minas Gerais como estudo de caso, como perspectiva de pesquisa, porque esta contribui para a compreensão de fenômenos individuais, organizacionais, sociais e políticos e possibilita investigar um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto real, sobretudo quando os limites entre o fenômeno e o contexto não estão claramente definidos – no caso desta pesquisa, as relações e conexões entre centro-escola e as ressignificações fomentadas pelo PDDE Básico. Por este ângulo, considerando as unidades de análise primárias e secundárias, usamos o estudo de casos múltiplos incorporados, como estratégia de pesquisa, que facultou abranger aspectos do PDDE, que não podem ser estudados fora do contexto das escolas públicas do Estado de Minas Gerais, *locus* privilegiado onde ocorre a perspectiva das interpretações, interações e traduções.

Quanto à opção em utilizar a abordagem qualitativa, deve-se por ela viabilizar o estudo de fenômenos que envolvem a subjetividade da perspectiva dos participantes da pesquisa em suas intrincadas relações estabelecidas em instituições com ambientes e contextos diferenciados (Yin, 2016). Na investigação, o uso dessa abordagem permitiu considerar a mediação institucional, humana, de instrumentos e de mecanismos específicos, relacionados no Quadro 2. Na análise de dados, sob a perspectiva qualitativa, compreende-se que os dados não se apresentam de forma inerte e neutra, mas estão repletos de significados, pois são resultantes de ações e relações humanas (Chizzotti, 2001). A abordagem qualitativa se justifica, ainda, com base em Alves-Mazzotti e Gewandsznajder (1999), por buscar preencher lacunas no conhecimento, no caso a compreensão das relações entre os formuladores e implementadores do PDDE na gestão escolar. O PDDE com suas ações integradas foi mais bem compreendido no contexto em que ele é implementado e do qual é parte, pois ele foi analisado na perspectiva interconectada dos elaboradores e dos tradutores dessa política pública. Isso foi possível porque fomos a campo captar o fenômeno em estudo a partir da perspectiva das pessoas nele envolvidas, considerando todos os pontos de vista relevantes.

1.2.1 Campo e atores de pesquisa

As escolas públicas mineiras de educação básica inseridas no contexto local territorial se apresentam nesta pesquisa como *locus* de articulação e negociação entre políticas públicas das esferas governamentais municipal, estadual e federal, configurando-se como o “braço do Estado” em um determinado lugar (Souza, 2006), bem como “são lugares onde as políticas públicas para os indivíduos são organizadas coletivamente” (Lipsky, 2019, p. 37).

A fim de delimitar as unidades-casos no território do estado de Minas Gerais e no universo de escolas públicas da educação básica das redes municipal e estadual de ensino, com UEx regularmente constituída e cadastrada no FNDE, que possibilitasse a lógica da replicação inerente ao estudo de caso (Yin, 2001), estudamos sete escolas públicas, que atenderam os critérios específicos indicados no Quadro 2.

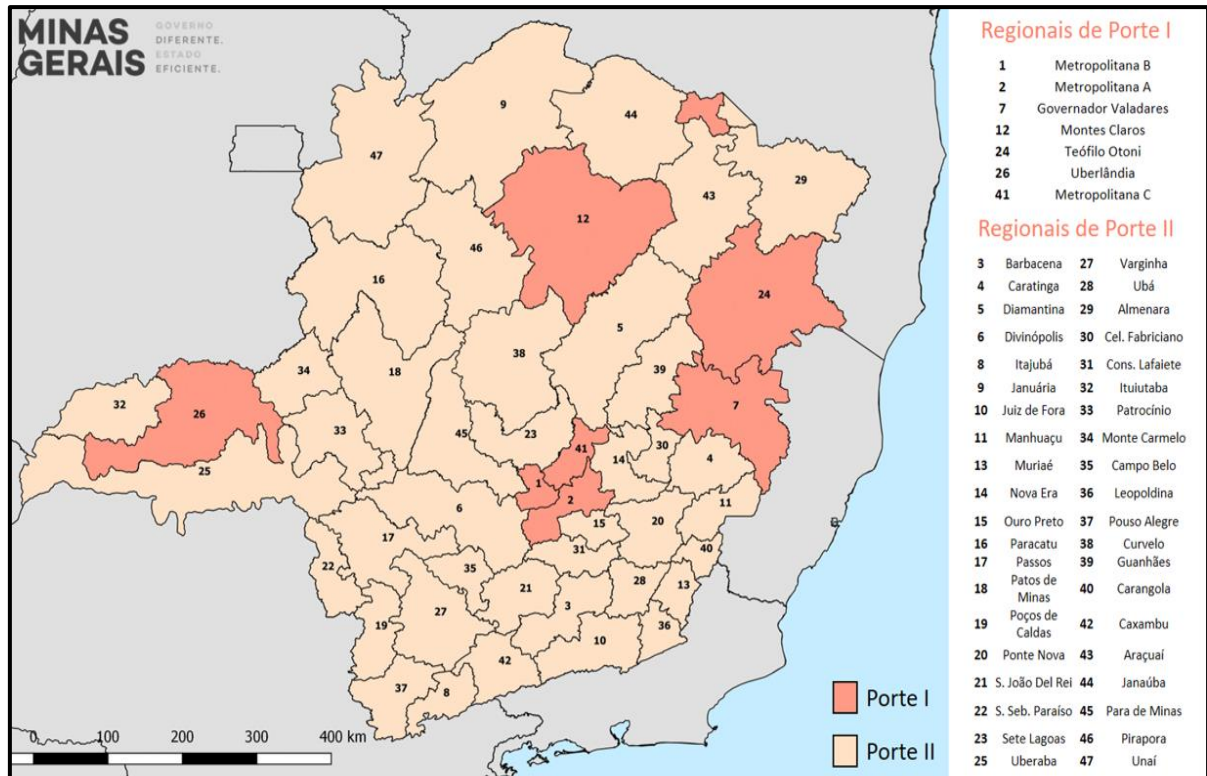
Quadro 2 - Critérios de seleção das escolas públicas mineiras que constituíram as unidades primárias de análise

Nº escolas	Localização regional	SRE/SME	Rede	Tipo	Etapa	Ações agregadas
01	Alto Paranaíba	Patos de Minas	Estadual	Urbana	Ensino Fundamental e Ensino Médio	Com PDE-escola
01	Central	Curvelo				
01	Norte de Minas	Pirapora				
01	Noroeste de Minas	Paracatu				
01	Vale Jequitinhonha	Diamantina				
01	Central	SME Curvelo	Municipal	Urbana	Educação Infantil e Ensino Fundamental	Com PDE-escola
01	Norte de Minas	SME Pirapora				

Fonte: Governo de Minas Gerais (www.mg.gov.br). Elaborado pela autora.

As escolas públicas que atenderam os critérios estipulados no Quadro 2 estão localizadas em municípios das cinco regiões de planejamento do Estado, entre as dez Regiões de Planejamento do Estado de Minas Gerais¹¹: Alto Paranaíba, Central, Norte de Minas, Noroeste de Minas e Vale do Jequitinhonha/Mucuri, jurisdicionadas às respectivas Superintendências Regionais de Ensino (SRE) de Patos de Minas, Curvelo, Pirapora, Paracatu e Diamantina, conforme apresenta o Mapa 1.

¹¹ A divisão do território de Minas Gerais, adotada oficialmente pelo governo estadual, estabelece dez Regiões de Planejamento: Alto Paranaíba, Central, Centro-Oeste de Minas, Jequitinhonha/Mucuri, Mata, Noroeste de Minas, Norte de Minas, Rio Doce, Sul de Minas e Triângulo. Informações em: <https://www.mg.gov.br/conteudo/conheca-minas/geografia/regioes-de-planejamento>.

Mapa 1 - Localização das SRE no estado de Minas Gerais

Fonte: Governo de Minas Gerais (<http://www.mg.gov.br/>).

A seleção das cinco regiões onde se inserem os casos pesquisados se deu por escolha intencional, proximidade geográfica e necessidade de otimização dos gastos financeiros da pesquisa. Os municípios onde estão localizadas as escolas estaduais foram definidos a partir do contato com as SRE, quando foram indicadas as escolas que implantaram o maior número de programas integrados ao PDDE no período de 2007 a 2022. O Quadro 3 apresenta a localização geográfica e administrativa das escolas que participaram da pesquisa.

Quadro 3 - Localização das escolas selecionadas para a pesquisa

Geográfica		Administrativa	
Região	Cidade	SRE/SME	Rede de Ensino
Central	Curvelo	SME Curvelo	Municipal
		SRE Curvelo	
Vale Jequitinhonha	Alvorada de Minas	SRE Diamantina	Estadual
Noroeste de Minas	Brasilândia de Minas	SRE Paracatu	
Alto Paranaíba	São Gotardo	SRE Patos de Minas	Municipal
Norte de Minas	Pirapora	SME Pirapora	
	Ponto Chique	SRE Pirapora	

Fonte: Elaborado pela autora com base nas informações da coleta de dados das SRE e SME do banco de dados de Alvarenga e Oliveira (2023b).

A implementação do PDDE nos estabelecimentos de ensino envolve diversas instituições com seus respectivos atores públicos (escolas, SRE, Seduc, MEC, FNDE) e do terceiro setor¹² (UEx), com a presença marcante da União nas escolas das redes estadual e municipal, o que pressupõe novas formas de troca, de interação e de organização, sobretudo após identificarmos a quantidade de atores-rede¹³ envolvidos na gestão do PDDE. Utilizamos a Teoria Ator-REDE (TAR) (Latour, 1994, 2001, 2004, 2012) como subsídio teórico para a compreensão e um pré-levantamento dos diversos atores envolvidos na forma de rede, que se movimentam nos processos da Gestão Escolar após a expansão do PDDE com suas ações agregadas na gestão das escolas públicas a partir de 2007. Esta abordagem contribuiu para responder às questões do projeto de pesquisa, que se impõem sobre sujeitos e objetos – sistemas e plataformas em movimento na gestão escolar –, para que chegássemos à compreensão das relações entre os atores na implementação do PDDE. A análise da atuação e tradução dos atores no e sobre o PDDE nos ajudou a compreender e explicar como são mobilizadas, justapostas, conectadas, associadas e mantidas juntas instituições da união (FNDE, MEC); do Estado (SEEMG e SRE); Secretarias Municipais de Educação (SME); Associações de Direito Privado sem fins lucrativos (UEx) junto à gestão de escolas estaduais e municipais, bem como as interações desses atores, que compõem a materialidade heterogênea, dando forma à rede que instrumenta o PDDE a partir de multiplicidades relacionadas à gestão democrática da escola pública brasileira.

O Quadro 4 apresenta os atores-rede, os mediadores centrais do PDDE, que compõem o quadro de análise processual identificados no FNDE, SEEMG, SRE, SME e escolas, no âmbito dos entes federados. Neste Quadro estão relacionados os atores-rede que participaram da pesquisa por meio de entrevista, no caso dos atores individuais e/ou grupo focal, os atores coletivos, além dos instrumentos e mecanismos que foram consultados.

Quadro 4 - Atores-rede que se interconectam na gestão do PDDE

Individuais
Diretor de Escola Estadual
Diretor de Escola Municipal
Coordenadores do PDDE no FNDE
Assistente Técnico da Educação Básica (ATB) na escola
Técnico da Educação Básica na SRE

¹² “Embora não exista uma definição precisa do que seja o terceiro setor, no Brasil, a maioria dos doutrinadores nacionais entende que se trata do conjunto de entidades privadas sem fins lucrativos que prestam serviços de interesse público” (Brasil, 2016). Nesta tese, circunscrevem-se as UEx - CE, como entidade privada sem fins lucrativos no terceiro setor.

¹³ Segundo Latour (2012, p. 312), o ator-rede é aquilo que “é induzido a agir por uma vasta rede, em forma de estrela, de mediadores que entram e saem”. Logo, o ator-rede é feito para agir, ou seja, para induzir outras entidades a fazerem coisas, através de translações e deslocamentos.

Individuais
Analista Educacional
Inspetor Escolar
Analista Educacional SEEMG
Analista Financeiro
Técnico financeiro municipal
Coordenador do Programa Mais Educação e Novo Mais Educação
Coordenador do Programa Escola Acessível
Coordenadores do ProEMI; PDE Escola; Atleta na Escola; Escola Sustentável e do Mais Cultura na escola
Secretário Estadual de Educação
Secretário Municipal de Educação
Coletivos
Associação de direito privado sem fins lucrativos: Unidade Executora Própria (UEX) – Caixa Escolar (CE) EEx/SEEMG e SME
Conselho escolar
Colegiado escolar
Conselho Fiscal
Comitê Estratégico Regional
Comitê Estratégico Estadual
Comissões do FNDE
Coordenação da Educação Integral na escola
Instrumentos e mecanismos de interação
Na Escola Estadual: legislação, livros atas do Colegiado Escolar, da Caixa Escolar; Estatuto da CE e processos de prestação de contas.
Na Escola Municipal: legislação, livros atas do Conselho Escolar, da Caixa Escolar; Estatuto da CE e processos de prestação de contas.
Ministério da Educação (MEC): legislações, cadernos de orientação dos programas integrados.
Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE): legislações, normas, cadernos de estudo, informativos, relatórios anuais.
Comitê Estratégico Estadual: legislações, ofício e e-mail com orientação.
Comitê Estratégico da SRE: ofícios e e-mail.
SRE: legislações, informativos e prestação de contas.
Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle do Ministério da Educação (Simec): Plano de Ações Articuladas (PAR).
PDDE Interativo (Plataforma - sistema <i>on-line</i>): adesão, planejamento estratégico das escolas, monitoramento.
PDDE Básico: legislação, orientações, informativo.
PDDE Integral: Mais Educação e Novo Mais Educação – legislação, orientações, Simec e PDDE Interativo.
PDDE Estrutural: Escola Acessível – legislação, orientações, Simec e PDDE Interativo.
PDDE Qualidade: Ensino Médio Inovador (ProEMI); Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE Escola); Atleta na Escola; Escola Sustentável; Mais Cultura na Escola – legislação, orientações, Simec e PDDE Interativo.
Superintendência Regional de Ensino: Diretoria Financeira, Divisão de Prestação de Contas.
Secretaria de Estado da Educação de Minas Gerais (SEEMG): Diretoria Financeira.
Atas do Colegiado Escolar.
Sistema de Gestão de Prestação de Contas (SiGPC)

Fonte: Elaborado pela autora com base em Alvarenga (2019) e Alvarenga e Oliveira (2023b).

Na coleta e análise de dados, considerou-se o conjunto de atores-rede: atores individuais e coletivos, mecanismos e instrumentos de interação, conforme apresentados nos documentos oficiais do PDDE, nas entrevistas, grupos focais e no desenho da Gestão Escolar, quando se apreende que movimentações, relações, conexões, integração e comunicação estão em constante simbiose nos processos de gestão escolar do PDDE. O universo de instituições e atores que participaram da pesquisa foi composto por funcionários do FNDE, MEC – área

responsável pela elaboração das políticas públicas relacionadas ao PDDE e ações agregadas: Diretoria de Ações Educacionais (Dirae), por intermédio da Coordenação do Dinheiro Direto na Escola (Codde), da SEEMG, das SME e da SRE, nas subsecretarias e diretorias educacional e financeira. O Quadro 5 apresenta a identificação da instituição e dos entrevistados e as SRE identificadas por região.

Quadro 5 - Perfil dos atores individuais entrevistados do FNDE, SEEMG, SRE e SME

FNDE/Brasília -DF			
Identificação do Entrevistado	Setor	Função	Tempo trab. com o PDDE
1	Coordenação de Manutenção e Desenvolvimento Escolar - Comde	Coordenador	13 anos
2	Coordenação de Manutenção, Avaliação, Apoio e Gestão - Comag	Coordenador	20 anos
3	Coordenação Geral de Acompanhamento de Prestação de Contas - CGAPC	Coordenador	14 anos
Secretaria de Estado de Educação de Minas Gerais / Belo Horizonte-MG			
Identificação do Entrevistado	Setor	Função	Tempo trab. com o PDDE
1	Subsecretaria de Educação Básica (SEB/SEEMG)	Subsecretário	10 anos
2	SEB/SEEMG	Superintendente de Políticas Pedagógicas	8 anos
3	SEB/SEEMG/ Diretoria de Ensino Médio	Diretor	18 anos
4	Subsecretaria de Administração da SEEMG (SA/SEEMG)/Finanças	Diretor	18 anos
5	SA/SEEMG/Diretoria de Suprimento Escolar	Coordenador	20 anos
Superintendência Regional de Ensino			
Município	Setor	Função	Tempo trab. com o PDDE
Região Alto Paranaíba			
1	Gabinete	Diretor	32 anos
2	Dire	Diretor	7 anos
3	Dire/Divep	ANE	20 anos
4	Dafi	Diretor	14 anos
5	Dafi/Divof	Técnica prestação de contas	21 anos
6	Gabinete	Diretor	20 anos
7	Diretoria Educacional (Dire)	Diretor	30 anos
8	Dire/Divisão Pedagógica (Divep)	Supervisor Regional	14 anos
9	Diretoria Administrativa e Financeira (Dafi)	Diretor	8 anos
10	Dafi/Divisão Operacional e Financeira (Divof)	Coordenador	14 anos
11	Dafi/Prestação de Contas	Coordenador Prestação de Contas	12 anos
Região Noroeste			
12	Gabinete	Diretor	16 anos
13	Dire	Diretor	25 anos
14	DIRE/Divep	Coordenador	16 anos
15	Dafi	Diretor	12 anos
16	Dafi/Prestação de Contas	Técnico prestação de	15 anos

FNDE/Brasília -DF			
		contas	
Região Norte			
17	Gabinete	Diretor	7 anos
18	Dire	Diretora	7 anos
19	Dire/Divep	Supervisor	12 anos
20	Dire/Divep	ANE	20 anos
21	Dire/Divep	ANE	7 anos
22	Dire/Divep	ANE	9 anos
23	Dafi/Prestação de Contas	Coordenação	15 anos
24	Dafi/Prestação de Contas	ANE	15 anos
25	Dafi/Divof	ANE	7 anos
Região Vale do Jequitinhonha			
26	Gabinete	Diretor	8 anos
27	Dire	Diretor	20 anos
28	Dire/Divep	Supervisor Divep	11 anos
29	Dire/Divep	ANE	19 anos
30	Dire/Divep	Analista Educacional (ANE)	8 anos
31	Dafi/Divof	Coordenação Prestação de Contas	11 anos
Secretaria Municipal de Educação			
Município	Setor	Função	Tempo trab. com o PDDE
Região Central			
1	Gabinete	Secretário de Educação	2 anos
2	Departamento Pedagógico	Subsecretário Pedagógico	2 anos
3	Informática	Técnico de Informática	10 anos
4	Departamento Financeiro	Prestação de Contas	10 anos
Região Norte			
5	Secretaria Municipal de Educação	Secretário	2 anos
6	Diretoria Educacional	Gerente de Projetos	10 anos
7	Articulação e Prestação de Contas	Administração	13 anos
Total de instituições			9
Total de entrevistados			46

Fonte: Base de dados de Alvarenga e Oliveira (2023b). Elaborado pela autora.

Do perfil dos entrevistados nota-se que os burocratas, na sua maioria, têm vários anos de experiência com o processo de implementação do PDDE. Apenas três (6%) dos 46 entrevistados têm dois anos que trabalham com o PDDE, enquanto os outros 43 (95%) têm entre sete e 32 anos. Pode-se inferir, assim, que a maioria tem vasto conhecimento de todos os programas integrados ao PDDE, implementados no período de 2007 a 2022, aspectos que pretendem garantir confiabilidade e densidade aos dados apresentados e analisados nesta tese.

Quanto ao conjunto de atores das escolas que participaram da pesquisa, foi composto por Gestor Escolar, Vice-Diretor, Gestor Sênior, Técnicos, Especialista da Educação Básica, Analista Educacional (Inspetor), membros do Conselho Escolar e membros da UEx, que atenderam aos seguintes critérios: gestor escolar, diretor que estava atuando no cargo; vice-diretor; gestor sênior, diretor do período de gestão anterior ao período da pesquisa, ocorreu apenas nos casos em que o diretor tinha menos de dois anos na função; técnico que apoia o

presidente da CE na prestação de contas; analista educacional (inspetor), responsável pela escola no período da pesquisa ou antes da pesquisa; membros do Conselho Escolar: titulares e/ou suplentes dos segmentos de professores, demais servidores, pais e alunos matriculados; membros das UEx: presidente, tesoureiro, secretário, membros titulares e/ou suplentes do Conselho Fiscal. O Quadro 6 apresenta o perfil dos colaboradores da pesquisa lotados nas escolas públicas indicadas para a pesquisa identificadas por região.

Quadro 6 - Perfil dos atores das escolas públicas por região - unidades primárias de análise

Escola da Rede de Ensino Estadual			
Identificação do entrevistado	Setor	Função	Tempo na função
Região Alto Paranaíba			
1	Diretoria	Diretor Escolar	4 meses (8 anos como vice-diretora)
2	Pedagógico	EEB	8 anos
3	Financeiro	ATB	10 anos
4	Financeiro	Professora atuando como ATB-Ex-diretora	8 anos como gestora. 4 meses ATB.
Região Central			
5	Diretoria	Vice-diretor	8 anos
6	Pedagógico	EEB	16 anos como EEB; 8 como diretora e 8 anos como vice-diretora
7	Financeiro	ATB	10 anos
Região Noroeste			
8	Diretoria	Diretor	8 anos
9	Diretoria	Ex-vice-diretor	8 anos
10	Financeiro	ATB	12 anos
Região Norte			
11	Diretoria	Diretor escolar	6 anos como diretora, 25 de magistério.
12	Diretoria	Vice-diretor	6 anos
13	Financeiro	Assistente da Educação Básica-ATB	11 anos
14	Pedagógico	Especialista da Educação Básica (EEB)	14 anos
15	Serviço de Inspeção	Coordenador da Inspeção na SRE	1 ano no cargo; 20 anos como EEB
Região Vale do Jequitinhonha			
16	Diretoria	Diretor	3 meses
17	Pedagógico	EEB	16 anos
18	Financeiro	ATB	8 anos
Escola da Rede de Ensino Municipal			
Identificação do entrevistado	Setor	Função	Tempo na função
Região Central			
1	Diretoria	Diretor	3 anos
2	Pedagógico	EEB	8 anos
3	Financeiro	Técnico de Prestação de Contas	8 anos
Região Norte			
4	Diretoria	Diretor	3 anos
5	Diretoria	Ex-diretor	20 anos
6	Pedagógico	EEB	16 anos

Escola da Rede de Ensino Estadual			
7	Financeiro	ATB	20 anos
Total de pessoas	25		

Fonte: Base de dados de Alvarenga e Oliveira (2023b). Elaborado pela autora.

O quantitativo de membros das instituições participativas que colaboraram com a pesquisa por meio de grupos focalizados, referente aos atores coletivos de cada escola do município, está demonstrado no Quadro 7, identificados por região.

Quadro 7 - Atores coletivos das escolas públicas por região que participaram de grupo focal

Identificação	Rede de Ensino	Instituição participativa	Nº membros participantes
Região Alto Paranaíba	Estadual	Colegiado Escolar	4
		UEx	3 (2 na Diretoria e 1 no Conselho Fiscal)
Região Central	Municipal	Conselho Escolar	7
		Unidade Executora	6 (3 na Diretoria e 3 no Conselho Fiscal)
	Estadual	Colegiado Escolar	6
		UEx	1 (Conselho Fiscal)
Região Noroeste	Estadual	Colegiado Escolar	6
		UEx	6 (3 na Diretoria e 3 no Conselho Fiscal)
Região Norte	Estadual	Colegiado Escolar	6
		UEx	5 (2 na Diretoria e 3 no Conselho Fiscal)
Região Vale do Jequitinhonha	Estadual	Colegiado Escolar	3
		UEx	3 (Conselho Fiscal)
Total de pessoas	56		

Fonte: Base de dados de Alvarenga e Oliveira (2023b). Elaborado pela autora.

Como demonstrado nos Quadros 5, 6 e 7, 127 pessoas participaram da pesquisa.

Em relação aos aspectos éticos envolvidos na realização da pesquisa, o desenvolvimento do projeto foi aprovado pelo Comitê de Ética em Pesquisa da UFMG (Coep), através do Parecer Consubstanciado do Conselho de Ética e Pesquisa (CEP) Número 4.704.035, datado de 21 de maio de 2021. O uso do nome institucional do FNDE, MEC, SEEMG e SME foi autorizado pela chefia maior destes órgãos, como determina o Coep.

Para realizarmos a pesquisa nas SRE, inicialmente, foi solicitada autorização ao Secretário de Educação da SEEMG e depois ao diretor de cada Regional. Para entrarmos nas unidades de ensino da rede estadual, fez-se necessária primeiro a autorização da SEEMG, depois dos diretores da SRE, na qual a escola está jurisdicionada e, por fim, ao diretor da escola. Quanto às escolas da rede municipal, obtivemos autorização inicial dos Dirigentes Municipais de Educação dos municípios de Curvelo e de Pirapora e depois dos diretores das escolas. Para

realização dos grupos focais com UEx e Conselho Escolar, obtivemos autorização do gestor da escola. A participação de cada um dos atores individuais e coletivos na entrevista semiestruturada e nos grupos focais foi voluntária, com a assinatura do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE, cf. Apêndice 2) antes de iniciar a coleta de dados. Todos os documentos serão mantidos em arquivos pelo prazo de cinco anos a contar da aprovação desta tese.

1.2.2 Instrumentos utilizados na coleta de dados

a) Análise de documentos

Para capturar as informações concernentes aos documentos, sistemas gerenciais *on-line* e outros assemelhados, utilizou-se a análise documental. Para Alves-Mazzotti e Gewandsznajder (1999), a análise de documentos é uma técnica de coleta de dados a partir de qualquer registro escrito que permita o seu uso como fonte de informação. Partindo desse pressuposto, a análise de informações sobre o PDDE e suas ações agregadas, no âmbito do FNDE e do MEC, foi feita em documentos oficiais normativos (leis, decretos, portarias, pareceres e editais), manuais orientadores, publicados por essas instituições, no período de 1995 a 2021. O corte temporal se justifica pela criação das ações agregadas ao PDDE em 2007. Os anos anteriores e posteriores a 2007 nos possibilitou verificar a existência de ações agregadas referentes ao período de 1995 a 2021.

Nos sistemas de gerenciamento *on-line* do PDDE Interativo e Sistema de Monitoramento da Educação do Ministério da Educação (Simec), foram analisadas as informações disponíveis que mostram os processos de adesão às ações agregadas do PDDE, elaboração de planos pelas escolas e o processo de adesão e monitoramento dos programas por parte do MEC, SEEMG e SME.

Nas sete unidades educacionais foram analisadas documentações como Livro Ata do Conselho Escolar e das Uex; planos referentes aos programas vinculados ao PDDE; estatuto das UEx e dos Conselhos, do período de 2007 a 2020; Termo de Compromisso do acordo pactuado entre as escolas públicas e o MEC, para elaboração do PDE-escola, metas do Ideb e planos disponíveis nos sistemas *on-line* do PDDE Interativo e no Simec.

b) Banco de dados

Guinchat e Menou (1994, p. 295) consideram que “banco de dados tratam das informações factuais, numéricas ou textual diretamente utilizáveis, isto é, proporcionam acesso direto à informação primária”. Para esta pesquisa, utilizamos os seguintes bancos de dados:

- PDDEWeb - sistema de cadastramento/atualização de informações cadastrais das Unidades Executoras Próprias (UEX) representativas de escolas públicas estaduais e municipais pesquisadas beneficiárias do PDDE e suas Ações Agregadas, como também de EEx – Prefeituras Municipais e Secretarias Estaduais.
- PDDEREx - sistema onde consultamos as informações sobre a execução financeira do PDDE e suas Ações Agregadas e verificamos a dimensão do recurso financeiro do PDDE Básico e das ações agregadas transferidos às UEX.
- EducaCenso - acesso a informações comuns de escolas públicas, como tipo da escola (se urbana ou rural), etapas e modalidades de ensino ofertadas, e número de alunos, uma vez que as características gerais da escola influencia na sua gestão e nas representações sociais dos atores pesquisados.
- Sistema Mineiro de Administração Escolar (Simade) - ferramenta de gestão de informações administrativas das escolas da rede estadual de ensino. Ressalta-se que os municípios das SRE de Curvelo e Pirapora não têm um sistema próprio de ensino, como também não possuem banco de dados próprio. Assim, as informações que não estavam disponíveis no PDDEREX e EducaCenso foram coletadas nas entrevistas e nos documentos físicos.
- Sistema de Gestão de Prestação de Contas (SiGPC) - solução tecnológica criada pelo FNDE para automatizar as etapas do dever constitucional de prestação de contas das UEX e EEx. No SiGPC, a EEx insere os dados da execução técnica e financeira das UEX sob sua responsabilidade. Neste sistema foi possível verificar a coerência entre as informações das entrevistas, do grupo focal, onde ocorre o controle social, com as informações dadas na prestação de contas.

c) Entrevista semiestruturada

Foram realizadas as seguintes entrevistas semiestruturadas, gravadas em vídeo, com autorização por parte do entrevistado no TCLE e, posteriormente, transcritas por meio de tecnologia da informação¹⁴ na plataforma *Reshape*:

- Com os atores do FNDE, SEEMG, SME, SRE e com todos os Gestores Escolares, buscamos entender que tipo de coordenação, relação e interconexão o PDDE gera entre União, Estado, Município e escola ao viabilizar a transferência legal de recursos da educação da União diretamente para as UEX de estabelecimentos de ensino; como MEC e FNDE sistematizam as práticas relacionadas ao PDDE e o conjunto de políticas públicas a

¹⁴ Utilizou-se do Serviços e Consultoria de TI - Reshape, que realiza transcrição por meio de inteligência artificial de vídeos para texto em uma plataforma privada. Cf. <https://www.reshape.com.br>

ele vinculado (controles internos e governança) e se as ações agregadas financiadas pelo PDDE induz planejamento da política pública educacional dos entes subnacionais através da relação direta com as escolas.

- Com os gestores do período de 2007 a 2022, além dos itens relacionados acima, a entrevista buscou captar as mudanças ocorridas na gestão financeira da escola, após a elaboração de planos financiáveis das ações agregadas ao PDDE, considerando se houve ênfase no planejamento da escola atrelado às estratégias do MEC. Além de buscar esclarecimentos sobre o papel das UEx no processo de gestão financeira da escola e sua relação com os demais órgãos cogestores da escola (Colegiado Escolar, Conselho Escolar). Ainda, buscamos verificar se havia implicações do PDDE nos processos da gestão de escolas públicas dos sistemas de ensino municipal e estadual, se a escola promovia acordos e associações com entidades privadas; quais as responsabilidades ela assumia diante da sociedade, do Município, do Estado e da União; se a escola representava um polo central na articulação entre a sociedade civil, a iniciativa privada e as diferentes instâncias do Estado no território; se os atores percebiam que, na perspectiva de transferência de dinheiro direto da União para a escola, as unidades escolares passaram a representar os entes federativos no território.
- A entrevista com Técnico da UEx e o Inspetor da Escola teve como finalidade buscar evidências da capacidade de autogerenciamento das UEx e levantar as implicações do PDDE na gestão escolar quanto aos seguintes aspectos: execução dos recursos financeiros do PDDE; controle para resultados; ênfase no planejamento estratégico (MEC-escola); indução de políticas públicas da União para as escolas; papel das UEx na dimensão financeira da escola; existência de acordos da escola com o MEC; como a forma de articulação da UEx, SEEMG, SME e União e como as unidades escolares representa os entes federativos no território.

d) Grupo focal com os membros do Conselho Escolar e Unidades Executoras

Ao abordar a gestão financeira escolar, foi imprescindível o contato com os membros do Conselho Escolar, órgão representativo da comunidade que garante a democracia participativa, e com as UEX, responsáveis por receber, executar e prestar contas dos recursos financeiros destinados ao funcionamento das escolas públicas.

Uma conversa com os membros do Conselho e das UEx teve por finalidade tornar perceptível o conhecimento, atuação e perspectiva desses órgãos na execução financeira dos recursos provenientes do PDDE, de uma possível indução das políticas públicas da União às

escolas públicas e entender como se dá a relação desses órgãos gestores com as instituições de elaboração do PDDE. Para isso empregou-se a estratégia de grupo focal em cada uma das escolas pesquisadas com o objetivo de debater e discutir a gestão financeira dos recursos do PDDE e as relações intergovernamentais que ocorrem no cotidiano da escola. Foi o momento de confrontar o conhecimento e as percepções do grupo com o referencial teórico-conceitual da tese. Para isto foi elaborado um roteiro preliminar com vista a conduzir os participantes de forma flexível à discussão. As discussões foram gravadas em vídeo e transcritas posteriormente.

1.3 O contexto da pesquisa: a gestão das escolas mineiras

A seleção de Minas Gerais como caso de investigação da pesquisa foi pertinente por ser um estado pioneiro em transferir recursos financeiros do tesouro estadual diretamente para os estabelecimentos estaduais de ensino por meio das Caixas Escolares. Isso é feito desde 1970, antes mesmo da formulação do PDDE pelo FNDE, transferindo recursos para manutenção das escolas estaduais. A escolha se justifica ainda por Minas Gerais ser um estado muito heterogêneo nos aspectos populacionais, regionais, eleitorais e culturais, refletindo a diversidade do território brasileiro. Nos aspectos econômicos, Minas Gerais se situa entre os Estados mais ricos do Brasil, estando na terceira posição do ranque do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em 2019 dentre os estados brasileiros com maior PIB (IBGE, 2019). Quanto à sua extensão, é o quarto estado com maior área, com elementos físicos, sociais e econômicos regionais, contrastantes, típicos de um país continental como o próprio Brasil. No resultado das eleições presidenciais, tradicionalmente, o estado de Minas Gerais converge com a apuração dos votos no país; é o segundo maior colégio eleitoral, com 10,5% dos eleitores brasileiros, caracterizando-se por ser um colegiado grande, representativo e plural. Desde 1989, quando ocorreu a primeira eleição direta após o fim da ditadura militar, quem venceu em Minas Gerais ocupou a presidência da República. Em 2022, pela nona vez, o resultado de Minas Gerais configurou o resultado nacional: no primeiro turno, Luiz Inácio Lula da Silva obteve 50,50% contra 49,80% de Jair Messias Bolsonaro; no segundo turno, Lula foi eleito com 50,90% e Bolsonaro perde a eleição com 49,10% dos votos válidos. Essas características configuram o estado de Minas Gerais como uma possível amostra da realidade brasileira.

Na área educacional, no que diz respeito às políticas públicas de institucionalização da democracia na gestão escolar, o sistema estadual de ensino de Minas Gerais se destaca entre os demais estados do Brasil com a instituição de mecanismos que objetivam ampliar a participação da comunidade na gestão escolar (Alvarenga, 2015). Desde 1983, de forma incremental, os governos do Estado vêm implementando dispositivos democratizantes na gestão das escolas

estaduais. Antes da Constituição Federal de 1988, em 1983, o estado de Minas Gerais já havia implantado nas escolas estaduais o Colegiado escolar, órgão representativo da comunidade escolar. Outro passo nesse sentido foi garantir a seleção competitiva de diretor escolar e o incentivo à participação da comunidade no processo educacional na Constituição Estadual de 1989 (Minas Gerais, 1989), estratégia mineira que se tornou uma meta nacional no Plano Nacional de Educação de 2014. Por influência desse percurso histórico, Minas Gerais se notabilizou como precursor na implantação de elementos democratizantes na gestão escolar. Essa trajetória coloca Minas Gerais no cenário nacional em uma posição potencial de estudo para atender os objetivos propostos na pesquisa geradora desta tese.

No estado de Minas Gerais, os mecanismos de participação definidos para as escolas estaduais são institucionalizados pela SEEMG. Com base nos estudos realizados nos documentos oficiais do Estado, na gestão escolar a participação das comunidades escolar e local se dá de quatro formas: i) nas instituições participativas; ii) nas instâncias de representação eleitas; iii) nas instâncias de representação não eleitas; iv) nos espaços de participação coletiva. Essa estrutura expressa uma gestão escolar parametrizada num processo de decisão baseado na participação e na deliberação coletiva (Alvarenga; Silva; Oliveira, 2023).

No território federativo, o estado de Minas Gerais foi um dos primeiros a garantir na sua Constituição Estadual de 1989 a gestão democrática do ensino expressa no critério de seleção competitiva de diretor escolar e na participação da comunidade escolar nos processos decisórios da escola (Minas Gerais, 1989). O Quadro 8 sintetiza os mecanismos de participação normatizados pela SEEMG nas escolas da rede estadual, no período de 1983 a 2022.

Quadro 8 - Mecanismos de participação instituídos pela SEEMG nas escolas mineiras, no período de 1983 a 2022

Período	Governador	Secretário (a) Educação	Mecanismos indutores da Gestão Escolar Democrática	Normatização ¹⁵ /Características
1983-1986	Tancredo Neves	Otávio Elísio Alves de Brito	Colegiado Escolar	Resolução SEE/MG n. 4.787, de 29/10/1983
1987-1990	Newton Cardoso	Aloisio Teixeira Garcia	Indicação de diretor pela comunidade escolar	Artigo 196, inciso VIII, da CE/1989
1991-1994	Hélio Garcia	Walfrido Silvinho dos Mares Guia Neto	Indicação de Diretor por meritocracia e seleção pela comunidade	Lei n. 10.486, de 24/07/1991; Decreto n. 32.855, de 27/08/1991; Resolução n. 6.890, de 28/08/1991; Resolução n. 7.175, de 01/09/1993
			Colegiado Escolar	Decreto n. 33.334, de 16/02/1992; Resolução SEE/MG n. 6.907, de 18/01/1992
			Avaliação do Sistema Estadual de Educação	Resolução SEE/MG n. 6.908, de 17/01/1992; Lei n. 11.036, de 14/01/1993
			Elaboração do Plano de Desenvolvimento da Escola	
1995-1998	Eduardo Azeredo	João Batista dos Mares Guia	“Descentralização” e desconcentração: Projeto de Desenvolvimento e Enriquecimento Curricular da Secretaria de Estado de Educação de Minas Gerais (Prodec), Programa de Apoio às Inovações Educacionais da Secretaria de Estado de Educação de Minas Gerais (Paie), recursos financeiros, serviço funcional	Caderno: Elaborando e vivenciando o Plano de Desenvolvimento da Escola. Pró-Qualidade: Decreto n. 35.423, de 03/03/1994
1999-2002	Itamar Franco	Murílio de Avelar Hingel	Indicação de Diretor por meritocracia e seleção pela comunidade	Resolução SEE/MG n. 154, de 15/10/1999
			Elaboração do Projeto Político-Pedagógico pela escola	Autonomia da escola para se organizar em série ou ciclo; definir metodologia e avaliação; construir o PPP de forma coletiva
			Descentralização de recurso financeiro para a escola	Recurso financeiro para execução do PPP
			Fortalecimento do colegiado escolar	Flexibilização e partilha de poder. Capacitação dos membros do Colegiado Escolar.
			Escola aberta para a comunidade	Relação escola x comunidade. Escola Sagarana: Educação para a Vida com Dignidade e Esperança. Lições de Minas.
			Colegiado Escolar	Decreto n. 41.271, de 27/09/2000
2003-2010	Aécio Neves	Vanessa Guimarães Pinto	Sistema Mineiro de Avaliação e Equidade da Educação Pública (Simave)	Resolução SEE/MG n. 14, de 03/02/2000
			Colegiado Escolar	Decreto n. 43.602, de 19/09/2003; Lei n. 18.354, de 26/08/2009; Resolução SEE/MG n. 434, de 28/08/2003; Resolução SEE/MG n. 706, de 06/10/2005; Resolução n. 1.059, de 22/02/2008; Resolução n. 1.506, de 19/02/2010.

			Aproximação das famílias da escola: Escola Viva Comunidade Ativa e Projeto Professor da Família	Resolução n. 416, de 04/06/2003
			Acordo de Resultados educacionais	Lei n. 14.694, de 30/07/2003; Lei n. 17.600, de 01/07/2008; Decreto n. 44.873, de 14/08/2008; Acordo de Resultados - 2007; Acordo de Resultado: 2ª Etapa do Sistema de Educação - 2008.
			Plano de Metas	Decreto n. 43.675, de 04/12/2003. Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado 2003-2020.
			Indicação de diretor por meritocracia e seleção pela comunidade	Resolução SEE/MG n. 452, de 03/11/2003; Resolução SEE/MG n. 852, de 22/12/2006.
			Prêmio por produtividade	Lei n. 17.600, de 01/07/2008.
			Planejamento estratégico: plano de intervenção pedagógica	Resolução SEE/MG n. 916, de 02/07/2007; Resolução SEE/MG n. 1.140, de 27/06/2008.
			Publicidade de resultados: controle social	Lei n. 17.600, de 01/07/2008; Resolução SEE/MG n. 916, de 02/07/2007.
			Avaliação de produtividade: Avaliação de Desempenho Individual (ADI)	Lei Complementar n. 71, de 30/07/2003; Decreto n. 44.559, de 29/06/2007; Resolução conjunta SEPLAG/SEE/MG n. 7.110, de 06/07/2009.
			Caixa Escolar	Decreto n. 45.085, de 08/04/2009; Resolução SEE/MG n. 1.346, de 08/06/2009
			Comissão de Avaliação de Desempenho	Decreto n. 45.182, de 28/09/2009
2011-2014	Antônio Anastasia	Ana Lúcia Gazzola	Elaboração de calendário escolar	Resolução SEE/MG n. 986, de 14/11/2007; Resolução SEE/MG n. 1.217, de 23/10/2008; Resolução SEE/MG n. 1.473, de 14/12/2009; Resolução SEE/MG n. 1.750, de 03/12/2010.
			Indicação de diretor escolar por meritocracia e escolha da comunidade	Resolução SEE/MG n. 1.812, de 22/03/2011
			Colegiado Escolar	Resolução SEE/MG n. 2.034, de 14/02/2012; Resolução SEE/MG n. 2.554, de 26/02/2014.
			Acordo de resultados	Acordo de Resultado: 1ª etapa. Sistema Operacional de Educação, 2012
			Quadro de metas para avaliação de produtividade por equipe	Acordo de Resultado: 2ª etapa. SEE e equipes de trabalho – 2011; Acordo de Resultado: 2ª etapa. Sistema Operacional de Educação, 2013.
			Planejamento estratégico: plano de intervenção pedagógica	Guia de Revisão e Reorganização do Plano de Intervenção Pedagógica
			Desenvolvimento gerencial de alta qualidade das escolas	Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado 2007-2023
			Aproximação das famílias da escola: Escola Viva Comunidade Ativa e Projeto Professor da Família	Resolução n. 416, de 04/06/2003 (Continuidade do Projeto Escola Viva); Resolução SEE n. 2.594, de 03/04/2014 (Professor da Família).
			Fortalecimento da avaliação do ensino público (Simave) e do Paae	Manual do Programa de Avaliação da Aprendizagem Escolar (Paae)
			Gestão para Resultados (GrP)	Decreto n. 45.941, de 29/03/2012
			Escola em Rede	Lei n. 20.008, de 04/01/2012

			Elaboração de calendário escolar	Resolução SEE/MG n. 2.001, de 07/12/2011; Resolução SEE/MG n. 2.233, de 11/12/2012
			Caixa Escolar	Resolução SEE/MG n. 2.245, de 28/12/2012
2015-2018	Fernando Pimentel	Macaé Evaristo	Colegiado Escolar	Resolução SEE n. 2.958, de 29/04/2016
			Indicação de diretor por meritocracia e seleção pela comunidade	Resolução SEE n. 2.945, de 18/03/2016
			Itinerários avaliativos: elaboração <i>on-line</i> do PPP	Caderno de Apresentação: Estrutura dos Itinerários Avaliativos de MG.
			Virada Educação Minas Gerais 2016: Escola em Movimento	Marco anual da Virada, inserido no calendário escolar, no mês de setembro – mês de aniversário de Paulo Freire, com o objetivo principal de abrir as escolas à comunidade.
			Semana de Educação para a Vida	Lei Federal n. 11.988/2009. A Semana de Educação para a Vida em Minas Gerais é realizada, conforme Calendário Escolar, com a participação de todos os profissionais, estudantes e comunidade escolar. Regulamentada no estado por meio de orientações específicas da SEEMG.
			Programa Direitos Humanos e Convivência Democrática	Resolução SEE/MG n. 3.685, de 29/01/2018
			Assembleia geral	Resolução SEE/MG n. 2.958, de 29/04/2016
			Conselho de Representantes da escola	Caderno Orientador da SEE/MG. Institui em 2017 os Conselhos Representantes de Turma.
			Eleição de representantes de turma	Caderno Orientador da SEE/MG. Institui em 2017 a eleição de representantes de turma.
			Caixa Escolar	Resolução SEE/MG n. 3.670, de 28/12/2017.
2019-2022	Romeu Zema Neto	Julia Sant'Anna	Caixa Escolar	Resolução SEE n. 4.144/2019.
			Programa Convivência Democrática	Resolução SEE n. 4.662/2021.
			Assembleia Escolar	Resolução SEE n. 4764, de 23/08/2022.
			Colegiado Escolar	Resolução SEE n. 4764, de 23/08/2022.
			Semana de Educação para a Vida	Memorando-Circular n. 48/2022/SEE/DMTE – CTETC, de 27/10/2022.
			Processo de escolha de servidor para o cargo de Diretor	Resolução SEE n. 4.782, de 04/11/2022.
			Elaboração e/ou reelaboração do projeto político pedagógico e do regimento escolar	O PPP e o Regimento Escolar são elementos constitutivos para a operacionalização do currículo e para a organização e funcionamento da escola. Instância de construção coletiva.
			Fortalecimento dos Conselhos de Classe com participação de estudante e/ou representante de turma	Conselho de Representante de Turma. Caderno de Orientações 2022.
			Ações de psicologia e de serviço social para fortalecimento da gestão escolar democrática	Lei Estadual n. 24.188, 20/06/2022.

Fonte: Recuperado e adaptado de “Efeitos do acordo de resultados na gestão das escolas estaduais da região norte do estado de Minas Gerais” (Alvarenga, 2015, p. 55); Documentos Oficiais publicados no Minas Gerais (2016-2022) e de Alvarenga; Silva e Oliveira (2023).

Como pode ser observado, o Quadro 8 exhibe os órgãos colegiados, instrumentos, ações, projetos, programas, diretrizes e estratégias instituídos pelo Poder Executivo do estado para a gestão das escolas estaduais, ao longo de trinta e nove anos, com a finalidade de garantir e fortalecer institucionalmente a democracia na gestão escolar. Considerando a disseminação normativa desses vários dispositivos participativos instituídos na gestão escolar ao longo desses anos, a análise indica a possibilidade de utilizarmos a noção de sistema deliberativo para análise da integração desses dispositivos nos processos da gestão escolar mineira (Alvarenga; Silva; Oliveira, 2023).

Em Alvarenga, Silva e Oliveira (2023), analisamos a perspectiva da teoria da “democracia deliberativa” com seus elementos constitutivos, como as “instituições participativas” e as “representações não eleitas”, o que subsidiou a compreensão dos mecanismos de participação que se movimentam e se articulam nos processos da gestão escolar mineira. Perfazendo esta linha analítica, contextualizamos teoricamente a “democracia deliberativa” na matriz habermasiana pois essa perspectiva democrática requer um processo público de comunicação, através do qual a sociedade debate, argumenta e toma decisões sobre questões políticas relevantes (Habermas, 1995). Nesse contexto, a noção de deliberação é entendida como o desenrolar da conversação pública que antecede e legitima a tomada de decisão em ambientes orientados à democracia discursiva. Como afirma Henriques (2008), diferentemente do que o termo pode sugerir, “deliberação” é mais do que o evento da tomada de decisão ou mesmo mais do que o debate que antecede e prepara as escolhas: ela é um “processo dialógico argumentativo bem mais amplo e dialógico de troca de razões, de discussão em público que busca, pela coordenação e cooperação entre sujeitos envolvidos, entender e/ou resolver situações-problema que escapam às suas esferas individuais” (Henriques, 2008, p. 8). Na mesma linha de raciocínio, Mansbridge (2009) argumenta que a conversação cotidiana, junto com os debates nos espaços formais, promovidos ou suscitados através dos meios de comunicação de massa, constitui um sistema deliberativo através do qual as pessoas formam uma opinião sobre o que precisam e sobre o que é melhor para elas, tanto individual, quanto coletivamente. Mesmo que a conversação cotidiana não atenda todos os requisitos da deliberação, “é parte crucial do amplo sistema deliberativo de que as democracias necessitam se os cidadãos devem, em qualquer sentido, se autogovernarem” (Mansbridge, 2009, p. 207). A ideia central da “democracia deliberativa”, portanto, é que a “deliberação” ocorra em um sistema abrangente que incorpora uma variedade de espaços diferenciados, mas interconectados, onde se observam as conversas diárias, quer seja em casa, na Internet, nos fóruns, nos meios de comunicação, locais de trabalho, burocracias, comitês de especialistas,

parlamentos e em uma série de outros locais. De acordo com Kuyper (2016), enquanto a maioria dos trabalhos da democracia deliberativa entende o Estado-nação como seu foco principal, a visão sistêmica pode ser aplicada a qualquer cenário com instituições interconectadas.

Atentando para os dispositivos que sustentam as democracias nas escolas estaduais de Minas, como apresenta o Quadro 8, em confronto analítico com as teorias expostas, foi possível inferir que na gestão das escolas estaduais de Minas Gerais existe um sistema participativo e deliberativo integrado, uma vez que o desenho institucional da gestão democrática de Minas contém a ideia central da democracia deliberativa, um sistema abrangente que reúne espaços diferenciados de participação e comunicação. Por outro lado, tendo em vista que as instituições participativas (IP) na gestão das escolas estaduais são instituídas por determinação legal da SEEMG (Alvarenga, 2015), convém discorrer sobre o conceito de IP, útil para a análise das IP que atuam no espaço escolar (Alvarenga; Silva; Oliveira, 2023). Esses três autores utilizaram os conceitos de IP, que se refere a mecanismos de participação criados por lei, emendas constitucionais, resoluções ou normas administrativas governamentais que permitem o envolvimento regular e continuado de cidadãos com a administração pública, tanto diretamente quanto através de representantes. São instituições porque não se constituem em experiências episódicas de participação em projetos governamentais. Ao contrário, estão instituídas como elementos característicos da gestão pública brasileira. Nesse sentido, elas fortalecem a democracia representativa, que não é idêntica à democracia eleitoral, dado que a ênfase na representação acentua o caráter processual e circular (susceptível ao atrito) das relações entre as instituições estatais e as práticas sociais (Urbinati, 2006, p. 191).

A democracia representativa, como afirma Urbinati (2006, p. 195-196), foi construída ao longo da história, nos mais diferentes países, não apenas através de processos eleitorais altamente regrados e formalizados, mas também através de formas de participação direta ou de participação através de representantes designados por grupos de cidadãos ou entidades societárias em fóruns ou órgãos com níveis diferenciados de institucionalização na esfera estatal. Ao fazer uma análise da natureza da representação política fora da estrutura tradicional da democracia eleitoral, Kuyper (2016) argumenta que nos níveis local, nacional, regional e global de governança, os representantes não eleitos têm presença e destaque através da reivindicação performativa e da mobilização de círculos eleitorais. Ele inclui nesses circuitos os indivíduos, conselhos de bairro, movimentos sociais, grupos de pressão, mídia, pontos de venda, ordens religiosas, corporações, organizações não governamentais e inúmeros outros atores que se encarregam de falar pelos outros em diversos contextos.

Considerando que no ambiente das escolas públicas estaduais há IP com representantes eleitos e deliberações de representantes não eleitos, os conceitos de Kuyper foram úteis para a análise das IP e das instâncias de participação composta por representantes não eleitos. Este autor define a representação não eleita como uma “categoria extensa que abrange todos os atores que não são eleitos por meio do governo nacional ou da estrutura eleitoral e ainda faz reivindicações representativas. Isso inclui atores nomeados para determinada posição como juízes, administradores e diplomatas, líderes de associações e organizações que designam seus próprios líderes” (Kuyper, 2016, p. 310). Da mesma forma, Sofia Näsström (2015 citada por Kuyper, 2016, p. 10) argumenta que “representantes não eleitos podem promover legitimidade se ajudarem a gerar igualdade política entre os cidadãos afetados” e ele, ainda, defende, que “embora alguns representantes não eleitos exerçam formas muito substanciais de poder público, outros se limitam a assessoria ou status consultivo”.

Ao estabelecer as relações entre o desenho institucional de participação educacional normatizado pelo estado de Minas Gerais para as escolas estaduais com o aporte teórico apresentado e com as práticas deliberativas na dinâmica do desenho institucional de participação nos processos da gestão de escolas estaduais de Minas verificados na análise documental e nos dados disponíveis no banco de dados, foi possível notar que a participação da comunidade escolar se materializa em quatro formas distintas: i) nas instituições participativas compostas por membros eleitos pela comunidade escolar; ii) nas instâncias de representação eleita formada por membros da comunidade; iii) nas instâncias de representação não eleita formada pela comunidade escolar e burocratas da SEEMG; iv) nos espaços de participação entendidas como arenas de participação e deliberação. Essa estrutura expressa uma gestão escolar delineada num processo de decisão baseado na participação e na deliberação coletiva, o que Cury (2005, p. 19) denomina de “gestão de autoridade compartilhada”. O Quadro 9 apresenta as arenas de participação da comunidade nas três dimensões da gestão escolar mineira.

Quadro 9 - Arenas de participação da comunidade nas três dimensões da gestão escolar

Pedagógica	Administrativa	Financeira
• Elaboração do PPP; • Elaboração do currículo; • Elaboração do Regimento; • Elaboração de Projetos e Planos; • Definição de objetivos e metas de aprendizagem, metodologias de ensino e de estratégias didáticas;	• Definição do perfil profissional necessário ao ensino da escola; • Definição de critérios segundo a conveniência pedagógica para distribuição de aulas e turmas; • ADI; • Acompanhamento das avaliações sistêmicas;	• Definição da execução dos recursos financeiros recebidos; • Elaboração de um plano de aplicação dos recursos financeiros; • Tomada de decisão quanto à alocação dos recursos – privilegiando a aquisição de equipamentos, mobiliários, recursos e materiais didáticos e de

• Elaboração do calendário escolar: organização do tempo e do espaço; • Acompanhamento da aprendizagem discente; • Avaliação interna e externa.	• Acompanhamento de políticas programas da SEEMG; • Planejamento extraclasse; • Autoavaliação da escola; • Processo de indicação de diretor; • Divulgação dos resultados; • Avaliação institucional.	suporte que conduzam ao alcance ou superação dos objetivos de aprendizagem dos alunos previstos no PPP; • Fiscalização e prestação de contas dos recursos recebidos.

Fonte: Elaborado pela autora com base em Alvarenga (2015).

A partir das arenas de participação da comunidade escolar elencadas no Quadro 9, foi possível especificar algumas características da atuação das IP na democracia deliberativa, a saber: i) na implementação, execução, monitoramento e avaliação de políticas públicas educacionais; ii) na elaboração do projeto político-pedagógico, que se constitui num documento formal, intencional e articulador dos processos que ocorrem na escola, sendo um conjunto de diretrizes organizacionais e operacionais que expressam e orientam os programas, projetos e práticas pedagógicas e administrativas da escola, obedecidas as normas do sistema educacional; iii) elaboração e implementação do regimento escolar – um documento que reúne um conjunto de normas administrativas, financeiras e disciplinares que, em conformidade com a legislação vigente do sistema de ensino mineiro, rege as relações intraescolares e deve expressar as intenções educativas da escola. Documento que estabelece os direitos e deveres de estudantes e profissionais da instituição, as atribuições e competências dos servidores e dos órgãos colegiados existentes. O regimento escolar legitima e regulamenta as ações propostas no projeto político-pedagógico e os atos escolares praticados no âmbito da escola; iv) na definição de agendas como objeto de deliberação a partir da elaboração de pautas de reuniões; v) na participação da comunidade escolar nos processos decisórios, mesmo que institucionalizados ou induzidos pelas políticas públicas nacionais, estaduais e/ou municipais; vi) na livre participação e na igual capacidade de tomada de decisões; vii) na deliberação, na definição de objetivos e metas, na resolução de problemas, no acesso à informação, no controle social e na execução de planos (Barroso, 1996; Demo, 1996; Alvarenga, 2015).

Os conceitos abordados em cotejamento com os dados da gestão escolar apresentados nos Quadros 8 e 9, indicam que existe um sistema participativo e deliberativo integrado na gestão das escolas estaduais de Minas Gerais. Desse modo, a partir da análise das diversas arenas de participação e de deliberação existentes nas três dimensões da gestão escolar democrática com as formas de participação – instituições participativas; instâncias de representação eleita; instâncias de representação não eleita; espaços de participação –, foi possível elencar os componentes desse sistema de deliberação, como demonstra o Quadro 10.

Quadro 10 - Componentes do Sistema Deliberativo normatizados pela SEEMG na gestão das escolas mineiras em 2022

Instituições participativas	Instâncias representativas		Espaços de deliberação
	Eleitas	Não eleitas	
	1. Gestor Escolar 2. Conselho de Representantes de Turma 3. Representantes de Turma 4. Representante da Escola 5. Educador Referência 6. Grêmio estudantil	1. Conselho de Classe 2. Comissão de Licitação 3. Comissão de eleição dos representantes de turmas 4. Comissão de organização do processo de Indicação de diretor e vice-diretor 5. Comissão de aplicação dos testes do Simave 6. Subcomissão Permanente de Patrimônio e Inventário de Bens Móveis 7. Comissão Especial de Alienação de Bens 8. Comissão Gestora de Reutilização e Descarte do Livro e Material Didático 9. Serviço de inspeção escolar 10. Equipe de Analistas e Técnicos Educacionais	
1. Colegiado Escolar 2. Assembleia Escolar 3. Caixa Escolar 3.1. Assembleia geral 3.2. Diretoria 4. Conselho Fiscal 5. Comissão de ADI			1. Assembleia anual 2. Assembleia extraordinária 3. Consultas públicas 4. Reuniões coletivas

Fonte: Alvarenga, Silva e Oliveira (2023). Atualizado e adaptado pela autora com base nos documentos oficiais da SEEMG.

Ao analisar a arquitetura institucional do sistema deliberativo na gestão das escolas estaduais de Minas Gerais em seu caráter normativo, depreende-se que o modelo concebe os processos democráticos como produtos de um sistema de instituições políticas integradas por diversos mecanismos. Nesse sistema estão incluídas desde as IP, que se referem a mecanismos criados por leis, decretos e resoluções governamentais do estado e que permitem o envolvimento regular e continuado da comunidade escolar nos processos da gestão escolar, tanto diretamente quanto através de representantes, como nas instâncias de representação e nos espaços deliberativos.

Desse modo, o sistema deliberativo da gestão escolar democrática das unidades de ensino de Minas Gerais é composto pelas seguintes categorias com seus respectivos mecanismos: i) as instituições participativas definidas pela SEEMG, legalmente obrigatórias no âmbito da gestão escolar e instituídas por meio de eleição pela comunidade escolar, tal como colegiado escolar, assembleia escolar, CE escolar, assembleia geral, diretoria, conselho fiscal e comissão de avaliação de desempenho individual; ii) as instâncias representativas eleitas, embora, assim como as IP tenham a característica de indicação pela comunidade, não são instituídas legalmente pela SEEMG como um processo de eleição, mesmo que estejam instituídas por meio de legislação própria pela SEEMG na gestão escolar, como é o caso da

escolha de diretor e vice-diretor da escola. Fazem parte dessas instâncias o processo de escolha de diretor escolar; a formação dos conselhos de turma; a eleição dos representantes de turma e o grêmio estudantil. Já as instâncias representativas não eleitas diz respeito àquelas compostas por segmentos específicos da escola, como conselho de classe, comissão de licitação, comissão de organização do processo de indicação de diretor e vice-diretor, comissão de aplicação dos testes do Simave, comissão de baixa patrimonial, comissão especial de alienação de bens, serviço de inspeção escolar e equipe de analistas e técnicos educacionais, que orientam, acompanham e monitoram os processos da escola; iii) os espaços de deliberação que ocorrem por meio de possibilidades comunitárias de participação ampla como assembleia anual, assembleia extraordinária, consultas públicas e reuniões coletivas.

1.4 A análise dos dados

Os dados coletados nos documentos e nos bancos de dados foram processados através da análise de conteúdo, definida por Bardin (2016, p. 42) como “um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter, por procedimentos sistemáticos e objetivos, a descrição do conteúdo das mensagens”. A técnica consiste no domínio de procedimentos essenciais de análise de conteúdo, desde a preparação do *corpus* dos dados até sua codificação e categorização. Para isto os vídeos gravados durante as entrevistas e grupos focais foram transcritos por meio de tecnologia da informação na plataforma *Reshape*¹⁶.

Os textos das transcrições das entrevistas e grupos focais e da RI foram inseridos no *wordclouds.com*¹⁷, que nos auxiliou em análises dos dados coletados. A ferramenta possibilitou gerar Nuvem de Palavras¹⁸ (NP) conclusivas da transcrição das entrevistas dos colaboradores do FNDE, SEEMG, SRE, SME, dos atores individuais e coletivos, tanto quanto das RIG induzidas pelo PDDE na gestão escolar e resignificação da gestão escolar sob a concepção dos atores individuais e coletivos das escolas pesquisadas. Para a construção da NP, os dados foram copiados em um arquivo de texto do *website wordclouds.com*, de onde foram filtrados numerais, preposições, artigos, pronomes, dentre outros elementos gramaticais de limitado valor simbólico à análise de conteúdo desta pesquisa, quando foram geradas as NP por meio de

¹⁶ Acesso privado pelo endereço: <https://app-v2.reshape.com.br/>.

¹⁷ Gerador de Nuvem de Palavras *on-line* gratuito.

¹⁸ Recurso gráfico que representa frequência de palavras utilizadas em um texto. Por meio de algoritmos é possível construir imagens *wordclouds* formadas por dezenas de palavras cujas dimensões indicam sua frequência ou relevância temática em meio a centenas ou milhares de postagens. O recurso é usado para destacar com que frequência um termo ou categoria específica aparece em uma fonte de dados.

algoritmos do *wordclouds* de cada instituição e da RI. A análise foi feita a partir da categorização das palavras de maior destaque nos respectivos contextos das postagens originais.

Quanto aos aspectos relacionados às relações e conexões entre os atores, mecanismos e instrumentos induzidas pela implementação do PDDE na gestão escolar, utilizou-se a “abordagem teórico-metodológica da análise de redes sociais” como apresentada por Frey, Penna e Czajkowski Jr (2012, p. 9). De acordo com os estudos realizados por esses autores, o conceito de rede aplicado às Ciências Sociais refere-se, de modo geral, a uma abordagem que coloca em evidência os processos interativos entre indivíduos a partir de suas relações. Loiola e Moura (1997) evidenciam quatro campos de estudos relacionados às redes em Ciências Sociais: interpessoal, dos movimentos sociais, do estado/políticas públicas e da produção/circulação. Considerando o campo de estudos das políticas públicas de educação no qual se insere esta pesquisa, o foco da análise de rede está nas formas de articulação entre as agências governamentais e os arranjos de governança que fazem parte do campo do estado e políticas. Como enfatiza Loiola e Moura (1997, p. 56), “no campo do Estado, as redes representam formas de articulação entre agências governamentais e/ou destas com redes sociais, organizações privadas ou grupos que lhes permitem enfrentar problemas sociais e implementar políticas públicas”. Pela abordagem de Frey, Penna e Czajkowski Jr. (2012 *apud* Börzel, 1998), o fenômeno das redes se expressa através das chamadas redes de política, que identificam um conjunto de relações relativamente estáveis e continuadas, que mobiliza e agrupa recursos dispersos, de modo que a ação coletiva possa se organizar na direção da solução de uma política comum. A análise em rede como método analítico buscou, sobretudo, guiar a nossa visão analítica para visualizar por meio do PDDE as relações institucionais entre a União e a Escola, que podem conduzir a novas tendências em direção à gestão compartilhada e interinstitucional que envolve o setor público estatal em todas as suas arenas educacionais e o terceiro setor, de forma a nos auxiliar no mapeamento das redes.

CAPÍTULO II

Federalismo, relações intergovernamentais e competências constitucionais: cenário de implementação do PDDE

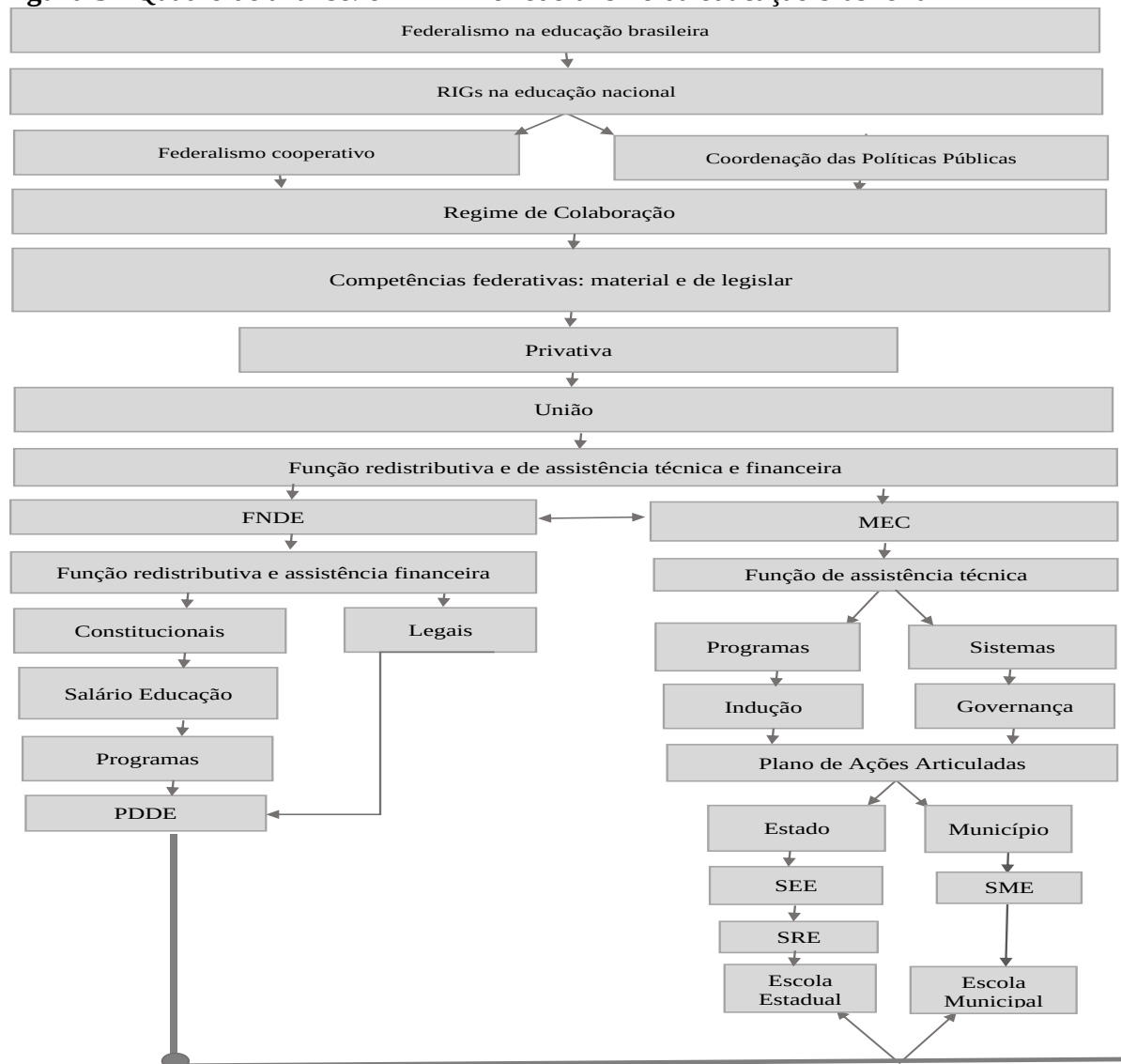
Apresentação

Este capítulo está organizado de forma a conduzir o leitor à compreensão dos meandros do PDDE na arquitetura do financiamento da educação básica, utilizando o federalismo e o financiamento da educação básica no Brasil como recurso analítico contextual. À face do exposto, o texto engloba dois objetivos: esboçar um referencial teórico que subsidie a análise das RIG induzidas pelo PDDE na gestão das escolas públicas mineiras selecionadas para a pesquisa; o outro, congruente ao primeiro, é “descrever o PDDE na dinâmica operacional do financiamento da educação no cenário federativo do Brasil”. O texto incorpora resultados de uma revisão narrativa de literatura e de análise documental sobre as categorias de análise: federalismo; RIG; redes; federalismo brasileiro; RIG na educação brasileira; federalismo cooperativo; regime de cooperação; coordenação de políticas públicas; governança; competências materiais e de legislatura; competência privativa redistributiva e supletiva da união e assistência técnica e financeira. A pesquisa documental abrangeu legislação referente às categorias analíticas, tendo como marco temporal de análise a promulgação da Constituição Federal de 1988.

O capítulo se organiza em três seções. A primeira seção aborda o termo federalismo como um conceito genérico com enfoque para o “Federalismo Moderno”, sendo um termo guarda-chuva para os demais conceitos referentes aos mecanismos que induzem as RIG como redes, cooperação, coordenação e governança. Essa abordagem nos permitirá analisar o PDDE a partir dos laços constitutivos do FNDE com UEx e de agentes burocratas – dos servidores públicos do FNDE aos servidores das escolas mineiras. Em especial, nesta seção argumenta-se sobre as RIG no federalismo moderno como ferramenta de operacionalização de um sistema de governo por meio de redes federativas. A segunda seção apresenta as singularidades do federalismo brasileiro a partir da Constituição Federal de 1988 e assinala o sistema nacional de educação básica no cenário do federalismo nacional com enfoque para os dispositivos indutores das relações intergovernamentais neste campo. A terceira discorre sobre o modelo do federalismo brasileiro – o federalismo cooperativo no sistema federal da educação, análise que caracteriza o regime de colaboração e de cooperação federativa, redes, democratização e governança como dispositivos indutores da coordenação nas relações intergovernamentais na educação brasileira. Além disso, será abordado sobre as competências materiais e de legislatura dos entes subnacionais no regime de colaboração no sistema federal de educação, com foco

para a competência privativa da União, da função redistributiva e supletiva da União como métodos de transferências financeiras aos entes federados e sobre a assistência técnica e financeira da União como meio para o exercício da sua função redistributiva e supletiva no setor educacional. A Figura 3 esquematiza os recursos analíticos deste capítulo a partir da contextualização do PDDE no federalismo brasileiro como uma delimitação analítica da investigação realizada.

Figura 3 - Quadro de análise: o PDDE no federalismo da educação brasileira



Fonte: Elaborada pela autora.

A base teórica discutida neste capítulo busca fundamentar a análise do PDDE, como uma política implementada nas escolas públicas do Brasil após a redemocratização do país. Sabe-se que as políticas públicas decididas no Brasil após a CF/1988 contam com um desenho engenhoso de coordenação horizontal e vertical e colaboração para sua implementação. Esse

desenho foi resultado de intenso processo político, uma vez que grande parte dessas políticas é matéria constitucional e/ou de legislação infraconstitucional, ou seja, várias políticas públicas foram propostas pelo Executivo Federal e submetidas ao escrutínio público e à decisão do Congresso Nacional. O desafio deste capítulo é conduzir à compreensão do PDDE como uma política pública considerando a política como processo (*politics*) no campo estudado e na sua relação com a política em geral, analisando a sua implementação compartilhada entre governos, no bojo de uma abordagem que inclui a dimensão da gestão escolar, em especial na gestão de escolas mineiras.

2.1 Federalismo moderno como laço constitutivo de instituições e de burocratas do nível de rua

Nos estudos aqui apresentados, compreende-se, com base em Elazar (1991), que o federalismo é uma forma de organização política do Estado nacional caracterizada pela dupla autonomia territorial e pela existência de dois níveis territoriais autônomos de governo: um central – o governo nacional; o outro descentralizado – os governos subnacionais. A partir disso, tem-se como fundamento o compartilhamento de poder entre os níveis de governo, os quais possuem certa autonomia para elaborar suas próprias regras, mas, ao mesmo tempo, seguem determinadas regras comuns. Nesses termos, Elazar (1991) argumenta que o federalismo, ao mesmo tempo que dissemina o poder político em nome da liberdade, também o concentra em nome da unidade. Isso incide porque a distribuição de poder é fruto de um acordo entre as partes, de uma aliança estabelecida visando manter a unidade na diversidade. Em essência, o federalismo fornece um mecanismo organizacional para alcançar um grau de unidade política dentro de uma população cuja característica demonstra diversidade territorial em relação aos aspectos geográficos, populacional, cultural e social (Harman, 1992).

Nesse modelo organizacional, os entes governamentais têm poderes únicos e concorrentes para governarem sobre o mesmo território e povo, sendo que a União governa o território nacional e seus cidadãos, enquanto as unidades subnacionais governam uma parte delimitada do território nacional com seus habitantes, com atuação dentro de um campo pactuado de competências¹⁹. O federalismo, assim conceituado no contexto da pesquisa, é o “federalismo moderno” nascido nos Estados Unidos da América em 1787, com difusão posterior pelo mundo. O federalismo contemporâneo originou-se nos Estados Unidos, modelo

¹⁹ A definição de competências neste estudo segue a definição dada por Celso Ribeiro Bastos (2001): competência são os poderes que a lei confere para que cada órgão público possa desempenhar suas atribuições específicas. Acompanha-se também a percepção de Toshio Mukai (1991) ao doutrinar que competência é a medida de poder que a Constituição ou a lei atribui ao agente público para a prática de determinados atos.

organizacional deste país que nasceu de um acordo constitucional, através de um movimento centrífugo. O Federalismo desenvolvido nos Estados Unidos remete à etimologia da palavra, que tem origem no latim *foedus* e cujo significado é pacto (Elazar, 1991), em decorrência da pactuação federativa das treze colônias inglesas, até então sob o comando da Inglaterra, que se uniram e formaram os Estados Unidos da América.

Outro aspecto importante do termo Federalismo, para análise dos dados desta pesquisa, refere-se à sua noção ampla e genérica, assinalada por Elazar (1991), como autoregra, regras compartilhadas e de relacionamentos, que abrange a organização territorial e a divisão de poder. Dentro desses marcos, o federalismo refere-se aos laços constitutivos de um povo e de suas instituições²⁰ (Harman, 1992). Quanto ao processo político de uma federação, Elazar (1991) e Agranoff (2001) compreendem que ele se dá, dentre outros aspectos, através da busca de parceria entre as partes do pacto, negociada por meio de programas e/ou políticas públicas, para gerar compromisso e consensos ou, no mínimo, preservar a integridade dos entes. Convergem para essa ideia Souza e Grin (2021) quando aludem que o sistema federal se apoia em um conjunto de técnicas da administração e de gestão pública para a colaboração dos entes federativos nos programas e políticas públicas pactuadas. A palavra federalismo, em seu sentido mais amplo, como aponta Harman (1992), refere-se à vinculação de pessoas e instituições por consentimento mútuo para um propósito específico, sem o sacrifício de suas identidades individuais. Ainda segundo esse autor, o termo federalismo também tem sido conceituado como um meio para alcançar diferentes propósitos políticos e sociais. Nesse sentido, dois propósitos particulares se destacam: um meio de unir pessoas já ligadas por laços de nacionalidade, onde as unidades políticas reunidas são vistas como parte de um todo nacional e um meio de unificar diversos povos para propósitos importantes, mas limitados, sem romper seus laços primários com seus governos existentes.

No que diz respeito à colaboração dos entes federativos, no que tange à responsabilidade de suprir as demandas de serviços, sobretudo, sociais, dos seus cidadãos no âmbito territorial e local, ela se dá por meio da separação de competências, que podem ser comuns e/ou

²⁰ O conceito de instituições adotado neste estudo fundamenta-se em Celina (2003), que traz uma definição a partir da contribuição do neoinstitucionalismo para a área de políticas públicas, “são regras formais e informais que moldam o comportamento dos atores”. De acordo com esta autora, o neoinstitucionalista, como teoria, doutrina que “não são só os indivíduos ou grupos que têm força relevante que influenciam as políticas públicas”, – mas também as regras formais e informais que regem as instituições” (Souza, 2003, p. 17). No sentido literal do termo, Instituições são padrões regularizados de interação que são conhecidos, praticados e aceitos regularmente (embora não necessariamente aprovados normativamente) por agentes sociais dados, que, em virtude dessas características, esperam continuar interagindo sob as regras e normas incorporadas (formal ou informalmente) nesses padrões. Às vezes, as instituições se tornam organizações formais; materializam-se em edifícios, carimbos, rituais, e pessoas que ocupam funções que as autorizam a “falar pela” organização (O'Donnell, 1991).

concorrentes, compartilhadas entre si, ou específicas, unitárias a cada membro. O processo de operacionalização das competências dos governos em um federalismo se dá de dois modos: por meio do “Federalismo Cooperativo”, caracterizado como divisão e compartilhamento de responsabilidades entre o sistema central e as demais unidades, onde não há uma separação rígida entre as competências definidas constitucionalmente. Com esse modo, busca-se o equilíbrio entre competências e autonomia dos entes federados definidos no pacto constitucional. A segunda maneira é por meio do “Federalismo Dual”, organização em que as responsabilidades dos membros da federação têm clara demarcação, há uma separação bem definida e rígida das competências entre o sistema central e as demais unidades (Souza; Grin, 2021).

2.1.1 Relações intergovernamentais no Federalismo moderno: operacionalização de um sistema de governo por meio de redes federativas

A inter-relação entre União, estados e municípios é um elemento primordial dentro dos regimes federativos, sendo basilar para compreensão sobre a dinâmica federativa. Seguindo a linha de raciocínio de Elazar (1991) sobre federalismo, as RIG têm a ver com as formas e os meios particulares de como se operacionaliza um sistema de governo e os meios que envolvem extensas e contínuas relações entre as esferas federal, estadual e governos locais ou qualquer combinação deles. RIG, portanto, compreendem as relações estabelecidas entre os diferentes níveis de governo dentro de uma divisão político-territorial e suas instituições. O uso do termo corresponde a um fenômeno universal que permite o entendimento das relações e inter-relações em um contexto político do federalismo. Logo, a aplicação deste termo subordinado ao uso do termo federalismo, como exposto por este autor, se torna útil para descrição e análise de políticas, onde quer que dois ou mais governos interajam no desenvolvimento e execução de políticas e programas públicos. Ao discorrer que os estudos sobre RIG possibilitam o aprofundamento de análises sobre as relações entre os diferentes níveis de governo em uma federação, Souza (2006) legitima os argumentos de Elazar (1991).

Para o campo desta análise, opta-se pela definição de RIG sob a explicitação conceitual de Wright (1978). O termo tem origem nos Estados Unidos por volta da década de 1930, com a chegada do *New Deal*, quando o governo busca articular os Estados a compartilhar planos e ideias para combater o caos econômico e social que a “Grande Depressão” havia causado no país. Assim, com base na experiência dos Estados Unidos da América, no modelo de federalismo até então dual daquele país, Wright (1978) enfatiza as relações federativas entre o governo nacional e os estados quando juntos buscaram a cooperação para resolver os problemas

comuns ao país. Nesse contexto, segundo este autor, as RIG contemplam as relações nacional-local; estadual-local, nacional-estadual-local e interlocal entre os diferentes níveis de governo e suas instituições. Isto porque, as RIG compreendem todas as combinações e trocas de relacionamentos entre todas as unidades governamentais do sistema americano. Outro atributo das RIG, revelado por este autor, consiste na variedade de funcionários públicos que tomam decisões importantes nas instituições que compõem a federação; no seu entendimento, os burocratas do governo desempenham funções diárias nos assuntos governamentais e nos aspectos inerentes à implementação de políticas públicas.

No intuito de caracterizar as RIG, Wright (1978) descreve cinco propriedades singulares inerentes a elas: i) envolvimento de todas as unidades de governo que compõem o federalismo territorial; ii) interações entre funcionários de todos os níveis de governo. Essa interação corresponde ao número e à variedade de autoridades governamentais envolvidas, que compreende os membros do Executivo, do Legislativo e do Judiciário, inclusive em termos de relações e de comportamentos humanos; iii) relações contínuas e cumulativas entre as autoridades governamentais. A terceira característica trata da regularidade das relações. Nesse caso, as relações não são pontuais, ocasionais ou apenas ratificadas em acordos rigidamente fixados por estatutos ou por decisões de tribunais, mas devem acontecer permanentemente, tanto nas relações formais quanto nas informais, no cotidiano do governo; iv) ações e atitudes das autoridades governamentais, trata da intencionalidade de cada uma das autoridades governamentais envolvidas, quer sejam as pessoas do Executivo ou do Legislativo eleitas pela população ou aquelas indicadas por estes, bem como a consciência sobre o papel desempenhado por todos os funcionários públicos; v) ênfase política no que diz respeito às questões sobre financiamento, elaboração, implementação de políticas públicas – característica que tem se tornado relevante à medida que novas relações entre os governos se estabelecem, além de novos padrões de financiamento e de oferta de serviços ao público.

A partir dessas características, esta autora elencou três modelos de RIG que tratam de diferentes tipos de interação entre os governos: i) modelo de “autoridade independente ou dual” – caracteriza-se por uma relação de total independência ou autonomia entre os diferentes níveis de governos sem necessidade, portanto, de interlocução entre si, com fronteiras distintas, separando os níveis de governo em duas esferas, na qual os governos estadual e federal possuem autonomia, estando o governo local subordinado ao estadual; ii) “autoridade inclusiva, hierárquica ou centralizada” – exemplificado quando a atuação dos governos subnacionais depende das decisões tomadas pelo governo central. Nesse caso, estados e municípios assemelham-se mais como unidades administrativas do governo central do que como entes

autônomos: o local está subordinado ao estadual, que, por sua vez, está subordinado ao federal; iii) “autoridade interdependente ou sobreposta” – este modelo é caracterizado pela relação de interdependência e de compartilhamento entre os entes, o padrão de autoridade entre os entes governamentais se encontra na barganha, ou seja, há certa autonomia e, concomitantemente, sobreposição de funções entre os três entes federados. De acordo com a análise de Oliveira e Lotta (2019, p. 446), o caso brasileiro assemelha-se ao modelo de “autoridade sobreposta”, no qual “prevalece a barganha entre os níveis de governo como padrão de autoridade, mas há uma maior intersecção entre governo federal e governos municipais, diminuindo o peso do governo estadual na relação federativa”.

Além dos aspectos que compõem a estrutura de um sistema federativo e suas características, que impactam as RIG, Abrucio e Soares (2001) defendem a ideia da existência de redes nas RIG. Nesse contexto, eles definem as redes federativas, geradoras das RIG, como “[...] instituições, políticas e práticas intergovernamentais que reforcem os laços entre os entes, sem que se percam o pluralismo e a autonomia característicos da estrutura federativa” (Abrucio; Soares, 2001, p. 48). Outro aspecto apontado por Agranoff e Radin (2014) sobre uma característica de redes intergovernamentais – e o que as diferencia – é a forma como funcionários do governo federal, governos estaduais, governos locais, universidades públicas e privadas e ONG que representam os setores sem fins lucrativos são desafiados a sentar uns com os outros na mesma mesa para discutir, explorar, negociar e resolver questões de forma interativa. Segundo aqueles dois autores, há décadas as interações intergovernamentais tendiam a ser bilaterais e focadas em transações de governo a governo ou governo-ONG. Porém, na atualidade, a abordagem em rede é claramente multilateral, colaborativa e ataca questões que transcendem as preocupações intergovernamentais bilaterais. Neste ponto, deve se reconhecer que o modelo de autoridade sobreposta de Wright se estendeu para além dos governos para incluir ONG e outras organizações do terceiro setor em RIG (Agranoff; Radin, 2014).

Segundo Abrucio (2005), as RIG ocorrem, verticalmente – no âmbito das relações estabelecidas entre União, estados e municípios – e horizontalmente – entre entes do mesmo subnível de governo (estado-estado/município-município). Ademais, pode-se afirmar, com base em Oliveira e Lotta (2019), que as relações intergovernamentais que se configuraram no Brasil tendem ao tipo denominado por “autoridade sobreposta”, com a particularidade de apresentarem maior intersecção entre governo federal e governos municipais do que do governo municipal com os estados. Entre as RIG no federalismo brasileiro há uma particularidade por ampliar significativamente a relação direta entre municípios e governo federal, diminuindo a participação dos governos estaduais nas políticas públicas vinculadas ao padrão de

relacionamento federativo (Abrucio, 2005; Oliveira; Lotta, 2019). Na próxima seção, discorre-se sobre o triplo federalismo do Brasil, abordando aspectos do federalismo no sistema nacional²¹ de educação e os mecanismos indutores das RIG entre os entes central e nacional no campo educacional.

2.2 O Federalismo Brasileiro e os dispositivos indutores das relações intergovernamentais no sistema federal de educação básica

Nesta tese, remete-se ao federalismo²² brasileiro a partir na nova ordem constitucional de 1988. Diferentemente de muitas federações, a brasileira é um sistema federal de três níveis (triplo federalismo) porque incorporou os municípios, juntamente com os estados, como partes integrantes da federação, refletindo uma longa tradição de autonomia municipal e de escasso controle dos estados sobre as questões locais. Os três níveis de governo têm seus próprios poderes Executivo e Legislativo e os níveis federal e estaduais têm cada qual seu próprio Poder Judiciário (Souza, 2017).

A redemocratização do país em meados da década de 1980, a aprovação de uma nova Constituição em 1988 e de várias emendas constitucionais, após 1996, foram os principais eventos que explicam as mudanças geradas no papel dos governos locais em suas possibilidades de geração de receita própria e como principal provedor de políticas sociais universais. Neste período, restaurar a democracia significava, entre outras questões, um compromisso de melhorar o papel do governo local, de seus recursos financeiros, bem como do empoderamento das comunidades locais (Souza, 2017). A partir dos anos de 1990, os municípios brasileiros tornaram-se na organização política do Estado, unidade federativa central para a implementação e oferta de políticas públicas, especialmente as de bem-estar social. Os governos locais se tornaram responsáveis pela prestação de cuidados básicos de saúde, educação infantil e fundamental e assistência social à população, além de funções como desenvolvimento urbano e transporte público local, por exemplo. Essas novas responsabilidades foram acompanhadas pela garantia constitucional de autonomia política, administrativa e financeira. Nesse contexto,

²¹ A educação é nacional de acordo com as diretrizes e bases nacionais (Brasil, 1988, art. 22). Contudo, Cury (2010, p. 151) destaca, como consequência do federalismo, a “existência de um sistema federal de educação que, distinto do nacional, mas sob as normas nacionais, abrange as instituições e as redes que estão sob a jurisdição direta da União”.

²² No Brasil, o federalismo teve origem no Decreto n. 1, de 15 de novembro de 1889, quando foi proclamada a República Federativa do Brasil. Ele não foi resultado de um pacto constitucional como nos Estados Unidos; ele foi criado a partir de um Estado Nacional Unitário estabelecido desde 1822, com a independência de Portugal, através de um movimento centrípeto. Atualmente, República Federativa do Brasil é composta do governo federal, a União, 27 estados, o Distrito Federal e 5.568 municípios, que também são considerados entidades federadas com poderes jurisdicionais definidos pela Constituição (Souza, 2017).

também cresceram as demandas para qualificar a gestão local no sentido de torná-las aptas a responder às suas novas funções e responsabilidades no âmbito local e nas relações intergovernamentais. Nesse modelo organizacional, a federação brasileira combina coordenação intergovernamental com autonomia subnacional, sobretudo no reconhecimento dos municípios como entes federados, algo raro nos países federativos, como afirmam Souza e Grin (2021).

Outro aspecto inerente ao federalismo brasileiro, relacionado às suas competências comuns educacionais, apontado por Farenzena e Marchand (2013), como previsto no marco legal do Brasil, é o “federalismo cooperativo”, singularizado pela ação conjunta entre os três níveis de governo, a autonomia desses níveis e o poder de autofinanciamento da União, estados e municípios. De acordo com as duas autoras, este tipo de federalismo cooperativo se afirma na política nacional, quando ele se embasa na cooperação entre os entes federados e na colaboração entre os sistemas de ensino para que a educação²³ básica tenha os melhores resultados, no denominado “regime de colaboração”. A CF/1988 optou por um federalismo cooperativo sob a denominação de regime articulado de colaboração recíproca, descentralizado, com competências materiais e administrativas de legislar em funções privativas, comuns e concorrentes entre os entes federativos (Cury, 2010). Ao contemplar o termo denominado “competência comum”, no artigo 23 da CF/1988, de acordo com Mukai (1991), os constituintes deixaram claro que nas ações ali referidas, todos os níveis de governo deverão pautá-las sob a filosofia da cooperação, posto que o parágrafo único do artigo 23 prevê que uma lei complementar fixará normas para a cooperação entre a União, estados, Distrito Federal e municípios, visando ao equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.

A competência comum, sobretudo e explicitamente, destina-se a servir de instrumento jurídico para a concretização efetiva do federalismo cooperativo no território nacional. Em síntese, o federalismo brasileiro se caracteriza pela sua origem no movimento centrípeto, que se operacionaliza através de competências materiais e de legislatura – no modelo de federalismo cooperativo, com aspectos assimétricos, sendo um modelo constitucional que prevê a descentralização do poder em vários centros autônomos coordenados por um poder central que é o responsável pelo exercício da soberania no plano internacional.

²³ A educação brasileira compreende dois níveis: educação básica e educação superior. A educação básica é composta das seguintes etapas: i) educação infantil (para crianças de zero a cinco anos de idade); ii) ensino fundamental (destinado às crianças, a partir dos seis anos de idade); iii) ensino médio, para os concluintes do ensino fundamental (Brasil, 1996). Os estudos contidos neste texto se atêm ao nível da educação básica.

A CF/1988 e a LDB/1996 (Lei n. 9.394/1996) dispõem sobre a distribuição de responsabilidades governamentais em relação à educação brasileira, detalhando competências a cada um dos entes nacionais, em diferentes dimensões da atuação das esferas de governo – como organização, oferta, financiamento, normatização e planejamento. Para cada esfera foram definidas, no marco constitucional-legal, competências que combinam autonomia, complementaridade e coordenação (Farenzena; Marchand, 2013). Inicialmente, este texto focaliza as competências previstas na Constituição, tendo em vista o caráter do estudo no campo do federalismo nacional, pois entende-se que a análise das políticas públicas da educação brasileira deve considerar as implicações que a organização federativa tem sobre elas. Sendo assim, após apresentar, brevemente, esse macrocenário constitucional da educação no federalismo brasileiro, apresentam-se algumas de suas especificidades no campo educacional.

2.3 O Federalismo Cooperativo com seus dispositivos indutores das RIG: modelo de federalismo no sistema federal educacional brasileiro

Como induz Mukai (1991, p. 89), no federalismo cooperativo “os níveis de Governo não se digladiam pelas suas competências, mas se unem para cada qual atuar dentro de suas atribuições e dar conta das necessidades dos administrados”. No Brasil, cabe privativamente à União organizar, manter e financiar a rede pública federal de ensino e assistir técnica e financeiramente os governos subnacionais. A prestação de assistência financeira e técnica pela União aos estados e municípios deve garantir equalização de oportunidades e padrão mínimo de qualidade de ensino, para que, assim, a União desempenhe o papel redistributivo e supletivo em matéria educacional que lhe é atribuído pela Constituição e pela LDB (Brasil, 1988, 1996).

A Constituição Federal, no seu Capítulo III, estabelece o norte²⁴ da organização e da estrutura do sistema educacional brasileiro, com ênfase neste estudo para educação básica. No que se refere à compreensão da educação nacional no federalismo nacional, ela tem como principal característica a institucionalização da “colaboração federativa” ou “regime de colaboração” entre os entes federados (Brasil, 1988, artigos 23 e 211). Como sistematizado nos estudos de Farenzena e Marchand (2013), no campo executivo e administrativo da ação pública,

²⁴ No artigo 205, a CF/1988 define a educação como bem jurídico, apoiando seu papel fundamental no desenvolvimento nacional e no seu potencial na construção de uma sociedade justa e solidária; no artigo 206, institui os princípios para o ensino; no 207, delibera sobre as formas de oferta, acesso e permanência; no 209, considera a oferta da educação na rede privada; no artigo 210, estabelece as diretrizes gerais para definição de conteúdos curriculares; do 211 ao 213, norteia a organização e o financiamento – os recursos e meios – a serem adotados para garantia de direito aos cidadãos de todo o território nacional; no 214, estabelece aspectos relacionados ao sistema nacional de educação a partir do Plano Nacional de Educação - PNE (Brasil, 1988, Capítulo III, Seção I, artigos 205-214).

como posto no ordenamento jurídico brasileiro, o formato de “competências comuns” das esferas governamentais na oferta educacional, a partir do Federalismo do tipo Cooperativo, estabelece três tipos de procedimentos geradores de participação e auxílio entre elas: i) a “cooperação federativa”; ii) a “coordenação federativa”; e iii) o “regime de colaboração”.

Com o propósito de elucidar o modelo de “Federalismo Cooperativo” no desenho político da educação na federação brasileira, definem-se três procedimentos de cooperação com base nos estudos dessas autoras. O primeiro, denominado de “Cooperação federativa”, significa tomada de decisão e se concretiza de forma conjunta entre os entes federados, assim como pressupõe o ordenamento jurídico constitucional para o exercício das “competências comuns” aos três níveis de governo. O segundo procedimento próprio para o exercício das “competências comuns” das esferas governamentais é a “coordenação federativa”, que tem como objetivo a busca de resultados educacionais a partir do governo central, apesar da autonomia dos entes federados. A “coordenação federativa” representa a participação dos três níveis de governo nas políticas públicas descentralizadas pelo governo central aos demais membros da federação. O terceiro é o “regime²⁵ de colaboração” – significa a existência de um sistema político que pauta a educação nacional a partir de um conjunto de colaboradores, uma coparticipação entre os entes subnacionais, procedimento inerente ao “Federalismo Cooperativo” específico da educação brasileira, constitucionalizado no ordenamento jurídico.

O uso dos termos “cooperação” e “coordenação” como recursos analíticos neste estudo pautou-se nas diferenças cruciais entre esses dois conceitos, sendo a principal diferença o “caráter voluntário” da cooperação, responsável pelas relações intergovernamentais²⁶ e o “caráter hierárquico” e de “governança” inerentes à coordenação – agente das relações intragovernamentais²⁷ e das intergovernamentais. Nesta linha de raciocínio, no caso federativo do Brasil, a coordenação é peculiar às “relações intragovernamentais”, situação em que ocorre a coordenação horizontal, e a cooperação, típica das “relações intergovernamentais”, ponto de ocorrência da coordenação vertical (Abrucio, 2005a). Não obstante, ambos os conceitos podem ser aplicados na análise das políticas públicas no Brasil. Isto sucede porque a CF/1988 delegou ao Executivo Federal o desenho de inúmeras políticas, o que pressupõe sua coordenação pelo Governo Federal. Por essas razões, as palavras coordenação e cooperação são usadas sem

²⁵ Farenzena e Marchand (2013) entendem que a palavra “regime” significa método ou sistema político pelo qual se rege uma administração ou uma nação, ação de reger (governar, administrar), enquanto a palavra “colaboração” significa ação ou efeito de colaborar (trabalhar com o outro, cooperar), ajudar.

²⁶ Etimologia do prefixo “inter” – do latim *inter*, 'entre'.

²⁷ Etimologia do prefixo “intra” deriva do latim *intra*, que significa próximo ao centro e expressa a ideia do processo de colocar algo dentro. A relação intragovernamental, no território das pesquisas empíricas, é um tema, ainda, pouco explorado (Souza, 2018).

distinção em muitos estudos e análises; todavia, neste estudo prima-se em ressaltar suas diferenças. No federalismo brasileiro, portanto, como dispõem as normas jurídicas, o Governo Federal tem a capacidade de formular políticas que afetam os interesses e recursos das demais esferas subnacionais (Farenzena; Marchand, 2013; Souza, 2018).

Nas próximas subseções, discorre-se, mais especificamente, sobre o processo do Federalismo Cooperativo que se materializa na educação nacional brasileira por meio do “regime de colaboração”, da “cooperação federativa” e da “coordenação de políticas públicas” com suas distintas modalidades e com seus instrumentos de coordenação e cooperação intergovernamental na implementação de políticas públicas, a partir das relações entre os três níveis de governo (Farenzena; Marchand, 2013; Souza, 2018).

2.3.1 Regime de Colaboração, Cooperação e Coordenação Federativa: dispositivos indutores das RIG na educação brasileira

Para Farenzena e Marchand (2013), o “regime de colaboração”, além de impor uma gestão associada dos serviços para a execução das competências comuns na educação no âmbito nacional, abrange aspectos mais gerais da política educacional. Nesse sentido, o termo pode ser entendido como um modo de governar, administrar de forma cooperativa, ou seja, União, estados e municípios, componentes da República Federativa do Brasil, atuam conjuntamente no sentido de colaborar entre si para administrar a oferta da educação e, assim, garantir o direito à educação. Tendo como pressupostos as definições dos procedimentos metodológicos no ordenamento jurídico brasileiro que auxiliam os entes governamentais no exercício das competências comuns na garantia da educação básica, a “cooperação federativa” adquire uma definição mais ampla devido ao seu objetivo de equilibrar o desenvolvimento da educação no âmbito nacional e por ensejar que a competência comum das esferas de governo seja regulamentada pelas esferas governamentais. Isto porque a cooperação federativa se fundamenta no que prescreve o parágrafo único do artigo 23 da CF/1988: “Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional” (Brasil, 1988, artigo 23, parágrafo único).

Desse modo, ao posicionar a LDB/1996, a partir dos ditames do artigo 23 da CF/1988, e analisá-la sob o ângulo de lei complementar à CF/1988, nota-se que o uso do termo “regime de colaboração” na LDB/1996, assim como na CF/1988, denota o sentido de compartilhamento de ações e funções entre os sistemas/redes de ensino, ensejando aquilo que é comum no desenvolvimento da educação no âmbito nacional. No aspecto geral da organização da

educação nacional, o artigo 8º da LDB/1996 determina que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão, em “regime de colaboração”, os respectivos sistemas de ensino. A partir disso, no artigo 9º, 10 e 11, a LDB/1996 define as ações educacionais específicas para cada ente e as compartilhadas entre si. Esse enfoque nos permite discorrer sobre as competências previstas na LDB a serem executadas por cada ente federado em “regime de colaboração”, e/ou em forma de colaboração, e/ou de forma integrada com os demais. No artigo 9º, estão relacionadas as competências a serem executadas pela União em “regime de colaboração” com os demais entes subnacionais, a saber: i) elaborar o Plano Nacional de Educação; ii) estabelecer competências e diretrizes para a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio; iii) estabelecer diretrizes e procedimentos para identificação, cadastramento e atendimento, na educação básica, de alunos com altas habilidades ou superdotação; iv) assegurar processo nacional de avaliação do rendimento escolar nos ensinos fundamental e médio. No artigo 10, são definidas as competências dos Estados em “forma de colaboração” com os municípios: i) definir forma de colaboração com os municípios na oferta do ensino fundamental; ii) elaborar e executar políticas e planos educacionais, em consonância com as diretrizes e os planos nacionais de educação, integrando e coordenando as suas ações e as dos seus Municípios. No artigo 11, incumbe-se aos municípios “integrar” sua competência de organizar, manter e desenvolver os órgãos e as instituições oficiais dos seus sistemas de ensino às políticas e planos educacionais da União e dos Estados (Brasil, 1996). Com base nessa análise, o termo “regime de colaboração” é empregado na CF/1988 e na LDB/1996, com o sentido de predizer o exercício de competências comuns no campo educacional de forma articulada, coordenada e institucionalizada entre entes federados para garantir o direito à Educação Básica no âmbito nacional, com vistas a colaborar, cooperar e integrar as ações que organizam a educação no território nacional.

No regime de colaboração e de cooperação, os governos das distintas esferas se responsabilizam conjuntamente pela oferta do ensino e pelos estudantes daquele território e não apenas por suas redes educacionais específicas. De todo modo, porém, no contexto de falta de uma regulamentação federativa da cooperação e do “regime de colaboração”, o que se tem hoje no país são políticas e ações que estabelecem formas de colaboração, algumas delas presididas pela “coordenação” e outras pela “cooperação federativa” ou por ambas, ou ainda pela integração (Farenzena; Marchand, 2013). Na perspectiva formal, em países federados, onde políticas públicas são partilhadas entre os níveis de governo, de acordo com as duas autoras, a cooperação consiste em um conceito adequado para tratar essa partilha, dada a autonomia

constitucional dos entes da Federação, o que pressupõe o uso da palavra “cooperação” no texto constitucional.

Outro aspecto importante a considerar neste capítulo teórico para análise das RIG induzidas pelo PDDE na gestão escolar, quanto ao termo “regime de colaboração”, tem a ver com uma análise de Abicalil (2014), quando ele menciona que, no texto da CF e da LDB, o termo se refere à relação entre sistemas de ensino, o que “gera formas distintas de relação institucional, ora por convênios, ora por adesão a programas, ora por pactos ou acordos, ora por determinação legal” (Abicalil, 2014, p. 253).

Dada a estrutura federativa do Brasil e a constitucionalização do modelo de cooperação federativa, torna-se fundamental para análise das políticas públicas um olhar atento para a operacionalização da coordenação das políticas de governo. Lotta (2014) identifica uma definição de coordenação federativa que se associa com a análise deste estudo. Segundo ela, coordenação pode ser “definida como o processo de criação ou utilização de regras de decisão pelas quais diferentes atores se ocupam coletivamente de um mesmo campo” (Lotta, 2014, p. 5), e acrescenta que, no caso das políticas sociais brasileiras, incluído a educação, como mostra seus estudos, a “coordenação federativa” se concretiza com a União (MEC e FNDE), normatizando-as e financiando-as e, na maioria das vezes, os governos estaduais e municipais implementando as ações. No geral, o assunto desta subseção fundamenta-se nos estudos de Souza (2018). Esta autora define o termo “coordenação de políticas públicas”, com base na Administração Pública, como um instrumento que busca garantir um melhor desempenho do governo, provendo coerência às políticas, direção estratégica e foco nos resultados, sendo associado ao conceito de “cooperação”, embora distintos. De acordo com Lotta (2014), assim como argumenta Abrucio (2005b), a “cooperação é uma ação discricionária e voluntária dos indivíduos para um trabalho conjunto visando ao benefício mútuo” (*apud* Souza, 2018, p. 16). A diferenciação entre os termos cooperação e coordenação, segundo aquela autora, é importante dada a estrutura federativa do Brasil e o modelo de cooperação entre os entes federados. A “coordenação” se desdobra em dois momentos da política pública: o da formulação e o da sua implementação – diferenciações conceituais imprescindíveis para o caminho analítico desta tese.

A “coordenação na formulação de políticas públicas” significa um estágio em que governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações. Esse procedimento do “Federalismo cooperativo” consiste em uma compreensão

completa dos interesses, recursos e das percepções dos *stakeholders*²⁸, ou daqueles que têm legitimidade para tomar parte tanto na decisão como na implementação das políticas. Na análise de Souza (2018), para se ter clareza sobre a aplicação do conceito de coordenação na sua plenitude é indispensável “considerar que o Estado e os governos, hoje, já estão longe do Estado hierarquizado que adveio da construção do Estado-nação” (Souza, 2018, p. 8). Ou seja, a solução dos constantes problemas identificados pelos diferentes *stakeholders* em relação às políticas públicas não estaria apenas no uso de informações hierarquizadas no âmbito da formulação da política, mas também nos desafios de coordenação entre os atores e as organizações que as formulam e implementam. Nessa linha de raciocínio, para maior clareza do entendimento sobre a “coordenação de políticas públicas”, define-se o termo implementação como o cumprimento de decisões sobre uma política pública aprovada através de legislação ou de decisão das cortes (Souza, 2018). Na etapa da implementação de uma política, a coordenação é mais restrita ao campo dos governos e de suas burocracias, quando demanda dois tipos de coordenação: a vertical e a horizontal.

A coordenação vertical ocorre quando diferentes níveis de governo participam da política: por exemplo, a União com os entes federados e os estados com os municípios. Ela remete ao tema do federalismo e das RIG, porque em países federais que contam com dois ou mais níveis de governo com autonomia constitucional, a implementação de políticas públicas²⁹ tende a ser fragmentada. Neste texto, destaca-se a abordagem *bottom-up* (de baixo para cima), em que a implementação consiste na solução de problemas do dia a dia por meio de decisões tomadas pelos “burocratas do nível de rua” (*street-level bureaucrats*), expressão cunhada por Lipsky em 1971. Os burocratas locais, servidores públicos, na sua maioria, são os principais atores da implementação e são eles que fazem as negociações entre as redes de implementadores e entre essas e o público-alvo. A coordenação das políticas públicas tem como objetivo conseguir que as decisões e os objetivos governamentais guiem efetivamente o processo de implementação das políticas, requerendo ação conjunta de múltiplas agências.

²⁸ Conforme denominado por Freeman (1984), são qualquer indivíduo ou grupo que pode afetar ou ser afetado no processo de alcançar os objetivos de uma dada organização. Variam em seu significado e no impacto sobre o processo de gestão estratégica, sendo esta empregada como um fundo teórico para investigar as relações entre uma dada organização (pública ou privada) e seu ambiente. Os atores envolvidos exercem influência no processo de formulação de políticas públicas (Santana, 2018).

²⁹ Quanto às políticas públicas, neste estudo, busca-se direcionar a análise para o *locus* em que as arenas de interesses se evidenciam, onde os embates sobre diferentes preferências ou ideias se desenvolvem. Pois, os governos, ainda que, diante de distintas definições de políticas públicas, admitem, em geral, uma visão holística do tema, numa perspectiva de que o todo é mais importante do que a soma das partes e que indivíduos, instituições, interações e ideologia contam, mesmo que existam diferenças sobre a importância relativa desses fatores (Souza, 2017).

Como relata Souza (2018), o cientista político que se aplicou a desenvolver a coordenação vertical na perspectiva das RIG foi Deil Wright, no seu livro *Understanding Intergovernmental Relations*, publicado pela primeira vez em 1978. De acordo com os seus estudos, a coordenação vertical também remete às teorias sobre federalismo. Nas palavras de Elazar (1964, p. 279, tradução de Souza, 2018), “o federalismo cooperativo pode ser definido como a partilha de responsabilidades entre o governo federal e os estaduais em uma dada função e o federalismo dual como a divisão de funções entre governos de esferas diferentes, assim como de suas estruturas”. Poucas vezes, em uma federação, o desenho da coordenação vertical de políticas é matéria da Constituição ou de leis infraconstitucionais. No caso do Brasil, por exemplo, há a constitucionalização da coordenação de políticas.

Wright (1978 *apud* Souza, 2018) mapeou três tipos de coordenação vertical: i) autoridade coordenada – ocorre quando há uma clara separação das relações e das fronteiras entre os níveis de governo; ii) autoridade inclusiva – quando prevalece a hierarquia entre níveis de governo, com ênfase predominante do governo nacional; iii) modelo de autoridade sobreposta (*overlapping authority*), que constitui a sobreposição simultânea entre os níveis de governo. Neste terceiro tipo de coordenação vertical, a autonomia de cada esfera é limitada, assim como seu poder e influência sobre as demais, e tem as seguintes características: poder limitado e disperso; áreas de autonomia dispersas e incertas; alto grau de interdependência; competição e cooperação simultâneas; relações baseadas em barganhas e negociações; negociações como estratégia para firmar acordos.

2.3.1.1 Redes, democratização e governança: dispositivos indutores da coordenação federativa da educação brasileira

A coordenação vertical remete ao tema das RIG, assim como a cooperação, ou seja, as RIG incluem aquelas relações que se estabelecem entre os diferentes níveis de governo para a produção ou implementação de políticas. Uma das principais atualizações do modelo de coordenação vertical de “autoridade sobreposta” derivou da incorporação do conceito de “redes” nas análises sobre políticas públicas e de sua coordenação. Na nossa análise conceitual incorporamos a noção de redes ao processo de coordenação com base em Souza (2018), que propõe uma definição do termo sustentada em O’Toole (1997): redes são estruturas interdependentes que envolvem múltiplas organizações ou partes delas e na qual uma unidade não é formalmente subordinada à outra. Segundo essa autora, o conceito de redes decorre tanto da expansão de programas intergovernamentais como da possibilidade de capturar as atividades desempenhadas pelos múltiplos atores que compõem as redes.

Outra definição de redes que corrobora os estudos de Souza (2018) é encontrada em Castells (1999). Este autor define rede como um conjunto de nós interconectados. Na prática, para Castells a definição de um nó depende do tipo de redes concretas das quais queremos falar. Para facilitar a compreensão, ele cita alguns exemplos de redes em seu livro, como mercado de bolsas de valores e suas centrais de serviços; conselhos nacionais de ministros e comissários da rede política que governa um país; campos de coca e de papoula; laboratórios clandestinos; pistas de aterrissagem secretas; gangues de rua e instituições financeiras para lavagem de dinheiro da rede de tráfico de drogas. Enfim, redes são estruturas abertas com capacidade de expansão ilimitada, sempre integrando novos nós, desde que consigam se comunicar dentro da rede com códigos de valores e objetivos comuns. Em seus estudos, Castells destaca diversas áreas para a qual uma análise da estrutura em Redes pode ser apropriada. Destacamos aqui a área de políticas públicas, possível sempre que se tratar de uma política destinada ao processamento instantâneo de novos valores e humores públicos e para uma organização que vise à suplantação do espaço e invalidação do tempo (Castells, 1999).

A perspectiva de redes nas políticas públicas, em especial nas políticas públicas educacionais, é um enfoque da administração pública brasileira. Nessa abordagem, cada política pública possui seu próprio conjunto de atores, estrutura-se por meio de seus próprios canais institucionalizados e adota uma dinâmica distinta. A existência de uma arena de políticas públicas demanda que os governos construam relações de interdependência funcional entre diferentes atores em diferentes instituições, a fim de promover o intercâmbio de recursos com base numa visão de complementaridade de interesse e confiança, o que deve ser fundamentado em comunicação objetiva, clara e fluida.

Outro aspecto considerado por Souza (2018) para o entendimento sobre coordenação das políticas públicas diz respeito à redemocratização do Brasil. Uma vez que a democracia inclui participação da sociedade na elaboração das políticas públicas, os defensores das reformas participativas acreditam que a eficiência dos governos e sua capacidade de coordenação aumentam com o empoderamento dos burocratas de nível médio e de “rua”, associados aos beneficiários das políticas, em contraste com o New Public Management, que enfatizava a superioridade dos *top managers*, ou gestores.

A governança é uma outra possibilidade de coordenação apontada por Souza (2018). Governança como modo de coordenação foi incorporada nas últimas décadas às políticas públicas. Segundo essa autora, há inúmeros conceitos de governança, mas nos seus estudos e nestes aqui proposto adota-se o de Jessop (1998, p. 1): “governança refere-se a qualquer modo de coordenação de atividades interdependentes”. O termo designa um “método de coordenação

social que não pressupõe a autonomia, e muito menos a soberania, da autoridade governamental, mas a interação de uma pluralidade de atores que não necessariamente compõem o Estado ou o setor público” (Souza, 2018, p. 35). A governança como coordenação busca superar mecanismos considerados tradicionais, como o mercado ou a hierarquia.

Frey (2004) e Frey, Penna e Czajkowski Jr. (2012) argumentam que o Estado está sendo desafiado a encontrar novas formas de gerenciar sua missão, sobretudo no sentido de promover uma gestão pública mais participativa e democrática. Segundo esses autores, as medidas de gestão tendem a fazer o Estado a nortear a sua ação, em relação às políticas públicas, não mais a partir de uma noção “puramente tecnocrática e autoritária”, passando a ampliar os processos participativos para estimular uma prática de permanente interação com os cidadãos e suas representações organizacionais. Nesse aspecto, a “governança” deve ser entendida como uma tentativa do Estado de romper com os modelos tradicionais de gestão, incluindo novos atores, representantes da iniciativa privada e da sociedade civil, bem como do próprio cidadão no processo de elaboração e implementação de políticas públicas. Nesse sentido, Frey, Penna e Czajkowski Jr. (2012, p. 19 *apud* Fischer *et al.*, 1997, p.19) “governança’ é um conceito plural, que compreende a relação entre os agentes envolvidos, a construção de espaços de negociação e os vários papéis desempenhados pelos agentes no processo”.

Com base nesses autores, a noção de governança como perspectiva analítica das relações centro-escola suscitadas pelo PDDE na gestão democrática de escolas públicas pode ser útil por caracterizar situações na gestão pública nas quais atores públicos e privados – neste caso, todas as instituições mais as UEx – estão envolvidos e o Estado pode ser considerado como mais um elemento, sempre peculiar, de um jogo que se tornou coletivo. A definição de governança nas Ciências Sociais complementa o aporte teórico do uso desse conceito, pois o tema governança origina-se das reflexões sobre os fracassos do governo, os fracassos das políticas públicas clássicas e o reconhecimento da proliferação de novas formas de troca e organização. Assim, com base na sociologia das organizações e redes e na economia política comparada, que se concentra mais em instituições e mercados, esta questão passa a se concentrar em formas horizontais de interação entre atores; interdependências; empoderamento de setores e redes em relação ao Estado; processos de coordenação de atores políticos e sociais; formas renovadas de negociação, restrições e incentivos – esse é o propósito da governança. Figuradamente, o termo refere-se à ideia de leme, orientação de conduta. Por fim, a governança é um processo de coordenação de atores, grupos sociais, instituições para atingir objetivos discutidos e definidos coletivamente. Neste quadro, a governança complementa o Estado, que não desaparece nessa rede de atores (Lascoumes; Le Galès, 2012). Pelo contrário, Pinson (2015, p. 505) corrobora

que “a governança não mostra um Estado enfraquecido, mas um Estado que redefiniu sua relação com a sociedade e o território sem ter abandonado a perspectiva de racionalização”. A noção de governança propõe-se a compreender as nuances do governo de acordo com os movimentos, as interações e mudanças que ali ocorrem, pois se acredita que essa seja uma forma mais coerente de se estudar seus mecanismos, diferentemente de noções como as lógicas hierárquicas e de mercado. Isso se deve ao fato de que o Estado está cada vez mais diferenciado e se desenha como um emaranhado de agências, organizações, regras flexíveis, negociações com atores cada vez mais numerosos. Como a ação pública se caracteriza pela acomodação de um imbricado aleatório de redes, de uma multiplicação de atores, de finalidades múltiplas, de heterogeneidade, de transversalidade de problemas, de mudanças de escalas dos territórios de referência, surge a governança coordenando políticas públicas menos hierarquizadas, menos organizadas em setores delimitados ou estruturas rígidas, ou por grupos sob o risco de negar o jogo de interesses sociais e de mascarar as relações de poder (Lascoumes; Le Galès, 2012). A perspectiva de governança democrática nos estudos propostos se torna uma abordagem conceitual que reconhece a diversificação dos mecanismos de coordenação entre os entes intergovernamentais e em ambientes complexos como as escolas públicas, sobretudo na perspectiva do PDDE, como mecanismo de transferência de recursos da união diretamente para as escolas e como instrumento de autogestão escolar. Se o PDDE, como política pública, envolve a conexão entre diversos atores que perpassam fronteiras organizacionais (e territoriais), o conceito de governança pode contribuir para entender esses processos.

A coordenação horizontal, por sua vez, ocorre entre organizações que compõem o mesmo nível de governo, como as relações entre os ministérios do governo federal, ou entre as diferentes secretarias estaduais. Wright (1997) e Celina Souza (2018) discorrem que nas RIG, seja em países federais ou unitários, os conflitos de coordenação e de cooperação existem de forma simultânea e são inerentes às relações intergovernamentais. Em ambos os tipos, o papel das burocracias e das regras que formatam a formulação e a execução da política é saliente. A coordenação de políticas públicas é requerida entre organizações e atores políticos e burocráticos que compõem o mesmo nível de governo (coordenação horizontal) ou que compõem diferentes níveis de governo (coordenação vertical). No sentido da coordenação, esses atores e essas agências jogam papéis diferentes nas distintas fases da mesma política pública. Souza (2018) aponta que a coordenação horizontal, ainda um objeto em construção, ocorre entre uma instância de governo e as demais instâncias do mesmo nível de governo, todas usufruindo igual status formal de poder e autoridade, mas uma delas, ou um núcleo restrito, decide sobre o mérito dos programas e arbitra conflitos por delegação do chefe de governo. De

acordo com os estudos de Souza (2018), norteados por Peters (1998), em geral não se tem clareza sobre o que a coordenação horizontal significa. Peters, estudado por Souza (2018), sugere que a coordenação horizontal se refere à necessidade de que as organizações públicas e privadas que provêm serviços trabalhem conjuntamente para não haver duplicação ou lacunas na provisão do serviço. A capacidade de comando do Executivo, também chamada de “coordenação horizontal” ou “intragovernamental”, é, no território das pesquisas empíricas, um tema ainda pouco explorado.

Contudo, Souza (2018) estimula a realização de pesquisas sobre a capacidade de coordenação horizontal, pois ela se torna relevante pelo aumento das demandas que ultrapassam os limites setoriais das políticas públicas, pelo crescimento da participação dos governos nas esferas econômica e, sobretudo, na social e, nos países democráticos, como o Brasil, pelas pressões e demandas de diferentes grupos. A coordenação horizontal decorre da premissa de que os governos são, por natureza, multiorganizacionais (Bouckaert *et al.*, 2010 *apud* Souza, 2017, p. 31). Esses autores buscam operacionalizar o conceito de coordenação ao propor que a coordenação horizontal seja considerada como um processo e como instrumentos e mecanismos que visam operacionalizar a confluência, voluntária ou forçada, de atividades e esforços das organizações do setor público. Esses mecanismos são utilizados para criar maior coerência, reduzir duplicações, lacunas e contradições no interior da mesma política ou entre diferentes políticas, assim como na sua implementação e gestão.

No Brasil, a partir de 1995, o governo federal adotou medidas para tentar melhorar a coordenação federativa. Essa iniciativa foi resultado de uma variedade de fatores, entre eles a crise fiscal dos estados brasileiros e a necessidade de coordenar o repasse de funções aos municípios. A política educacional corrobora a ideia de que o governo federal passou a ter um papel de coordenador na Federação brasileira a partir daquele ano. Houve mudanças na redistribuição de recursos com o Fundo de Manutenção e de Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb); nas transferências federais, que antes eram realizadas de maneira clientelista e passaram a ser baseadas em determinados critérios como o PDDE, que passou a descentralizar os recursos às escolas; na regulamentação federal e na formulação de diretrizes nacionais, com a LDB e o PNE; nos sistemas de avaliação e informação, por meio do Sistema de Avaliação (Abrucio, 2005b). Pela arquitetura da implementação das políticas públicas no Brasil, Souza (2018) infere que a “coordenação híbrida” pode ser a que melhor responda ao formato de coordenação legitimado no Brasil. Segundo a autora, “existe um complexo sistema de regras e de controle na esfera federal, ao

mesmo tempo em que, em algumas políticas, a coordenação e a articulação entre os provedores da política e seus usuários é feita pelos “burocratas do nível de rua” (Souza, 2018, p. 54).

2.3.2 As competências constitucionais dos entes subnacionais no “regime de colaboração” no federalismo cooperativo em matéria educacional

O “regime de colaboração” – materialização conjunta de cooperação mútua, no sistema federativo da educação instituído pela Constituição – pode ser compreendido como a expressão do “federalismo cooperativo” brasileiro consagrado no ordenamento constitucional-legal do país (Cury, 2010; Farenzena; Marchand, 2013). Esse regime se efetiva na divisão ou ação comum entre as competências materiais e legislativas de cada ente federado, sendo que a execução das competências materiais fica concentrada nos Estados, Distrito Federal e Municípios, entretanto o financiamento dos programas educacionais, no nível nacional, se dá pelo incentivo federal. As atribuições legislativas, por sua vez, são concentradas, de forma privativa, no âmbito federal, artigo 22 da CF/1988, mas também não são de sua completa exclusividade, artigos 24, 30 e 214 da CF/1988.

Nos próximos parágrafos aprofunda-se um pouco mais sobre as competências legislativas e materiais dos entes federados, no sentido de compreender como se dá o “federalismo cooperativo” no campo educacional, como estabelecido pela CF/1988. Desse modo, as “competências federativas materiais e de legislatura” como recursos analíticos deste estudo serão descritas com enfoque em duas de suas propriedades: a referente ao poder e a relacionada às atribuições decorrentes do exercício do poder, ambas outorgadas constitucionalmente aos três níveis de governo em diferentes dimensões.

Quanto à propriedade que se relaciona ao poder, emprega-se neste estudo a definição de Bastos (2001), no qual competência significa os poderes que a lei confere a cada um dos entes com a finalidade de desempenharem suas atribuições específicas. Agora, em relação à segunda propriedade, também importante de ser considerada na análise da dinâmica do federalismo brasileiro no campo da educação é a divisão das atribuições e organização constitucional a partir do significado de competências discorrido por Toshio Mukai (1991), na qual ela significa a medida de poder que a Constituição ou a lei atribui ao agente público para a prática de determinados atos. Como afirma Souza e Grin (2021), a CF/1988 atribui ao nível central um conjunto de atividades para propor normas de políticas públicas que afetam a autonomia municipal. Por esta razão, nesta seção destacam-se as competências privativas, comuns e concorrentes, sob dois aspectos: o da distribuição de poderes e o das atribuições. Ou seja, um enfoque na divisão administrativa de responsabilidades, entre os três níveis de governo, na

garantia do direito à educação aos cidadãos brasileiros e na capacidade de legislar sobre os aspectos educacionais de interesse nacional, arcabouço condutor da coordenação intergovernamental.

A partir desse entendimento conceitual, os poderes – competências materiais e legislativas, no âmbito do regime de colaboração da educação nacional, como prevê a Constituição – dividem-se em três tipos de competências: i) privativa; ii) comuns; e iii) concorrentes. Acerca da competência comum, que marca o regime de colaboração na CF/1988, mecanismos de atuação acordada entre os entes da federação se dão no campo das provisões materiais, a saber: no artigo 23 - “É **competência comum** da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: [...] proporcionar os meios de acesso [...] à educação [...]”; no artigo 211 - “A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em **regime de colaboração** seus sistemas de ensino”, assim como artigo 214, quando determina - “A lei estabelecerá o plano nacional de educação [...], com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em **regime de colaboração** e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino [...]” (Brasil, 1988, grifos nossos).

No que concerne à **competência privativa**, com base na CF/1988, ela é de exclusividade da União – poder central. O inciso XXIV do artigo 22 da Carta Magna define os poderes legislativos exclusivos da esfera federal com poder privativo da União de legislar sobre as “diretrizes e bases da educação nacional” (Brasil, 1988), embora no parágrafo único daquele artigo determine que uma lei complementar poderá autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas da educação. Todavia, segundo a lógica dos estudos de Souza e Grin (2021), a simetria das leis federais na federação nacional não permite que municípios e estados as descumpram, de forma que os poderes residuais dessa esfera de governo são praticamente inexistentes. Nesse sentido, entende-se, como Souza (2002, p. 433), que “Nos países federais como o Brasil, a principal questão sobre a qual o estudo das RIGs se baseia diz respeito a como as esferas governamentais se articulam para resolver problemas comuns [...]”.

No campo da materialidade das competências dos entes federados na CF/1988, o termo “Competência comum”, expresso no artigo 23, significa a capacidade na qual se atribui a todos os entes federativos a execução de uma relação de atividades ou serviços, ou seja, é um dispositivo que define a competência material ou administrativa dos três níveis de governo. O artigo 23 veio, pela primeira vez na história do constitucionalismo brasileiro, contemplar, a título geral, o que denominou competência comum da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios. Com este tipo de competência, o constituinte desejou que ela fosse um

instrumento de ordem constitucional destinado a dar efetividade ao federalismo cooperativo, posto que o parágrafo único do artigo 23 determina que lei complementar fixará normas para a “cooperação entre a União, os estados, Distrito Federal e os municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional”. Os incisos de I a XII do artigo 23 enumeram o que é de competência comum a União, estados e municípios. Observa-se que os três níveis de governo podem atuar na oferta dos mesmos serviços, embora possam fazê-lo de forma sobreposta ou coordenada, no caso da educação. Define-se, no inciso V, “proporcionar meios de acesso à cultura, educação, ciência, tecnologia, inovação e pesquisa” (Brasil, 1988). Esse modelo de organização política, segundo Souza e Grin (2021, p. 96), pode “gerar incentivos para comportamentos oportunistas como não fazer nada porque a atribuição é comum, o que estimula atitudes do tipo *free rider* (governos agirem após a iniciativa dos demais)”.

Acerca das competências concorrentes, de acordo com Mukai (1991), entende-se que os constituintes, ao imaginarem que haveria diferenças substanciais entre as competências administrativas e legislativas, entre os artigos 23 e 24, excluíram propositadamente a esfera municipal do artigo 24, dizendo competir à União, aos estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre diversas matérias que elenca, aspecto que denota que as competências legislativas estão centralizadas na União, mesmo considerando as “concorrentes”. Contudo, permitiram que o município suplementasse a legislação federal e a estadual no que coubesse (inciso XI do artigo 30); aqui, trata-se de o município dar continuidade à legislação existente, federal ou estadual. O município pode legislar, suplementando a legislação federal e estadual, em âmbito estritamente local. Sabe-se, segundo Mukai (1991), que no âmbito da legislação concorrente (ou vertical) há uma hierarquia de normas, no sentido de que a lei federal tem prevalência sobre a estadual e municipal, e a estadual sobre a municipal. Isto não significa que os princípios federativos das autonomias dos entes políticos possam ser afetados, no sentido de que a lei federal possa determinar a estados e municípios que se abstenham ou ajam em certo sentido, o que seria inconstitucional. “A única hierarquia existente na competência concorrente é esta: o município, na sua legislação, terá que observar as normas gerais válidas da União e dos estados; estes terão que observar, não podendo contrariar, as normas gerais dirigidas aos particulares, da União” (Mukai, 1991, p. 89), ou seja, na competência concorrente reforça-se a hierarquia legislativa – União, estados e municípios.

O Quadro 11 delinea a obrigação de cada ente no “regime de colaboração” na educação básica, enfocando suas atribuições nos três tipos de competências.

Quadro 11 - Competências constitucionais dos entes federativos em matéria educacional

Unidade federada	Material			Legislatura				
	Privativa	Comum	Concorrente		Privativa	Comum	Concorrente	
União	Art. 211, § 1º - função redistributiva e supletiva, mediante assistência técnica e financeira.	Art. 23, V - proporcionar meios de acesso à educação.	-	Regime de Colaboração	Art. 22, XXIV - definir diretrizes e bases da educação nacional.	-	Art. 24, IX, § 1º - estipular normas gerais.	Regime de Colaboração
	Art. 211, § 6º - ação redistributiva em relação a suas escolas.	Art. 211, § 4º - assegurar universalização, qualidade e equidade do ensino.					Art. 214 - PNE.	
	Art. 212 - aplicar, anualmente, nunca menos de dezoito.	Art. 211, § 7º - garantia do padrão mínimo de qualidade.						
	Art. 212, IV e V - complementar no mínimo o equivalente a 23% dos recursos do Fundeb.							
Estados e DF	Art. 211, § 3º - atuar prioritariamente no fundamental e médio.	Art. 23, V - proporcionar meios de acesso à educação.	-	Regime de Colaboração	Art. 25, § 1º - decidir competências remanescentes que não são nem da União, nem dos Municípios.	-	Art. 24, IX, § 2º e 3º – norma suplementar.	Regime de Colaboração
	Art. 211, § 6º - ação redistributiva em relação a suas escolas.	Art. 211, § 4º - assegurar universalização, qualidade e equidade do ensino.					Art. 214 - PEE	
	Art. 212 - aplicar 25%, no mínimo, da receita resultante de impostos.	Art. 211, § 7º - garantia do padrão mínimo de qualidade.						
Municípios	Art. 211, § 2º - atuar prioritariamente na educação infantil e fundamental.	Art. 23, V - proporcionar meios de acesso à educação.	-	Regime de Colaboração	Art. 30, I - legislar sobre interesse local.	-	Art. 214 - PME	Regime de Colaboração
	Art. 211, § 6º - ação redistributiva em relação a suas escolas.	Art. 211, § 4º - assegurar universalização, qualidade e equidade do ensino.						
	Art. 212 - aplicar 25%, no mínimo, da receita resultante de impostos.	Art. 211, § 7º - garantia do padrão mínimo de qualidade.						

Fonte: Constituição Federal do Brasil (1988). Elaborado pela autora.

Nota-se no Quadro 11 que Estados e Municípios, principais executores locais das obrigações e políticas educacionais, não dispõem de competências legislativas, o que resulta em um federalismo assimétrico – em que as diferentes condições de ofertas das unidades subnacionais as levam a permanente dependência material e normativa da União. Outro aspecto a se destacar é a inexistência de competências concorrentes no que refere às atribuições materiais dos entes e competências do tipo comum na definição das ações relacionadas à competência de legislar. Observa-se, ainda, que os tipos de competências privativas, comuns e concorrentes, quer nas competências materiais ou legislativa, constituem o regime de colaboração no sistema nacional de educação, ou seja, concretiza o federalismo cooperativo. Nessa lógica, a intercessão do “regime de colaboração” nas RIG se dá na “concorrência”, no que é “comum” e no que é “privativo” entre competências materiais e legislativas dos entes federados.

A constância do termo cooperação, colaboração, divisão de atribuições, os objetivos comuns com normas nacionais gerais indicam que, na CF/1988, o significado de sistema se dá como “sistema federativo por colaboração”, tanto quanto de Estado Democrático de Direito (Cury, 2010, p. 159). Isso pressupõe, segundo Cury (2010, p. 151), que, em decorrência do modelo de federalismo brasileiro, existe um “sistema federal de educação que, distinto do nacional, mas sob as normas nacionais, abrange as instituições e as redes que estão sob a jurisdição direta da União”. Apreende-se, portanto, a partir da arquitetura constitucional do federalismo à brasileira, que se estabelece no território nacional, um sistema federal de educação constituído pelos subsistemas estadual e municipal. Por outro lado, a partir do uso do termo “sistema nacional de educação” na CF/1988, infere-se que o sistema nacional de educação do Brasil se organiza no governo e no território nacional, sob o federalismo cooperativo e se subdivide em três subsistemas: o nacional, o estadual e o municipal.

Ao se confrontar as atribuições dos níveis de governo relacionados na CF/1988 com a LDB/1996, tem-se que a União, no âmbito nacional, se coloca essencialmente como coordenador do sistema educacional, tratando por exemplo do financiamento, da distribuição e equalização de recursos entre os entes, assim como da articulação entre os níveis educacionais (Básico e Superior) por meio da edição de normas gerais e suplementares sobre a Educação. Nessa função de assessoramento também lhe cabe a elaboração do Plano Nacional de Educação, a assistência técnica aos entes para execução integral de seus objetivos educacionais, assim como a elaboração das competências e diretrizes de todos os âmbitos educacionais (educação infantil, ensino fundamental e ensino médio), sendo o norte das estruturas pedagógicas por meio da consolidação de currículos comuns. A União também é incumbida do monitoramento de

desempenho educacional: compete a ela a promoção de avaliações a fim de observar o rendimento escolar e se há resultado real dos investimentos colocados, identificando falhas e áreas a serem aprimoradas.

No plano dos Estados e DF, o nível de visão sobre o sistema educacional e a cooperação se adensa, posto que estes entes têm a competência de legislar colaborativamente mediante as normas gerais já estabelecidas pela União, expedindo normas complementares ou internas ao seu sistema de ensino. Conforme o artigo 8º da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), compete aos Estados e ao Distrito Federal a articulação, junto com os municípios, das formas de colaboração na oferta de ensino fundamental por essa ser uma obrigação compartilhada entre os dois entes e por ser permeada pelas especificidades populacionais e de recursos financeiros disponíveis. O destaque da gestão estadual e distrital está na responsabilidade sobre o ensino fundamental e principalmente sobre o médio, os últimos anos da educação básica. É sua prioridade a entrega de ensino médio a todos que o demandarem, incluindo o transporte escolar, assim como os cursos e exames supletivos para certificação de conclusão do ensino fundamental e médio. Também são de sua responsabilidade a salvaguarda de órgãos e instituições oficiais de seus sistemas de ensino e a elaboração e execução de planos educacionais, sempre consonantes às diretrizes nacionais, com o objetivo de integralização com a gestão municipal. Por fim, também lhe é entregue a capacidade de estabelecer educação superior, mas sem prejuízo da sua incumbência prioritária.

Quanto às atribuições municipais, consegue-se visualizar ainda mais o adensamento da cooperação, pois as capacidades de legislação sobre o assunto nesse âmbito da administração pública têm a função de adequação local a normas já estabelecidas, vindo também com o objetivo de complementação e de ordenação interna do tema. A responsabilidade municipal de forma prioritária está no ensino fundamental, mas também na educação infantil, nos primeiros anos de inserção dos indivíduos no sistema de educação. Assim, é atribuição municipal oferecer e estruturar creches e pré-escolas. Outros níveis de ensino somente podem ser atendidos por esse ente quando sua demanda prioritária estiver plenamente atendida e os recursos estiverem acima dos percentuais mínimos estabelecidos. Também lhe são delegadas a responsabilidade de manutenção de seus órgãos e instituições educacionais junto ao esforço de integralização ao sistema estadual e federal, bem como a capacidade de gerência de redistribuição em relação às suas escolas e ao transporte escolar dos alunos da rede municipal de ensino. Dentro do regime de colaboração entre estados e municípios e com base nos dados do Censo, é possível verificar também que o município é o principal responsável pela oferta dos anos iniciais e finais do ensino fundamental.

Abrucio (2005b) e Farenzena (2011) também apontam que a cooperação federativa entre União, estados e municípios no financiamento da educação se dá por meio de uma série de políticas. Ambos os autores ainda argumentam sobre o Fundeb, vigente desde 2007, como o principal mecanismo de colaboração intergovernamental no que diz respeito ao financiamento da educação. Por sua vez, no aspecto da colaboração intergovernamental no financiamento da educação básica, Farenzena (2011) destaca a responsabilidade de a União assistir técnica e financeiramente aos estados e municípios, em função redistributiva e supletiva, para a garantia de equidade e de padrão mínimo de qualidade na oferta educacional. Como estabelece o artigo 211 da CF/1988, “a União [...] exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva [...] mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios” (Brasil, 1988).

No desenho federativo da CF/1988, União, estados e municípios dividem responsabilidades pelos gastos no setor, chamados em lei de Manutenção e Desenvolvimento em Educação (MDE). Anualmente, os municípios devem usar ao menos 25% de sua receita de impostos em educação, sendo que as prefeituras atuam prioritariamente na Educação Infantil e no Ensino Fundamental; os Estados e o Distrito Federal devem aplicar ao menos 25% de sua receita de impostos em educação com atuação prioritária nos Ensinos Fundamental e Médio. Já a União tem a obrigação de aplicar o percentual mínimo de 18% de suas receitas. Embora esses dispositivos constitucionais legalmente sejam uma garantia de gasto na educação, o formato de pisos de investimento esbarra em disparidades financeiras entre as regiões do país, uma vez que, muitas prefeituras têm baixo volume de arrecadação de impostos e dependem de transferências de verbas estaduais e federais. Para isto, a Constituição prevê “função redistributiva e supletiva” do governo federal para a equidade de oportunidades educacionais. Farenzena (2011) argumenta que a “assistência financeira” é o instrumento que viabiliza o exercício das funções redistributiva e supletiva da União. Para ela, o termo “assistência técnica” significa que os apoios ou suportes aos estados se dá num conhecimento especializado, com base referencial técnico-científica. No Brasil, a assistência técnica e financeira da União se constitui em um dos modos de efetivar a cooperação federativa na educação. Assim, a contar do marco do federalismo nacional, a União, no uso de sua competência de assistir técnica e financeiramente aos entes federados, criou o FNDE, com o objetivo de assistir financeiramente aos entes subnacionais.

Em termos de financiamento, as três esferas de governo possuem responsabilidades e prioridades. A arquitetura político-institucional da educação do Brasil, que prevê a complementaridade entre as três esferas de governo na atuação educacional, como já foi

descrito neste texto, é elemento de ordem normativa e circunda a formulação e a implementação de políticas públicas. Como dispõem Farenzena e Marchand (2013), a oferta descentralizada³⁰ e a execução de grande parte do gasto educacional descentralizado na educação básica nacional, com o regime de financiamento tripartite, configuram um “governo” que comporta duas formas de cooperação federativa: de um lado, um conjunto de políticas inscritas no ordenamento constitucional-legal da República, dentre as quais têm destaque o Fundeb; de outro lado, um leque de ações propostas pela União, “sem a garantia legal – por isso chamadas de ações voluntárias” –, implementadas com órgãos e instituições estaduais e municipais da educação. Os dois conjuntos de coordenação com naturezas distintas admitem, portanto, políticas intergovernamentais (Farenzena; Marchand, 2013).

2.3.2.1 Competência privativa da União, função redistributiva e supletiva, assistência técnica e financeira: métodos de transferência financeira da União no campo educacional

As três esferas de governo do Brasil, no que se refere à regulação, ao planejamento, ao atendimento direto da oferta e ao financiamento no setor educacional, têm distintas responsabilidades. Isso se deve à organização e à política educacional no território nacional em sistemas de ensino autônomos, definidos em competências de cada esfera governamental e de cooperação federativa deliberadas como diretrizes político-administrativas. Esta subseção, em especial, aborda o papel do governo da União no financiamento da educação básica brasileira no exercício da sua competência privativa com a função redistributiva por meio de ações de “Assistência Técnica e Financeira” aos estados e municípios, como subsídio à análise específica do PDDE no marco do financiamento da educação básica.

O quadro normativo da educação nacional convencionou a organização político-administrativa da educação brasileira por meio de duas diretrizes constitucionais fundamentais: i) a autonomia dos sistemas federal, estadual e municipal de ensino; ii) a organização em regime de colaboração. Isso significa que os governos das diferentes esferas governamentais têm autonomia nas suas respectivas áreas de jurisdição na educação, porém são subordinados a normas e ações de caráter nacional que incidem sobre todos os sistemas. A partir dessas peculiaridades político-administrativas, o financiamento da educação básica no Brasil se dá por meio de ações compartilhadas entre as esferas de governo, o que introduz o aspecto do financiamento nas RIG da política educacional.

³⁰ Os conceitos descentralização e centralização, embora intrínsecos ao federalismo brasileiro, não compõem os recursos analíticos desta tese.

A cooperação federativa no financiamento da educação tem se efetivado por meio de uma série de políticas. Pode-se apontar o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), vigente de 1997 a 2006; o Fundeb, vigente de 2007 a 2020, e o Novo Fundeb, vigente a partir de 2021, como os principais mecanismos de colaboração intergovernamental no que diz respeito ao financiamento da educação por meio da função redistributiva da União.

No bojo da colaboração intergovernamental no financiamento da educação básica, é destacada aqui a responsabilidade privativa da União de assistir técnica e financeiramente a estados e municípios, responsabilidade inserida em suas duas funções: a redistributiva e a supletiva – ambas com a finalidade de garantir a equidade e um padrão mínimo de qualidade na oferta educacional. Tais competências implicam na cooperação da União para com os governos subnacionais, demarcada como um dever no artigo 211 da CF/1988, quando prevê “função redistributiva e supletiva” do governo federal para a equidade de oportunidades educacionais. Todavia, não há regulamentação sobre como isso funcionaria na prática (Farenzena, 2011). A função da União, nesse sentido, se dá por meio do FNDE com seus três tipos de transferências financeiras (transferências constitucionais, legais e voluntárias) de recursos financeiros aos estados, ao Distrito Federal, aos municípios e a organizações não governamentais sem fins lucrativos para atendimento à educação básica. Nos aspectos desenvolvidos a seguir, busca-se delimitar uma noção sobre a função “redistributiva e supletiva” da União e sobre “assistência técnica e financeira”.

A função “redistributiva e supletiva” do ente central compõe os princípios da cooperação e da coordenação federativa no federalismo contemporâneo (Cruz, 2009). No Brasil, a compreensão dessa função da União em matéria educacional se insere no debate acerca da arrecadação e da redistribuição dos tributos entre os entes federados de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios (Brasil, 1988, artigo 211, § 1º). Contudo, ao buscar evidenciar a noção sobre esta função, torna-se necessário atentar para a inexistência de regulamentação específica sobre a materialização da competência redistributiva e supletiva da União aos entes subnacionais através da assistência técnica e financeira (Farenzena, 2012). Desse modo, alicerçado nos estudos de Cruz (2009) e de Cavalcanti (2016), entende-se que a compreensão da função redistributiva e supletiva da União é possível a partir das seguintes análises: i) como os tributos referentes à educação são arrecadados entre os entes federados; ii) como estes recursos são distribuídos e/ou redistribuídos, considerando todas as particularidades da sua alocação (geralmente em forma

de políticas públicas – ação governamental), a saber: a definição dos critérios; das prioridades e do *locus* de destino, com vistas à promoção do bem-estar social, à equalização e à eficiência do gasto público (Cruz, 2009; Farenzena, 2011; Cavalcanti, 2016).

Cavalcanti (2016), em sua tese de doutorado, aborda a “função supletiva” da União a partir do significado do termo “supletivo” – como complementar, suplementar –, o que equivale dizer que a “função supletiva” pode ser entendida a partir da competência constitucionalizada do governo federal de aumentar, por meio da complementação, assim como faz no Fundeb, os recursos dos entes federados subnacionais quando estes são insuficientes para garantir a oferta da educação com qualidade. Seguindo o mesmo raciocínio da descrição da “função supletiva” da União, esta autora delinea seu entendimento sobre a “função redistributiva”, que significa “distribuir novamente”, com o objetivo já definido na CF/1988: “equalizar as oportunidades educacionais”. Embora o artigo 211 da CF/1988 vincule as funções “redistributiva” e “supletiva” no mesmo tipo de competência – a privativa – e defina os mesmos meios para que elas sejam executadas (por ações de “assistência técnica e financeira”), infere-se que a União desempenha a sua competência privativa – exercer no campo educacional a assistência financeira aos entes subnacionais –, fazendo uso de dois métodos distintos: o da redistribuição e o da suplementação de recursos financeiros aos entes federados – o que pressupõe a função redistributiva e supletiva. Entende-se que os constituintes deixam compreensível no artigo 211 que o Governo Federal, ao realizar as transferências financeiras, irá executá-las por meio dos métodos da redistribuição e da suplementação, ambos inerentes ao “federalismo cooperativo” no contexto das relações intergovernamentais. Em outras palavras, a “função redistributiva e supletiva da União”, no contexto do federalismo cooperativo brasileiro, significa o exercício da competência privativa do governo federal de arrecadar os tributos destinados à educação básica entre os entes federados e “redistribuir” esses recursos entre eles, tal como, a de distribuir recursos financeiros de forma “supletiva” aos entes subnacionais, a fim de garantir a equalização e qualidade da educação básica em todo o território brasileiro.

A noção sobre a “assistência técnica e financeira” da União aos entes federados será fundamentada em Cruz (2009) e Farenzena (2012). Didaticamente, como apresenta Farenzena (2012), no intuito de garantir uma melhor compreensão, a expressão será fragmentada nas três palavras que a compõem: assistência, técnica e financeira.

Segundo Farenzena (2019), resguardado o princípio de autonomia dos sistemas de ensino e a administração autônoma, “não delegada” das redes escolares estaduais e municipais pelos respectivos governos, o “caráter de apoio e suporte” é a expressão que melhor configura e se conforma para elucidar o que denota o procedimento cunhado no parágrafo primeiro do

artigo 211 da CF/1988 – “assistência técnica e financeira” (Brasil, 1988), ou seja, à União, cabe o papel de assistir técnica e financeiramente aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios. Nesses termos, a “assistência” se posiciona como o instrumento capaz de viabilizar o exercício das funções redistributiva e supletiva da União. Sob outro ângulo, a assistência da União aos entes governamentais se efetiva por meio da redistribuição dos recursos financeiros via Fundeb e salário-educação e por meio da suplementação de recursos voluntariamente.

O termo “técnica” significa que o “apoio e suporte” se ancoram em um conhecimento especializado, com fundamento em um referencial técnico-científico. De acordo com a autora, a assistência da União aos entes subnacionais tem se materializado, principalmente, por meio da oferta de programas de capacitação de profissionais ou membros de conselhos da área da educação, programas de formação inicial de professores, disponibilização de ferramentas de planejamento, gestão e monitoramento de políticas e ações e realização de estudos, levantamentos e avaliações.

Quanto ao termo “financeira”, sob a perspectiva de Cruz (2009), a deliberação cunhada na Constituição Federal como “assistência **financeira**” da União inclui: i) assistência financeira direta, que diz respeito a programas que distribuem bens materiais, tal como os programas de livro didático, Biblioteca na Escola ou Informática na Educação; ii) assistência financeira automática, a transferência de recursos financeiros em ações que estão previstas na legislação; iii) assistência financeira voluntária, a transferência de recursos financeiros e outros recursos sem que as ações estejam prescritas na legislação.

Como mencionado na seção referente à “função redistributiva e supletiva da União”, o vocábulo “assistência” é a maneira singular de o governo federal efetivar o “regime de colaboração”, demarcada pelas funções redistributiva e supletiva em matéria educacional. Para Farenzena (2012), a “função supletiva” da União justifica-se pelo fato de que essa esfera não atua diretamente na oferta escolar dos governos estaduais e municipais; por conseguinte, suas ações de “assistência” financeira podem “complementar e ampliar” os recursos dos entes estaduais e municipais disponíveis para a educação. Nesse contexto, a autora destaca a importância de considerar para a análise das políticas públicas a “função supletiva” como “função complementar”, como sendo indispensável para garantir a equalização de oportunidades educacionais e o padrão mínimo de qualidade do ensino. Portanto, como adverte Farenzena (2012, p. 113), tendo em vista os desafios de equidade e de qualidade na oferta da educação básica, a “assistência financeira” da União aos entes subnacionais não pode ser “pensada como aporte de ações e recursos residuais”. Por outro lado, a “assistência financeira” sob a perspectiva da “função redistributiva” pode ser interpretada como o “desenvolvimento de ações públicas

dimensionadas no princípio da equidade”, o que predispõe à “priorização da assistência para escolas e redes em situação relativamente desfavorecida” (Farenzena, 2012, p. 113).

A função redistributiva e supletiva da União operacionaliza-se por meio do FNDE, que exerce um papel fundamental na execução das políticas de arrecadação, distribuição e no financiamento das políticas públicas da educação básica formuladas pelo MEC. Nesse contexto, para a execução de seus programas, projetos e ações educacionais, o MEC conta com uma autarquia vinculada a ele, o FNDE, que estrategicamente atua por meio do “apoio técnico e do repasse de recursos financeiros”, o qual se materializa em três tipos de transferências realizadas aos estados, Distrito e municípios, às instituições e cidadãos em situações específicas: i) transferências constitucionais; ii) transferências legais; iii) transferências voluntárias (Brasil, 2017b). Essa compreensão pode ser cotejada com os argumentos de Cavalcanti (2016), quando menciona que o termo “assistência técnica e financeira” no artigo 211 da CF/1988 pode ser referido como uma forma de a União exercer, no que se refere à educação básica, a sua “ação supletiva e redistributiva”. Nesse sentido, sendo a “assistência técnica e financeira” um dispositivo para a União exercer sua função supletiva e redistributiva em matéria educacional, aquela esfera de governo tem como objetivo tanto uma perspectiva de suplementar quanto de redistribuir os recursos financeiros da educação entre os entes subnacionais e instituições específicas. Essa competência é exercida por meio do FNDE ao conceder a assistência financeira aos entes subnacionais e prestar assistência técnica e financeira para aperfeiçoar o processo de aprendizagem na educação básica pública.

Considerações capitulares

Como proposto, este capítulo pavimentou o caminho conceitual e normativo que nos permitiu compreender a dinâmica operacional do financiamento da educação nacional no cenário do federalismo brasileiro no nível macro até chegarmos ao nível micro, que corresponde à gestão escolar – essência do PDDE.

Optamos por utilizar o conceito de federalismo baseado no federalismo moderno, no qual o termo se elucida como organização territorial e como divisão de poder entre as partes que o constitui. O federalismo, como um termo genérico, envolve conceitos relacionados ao modelo político-organizacional e que o integram, como gestão pública, RIG, rede, cooperação, coordenação, governança, além de aspectos específicos relacionados ao financiamento educacional no modelo de federalismo cooperativo do Brasil como regime de colaboração, competência privativa, função redistributiva e supletiva, e assistência técnica e financeira, funções intrínsecas à União desempenhadas pelo FNDE, como no caso do PDDE.

No que concerne às especificidades do modelo de federalismo brasileiro, apreende-se do conceito a organização política territorial do Estado nacional com poderes compartilhados entre os três níveis de governo – União, estados e municípios –, com as seguintes características: dispersão de poder entre os entes subnacionais em nome da autonomia, porém, ao mesmo tempo concentrado na União em nome da unidade; distribuição de poder que resulta de um acordo entre as partes, quando se estabelece uma aliança conjunta com o objetivo de manter a unidade na diversidade; possibilidade de certo grau de unidade política dentro de uma população com significativa diversidade territorial em relação aos aspectos geográficos, populacional, cultural e social; entes governamentais com poderes únicos e concorrentes para governarem sobre o mesmo território e povo; a União, que governa o território nacional e seus cidadãos, e as unidades subnacionais, que governam uma parte delimitada do território nacional com seus habitantes, com atuação dentro de um campo pactuado de competências. Enfim, pode-se dizer que o federalismo brasileiro retrata os laços constitutivos do seu povo e de suas instituições.

A gestão pública no campo do federalismo, como política organizacional, busca alcançar diferentes propósitos políticos e sociais no que diz respeito à responsabilidade de suprir as demandas de serviços (sobretudo os sociais) dos seus cidadãos no território nacional e no local. O exercício dessa responsabilidade ocorre por intermédio da colaboração entre os entes mediante a divisão de competências que podem ser comuns e/ou concorrentes, compartilhadas entre si, ou específicas, unitárias a cada membro. No Brasil, a divisão de competências entre as partes do federalismo se faz através do federalismo cooperativo, que retrata a divisão e o compartilhamento de responsabilidades entre o sistema central e as demais unidades, sem separação rígida entre as competências definidas constitucionalmente. A gestão pública como elemento constitutivo de uma federação organizada por meio do federalismo apoia-se em técnicas que permitem a colaboração e coordenação entre os entes federativos mediante programas sociais e políticas públicas pactuadas por meio de parceria entre as partes do pacto, negociadas através de políticas públicas, com capacidade para gerar compromisso e consensos ou, no mínimo, preservar a integridade dos entes, chegando mesmo à vinculação de pessoas e instituições por consentimento mútuo para um propósito específico, sem o sacrifício de suas identidades individuais.

Outro elemento do federalismo que nos ajudou a compreender a dinâmica federativa brasileira foi a inter-relação entre União, estados e municípios, pois nos nossos estudos e pesquisas consideramos as RIG como um elemento fundamental para a análise das políticas públicas educacionais brasileiras. No funcionamento do federalismo, as RIG têm a ver com as formas e os meios particulares de como se operacionaliza um sistema de governo e os meios

que envolvem extensas e contínuas relações entre as esferas federal, estadual e governos locais ou qualquer combinação delas, compreendendo as relações estabelecidas entre os diferentes níveis de governo dentro de uma divisão político-territorial e suas instituições. Embora tenhamos recorrido às definições de Elazar (1991) sobre RIG, por trazer um esclarecimento global sobre o tema, optamos como conceito para análise do PDDE a definição de RIG sob a explicitação conceitual de Wright (1978), pois este autor amplia o olhar sobre as RIG, aplicando o conceito às relações entre as unidades governamentais, as instituições e os burocratas do governo.

Para captar as inter-relações institucionais induzidas pelo PDDE na gestão escolar, recorreremos à análise conceitual de RIG, em que as relações decorrem dos seguintes aspectos: do envolvimento das unidades de governo dos diferentes territórios que compõem o federalismo territorial; das interações entre funcionários de todos os níveis de governo – membros do Executivo, Legislativo e Judiciário; das relações contínuas e cumulativas entre as autoridades governamentais; das ações e atitudes das autoridades governamentais – da intencionalidade de cada uma das autoridades governamentais envolvidas, quer sejam as pessoas do Executivo ou do Legislativo eleitas pela população ou aquelas indicadas por estes, bem como a consciência sobre o papel desempenhado por todos os funcionários públicos; da ênfase política no que diz respeito às questões sobre financiamento, elaboração, implementação de políticas públicas – característica que tem se tornado relevante à medida que novas relações entre os governos estabelecem-se, além de novos padrões de financiamento e de oferta de serviços ao público.

Outro componente da estrutura do federalismo apontado naqueles estudos como categoria de análise, diz respeito à existência de redes no sistema federativo. Da base teórica, concebe-se que as redes federativas são as instituições, políticas e práticas intergovernamentais que reforçam os laços entre os entes, sem que se percam o pluralismo e a autonomia características da dinâmica federativa. Esse processo tem como característica a forma como burocratas do governo federal, governos estaduais, governos locais, universidades públicas e privadas, a sociedade e o terceiro setor são desafiados a dialogar uns com os outros.

No federalismo brasileiro, no campo educacional, o cumprimento das competências comuns dos entes federados se faz por meio da cooperação e coordenação. Nesta tese, priorizou-se utilizar estes termos como recursos analíticos distintos, em que a cooperação encerra o caráter voluntário e a coordenação traz o caráter hierárquico e de governança, ambas atuando como agentes das relações intergovernamentais. Como dispõem as normas jurídicas, o Governo Federal tem a capacidade de formular políticas que afetam os interesses e recursos das demais esferas subnacionais, utilizando desses procedimentos do federalismo cooperativo como

ferramenta para garantir a unidade nacional da educação brasileira. Desse modo, na educação brasileira nacional, o processo do federalismo cooperativo se materializa por meio do regime de colaboração, da cooperação federativa e da coordenação de políticas públicas com suas distintas modalidades e com seus instrumentos de coordenação e cooperação intergovernamentais na implementação de políticas públicas, a partir das relações entre os três níveis de governo.

Como complemento para entendermos como as RIG se operacionalizam em um sistema político federativo, lançamos mão do conceito de governança entendido aqui como uma possibilidade de coordenação mais fluida e democrática. Nos nossos estudos, a expressão governança designa um método de coordenação social que não pressupõe a autonomia nem a soberania da autoridade governamental, mas a interação de uma pluralidade de atores que não necessariamente compõem o Estado ou o setor público, incluindo o terceiro setor nas ações públicas.

Dada a estrutura federativa do Brasil e a constitucionalização do modelo de cooperação federativa, atentamos conceitualmente também para a operacionalização da coordenação das políticas de governo. Aqui, a coordenação federativa é definida como o processo de criação ou utilização de regras de decisão pelas quais diferentes atores se ocupam coletivamente de um mesmo campo. Nas políticas sociais brasileiras, incluída a educação, como mostram os estudos, a coordenação federativa se concretiza em atuação conjunta entre MEC e FNDE, que representam a União – normatizando e financiando as políticas –, enquanto os governos estaduais e municipais as implementam em seus territórios. Inserindo o termo “coordenação federativa” na expressão “coordenação de políticas públicas” – um termo mais abrangente –, a coordenação foi interpretada como a busca de melhor desempenho do governo, provendo coerência às políticas, direção estratégica e foco nos resultados. A coordenação federativa brasileira se destacou a partir de 1995 como resultado de uma variedade de fatores, entre eles a crise fiscal dos estados brasileiros e a necessidade de coordenar o repasse de funções aos municípios, quando, então, o governo federal passou a ter um papel de coordenador na Federação brasileira. Para isto, ele adotou várias medidas para tentar melhorar a coordenação federativa como mudanças na redistribuição de recursos como o Fundeb; nas transferências federais, que antes eram realizadas de maneira clientelista e passaram a ser baseadas em determinados critérios, como o PDDE, que passou a descentralizar os recursos às escolas; na regulamentação federal e na formulação de diretrizes nacionais, com a LDB e o PNE; nos sistemas de avaliação e informação, por meio do Sistema de Avaliação. Pela arquitetura da implementação das políticas públicas educacionais no Brasil apreendidas nos estudos, a

coordenação híbrida pode ser a que melhor responda ao formato de coordenação legitimada no Brasil (Souza, 2018), posto que, segundo essa autora, há um complexo sistema de regras e de controle na esfera federal, ao mesmo tempo em que, em algumas políticas, a coordenação e a articulação entre os provedores da política e seus usuários são feitas pelos “burocratas do nível de rua”.

Na colaboração intergovernamental no financiamento da educação básica, destaca-se a responsabilidade de a União assistir técnica e financeiramente estados e municípios, em função redistributiva e supletiva, para a garantia de equidade e de padrão mínimo de qualidade na oferta educacional. Para isto, a Constituição Federal prevê “função redistributiva e supletiva” do governo federal para a equidade de oportunidades educacionais, sendo a “assistência financeira” o instrumento que viabiliza o exercício das funções redistributiva e supletiva da União. Portanto, no Brasil, a assistência técnica e financeira da União se constitui em um dos modos de efetivar a cooperação federativa na educação. Assim, a contar do marco do federalismo nacional, a União, no uso de sua competência de assistir técnica e financeiramente aos entes federados, criou o FNDE com o objetivo de assistir financeiramente aos entes subnacionais.

No próximo capítulo, abordaremos o PDDE na agenda das políticas educacionais.

CAPÍTULO III

O Programa Dinheiro Direto na Escola na agenda das políticas educacionais dos anos 1990

Apresentação

Concebido em 1995 pelo FNDE, o PDDE 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 mantidas por entidades sem fins lucrativos, registradas no Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) como beneficentes, ou outras similares de atendimento direto e gratuito ao público. O Programa, instituído inicialmente com o PDDE-Básico, ao longo das suas quase três décadas de existência, passou a financiar programas específicos do MEC, agregando-lhe novas ações. Tal dinâmica, denominada PDDE Ações Integradas, tem como objetivo geral melhorar a infraestrutura física e pedagógica das escolas e reforçar a autogestão nos planos financeiro, administrativo e didático (Brasil, 2021a, 2021c).

As análises empreendidas neste capítulo partiram do pressuposto de que, para compreender o porquê da formulação e implementação de uma política pública³¹, é imprescindível conhecer minimamente os processos de sua inclusão na agenda governamental. Ademais, o PDDE, ao longo da sua existência, passou por várias alterações, com a integração de novas ações ao projeto inicial; singularidades que nos fizeram recorrer aos processos de formulação e alteração da sua agenda, com o intuito de compreender sua operacionalização. Com isto em mente, analisou-se o processo de formação e reformulação da agenda do PDDE, no contexto do financiamento da educação básica, com enfoque para ações que tenham o objetivo de transferir recursos financeiros direto para as escolas, utilizando como estratégia de análise o “modelo de múltiplos fluxos” (*Multiple Streams Model*) proposto por Kingdon (2014).

Este capítulo está organizado em três seções. Na primeira, apresenta-se uma síntese teórica dos estudos sobre o modelo de “múltiplos fluxos” de Kingdon (2014). Na segunda, a agenda do Programa é abordada por meio dos três fluxos do modelo adotado: problemas (*problems*); soluções ou alternativas (*policies*) e políticas (*politics*). Nesta seção, reporta-se, ainda, à comunidade de atores (*policy community*) geradores de agenda do Programa e os fatores que abrem novas janelas de oportunidade (*policy Windows*) para reformulação da

³¹ Entende-se por análise de políticas públicas, o estudo do governo em ação e/ou do conjunto de ações que este realiza, ou não, para alcançar objetivos em relação a um problema ou conflito social diagnosticado. Convém ressaltar, com base em Kingdon (2014) e Capella (2005), que este tipo de análise exige modelos teóricos que possibilitem a compreensão da realidade, os sentidos e os significados dos processos envolvidos nas operações e processos das ações governamentais.

agenda do PDDE. Na terceira seção, discute-se a arena política de formulação do programa que permite a transferência de dinheiro direto para escola, a princípio por meio do PMDE e, por fim, há quase três décadas, o PDDE.

3.1 Como a agenda das políticas educacionais se constitui?

O termo “agenda”³² é entendido por Kingdon (2014) como um conjunto de temas ou problemas para os quais o governo e os atores extragovernamentais, associados aos funcionários de governo, estão prestando atenção em um determinado momento e o transformam em políticas públicas. No contexto de formação de agenda, as políticas públicas são entendidas como um conjunto formado por quatro processos: i) o estabelecimento de uma agenda de políticas; ii) a especificação de alternativas a partir das escolhas que serão realizadas; iii) a escolha dominante entre o conjunto de alternativas disponíveis e, finalmente, iv) a implementação da decisão. Nos seus estudos, Kingdon (2014) busca compreender e discutir não só como a agenda é formada (*agenda-setting*), mas como e por que ela muda. A partir desses aspectos, o autor explica que a agenda se altera à medida que os cenários políticos se modificam.

No que concerne à noção de mudança de agenda, Kingdon (2014) diz ser o resultado da convergência entre os três fluxos que compõem a formulação da agenda: i) problemas (*problems*); ii) soluções ou alternativas (*policies*) e; iii) políticas (*politics*). Este autor preconiza a presença da ambiguidade na tomada de decisão na formação e alteração da agenda em função de três fatores: i) da participação fluida pela grande rotatividade dos atores envolvidos nas arenas decisórias; ii) nas preferências vulneráveis, uma vez que os tomadores de decisão não compreendem com clareza o impacto de suas decisões e, portanto, não conseguem se posicionar em relação às diferentes alternativas; iii) nas tecnologias maldefinidas, especialmente no setor público, marcado por crescente interdependência, disputas intra e intergovernamentais, conflitos jurisdicionais, contestações em relação à divisão de atribuições e de responsabilidades, presença simultânea de diferentes interpretações, muitas vezes conflitantes, sobre um mesmo fenômeno, além da incerteza, que, por outro lado, decorre da ausência de informação (Kingdon, 2014).

Em relação à decisão nas políticas públicas, Kingdon (2014) indica que o processo de tomada de decisão é representado pela confluência de três grandes correntes dinâmicas: i) a

³² O uso de aspas na palavra “agenda”, assim como em várias outras no decorrer deste texto, deve ser entendido como forma de demarcar conceitos específicos do modelo de análise de Kingdon (2014).

corrente dos problemas (*problems*); ii) a das propostas ou alternativas (*policies*); iii) a da política (*politics*). De tal modo, a agenda governamental segue um processo não intencional que se caracteriza por três aspectos: i) pelo surgimento ou reconhecimento de um problema pela sociedade em geral; ii) pela existência de ideias e alternativas para resolver os problemas – originadas de especialistas, investigadores, políticos e atores sociais; iii) pelo contexto político, administrativo e legislativo favorável ao desenvolvimento da ação.

No primeiro fluxo, denominado “problemas” – que dão origem à agenda –, o modelo busca analisar de que forma as questões são identificadas como problemas e por que alguns problemas ocupam a agenda governamental e outros não. Kingdon considera que as pessoas não podem prestar atenção a todos os problemas durante todo tempo; dessa forma, ele parte do pressuposto de que esses indivíduos concentram sua atenção em alguns problemas específicos e tendem a ignorar outros. Nessa dinâmica, para entender o processo de seleção de problemas, estabelecemos uma diferenciação entre “problemas” e “condições”. Uma “condição” é uma situação, uma conjuntura social percebida, mas que não desperta necessariamente uma ação em contrapartida; porém, quando as “condições” – a situação – se tornam problemas, os formuladores de políticas acreditam que devem fazer algo a respeito. As “condições” transformam-se em “problemas” quando os formuladores conseguem capturar a atenção dos participantes de um processo decisório e desperta nestes a necessidade de ação, por meio de três mecanismos básicos: i) indicadores; ii) eventos; ii) crises, símbolos e *feedback* das ações governamentais.

Os “indicadores” são definidos como custos de um programa, tais como taxas de mortalidade infantil, variações na folha de pagamento de servidores, evolução do déficit público, por exemplo, dados que apontam para a existência de uma “condição” que, por sua vez, pode ser percebida como problemática pelos “formuladores de políticas”. No entanto, indicadores não determinam *per se* a existência concreta de um problema; pelo contrário, são dados que permitem interpretações que auxiliam a demonstrar a existência de uma questão.

O segundo grupo de mecanismos compreende eventos (*focusing events*), crises e símbolos. Muitas vezes, um problema não captura a atenção apenas por meio de “indicadores”, mas por intermédio de “eventos” de grande magnitude, como crises, desastres ou símbolos que concentram a atenção num determinado assunto. Esses “eventos”, no entanto, raramente são capazes de elevar um assunto à agenda, e geralmente atuam no sentido de reforçar a percepção pré-existente de um problema.

No tocante ao terceiro grupo de mecanismos, consiste no *feedback* sobre programas de governo em desenvolvimento pela administração pública; o monitoramento dos gastos; o

acompanhamento das atividades de implementação; o cumprimento (ou não) de metas; possíveis reclamações de servidores ou dos cidadãos e; o surgimento de consequências não-antecipadas, que podem trazer os problemas para o centro das atenções dos formuladores de políticas. Mesmo que “indicadores, eventos, símbolos ou *feedbacks*” sinalizem condições específicas, esses elementos não transformam “condições” automaticamente em “problemas”, pois o essencial para o entendimento do modelo é compreender que “problemas são construções sociais”.

Sinteticamente, o fluxo dos problemas do modelo Kingdon analisa de que forma as questões são reconhecidas como problemas e os motivos que as levam a compor a agenda do governo. Nesse sentido, a atenção governamental se daria em função de três acontecimentos, (Kingdon, 2014): i) indicadores que apontam e mensuram a magnitude de uma situação; ii) a ocorrência de eventos, crises, desastres ou uma experiência pessoal; iii) o *feedback* oriundo do monitoramento sobre orçamento, custos e gastos. A resposta dos “formuladores”, por sua vez, depende da forma como eles percebem e interpretam a realidade (Capella, 2005).

No segundo fluxo, temos um conjunto de alternativas e soluções (*policy alternatives*) disponíveis para os problemas. Kingdon (2014) considera que as ideias geradas neste fluxo não estão necessariamente relacionadas à percepção de problemas específicos. Nesse modelo de análise, o fluxo relativo à geração de “alternativas e soluções” é explicado em analogia ao processo biológico de seleção natural. Para Kingdon (2014), da mesma forma como moléculas flutuam no que os biólogos chamam de “caldo primordial”, as ideias a respeito de soluções são geradas em comunidades políticas (*policy communities*) e flutuam em um “caldo primordial de políticas” (*policy primeval soup*). Nessa dinâmica flutuante, algumas ideias sobrevivem intactas, outras se confrontam e se combinam em novas propostas, outras ainda são descartadas, um processo competitivo de seleção. Nesse processo, as ideias que se mostram viáveis do ponto de vista técnico e as que têm custos toleráveis geralmente sobrevivem, assim como aquelas que representam valores compartilhados contam com a aceitação do público em geral e com a receptividade dos formuladores de políticas. As comunidades geradoras de políticas são compostas por especialistas, pesquisadores, assessores parlamentares, acadêmicos, funcionários públicos, analistas pertencentes a grupos de interesses que compartilham uma preocupação em relação à condição de uma determinada área. No processo de “seleção de alternativas”, quando uma proposta é percebida como viável, esta é rapidamente difundida, ampliando a consciência dos atores sobre uma determinada ideia. Isso não significa que todos os especialistas de uma comunidade compartilhem das mesmas crenças, pois as ideias da comunidade são extremamente fragmentadas, abrigando pontos de vista bastante

diversificados. A “difusão” das ideias no “fluxo alternativas e soluções” tão pouco se dão de forma automática, uma vez que comunidades bem estruturadas apresentam tendência a resistirem às novas ideias. A “difusão” é descrita pelo autor como um processo no qual os indivíduos que defendem uma ideia procuram levá-la a diferentes fóruns, na tentativa de sensibilizar não apenas as comunidades de políticas (*policy communities*), mas também o público em geral, habituando a audiência às propostas e construindo progressivamente sua aceitação. Dessa forma, as ideias são difundidas, basicamente, por meio da “persuasão”. A importância desse processo de “difusão” (*soften up*) vem da constatação de que, sem essa sensibilização, as propostas não serão seriamente consideradas quando apresentadas. A “difusão” neste processo ocorre numa espécie de efeito multiplicador (*bandwagon*), em que as ideias se espalham e ganham cada vez mais adeptos. Assim, o fluxo de políticas (*policy stream*) produz uma lista restrita de propostas, reunindo algumas ideias que sobreviveram ao processo de seleção. Estas ideias não representam, necessariamente, uma visão consensual de uma comunidade política a respeito de uma proposta, mas sim o reconhecimento, pela comunidade, de que algumas propostas são relevantes, dentro do enorme conjunto de propostas potencialmente possíveis. Kingdon confere às ideias um papel importante em seu modelo, argumentando que estas são frequentemente mais importantes na escolha de uma alternativa do que a influência de “grupos de pressão”, por exemplo, e chama a atenção dos cientistas políticos para esta dimensão do processo decisório. Em síntese, o fluxo das “alternativas” inclui o conjunto de ideias e propostas em disputa para ganhar aceitação na rede de políticas. Nesse processo, nem todas as ideias recebem o mesmo tratamento – algumas permanecem intocadas, outras são combinadas a novas propostas e/ou desaparecem.

O terceiro fluxo é composto pela dimensão política (*politics stream*). Independente do reconhecimento de um “problema” ou das “alternativas” disponíveis, o fluxo político segue sua própria dinâmica e regras. Diferentemente do “fluxo de alternativas”, que é construído com base na “persuasão e difusão das ideias”, no “fluxo político” as ‘coalizões’ são construídas a partir de um processo de “barganha e negociação política”. Nesse fluxo, três elementos exercem influência sobre a agenda governamental: i) “clima ou humor nacional” (*national mood*), sendo caracterizado por uma situação na qual diversas pessoas compartilham das mesmas questões, durante um determinado período. Nesse fluxo, o “humor nacional” possibilita algo semelhante a um “solo fértil” para algumas ideias “germinarem”, ajudando a explicar por que algumas questões chegam à agenda enquanto outras são descartadas. A percepção, pelos participantes do “processo decisório”, de um “humor” favorável cria incentivos para a promoção de algumas questões e, por outro lado, pode também desestimular outras ideias; ii) “forças políticas

organizadas”, exercidas, principalmente, pelos grupos de pressão. O apoio ou oposição dessas forças a uma determinada questão sinaliza o consenso ou conflito numa arena política, permitindo aos formuladores de políticas avaliarem se o ambiente é propício ou não a uma proposta. Quando grupos de interesses e outras forças organizadas estão em consenso em relação a uma proposta, o ambiente é altamente propício para uma mudança nessa direção. Mas quando existe conflito em um grupo, os defensores de uma proposta analisam o equilíbrio das forças em jogo, procurando detectar setores favoráveis ou contrários à emergência de uma questão na agenda. A percepção de que uma proposta não conta com apoio de alguns setores não implica necessariamente no abandono de sua defesa, mas indica que haverá custos durante este processo; iii) “mudanças dentro do próprio governo”: mudança de pessoas em posições estratégicas dentro da estrutura governamental (*turnover*); mudanças de gestão; mudanças na composição do Congresso; mudanças na chefia de órgãos e de empresas públicas. Estes eventos podem exercer grande influência sobre a agenda governamental ao desencadear mudanças que potencializam a introdução de novos itens na agenda, ao mesmo tempo em que podem também bloquear a entrada ou restringir a permanência de outras questões. O início de um novo governo é, segundo Kingdon, o momento mais propício para mudanças na agenda. Os grupos de pressão, a opinião pública, as pressões do legislativo e das agências administrativas, os movimentos sociais, o processo eleitoral, entre outros fatores, determina o clima político para a alteração da agenda governamental, podendo tanto favorecer uma mudança, quanto restringi-la. Entre os elementos considerados no fluxo político, Kingdon destaca as mudanças no “clima nacional” (*national mood*) e as “mudanças dentro do governo” (*turnover*) como os elementos de maior propulsão de mudanças na agenda governamental. Resumidamente, o fluxo político do modelo dos múltiplos fluxos pode ser considerado por meio de três elementos: i) o clima nacional (*national mood*); ii) as forças políticas organizadas e; iii) as mudanças no governo.

Outro elemento considerado por Kingdon (2014) na formulação de agendas são os “atores da agenda”. Segundo ele, os atores de uma política pública se dividem entre: i) os governamentais – o *staff* do Poder Executivo; ii) os servidores de carreira; iii) os não governamentais – compostos pelos grupos de interesse e pelos grupos acadêmicos. Há de considerar, também, os atores que exercem o papel de integrar os fluxos, os empreendedores de políticas públicas (Kingdon, 2014).

“Os empreendedores de políticas” para Kingdon são disseminadores de ideias em comunidades de políticas, compostas por especialistas de uma determinada área temática. Esses especialistas podem pertencer ou não aos quadros governamentais e têm como papel fundamental apresentar as novas ideias à comunidade da área. As propostas podem ser

divulgadas por meio de um projeto de lei, em se tratando de um político; já os burocratas podem apresentar ideias realizando palestras e conferências pelo país.

Os empreendedores de política descritos por Kingdon são como *advocates* das políticas públicas que se dispõem a investir tempo, recursos e argumentos na promoção de seus posicionamentos referente a alguma temática. Eles podem ser encontrados em diferentes pontos do sistema de política, dentro e fora dos governos e se caracterizam por serem persistentes, por apresentarem conexões políticas ou habilidades de negociação, e por reivindicarem a atenção do governo ou do público, seja por capacidades pessoais, seja por ocuparem posições em que isso esteja atribuído, seja em defesa de ideias. Os “empreendedores de política” são atores-chave no processo político que conseguem dar vazão a certas questões particulares. Eles percebem quando os fluxos estão combinados, ou seja, quando ocorre o *coupling*: situações em que se abrem “janelas de política” (*policy windows*) ou “janelas de oportunidade”. Essas janelas se abrem tanto periódica quanto aleatoriamente e os empreendedores bem preparados são capazes de reconhecer as oportunidades de influenciar a política. Empreendedores de política desempenham o papel principal na combinação dos fluxos na janela de política aberta, ligando soluções a problemas, sobrepujando as restrições pela mudança nas propostas e tirando vantagem de eventos politicamente favoráveis. Cabe ao empreendedor buscar arenas institucionais nas quais uma ideia a respeito de uma política pública possa prosperar (Kingdon, 2014; Capella, 2016).

“Janelas de oportunidades”, por sua vez, também com base em Kingdon (2014), constituem-se na integração dos três fluxos – problemas, alternativas e política –, podendo ser entendidas como “abertura de uma janela de políticas públicas”. Em outras palavras, constituem-se na oportunidade para que os empreendedores possam apresentar suas propostas. O fechamento das janelas pode ocorrer nas seguintes situações: i) após a tomada de alguma decisão; ii) pelo fracasso em buscar uma solução; iii) pela perda de visibilidade da questão; iv) pelas mudanças do pessoal envolvido no tema ou; v) por não haver uma alternativa de ação disponível (Capella, 2005; Kingdon, 2014).

Outros aspectos relevantes do modelo de Kingdon foram considerados na análise da agenda do PDDE: a) a “combinação de dois fluxos”, “problemas e alternativas”, permite colocar um problema na agenda governamental, mas as probabilidades destes entrarem na “agenda decisional” aumentam muito se os “três fluxos forem combinados” (problemas, alternativas e políticas); b) as janelas de oportunidade que se abrem, a partir da “combinação dos três fluxos”, permitirão que itens na “agenda decisional” sejam “transformados em políticas”, e que os membros da “comunidade de política” invistam seus recursos para que suas

propostas ganhem prioridade; c) as “agendas” são afetadas sobretudo pelos fluxos “problemas” e “político”, enquanto que as “alternativas”, pelo fluxo de “política” ou de “soluções”; d) o “fluxo de políticas ou de soluções” gera, permanentemente, “ideias de políticas públicas” em torno do governo e demais atores envolvidos na formulação de políticas – são “soluções em busca de um problema” que, quando eventos no fluxo político permitem, adentram a agenda política por meio de uma janela. As “janelas de oportunidades” se abrem por causa de problemas que exigem ação imediata do governo, por mudanças no governo, no “humor nacional” ou pela entrada de novos parlamentares no Poder Legislativo. Os ciclos orçamentários também podem ser colocados na lista de eventos que favorecem a abertura de janelas de oportunidades. Quando as janelas se abrem, defensores (*advocates*) de determinadas propostas sentem a oportunidade e buscam aproveitá-la, colocando problemas para a deliberação dos tomadores de decisão ou apresentando suas alternativas de solução. No seu modelo de análise, Kingdon (2014) reconhece quatro tipos de janelas, ordenadas crescentemente de acordo com seu grau de institucionalização e previsibilidade. Segundo ele, quanto mais institucionalizada for uma janela, maior é a previsibilidade de sua abertura: 1) janelas aleatórias: eventos aleatórios ou crises abrem janelas imprevisíveis; ii) janelas discricionárias: o comportamento de atores políticos individuais conduz a abertura da janela; iii) janelas de externalidade: questões relacionadas a algum assunto que já possua uma janela aberta conduzem à abertura de uma nova janela; iv) janelas rotinizadas: procedimentos e eventos institucionais (como os orçamentos e as eleições) fazem com que uma janela se abra.

Na próxima seção, explicita-se o desenho da agenda do PDDE a partir da análise realizada por meio do uso do modelo “múltiplos fluxos” de Kingdon, a partir dos três fluxos do modelo analítico: problemas (*problems*); soluções ou alternativas (*policies*) e políticas (*politics*), além de apresentar os geradores do PDDE e as janelas de oportunidades.

3.2 Como o Programa Dinheiro Direto na Escola ascendeu à agenda nacional das políticas educacionais?

A análise da formulação da agenda do PDDE baseou-se na investigação do projeto de governo de FHC “Mãos à obra, Brasil: propostas de governo” (Cardoso, 2008); do “Plano Nacional de Educação para Todos de 1993-2003” (Brasil, 1993); da “Declaração Mundial da Educação para Todos” (Unesco, 1990) e do “Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado – MARE” (Brasil, 1995b). À vista disso, descrevem-se os problemas e as alternativas que, embora façam parte, primordialmente, da proposta de governo de FHC, passaram a ocupar a agenda governamental em relação às políticas públicas educacionais no período de 1995 a 1998.

Esse cenário de análise de conjuntura levou a que os formuladores de políticas definissem o PDDE como uma política pública, bem como os atores da sua formulação e as principais janelas de oportunidades que se abriam ao longo dos seus 27 anos.

Os problemas educacionais da década de 1990 que compõem o “fluxo problemas” da agenda do PDDE são resultantes dos indicadores educacionais de 1994, dos eventos e do *feedback* das ações do governo, descritos, especialmente, no projeto de FHC “Mãos à obra, Brasil: propostas de governo” (Cardoso, 2008).

3.2.1 Os fluxos de problemas e alternativas

Com base em Cardoso (2008), Brasil (1993) e no “Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado – MARE” (Brasil, 1995b), foi possível organizar o Quadro 12 que apresenta os problemas identificados a partir da análise de conteúdos dos “indicadores” educacionais coletados em 1994; no *feedback* das ações governamentais e nos “eventos” detectados no cenário da educação daquele período. Quanto aos “eventos”, apresentados na terceira coluna do Quadro 12, destaca-se que eles têm origem nas “condições” da gestão pública do país e da própria educação. Mesmo considerando que “eventos” não são capazes de gerar uma ação em contrapartida, como dispõe a teoria de Kingdon (2014), as “condições” da gestão pública federal e da educação reforçaram os problemas existentes na área, quando os formuladores das políticas acreditaram que deveriam fazer algo a respeito. Infere-se, portanto, que as “condições” apresentadas compõem os “problemas” da educação, quando os formuladores das políticas no governo de FHC conseguiram capturar a atenção dos participantes do governo para o processo decisório de enviar dinheiro direto às escolas e despertaram neles a necessidade de ação, por meio dos problemas mencionados nos três mecanismos básicos que compõem o fluxo problemas: i) indicadores; ii) *feedback*; iii) eventos.

Quadro 12 - Indicadores, *feedback* e eventos: problemas geradores da agenda do PDDE

Problemas		
Indicadores	Feedback	Eventos
Elevado índice de repetência no Ensino Fundamental (EF era de oito anos de duração): 50% de repetência dos alunos no primeiro ano e os estudantes apresentavam mais de três anos de repetência no histórico escolar, levando em média 11,4 anos frequentando o EF.	Baixa qualidade da educação nacional.	Governo centralizador: recursos financeiros centralizados na União com ausência de diretrizes e critérios equalizadores de repasse de fundos.
Dificuldades do estudante para concluir o EF; porém, essas dificuldades não eram diagnosticadas. Apenas 44% de cada geração conseguia terminar o EF; o restante permanecia, em média, sete anos frequentando a escola, ou seja, não concluíam o EF.	Ineficiência e ineficácia na gestão dos recursos públicos destinados à educação: a falta de qualidade da educação não poderia ser explicada somente pela escassez de recursos na área, dado que a proporção do PIB que o país dedicava à educação (3,7%) fosse um pouco menor do que a do Japão (4,9%) ou Estados Unidos (5,2%), mas era igual à do Chile e maior do que a da Coreia (3,6%), Índia (3,3%) e Espanha (3,2%). Isso demonstrava que o país gastava mal os recursos.	Modelo nacional de gestão burocrática: o que explicava a burocratização e inchaço de órgãos administrativos como o MEC.
Alto índice de analfabetismo: 18% da população brasileira com mais de 15 anos era analfabeta.	Escolas empobrecidas com carência de material didático.	Centralização de ações no MEC: como instância executora de políticas públicas, o MEC gerava centralização das ações e excessiva burocratização dos processos.
Elevado índice de permanência da demanda estudantil na pré-escola e no EF: 86% dos alunos brasileiros estavam na pré-escola e no EF, enquanto somente 9,5% cursavam o EM.	Professores mal remunerados.	Gestão pública educacional patrimonialista e com forte caráter burocrático, sempre a partir da impossibilidade de cooperação.
Baixo índice de conclusão no EM: menos de 17% dos jovens da idade apropriada estavam matriculados no EM, situação caótica se comparada a outros países, como México (55%), Taiwan (91%) e Japão (96%).	Falta de recursos financeiros para atender tempestivamente as necessidades diárias de manutenção das escolas públicas municipais, estaduais e distritais.	Centralização na gestão dos sistemas de ensino levava grande parte dos recursos destinados à educação a acabarem por financiar as macroestruturas, chegando poucos recursos às escolas.
Falta de recursos federais para financiar o EM.	Morosidade na solução de problemas diários nas escolas, acarretando prejuízos à boa regência das aulas.	Falta de participação popular: ausência de participação da comunidade.
-	Falta de autonomia da comunidade escolar na gestão dos recursos financeiros dos estabelecimentos de ensino.	Gestão escolar autocrática: falta de autonomia e identidade da escola pública, bem como a centralização burocrática imperativa nas três instâncias de governo impediam o surgimento de uma escola com identidade,

Problemas		
Indicadores	Feedback	Eventos
		compromisso público de desempenho e com autonomia didática e financeira.
-	Falta de projeto político-pedagógico da escola: os diversos problemas relativos à escola se constituíam em obstáculo para construção e execução de um projeto pedagógico elaborado a partir das necessidades básicas de aprendizagem de seus alunos.	Falta de controle social: a ineficiência dos controles sociais ocasionava o enfraquecimento da escola como instituição-chave no processo ensino-aprendizagem, uma vez que as decisões que afetam o seu dia a dia eram tomadas por instâncias distantes da prática escolar.
-	Dispersão e ineficiência na alocação e na gestão de recursos para operar e manter as unidades escolares.	Sistemática clientelista e burocrática de atendimento às demandas das escolas.
-	Decisões centralizadas e tecnocráticas que adstringiam o gerenciamento da escola a um conjunto de normas e procedimentos definidos fora de seus domínios: o MEC dava um peso excessivo à função-meio. As compras e distribuição de material pelo MEC para as secretarias de educação estadual e municipal representavam neste período de 30% a 50% dos gastos totais com a educação.	-

Fonte: Elaborado pela autora.

Sinteticamente, o Quadro 12 mostra o fluxo dos problemas da educação brasileira. Os itens apresentados se tornaram os problemas que contribuíram para a formulação da agenda do PDDE. A atenção governamental para a educação, portanto, se deu em função de três acontecimentos: dos indicadores que apontam e mensuram a magnitude da situação da educação; da ocorrência de eventos que contribuíam para fortalecer os indicadores; do *feedback* oriundo do monitoramento do processo educacional.

Ainda que “indicadores, eventos e *feedbacks*” sinalizem as condições específicas da educação nacional no cenário político brasileiro até 1994, esses elementos não transformaram “condições” automaticamente em “problemas”, pois o essencial para o entendimento desse processo e do modelo é compreender que “problemas são construções sociais”. A formulação da agenda do PDDE dependeu da forma como a sociedade e os formuladores das políticas perceberam e interpretaram a realidade da educação nacional, nos aspectos relacionados à gestão do SE, do MEC e das escolas públicas brasileiras; ao financiamento da educação e a participação social nos processos da gestão escolar.

No segundo fluxo da agenda do PDDE – “alternativas e soluções” –, descrevem-se as alternativas e saídas que se relacionam aos problemas elencados no Quadro 12. A alternativa fundamental da política educacional no governo FHC consistia em universalizar o acesso ao EF e melhorar a qualidade do atendimento escolar, de forma a garantir pelo menos oito anos de ensino obrigatório. Para isso, a União usaria a quota federal do SE, redistribuída entre os estados e os municípios. Para este fim, uma das alternativas consistia em manter o montante que corresponde à quota dos estados no próprio estado, no local de origem, evitando os desnecessários trâmites burocráticos. Em relação ao MEC, argumenta-se sobre a necessidade de reduzir suas responsabilidades como instância executora de políticas e da interferência direta nas unidades da federação. Nesse aspecto, as atribuições de cada esfera governamental seriam bem definidas, associadas a padrões de desempenho, resultados de avaliações e prestação de contas da qualidade dos serviços oferecidos, sendo essencial o fortalecimento do sistema federativo, em bases de cooperação, integração e articulação das ações políticas.

São também alternativas apontadas por Cardoso (2008): estimular a participação da comunidade em órgãos colegiados; alterar a sistemática de arrecadação e repasse dos recursos provenientes do SE para o EF, de forma a agilizar sua transferência e permitir que uma parte do montante permanecesse no local de arrecadação (municípios e estados) e a outra parte fosse utilizada para corrigir as diferenças existentes nas várias regiões do país; estabelecimento de novos padrões de gestão; descentralizar as decisões para o nível escolar e aumentar a sua

autonomia; descentralizar os recursos destinados ao material escolar para as unidades de ensino. No tocante à gestão pública, propõe-se o controle dos processos administrativos que permitiria a proteção do patrimônio público; mudança de uma “gestão burocrática para uma gestão gerencial”, pois esse tipo de gestão permitiria a parceria e a cooperação e através dela seria possível viabilizar diversas formas de parceria com a sociedade, como também a “cooperação no nível vertical” entre administradores e funcionários públicos, entre governo e sindicatos de funcionários (Cardoso, 2008). Assim, tal como no PNE (1993-2003), apresentam-se estas alternativas para solucionar os problemas da educação: implantar novos esquemas de gestão nas escolas públicas, concedendo-lhes autonomia financeira, administrativa e pedagógica e dotar todas as escolas de ensino fundamental, urbanas e rurais, estaduais e municipais, de condições básicas de funcionamento (Brasil, 1993).

Constatam-se no PDRAE/1995 (Brasil, 1995b) alternativas de solução relacionadas à transferência da gestão burocrática para uma gestão gerencial (Cardoso, 2008). Embora Bresser-Pereira (1999) e Leite (2022) afirmem que a Reforma da Gestão Pública Brasileira não fizesse parte da agenda de governo de FHC (1995), é perceptível no Plano de Governo de FHC para a Educação (Cardoso, 2008) um diagnóstico, análise e busca de soluções consonantes com as diretrizes do PDRAE (1995). O argumento apresentado por Cardoso (2008) sobre a precariedade da gestão educacional do sistema e também das escolas é fortemente baseado na ideia de que a gestão da educação era ainda pautada na gestão patrimonialista e burocrática, por isso ineficiente, e para mudar o quadro seria necessário conduzir esta gestão para o modelo gerencial, pressuposto do PDRAE (Brasil, 1995b).

Como afirma Bresser-Pereira (1999, p. 6), “a Reforma Brasileira Gerencial de 1995 está substituindo a atual administração pública burocrática, misturada a práticas clientelistas e patrimonialistas, por uma administração pública gerencial, que adota os princípios da nova gestão pública (new public management)”. Os pressupostos de uma “Reforma da Gestão Pública” e/ou “Reforma Gerencial” e/ou “Nova Gestão Pública” (NGP) – termos utilizados por Bresser-Pereira como sinônimos – estão definidos no PDRAE/1995 (Brasil, 1995b) e envolvem, dentre outras características: maior autonomia para os serviços sociais e científicos que o Estado presta, que deverão ser transferidos para organizações sociais – um tipo particular de organização pública não estatal, sem fins lucrativos, contemplada no orçamento do Estado – como no caso de hospitais, universidades, escolas, centros de pesquisa, museus etc. Uma proposta do PDRAE relacionada a esta característica, segundo o próprio Bresser-Pereira (1999, p. 7), era talvez a mais inovadora do PDRAE: “transferir as atividades sociais e científicas, que

a sociedade acredita devam ser total ou parcialmente financiadas pelo Tesouro, para o setor público não-estatal, transformando-as em organizações sociais”. Essa proposta se caracteriza como estratégia do PDRAE/1995 - Mare visível no PDDE quando o Programa se efetiva por meio da transferência de recursos públicos da União para as UEx – entidades de direito privado sem fins lucrativos vinculadas à escola pública. Ou seja, uma entidade de direito privado a serviço público recebendo recurso estatal para garantir os serviços na escola pública.

Ao confrontar os problemas da educação evidenciados na agenda do PDDE com os pressupostos da reforma da gestão pública a partir da concepção gerencialista, fica patente que as conclusões foram propícias ao desenvolvimento e apoio a uma política pública educacional com capacidade de transferir recurso público direto para a escola a partir da perspectiva de transformar a gestão educacional e da escola em uma gestão democrática, descentralizadora, além do potencial do PDDE de instrumentalizar a gestão escolar com autonomia e controle social na gestão financeira. A grande questão, porém, é que a situação econômica do país não melhorou no contexto imediatamente pós-Constituição e, a partir do início dos anos 1990, os dois mandatos de FHC (1995-2002) conduzem a implementação de uma reforma da gestão pública com integração gerencial do Brasil ao capital global e trazem em si as consequências políticas, econômicas e sociais. A consequência administrativa do projeto de reforma da gestão pública presente no PDRAE/1995, conduzida pelo ministro Bresser-Pereira, implicou em uma forte coordenação das ações e a redução da intervenção direta do Estado na sociedade, como provedor de políticas sociais, cumprindo o seu papel por meio de instituições não estatais.

O ideário da redemocratização do país e da gestão educacional no final dos anos 1980 e início dos anos 1990 no Brasil ocorreu em paralelo à defesa dos princípios da Democracia Tradicional com as características do Estado de Bem-Estar Social em parcialidade no caso brasileiro. Nesse contexto, o PDDE foi formulado como mecanismo de democratização da gestão escolar, impregnado dos valores da NGP – modelo de gestão gerencial pensado para o Estado neoliberal no campo internacional e social-liberal para o Brasil (Bresser-Pereira, 1999).

De acordo com Bresser-Pereira e Grau (1999), a crise do modelo social-burocrático do Estado que marca o último quarto do século XX passa a exigir novas modalidades de gestão pública, “cresce a importância de uma forma não privada nem estatal de executar os serviços sociais garantidos pelo Estado: as organizações de serviço público não-estatais, operando na área de oferta de serviços de educação, saúde e cultura com o financiamento do Estado” (Bresser-Pereira; Grau, 1999, p. 16). Ainda, segundo esses dois autores, a inserção das organizações não estatais na gestão pública converge com o caráter político e da necessidade

de formas de controle social direto sobre a administração pública e do próprio Estado. Opta-se por utilizar a definição do terceiro setor descrita por esses autores, em consonância com o ideário de que o espaço público não estatal é também o espaço da democracia participativa: “O setor produtivo público não-estatal é também conhecido por ‘terceiro setor’, ‘setor não-governamental’, ou ‘setor sem fins lucrativos’. [...] é também o espaço da democracia participativa ou direta, [...] é relativo à participação cidadã nos assuntos públicos” (Bresser-Pereira; Grau, 1999, p. 16).

O uso da expressão “terceiro setor” nesta tese parte da compreensão de que este setor econômico engloba as UEx - as Caixas Escolares vinculadas às unidades de ensino de Minas Gerais, denominadas de entidade de direito privado sem fins lucrativos. As entidades privadas sem fins lucrativos são organizações ou formas de controle do serviço “público” voltadas ao interesse da comunidade escolar no que se refere às necessidades sociais relacionadas à educação, ao ensino formal. O terceiro setor, por sua vez, “sugere uma terceira forma de propriedade entre a privada e a estatal” (Bresser-Pereira; Grau, 1999, p. 16). O IBGE (2023) classifica a “Associação Privada de Natureza Jurídica” com o uso do “código 399-9, associações privadas previstas nos artigos 53 a 61 da Lei n. 10.406, de 07/01/2002 (Código Civil)”. Para o IBGE, esta Natureza Jurídica compreende

as associações profissionais ou de classe; os fundos de pensão, quando se constituírem sob a forma de associação; as organizações não-governamentais - ONG, de nacionalidade brasileira, quando assumirem a natureza jurídica de associação; os fundos garantidores de créditos; os consórcios públicos de direito privado; as organizações da sociedade civil de interesse público (Oscip), quando se constituírem sob a forma de associação; **as unidades executoras (Programa Dinheiro Direto na Escola)**, quando se constituírem sob a forma de associação; as organizações indígenas quando se constituírem sob a forma de associação; as associações criadas pelos partidos políticos (IBGE, 2023, p. s.p, grifo nosso).

Com base nos estudos aqui apresentados, pode-se inferir que a gestão gerencialista no campo da educação no caso brasileiro é caracterizada pelo controle social por meio da participação da comunidade escolar; descentralização; gestão gerencial da educação; inserção do terceiro setor na gestão escolar como oportunidade de participação e controle do serviço público por meio da sociedade civil; controle externo por meio do Tribunal de Contas da União (TCU); racionalização dos recursos públicos destinados à educação; e resultados educacionais positivos com o mínimo de recurso financeiro. No contexto apresentado, o PDDE parece demonstrar que o Estado brasileiro a partir da reforma da gestão pública busca novas estratégias

para a provisão dos serviços públicos educacionais, incluindo a participação da sociedade civil, nem privada nem estatal, mas no terceiro setor.

Na contextura da gestão gerencial, a sociedade civil é vista como a esfera mediadora entre as esferas sistêmicas do Estado e do mercado com o objetivo de legitimar a participação e a solidariedade social, a autonomia e a justiça social. De acordo com Bresser-Pereira e Grau (1999), a sociedade civil intermediada pelas organizações do terceiro setor tende a manter os mecanismos sistêmicos do Estado e da economia modernos. Uma vez que este setor tem como meta proteger a sociedade civil da penetração destrutiva do Estado e do mercado, suas atividades ocorrem de modo descentralizado, desburocratizado, com flexibilidade e agilidade de gestão e com permanente contato com o público-alvo de sua atuação (Bresser-Pereira; Grau, 1999).

3.2.2 O fluxo político

No fluxo da política, no que se refere ao financiamento da educação, FHC postulava que os recursos eram suficientes, cabendo ao governo otimizar a sua utilização por meio de uma gestão gerencial, de maior “participação” da sociedade e de controle social. Quanto aos possíveis recursos adicionais, estes deveriam vir do setor privado, por intermédio das parcerias com empresas ou do trabalho voluntário (Cardoso, 2008).

Com relação às coalizões, barganhas e negociações comuns no fluxo de política (Kingdon, 2014), a tese de Mafassioli (2017) traz alguns dados que nos permitem fazer esta análise na agenda do PDDE. Na tese, um funcionário público³³ do FNDE relata que o dinheiro direto na escola, como alternativa para resolver os problemas relativos à gestão escolar e à morosidade no uso dos recursos financeiros destinados à educação, só se tornou possível porque o ministro da Educação, Paulo Renato, defendia e difundia essa “ideia”, tanto na elite política do governo como entre os funcionários do MEC e FNDE. Durante o trabalho de formulação da política do dinheiro direto na escola, os formuladores se depararam com questões estruturais de natureza operacional, pois, segundo o entrevistado, enviar dinheiro direto para escola “arranhava a legislação” e levava os órgãos de controle dos recursos federais a questionar a viabilidade da ideia. Nessa arena, o poder de barganha do ministro da Educação, em conjunto com o FNDE, foi essencial. A primeira articulação dos órgãos formuladores da política para esse fim foi com o Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi) do governo federal,

³³ Segundo Mafassioli (2017), o técnico do FNDE Adalberto Domingos Paz participou do processo inicial de elaboração e implementação do PMDE/PDDE e durante dez anos atuou como subgerente e coordenador de Avaliação e Acompanhamento de Programas do FNDE.

que os conduziu a negociar e articular com a equipe do Ministério da Fazenda a fim de persuadi-la a aderir à “ideia” de enviar recursos federais direto para as escolas.

Quanto ao controle externo dos recursos, a solução encontrada foi articular e negociar com o TCU situações identificadas nas reuniões demandadas pelos formuladores da política do FNDE e do MEC, ocasião em que havia a presença do ministro Paulo Renato, toda a equipe técnica de formulação do PDDE, o presidente do FNDE e um ministro do TCU, sempre considerando a intenção de se formar uma arena para convencê-los sobre a necessidade de descentralizar recursos diretamente para a escola. Nessa arena ocorre a difusão de ideias, a persuasão, a cooperação e o aparelhamento institucional para que a estratégia de envio de dinheiro direto na escola entrasse na agenda governamental. A definição do PDDE como política passa a ser uma prioridade do governo FHC; para colocá-la em funcionamento, em poucos meses, os funcionários públicos e os representantes do alto escalão do governo tiveram que superar entraves legais, jurídicos e políticos.

3.2.3 Os atores

Outro aspecto analisado na formulação da agenda do PDDE é o conjunto de atores geradores da política. Vários atores contribuíram com a configuração da agenda do programa. Externamente, tem-se o movimento internacional Educação para Todos, cujo marco foi a realização da Conferência Mundial de Educação para Todos realizada em Jomtien³⁴, em 1990, sob a ideologia da Unesco, do Unicef, PNUD e Banco Mundial (Cury, 1998; Brasil, 1997c; Crosso; Azzi; Bock, 2007). São atores externos que, ao realizarem debates com retórica da “educação de qualidade para todos” e polemizarem sobre a baixa qualidade da educação brasileira e da América Latina, não deixaram de propiciar um clima favorável à formulação da agenda do PDDE, em especial no alto escalão do governo. Internamente, a Semana Nacional de Educação para Todos, organizada pelo MEC com apoio da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação de Minas Gerais (Undime) e do Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed), buscou mobilizar a sociedade brasileira para debater que “nosso sistema escolar de baixa qualidade e de produtividade não consegue responder às exigências de uma sociedade democrática e cidadã” (Brasil, 1997c, p. 41). A primeira reunião aconteceu em Brasília, de 10 a 14 de maio de 1993, com a presença de gestores estaduais e locais, Undime, Consed, entidades representativas da sociedade civil, organizações empresárias, centrais

³⁴ Promovida pela Unesco, o Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef), Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e Banco Mundial (Crosso; Azzi; Bock, 2007).

sindicais, confissões religiosas e federação das mulheres, quando decidiram propor uma agenda de compromissos para orientar a construção do PNE para Todos. Certamente, as reuniões e os encontros que antecederam o PNE (1993-2003), assim como a Conferência de Jomtien, com todos os atores externos e internos, contribuíram para gerar um “clima” e um “humor” nacional propício ao acolhimento das “ideias” e “alternativas” relacionadas à política do dinheiro direto na escola. Ainda que na análise documental e na revisão de literatura seja possível verificar a participação de organismos internacionais e nacionais influenciando o clima e o humor nacional, tornando-o favorável às políticas públicas educacionais com fins de fortalecer a gestão escolar, o PDDE nasce como uma política pública interna a partir da convergência entre problemas e alternativas de soluções, especialmente configurada na proposta de governo do então candidato à presidência da república para o período de 1995-1998 – FHC. Corroboram esse entendimento as entrevistas transcritas na tese de Mafassoli (2017), nas quais o PDDE é visto como uma política pública criada pelos funcionários públicos do FNDE a partir da demanda apresentada por FHC e defendida pelo ministro da Educação, pelo presidente do FNDE e por todos os demais funcionários envolvidos. Outro ator do FNDE entrevistado por Mafassoli, central na formulação da política, quando questionado sobre o que motivou a criação do PDDE, respondeu que este desejo já estava no programa de governo de FHC, que já previa essa mudança na tramitação do repasse dos recursos públicos para a educação básica. Pois, segundo ele, o entendimento de FHC e dos burocratas do MEC e FNDE era de que o recurso passava por um percurso muito longo até chegar à escola. Com o PDDE, o que se queria era “acabar com os entraves dos trâmites e fazer com que boa parte do dinheiro não se perdesse nos labirintos... Então o fato de o dinheiro chegar de forma direta na mão do gestor da escola poderia ajudar na aplicação eficiente do recurso e atender as necessidades básicas e emergentes da escola” (Mafassoli, 2017, p. 153). Desse modo, firma-se a política de transferência de recursos diretamente para as escolas por meio das Associações de Pais e Mestres (APM), da CE³⁵, dos conselhos e Unidades Executoras, para as escolas que ainda não dispunham de representante jurídico. Os funcionários do FNDE demonstraram interesse e capacidade de liberar os gastos às escolas mediante a descentralização de recursos financeiros federais sem intermediação.

Outro elemento do “fluxo da política” que influenciou a formação da agenda do PDDE foi uma arena de conflito institucional entre o FNDE e o MEC a respeito da Fundação de Assistência ao Estudante (FAE), entre os anos de 1995 e 1997. A FAE, como uma fundação

³⁵ Antes de 1930, Minas Gerais já dispunha de CE na rede estadual de ensino (Guimarães, 2020).

integrada ao MEC, criada em 1983, tinha como objetivo apoiar os estados e os municípios na adoção de estratégias de atendimento ao educando, por meio de programas suplementares de material escolar e didático, de alimentação e de assistência à saúde, propiciando as condições para o acesso e a permanência do aluno na escola. A FAE atuava como agente formulador e implementador da política de assistência ao educando, um arranjo institucional que perdurou por mais de dez anos: a FAE era responsável pela política de assistência ao educando e o FNDE como órgão financiador da educação básica. Logo, havia dois centros com poder de decisão com potencial de conflito permanente. A FAE existia para formular e implementar a política de assistência ao educando e interferia em todo o ciclo da aquisição-distribuição-consumo, implicando uma concentração de poder e de influência sobre os responsáveis pelo encaminhamento da assistência ao educando e o FNDE como financiador dos recursos para os gastos com grande parte dos programas, recebendo o ônus da responsabilidade pelos recursos junto às instâncias de acompanhamento e controle orçamentário, financeiro e contábil. Deste modo, para os burocratas do FNDE, todo o processo de distribuição e realização de gastos com a educação realizado pelo MEC deveria ter maior controle do FNDE. Essa era a razão do conflito com os responsáveis pela FAE. Pois, enquanto o FNDE caminhava na direção da descentralização dos recursos diretamente para as escolas, a FAE ainda efetuava parte dos seus gastos de forma centralizada. Nosso argumento é que esse clima conflituoso tenha favorecido o empenho dos funcionários públicos do FNDE na formulação da agenda do PDDE, pois no primeiro ano do governo FHC, logo após a implementação do PMDE, ocorreu a extinção da FAE através da Lei n. 9.649/1998 (artigo 19, inciso VIII, alínea d) que transfere todas as competências desta Fundação para o FNDE (artigo 18, inciso VIII, alínea b) (Brasil, 1998b). O FNDE incorpora, então, os diversos programas governamentais que estavam desvinculados deste órgão, enquanto agente financiador (Castro, 2001a; Reis, 2019).

Além da receptividade, compartilhamento e entendimento da viabilidade técnica do dinheiro direto na escola junto ao alto escalão do governo e de burocratas, as ideias para solução do problema só se tornaram uma agenda governamental pelo fato de FHC se cercar de “estratégias políticas” que lhe possibilitassem a busca de consensos entre os “problemas” e as “alternativas de soluções” por ele pensadas e algumas poucas discutidas pela sociedade brasileira, por ocasião da elaboração do PNE 1993-2003 (Brasil, 1993). A respeito disso, Draibe (2003), ao examinar as condições e os “êxitos” da reforma do EF implementada no primeiro mandato de FHC, destaca alguns recursos políticos com que ele contou no seu governo na área educacional. Ela mostra as estratégias com que FHC negociou a composição ministerial no

interior da coalizão governante. De acordo com sua análise, os ministérios sociais foram “reservados” ao Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) e ocupados ou diretamente por seus membros ou por pessoas de sua influência. Ela aponta como sendo uma das escolhas mais estratégicas o deslocamento do MEC para a área de influência do PSDB, quando havia três décadas, e com rápidas e raras exceções, que o MEC era monopolizado e disputado pelos setores conservadores ou liberais conservadores – PSD³⁶, Arena, PDS ou, mais recentemente, PFL.

Em segundo lugar, mais que ao PSDB em geral, os ministérios sociais foram comandados ou estiveram sob a área de influência do seu núcleo paulista, originados da matriz comum de fundadores do partido, pessoalmente muito ligados ao presidente da República. Para uma visão geral do processo de configuração da agenda do PDDE em relação aos atores geradores da sua agenda, apresenta-se no Quadro 13 os atores institucionais e burocratas envolvidos na agenda do PDDE.

Quadro 13 - Conjunto de atores geradores da agenda do PDDE

Atores	
Institucionais	Burocratas
Mare, FNDE, MEC, Ministério da Fazenda, Siafi, TCU, partidos políticos (PSDB, PSD, Arena, PDS), Unesco.	Presidente da República (FHC), ministro do Mare (Bresser-Pereira), ministro da Educação (Paulo Renato), presidente do FNDE, ministro da Fazenda e funcionários públicos do FNDE, MEC, Siafi e TCU.

Fonte: Elaborado pela autora.

3.2.4 A janela de oportunidades

Interpretamos como “empreendedores de políticas” na agenda do PDDE os especialistas, burocratas, pertencentes aos quadros do alto e médio escalão governamental do MEC e do FNDE. No caso do MEC, os gestores de políticas públicas relacionadas aos Programas específicos integrados ao PDDE, e no caso do FNDE os coordenadores do Programa. Os “empreendedores de políticas” tanto do MEC, quanto do FNDE interagem com a comunidade do campo educacional tanto das Seduc como dos estabelecimentos de ensino de duas maneiras: quando a proposta representa uma decisão política, uma tomada de decisão coletiva, por meio de legislações específicas de cada Programa; quando se trata de convencimento sobre a implementação do Programa na base da argumentação, cujo papel cabe aos burocratas. Nesse aspecto, eles disseminam as ideias realizando palestras e conferências

³⁶ Partido Social Democrático (PSD); Aliança Renovadora Nacional (Arena); Partido Democrático Social (PDS).

pelos Estados, elaboram cartilhas e informativos, fazem *lives* (transmissões ao vivo através da internet, geralmente pelo YouTube).

Os “empreendedores de política” no MEC e FNDE conseguiram perceber quando os fluxos da agenda do PDDE (problemas, alternativas e soluções e, política) estavam combinando, o que quer dizer que eles vislumbraram momentos oportunos quando ocorreram as “condições” favoráveis à abertura de “janelas de oportunidades” para ampliar o PDDE, como uma política de envio de dinheiro direto às escolas – as janelas de política (*policy windows*). Ao longo de seus 28 anos, o PDDE perpassou por “eventos” como elaboração dos Planos Nacionais de Educação (PNE)³⁷, momentos políticos distintos, catástrofes naturais³⁸, reformas educacionais e pela pandemia de Covid-19, esta a partir de 2020. “Eventos” nos quais outros problemas educacionais foram reconhecidos, outras soluções desenvolvidas e disponibilizadas na comunidade de política. Nesse contexto, a partir da análise documental em cotejo com as três janelas de oportunidades definidas por Kingdon (2014), foi possível identificar algumas janelas de oportunidades para o PDDE³⁹.

O PDDE é um instrumento utilizado pelo FNDE para a distribuição de diversos recursos no formato do dinheiro direto na escola. Como expõe um dos entrevistados por Mafassioli (2017), a partir do PDDE, o FNDE e o MEC assumiram ações até mesmo de outros ministérios, por exemplo, o PDDE Água na Escola, que transfere dinheiro para escola resolver o abastecimento de água, em especial nas escolas rurais. Esse era um programa feito via Fundação Nacional da Saúde (Funasa) do Ministério da Saúde (MDS), através das prefeituras, por meio de convênios, mas não conseguia ser executado devido à burocracia da contratação. Sendo assim, chegaram à conclusão de que, fazendo o recurso chegar através do formato do PDDE na Escola, haveria efetividade na sua aplicação. Então, no âmbito do MEC e fora dele, o PDDE tem sido utilizado para resolver diversos problemas que estão vinculados à manutenção das escolas (Mafassioli, 2017). Este caso relatado pode ser identificado como uma “janela de externalidade”.

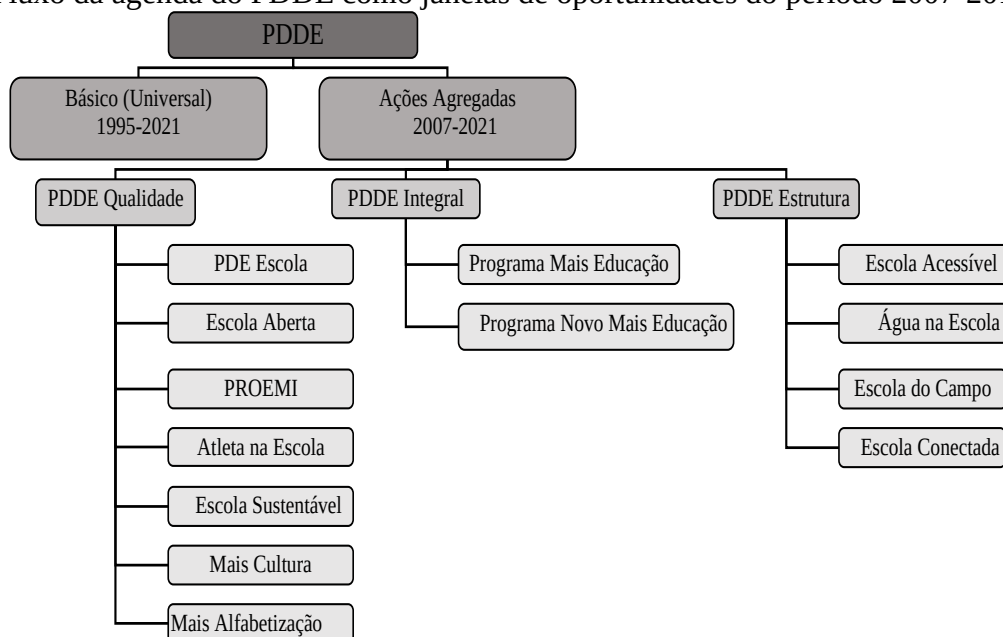
³⁷ No período de 1995 a 2022, foram elaborados três Planos Nacionais de Educação: o Plano Nacional de Educação para todos (Pnet) 1993-2003; o PNE 2001-2010 e o PNE 2014-2024.

³⁸ Em 2004, houve um atendimento emergencial às escolas pelo PDDE em razão dos danos provocados pelas fortes chuvas ocorridas nos estados e pelo furacão Katrina, que atingiu Santa Catarina e Rio Grande do Sul (Brasil, 2005).

³⁹ Como apresentado na primeira seção deste capítulo, as três janelas de oportunidades definidas por Kingdon (2014) são: a) Janelas aleatórias, quando eventos aleatórios ou crises abrem janelas imprevisíveis; b) Janelas de externalidade, que ocorrem no momento em que questões relacionadas a algum assunto que já possua uma janela aberta conduzem à abertura de uma nova janela e; c) Janelas rotinizadas: que significam a existência de procedimentos e eventos institucionais (como os orçamentos e as eleições).

O PDDE é financiado com a cota federal do SE, que pode ser considerada uma “janela rotinizada” para o PDDE, sobretudo após as alterações pelas quais passou ao longo dos anos de 1964 a 2006, o que possibilitou a abertura das janelas das ações agregadas ao PDDE ao financiar toda a educação básica e não só o ensino fundamental. Em 2006, por meio da EC 53, o artigo 212 da CF/1988 (Brasil, 1988, 2006b) teve duas mudanças no que se refere ao financiamento da educação. A primeira delas incidiu sobre o inciso V, quando se definiu que os recursos oriundos da contribuição social do SE, recolhido pelas empresas, passariam a ser destinados a toda educação básica pública, não mais apenas ao ensino fundamental, como era o que estava determinado pela redação anterior introduzida pela EC 14/1996. Isso permitiu com que a partir da Lei n. 11.947, de 16 de junho de 2009 (Brasil, 1996a, 2009a), o PDDE passasse a abranger todas as escolas de educação básica. Além dos aspectos políticos do SE, há as eleições presidenciais do país que ocorreram ao longo das quase três décadas do PDDE: a reeleição de FHC (1999-2002), as eleições de Lula (2003-2010), Dilma Rousseff/Michel Temer (2011-2018) e Jair Bolsonaro (2019-2022), governos que ao longo dos seus períodos de gestão foram abrindo novas janelas para o PDDE. As “janelas de oportunidades rotinizadas” abertas pelas eleições presidenciais podem ser notadas em todo este texto, na proporção que as ocorrências das ações são expostas com base nos períodos de gestão, quando diferentes ações, nos diferentes mandatos, vão sendo agregadas ao PDDE.

Ao longo das praticamente três décadas de fluxo contínuo de sua agenda, várias mudanças ocorreram no PDDE (Mafassoli, 2017) e “janelas de oportunidades”, as mais distintas, foram sendo abertas. Destacam-se as ações agregadas do PDDE, classificadas aqui com base em Kingdon (2014) de “janelas de externalidade”, pois os programas agregados ao PDDE estão relacionados a outras agendas específicas do MEC, que em um dado momento decide elaborar um projeto relacionado às metas do Plano Nacional de Educação, como demonstra a Figura 4.

Figura 4 - Fluxo da agenda do PDDE como janelas de oportunidades do período 2007-2019

Fonte: Elaborada pela autora.

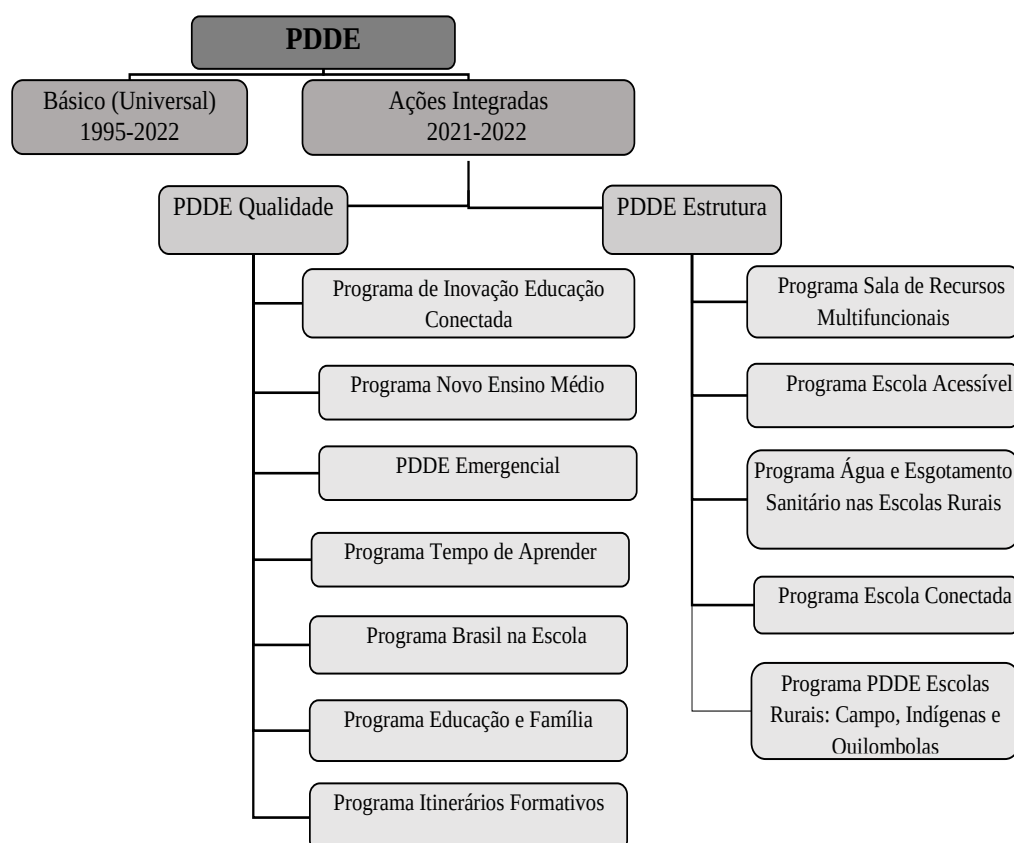
As “janelas de oportunidades” para o PDDE se evidenciaram mais fortemente com a criação do Ideb em 2007 (Brasil, 2007a), ocasião em que o MEC induziu as escolas com a média do Ideb abaixo da nacional a elaborar o Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE-Escola) com itens financiáveis pelo PDDE. Entre 1995 e 2003, num ciclo de oito anos, somente o PDDE Básico chegava às escolas. De 2004 a 2006, incluiu-se à agenda do PDDE o Programa Escola Aberta (PEA), em 2004, que na operacionalização do PDDE não significou a abertura de uma conta específica, embora tenha forte característica de cooperação entre o FNDE, a Secretaria de Educação Básica do MEC (SEB/MEC), a Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão (Secadi) e, excepcionalmente, em relação às demais ações agregadas, contou com a cooperação técnica da Unesco (Brasil, 2004a). Assim como no PEA, o PDDE Emergência – recurso financeiro transferido às escolas em 2004 em caráter emergencial em consequência de fortes enchentes em Santa Catarina e Rio Grande do Sul, causadas pelo furacão Katrina, com o dinheiro destinado somente à cobertura de despesas de custeio, uma vez que o objetivo era a recomposição física da infraestrutura dos edifícios escolares, o FNDE não abriu uma conta específica para esta ação. Portanto, até 2003, o PDDE tinha apenas o eixo PDDE Básico (universal) – com repasse de recurso financeiro para o financiamento de atividades de manutenção e pequenos investimentos, tradicionalmente atendidas pelo Programa, conforme critérios estabelecidos desde sua origem em 1995.

As novas janelas de oportunidades mais duradouras de atuação do PDDE surgiram a partir de 2007, através de contas específicas criadas pelo FNDE, denominadas por esta instituição de eixos, a saber: a) o Eixo PDDE Qualidade: neste eixo são reunidas as ações constituídas por iniciativa que atendem necessidades pedagógicas, como a elaboração da proposta pedagógica da escola e de seu planejamento estratégico. Este eixo é composto pelo PDE Escola – veio como uma “janela de oportunidades” para o PDDE a partir do apoio do MEC às escolas com o Ideb abaixo da média nacional; PDDE Ensino Médio Inovador (ProEMI) se apresenta como uma “janela” para o PDDE no contexto de alta evasão do EM; Mais Cultura na Escola; Mais Alfabetização; b) o Eixo PDDE Integral – refere-se às iniciativas ao Programa Mais Educação e Novo Mais Educação – relacionados às metas do PNE de garantir a educação integral e; c) o Eixo PDDE Estrutura – as ações que compõem esse eixo são aquelas cujas atividades financiadas pelo programa têm a finalidade de atender necessidades de infraestrutura física, a exemplo da construção de rampas para garantir condições de acessibilidade do Programa Escola Acessível. Fazem parte deste eixo: o Programa Escola Acessível, que busca garantir o acesso e a permanência de alunos com deficiência; PDDE Água na Escola, que objetiva o abastecimento de água em condições apropriadas para consumo e esgotamento sanitário em escolas que não possuem; PDDE Atleta na Escola, que busca o desenvolvimento da prática desportiva e de valores olímpicos e paraolímpicos entre jovens e adolescentes na faixa etária de 12 a 17 anos; PDDE Escola Sustentável, cuja finalidade é o desenvolvimento da sustentabilidade socioambiental nas unidades escolares. As ações dos Programas Escola Acessível, Água na Escola, Escola do Campo e Escola Sustentável são de iniciativa da Secadi/MEC, enquanto as ações Ensino Médio Inovador, Educação Integral, PDE Escola e Atleta na Escola são iniciativas da Secretaria de Educação Básica do MEC (SEB/MEC).

Dentre as “janelas de oportunidades” abertas para o PDDE nos eixos PDDE Qualidade, PDDE Integral e PDDE Estrutura, destaca-se o PDE Escola que, até 2005, era destinado exclusivamente às unidades escolares de ensino fundamental localizadas nas chamadas “Zonas de Atendimento Prioritário” (ZAP) das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Estas zonas eram escolhidas entre aquelas com baixos Índices de Desenvolvimento Humano (IDH) e abrangiam um número restrito de escolas e municípios (em média, 3.800 escolas e 450 municípios, entre 2000 e 2007). Em 2007, após a divulgação dos resultados da primeira rodada do Ideb (relativo ao período 2005), o MEC entendeu que seria necessário criar um mecanismo que envolvesse diretamente as escolas com os Ideb mais críticos, optando-se então pela adoção do PDE Escola junto àquele público específico. Esta decisão teve como principal consequência

muitas escolas elegíveis. Assim, em 2008 o MEC divulga a primeira lista de escolas priorizadas pelo PDDE - PDE/Escola, em função do resultado do Ideb de 2005. Dessa forma, no ano de 2008 foram 27.885 escolas das redes estaduais e municipais priorizadas. Em 2010, este número foi de 22.002 escolas públicas, as quais atendiam cerca de 14,3 milhões de alunos, distribuíam-se em 4.133 municípios (em todas as unidades da federação) e correspondiam a cerca de 17% da rede pública. Esses aspectos evidenciam o PDE Escola como uma das maiores oportunidades aberta ao PDDE, conferindo-lhe visibilidade no âmbito do financiamento da educação básica através do dinheiro enviado direto para a escola. Os recursos, repassados por dois anos consecutivos, foram destinados a auxiliar a escola na implementação das ações indicadas nos planos de desenvolvimento da escola validados pelas Secretarias estaduais e/ou municipais e depois pelo MEC. Os valores, transferidos por meio do PDDE Ações Agregadas e PDE-Escola para as UEx, eram definidos em função do número de matrículas do Censo Escolar do ano anterior, variando de acordo com as faixas definidas na Resolução anual do PDDE. No ano de 2012, as novas escolas priorizadas pelo PDE Escola já utilizavam o PDE Interativo como uma ferramenta *on-line* de planejamento. Em 2011, das 19.096 escolas priorizadas pelo MEC para receberem recursos do PDE Escola, 13.347 eram novas e utilizavam o PDE Interativo; as outras 5.749 escolas remanescentes do período 2008-2010 continuaram a utilizar o módulo “Escola” do Simec, sistemas utilizados para o planejamento e pagamento de ações financiáveis definidas pelas escolas.

Atualmente, o PDDE é regido pela Resolução CD/FNDE/MEC n. 15, de 16 de setembro de 2021 (Brasil, 2021a). Comparado com o formato anterior a setembro de 2021, o Programa permaneceu com as contas do PDDE Básico e do Ações Agregadas, que passou a ser denominada Ações Integradas e a utilizar duas contas, antes denominadas de eixo, para as quais são repassados recursos financeiros para implementação dos Programas Educacionais do MEC, cujas transferências e gestão dos recursos seguem os moldes operacionais do PDDE Básico. Desse modo, atualmente, os recursos estão sendo transferidos às escolas por meio de três tipos de contas: i) Conta PDDE Básico; ii) Conta PDDE Estrutura; iii) Conta PDDE Qualidade. A Figura 5 apresenta as ações do MEC integradas ao PDDE a partir de 2020.

Figura 5 - Fluxo da agenda do PDDE como janelas de oportunidades do período 2020-2022

Fonte: Elaborada pela autora com base na Resolução CD/FNDE/MEC n. 15, de 16 de setembro de 2021 (Brasil, 2021a).

Assim como na Figura 4, na qual se destacam as “ações agregadas” ao PDDE a partir de 2004, na Figura 5 estão as “Ações Integradas” ao PDDE a partir de 2020, analisadas neste estudo como “janelas de oportunidades” do PDDE. No decorrer de 1995 a 2022, como pode ser observado nas Figuras 5 e 6, várias “janelas de oportunidades” foram sendo acrescentadas à agenda do PDDE e outras foram sendo fechadas. Atualmente, o PDDE continua integrando novas agendas específicas (Brasil, 2021c), dentre as quais enfatiza-se o Programa Novo Ensino Médio, uma janela aberta ao PDDE pela “Reforma do Ensino Médio” para atender a Lei n. 13.415, de 16 de fevereiro de 2017 (Brasil, 2014a, 2017a), que altera a LDB e estabelece uma nova estrutura da organização curricular para o ensino médio, de forma a atender as metas 3, 6, 7 e 11 do PNE 2014-2024. O Programa Novo Ensino Médio destina recursos financeiros, nos moldes operacionais e regulamentares do PDDE, nas categorias econômicas de custeio e de capital, em favor das escolas públicas, 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 – EMTI (Brasil, 2018d). Do mesmo modo, o PDDE Emergencial, criado

em tempos da pandemia de Covid-19, abriu uma “janela aleatória” para a configuração da agenda do PDDE. O PDDE Emergencial, instituído pela Resolução/CD/FNDE n. 16, de 7 de outubro de 2020 (Brasil, 2020b), tem como objetivo contribuir, supletivamente, para o provimento das necessidades prioritárias dos estabelecimentos de ensino e auxiliar nas adequações necessárias, segundo protocolo de segurança para retorno às atividades presenciais, no contexto da situação de calamidade provocada pela pandemia de Covid-19.

No Quadro 14, são relacionados os eventos, as crises, os procedimentos institucionais e as políticas que favoreceram a abertura de “janelas aleatórias, de externalidade e rotinizadas”, que, por sua vez, contribuíram para a reformulação da agenda do PDDE.

Quadro 14 - Janelas de oportunidades que convergiram para a reformulação do PDDE no período 1995-2022

Janelas de oportunidades – <i>Policy Windows</i>
· Consolidação da gestão escolar democrática ao longo do período pós-redemocratização. · Criação das ações agregadas: PDDE Integral, PDDE Estrutura, PDDE Qualidade, no período de 2007 a 2019. · Definição das Ações Integradas: PDDE Qualidade e PDDE Estrutura, no período de 2020 a 2022. · Elaboração e reformulação dos Planos Decenais Nacional de Educação (1993-2003), (2003-2010) e (2014-2024). · Mudanças no salário-educação - ampliação do atendimento do SE do EF para todas as escolas públicas da educação básica. · Investimento da União no Ensino Médio – meta do PNE 2014. · Nova estrutura Curricular do Ensino Médio. · Investimento financeiro da União para garantia da Educação Integral – meta do PNE 2014. · Criação do Ideb. · Eleições para presidente: FHC (1995-2002), Lula (2003-2010), Dilma Rousseff/Nichel Temer (2011-2018), Jair Bolsonaro (2019-2022). · Reforma da Gestão Pública no contexto internacional e nacional a partir da perspectiva da Nova Gestão Pública, com a criação do Mare em 1995. · Furacão Katrina. · Pandemia de Covid-19. · Criação do Índice de Desempenho da Gestão Descentralizada do PDDE (Ideges-PDDE)

Fonte: Elaborado pela autora.

Considerações capitulares

No fluxo denominado “problemas”, os atores, formuladores da agenda, concentraram atenção na ingerência dos recursos destinados à educação; no empobrecimento das escolas; na centralização dos recursos financeiros na União e no modelo de gestão patrimonial com traços de clientelismo e excessiva burocratização, que culminou no enfraquecimento da escola como instituição-chave no processo ensino-aprendizagem. As condições de gestão, financiamento e crises das instituições educacionais, em especial da escola, se tornaram problemas quando os formuladores das políticas públicas das diversas instituições acreditaram que poderiam fazer algo para fortalecer as escolas e ressignificar a gestão educacional e escolar para uma gestão

gerencial. Dessa forma, as condições transformaram-se em problemas, capturando a atenção dos funcionários do MEC e do FNDE, principais atores do processo decisório.

No segundo fluxo do modelo, levantou-se e analisou o conjunto de alternativas e soluções disponíveis para os problemas relacionados aos processos da gestão escolar, como descentralizar as decisões para o nível escolar, descentralizar os recursos de material para o nível das escolas, implantação de novos esquemas de gestão, concedendo-lhes autonomia financeira, administrativa e pedagógica e dotar todas as escolas de EF de condições básicas de funcionamento. A ideia de fortalecer as escolas dotando-lhes de condições básicas de funcionamento, dando-lhes autonomia e estimulando a participação da comunidade na deliberação dos processos decisórios, foi construída com base na “persuasão” e “difusão”, inicialmente do presidente FHC com o ministro da Educação, Paulo Renato, e deste com os funcionários do FNDE e por fim com os funcionários do Siafi e TCU. A “ideia” mostrou-se viável do ponto de vista técnico e teve a receptividade dos funcionários públicos do alto escalão do governo e de especialistas do FNDE, que passaram a compartilhar da preocupação com o empobrecimento das escolas e das ideias do presidente FHC em relação às condições de gestão e financiamento do ensino público.

Na dimensão política, houve reconhecimento dos problemas e das alternativas e soluções disponíveis nas diversas instituições federais, pois o presidente FHC definiu a nomeação dos cargos do governo com base em coalizões, processo de barganha e negociação política, o que refletiu na indicação de Paulo Renato para o MEC, filiado ao PSDB, mesmo partido do presidente. Além disso, destacamos alguns elementos do fluxo da política do modelo de Kingdon que exerceram influência sobre a agenda governamental: o “clima nacional” sobre a real situação da educação brasileira; seus indicadores; condições de gestão e financiamento, evidenciado nos debates da Conferência Mundial sobre Educação para Todos de Jomtien, que ocorreu em 1990, nos fóruns para a elaboração do PNE (1993-2003) e na Declaração Universal da Educação para Todos; a extinção da FAE. A atmosfera gerada nesses debates no início dos anos 90 propiciou aos formuladores de políticas pensarem na “ideia” de fortalecer a escola como alternativa para uma educação de qualidade para todos, por meio de uma gestão escolar democrática. O clima que influenciou o humor nacional, em especial dos funcionários do alto escalão do governo federal e dos burocratas institucionais, preparou um solo fértil para que a “ideia” de dinheiro enviado direto para as escolas germinasse em 1995.

CAPÍTULO IV

O Programa Dinheiro Direto na Escola no âmbito da assistência técnica e financeira da União

Apresentação

Este capítulo, assim como ocorreu com o capítulo II, busca conduzir o leitor à compreensão das sinuosidades do PDDE no desenho do financiamento da educação básica brasileira e na estratégia da União de enviar dinheiro direto para a escola, utilizando a assistência técnica e financeira da União aos demais entes da federação como recurso analítico contextual. Sendo assim, o texto tem como objetivo complementar o subsídio teórico para a análise do PDDE na dinâmica operacional do financiamento da educação no cenário federativo do Brasil. Este capítulo apresenta os resultados de uma revisão narrativa de literatura, de uma pesquisa documental realizada a partir das seguintes categorias de análise: FNDE; salário-educação; Programas do FNDE; PDDE; MEC; Programas agregados ao PDDE e unidades escolares e da pesquisa de campo. A pesquisa documental teve como marco temporal de análise a promulgação da Constituição Federal de 1988.

O capítulo se organiza em quatro seções. A primeira versa sobre o FNDE no exercício da assistência técnica e financeira aos entes federados e aos atores do campo educacional, por meio das transferências constitucionais, voluntárias e legais, especificando análises sobre o termo assistência financeira e assistência técnica, bem como sobre a materialização dessas assistências. A segunda seção refere-se ao salário-educação como principal fonte de recursos do FNDE para transferência constitucional aos entes federados e aporte para a transferência legal da União às unidades executoras. Além disso, aborda, sucintamente, sobre o PDDE como mecanismo de transferência legal da União e de cooperação federativa com envio de dinheiro direto às escolas. Na terceira seção remete-se à coordenação federativa exercida pelo MEC com seus mecanismos indutores de políticas por meio da assistência técnica aos atores do sistema educacional. Aqui também são tratados os planos, sistemas, programas e ações do MEC formulados como ferramentas de coordenação por meio da indução e governança de políticas públicas no sistema federal de educação. Por fim, na quarta seção abordam-se as unidades escolares como tradutoras de políticas públicas formuladas e coordenadas pelo MEC, normatizadas e financiadas pelo FNDE.

4.1 FNDE: agente da assistência técnica e financeira da União

O Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação (FNDE)⁴⁰ é uma personalidade jurídica de natureza autárquica vinculada ao MEC – entidade pública federal com capacidade de autogestão, fiscalizada pelo Governo Federal, criada em 1968. A autarquia tem como finalidade captar recursos financeiros e canalizá-los para o financiamento de projetos de ensino e pesquisa, inclusive alimentação escolar e bolsas de estudo, observadas as diretrizes do planejamento nacional da educação (Brasil, 1968, 2006, 2007). No campo da educação básica, o FNDE tem como competência: i) financiar os programas do ensino fundamental e médio, promovidos pela União, e conceder a assistência financeira aos estados, Distrito Federal, territórios, municípios e estabelecimentos particulares sem fins lucrativos; ii) financiar sistemas de bolsas de estudo, manutenção e estágio a alunos de cursos superior e médio; e iii) prestar assistência técnica e financeira para aperfeiçoar o processo de aprendizagem na educação básica pública, por intermédio da melhoria da estrutura física ou pedagógica das escolas (Brasil, 1968, 1969, 2013).

De acordo com a Lei n. 5.537/1968, a assistência financeira do FNDE aos membros da federação, para o desenvolvimento dos seus sistemas de ensino, é condicionada à comprovação do emprego de recursos destinados à educação, oriundos da receita orçamentária própria, acompanhada dos respectivos planos e dos relatórios físicos e contábeis da aplicação, bem como subordinada à verificação se os programas e projetos municipais de ensino se encontram compatibilizados com o Plano Nacional e o Plano Estadual. Atualmente, esse controle se faz por meio do Simec.

Já para cumprir com a competência de “prestar assistência técnica e financeira, para aperfeiçoar o processo de aprendizagem da educação básica pública”, o FNDE disponibiliza bens, materiais pedagógicos e capacitação aos sistemas de ensino e de gestão dos programas educacionais diretamente às unidades escolares (Brasil, 2013). Quanto à transferência financeira do FNDE que fomenta os aspectos pedagógicos nas unidades escolares, a base normativa está na Lei n. 5.537/1968, alterada pela Lei n. 12.801/2013, a qual especifica que a “assistência financeira” com a finalidade de aperfeiçoar o processo de aprendizagem na educação básica pública, por intermédio da melhoria da estrutura física ou pedagógica das escolas, ocorrerá por meio de “transferência de recursos para execução das ações pelos entes federados, por suas redes de ensino ou por **unidades executoras** e demais entidades que

⁴⁰ A autarquia federal foi criada pela Lei n. 5.537, de 21 de novembro de 1968, alterada pelo Decreto-lei n. 872, de 15 de setembro de 1969, pela Lei n. 12.801, de 2013, e pelo Decreto n. 9.007, de 20 de março de 2017 (Brasil, 1968, 1969, 2013, 2017).

desenvolvam atividades educacionais, conforme legislação orçamentária” (Brasil, 1968, artigo 3º, § 7º, inciso I, grifo nosso)

Para fazer face ao cumprimento das competências do FNDE, mencionadas no primeiro parágrafo desta seção, o fundo conta com os seguintes recursos financeiros⁴¹: a) recursos orçamentários próprios, que lhe são consignados; b) recursos provenientes de incentivos fiscais; c) recursos provenientes dos vinte por cento do Fundo Especial da Loteria Federal; d) trinta por cento da receita líquida da Loteria Esportiva Federal; e) recursos provenientes do **salário-educação**; f) recursos das quantias transferidas pelo Banco do Brasil S.A., mediante ordem dos governos estaduais, distrital e municipais, como contrapartida da assistência financeira da União; g) recursos provenientes das quantias recolhidas pela Petróleo Brasileiro S.A. – Petrobras; h) recursos decorrentes de restituições relativas às execuções do programa e projetos financeiros sob a condição de reembolso; i) recursos das receitas patrimoniais; j) recursos de doações e legados; l) juros bancários de suas contas; m) recursos de outras fontes. Os recursos do FNDE, portanto, vêm de várias fontes, porém, a fonte principal é o salário-educação, um tributo de 2,5% descontado da folha de pagamento das empresas, conforme Decreto-lei n. 1.422/1975, mecanismo de transferência constitucional aos entes federados e aporte para a transferência legal da União às unidades escolares descrito, mais minuciosamente, na segunda seção deste capítulo.

A competência da autarquia de prestar apoio técnico qualificado e financeiro aos entes federados e demais atores da educação ocorre por meio de três tipos de transferências: i) as constitucionais, também denominadas diretas; ii) as legais, igualmente denominadas condicionadas; e iii) as voluntárias, também designadas discricionárias (Brasil, 2017b, 2019, 2020c, 2021d).

Entre os principais produtos e serviços ofertados pelo FNDE, destacam-se: i) Financiamento estudantil (Fies); ii) assistência técnica aos entes governamentais e demais

⁴¹ Fonte normativa dos recursos do FNDE: b) incentivos fiscais (Decreto-lei n. 872/1969); c) 20% do Fundo Especial da Loteria Federal (Lei n. 5.525/1968, redação dada pelo Decreto-lei n. 872/1969); d) 30% da receita líquida da Loteria Esportiva Federal, de que trata o artigo 3º, letra c, do Decreto-lei n. 594/1969, redação dada pelo Decreto-lei n. 872/1969); e) salário-educação a que se refere a alínea b do artigo 4º da Lei n. 4.440/1964, com as modificações introduzidas pelo artigo 35 da Lei n. 4.863/1965, redação dada pelo Decreto-lei n. 872/1969; f) quantias transferidas pelo Banco do Brasil S.A., mediante ordem dos governos dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, como contrapartida da assistência financeira da União, conforme dispuser em regulamento (Redação dada pelo Decreto-lei n. 872/1969); g) quantias recolhidas pela Petróleo Brasileiro S.A. - Petrobras, na forma e para os fins previstos no parágrafo 4º do artigo 27 da Lei n. 2.004/1953, na redação dada pelo Decreto-lei n. 523/1969 (redação dada pelo Decreto-Lei n. 872/1969); h) recursos decorrentes de restituições relativas às execuções do programa e projetos financeiros sob a condição de reembolso (redação dada pelo Decreto-lei n. 872/1969); i) recursos das receitas patrimoniais (Redação dada pelo Decreto-lei n. 872/1969); j) recursos de doações e legados (Incluído pelo Decreto-lei n. 872/1969); l) juros bancários de suas contas (incluído pelo Decreto-lei n. 872/1969); e m) recursos de outras fontes (incluído pelo Decreto-lei n. 872/1969).

atores do sistema educacional; iii) concessão de bolsas de estudo a participantes de programas educacionais, como o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec) e outros; iv) recursos financeiros para programas do livro didático, alimentação e transporte escolar; v) formação e capacitação dos executores dos programas educacionais e da comunidade escolar; vi) compras governamentais (editais para aquisição de materiais didáticos, atas de adesão ao registro de preços, contratação de bens, obras e serviços); vii) padrões construtivos suficientes aos objetivos educacionais, como creches, escolas, quadras e coberturas; e viii) tecnologias integradas e inovadoras, como o Programa Nacional de Tecnologia Educacional (Proinfo - Banda Larga). No que diz respeito ao atendimento a esses serviços, ele ocorre de cinco formas diferenciadas por meio de: i) repasse das quotas-partes da contribuição social do salário-educação dos entes federados; ii) complementação da parcela federal relativa ao Fundeb; iii) transferência automática de recursos voltados, entre outros aspectos, à alimentação escolar, transporte escolar, educação de jovens e adultos e manutenção de escolas; iv) transferência voluntária para financiamento de projetos educacionais; e v) aquisição direta e distribuição de livros (Brasil, 2008).

No que se refere à administração do FNDE, ela é realizada por um Conselho Deliberativo, constituído por nove membros: o ministro de Estado da Educação, o presidente do FNDE, o procurador-chefe do FNDE, o secretário de Educação Básica do MEC, o secretário de Educação Profissional e Tecnológica do MEC, o secretário de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade do MEC, o secretário de Educação Especial do MEC, o secretário de Educação a Distância do MEC, o presidente do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). A presidência desse Conselho Deliberativo é exercida pelo ministro de Estado da Educação. As principais atribuições do colegiado são deliberar sobre: i) a assistência financeira aos estados, ao Distrito Federal, a municípios e entidades não governamentais para ações e projetos educacionais; ii) a concessão de bolsas de estudo ou de auxílio relativo a programas voltados para o desenvolvimento da educação; iii) a nomeação e exoneração do titular da Auditoria Interna; iv) a aprovação das contas do presidente do FNDE (Brasil, 2019). Esse rol de membros evidencia a representação e a participação efetiva do MEC no Conselho Deliberativo do FNDE, o que demarca o compartilhamento da função de regulamentar os gastos em educação por essas duas instituições (Cavalcanti, 2016).

No contexto do financiamento da educação básica no federalismo cooperativo brasileiro, portanto, o FNDE figura como uma autarquia vinculada ao MEC com a função de prestar assistência técnica e financeira e executar ações que contribuem para uma “educação de

qualidade a todos” em parceria com os 26 estados, o DF, com todos os 5.568 municípios brasileiros e aproximadamente 140.000 escolas públicas da educação básica, tendo como objetivo estratégico prestar assistência técnica e financeira aos entes governamentais e demais atores do sistema educacional (Brasil, 2017b).

Como autarquia do MEC no aspecto da coordenação federativa, cabe exclusivamente ao FNDE: i) a normatização das políticas públicas educacionais, o que significa elaborar, aprovar e divulgar as resoluções, regulamentando o desenvolvimento da política no quesito do financiamento; ii) acompanhamento, monitoramento, controle e fiscalização das políticas educacionais; iii) receber e analisar prestações de conta dos recursos transferidos (Cavalcanti, 2016). Destaca-se nas próximas subseções o modelo de atuação do FNDE por meio da assistência técnica e financeira às políticas públicas educacionais no federalismo brasileiro.

Em relação ao PDDE, o FNDE tem o papel de fazer o repasse dos recursos financeiros às UEx; orientar os gastos via Webinar, manuais de orientação, participação em eventos realizados pela Undime e Consed; receber o consolidado de prestações de contas das Seduc. Por meio das orientações, o FNDE traz as lideranças mais próximas das escolas para entender aquilo de que a escola precisa, para que o gasto dos recursos pelas escolas seja mais efetivo, no sentido de sempre deixar a escola seguir o seu caminho com a comunidade. O FNDE, mesmo de forma abrangente, está presente nas escolas brasileiras, prestando assistência financeira e buscando dar a assistência técnica. Para o FNDE, o PDDE Básico é bem consolidado nas escolas, porém as ações integradas geram muitas dúvidas. Nas ações integradas ao PDDE, o papel do FNDE é somente fazer o repasse financeiro. As ações são específicas, pensadas pelas Secretarias do MEC para um público determinado. As Secretarias do MEC definem as políticas e usam o modo de operacionalização do PDDE para financiar essas políticas. Nisto as Secretarias devem respeitar o modo operacional do PDDE, pois, mesmo se tratando das ações integradas, a essência do PDDE é a autonomia das escolas (Alvarenga; Oliveira (2023b), Entrevistado 3 do FNDE).

4.1.1 Dinâmica da assistência financeira aos entes subnacionais

O FNDE, a partir de sua competência de atuar na assistência financeira, de caráter complementar e redistributiva, às políticas públicas de Educação em todo o Brasil, mantém uma dinâmica operativa que exige uma estrutura de responsabilidades compartilhadas na educação básica e prevê uma divisão coordenada e colaborativa entre as esferas de governo. Os pilares de sustentabilidade do FNDE no papel de colaborador financeiro aos entes subnacionais advêm

do tripé do modelo de transferências financeiras por ele sustentado. Nessa acepção, sua estratégia de atuação se dá por meio do repasse de recursos orçamentários, com base no tripé do modelo de transferências financeiras: constitucionais, legais, voluntárias/diretas a Estados, Distrito Federal, Municípios e Instituições Governamentais e Não Governamentais afins (Brasil, 2009b). Pode-se sintetizar os tipos de transferências de recursos do FNDE com a seguinte descrição:

1. “Transferências constitucionais”: a fundamentação está na Constituição Federal – cabe ao FNDE trabalhar com previsões de receita e, posteriormente, com suas efetivações, cotejá-las com os dados censitários da educação, promovendo as transferências segundo critérios previstos nas normas e primando pela assistência técnica. Dentre as transferências constitucionais obrigatórias realizadas pelo FNDE, encontram-se os repasses oriundos do Fundeb e da Contribuição Social do Salário-Educação. Essas transferências constitucionais são as que causam maior impacto na programação orçamentária e financeira do FNDE, representando, em 2017, 42% da dotação atualizada da Autarquia, e, ao mesmo tempo, apresentam maior relevância, tendo em vista que tem por objetivo reduzir as desigualdades regionais e buscar o equilíbrio socioeconômico de estados, DF e municípios. O Fundeb é o principal mecanismo de distribuição de recursos na educação básica e caracteriza-se como o elemento fundamental na cooperação federativa no cenário do regime de colaboração do financiamento da educação nacional (Farenzena, 2017; Souza; Oliveira, 2018; Brasil, 2021c).
2. “Transferências legais” ou “transferências diretas”: referem-se a programas instituídos por leis específicas, nos quais cabe ao FNDE estabelecer normas de execução, identificar o público beneficiário, verificar os requisitos de repasse e atuar no monitoramento, assistência técnica e prestação de contas, primando para que sejam alcançados os resultados estabelecidos para os programas. Dessa forma, além das transferências constitucionais, a autarquia também é responsável por prestar assistência técnica e financeira direta aos estados, Distrito Federal e municípios, por meio das transferências legais obrigatórias realizadas pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae), Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (Pnate) e o PDDE (Cavalcanti; Oliveira, 2019).
3. “Transferências voluntárias” ou “discricionárias”: assim definidas por terem elementos não vinculados à Constituição Federal, o que permite execução de projetos educacionais, formalizados por meio de Termos de Compromisso ou convênios. Por este mecanismo são viabilizadas as atuações focalizadas como: a) Financiamento Estudantil (Fies): o Fies, como exemplo da atuação não focalizada do FNDE, consiste em uma ação em que a autarquia atende

diretamente aos cidadãos, sem intermediação de entes federados; b) Bolsas e auxílios: aplicam-se a casos em que a política pública exige transferência de recursos a pessoa física, seja para viabilizar sua permanência nos estudos ou para fomentar determinada atuação, a exemplo de tutorias do Programa Formação pela Escola do FNDE; c) Execução direta: refere-se aos programas em que o FNDE aplica os recursos financeiros diretamente e aloca o produto já com valor agregado na educação dos estados e municípios. O maior exemplo deste modelo está nos programas do Livro Didático ou programas direcionados para a aquisição de livros para Biblioteca, com os quais são obtidos expressivos ganhos de escala e alcançados padrões de economia que dificilmente seriam conseguidos por esforços isolados de municípios ou mesmo de estados. Aliado a isso, hoje, o FNDE tem como missão prover recursos, gerenciar programas e executar ações para o desenvolvimento da educação, visando, segundo os documentos analisados, garantir ensino de qualidade a todos os brasileiros (Brasil, 2017b, 2018e).

No contexto das transferências de recursos financeiros executadas pelo FNDE, no tipo “legal” esse Fundo financia de forma direta programas, projetos e ações educacionais elaborados pelas diversas Secretarias do MEC, os quais abrangem todas as etapas da Educação Básica e o Ensino Superior. Nessa direção, ele atua em “regime de parceria” com as secretarias de Educação estaduais e municipais, através dos principais programas financiados pela autarquia, como Alimentação Escolar; Brasil Carinhoso (de incentivo à Educação Infantil); Proinfância (de construção de creches); Apoio ao Transporte Escolar; Dinheiro Direto na Escola (PDDE) – repasses diretamente às escolas; Programa Nacional do Livro Didático (PNLD); Programa Banda Larga nas Escolas e Plano de Ações Articuladas (o PAR, de apoio técnico a estados e municípios no planejamento de políticas educacionais) (Brasil, 2018e).

4.1.2 Assistência técnica aos Sistemas de Ensino

Quanto aos aspectos de assistência técnica do FNDE, ela também é executada em parceria com o MEC. Este ministério tem implementado planos estruturantes para a educação nacional, como o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, Plano Nacional de Educação (PNE) e o Plano de Ações Articuladas (PAR), um instrumento de planejamento e gestão educacional pelo qual o MEC e o FNDE respondem às demandas por assistência técnica e financeira aos municípios, estados e Distrito Federal. Atualmente, o MEC incentiva os entes subnacionais a utilizarem o Plano de Ações Articuladas (PAR) no Simec para implantar o regime de colaboração previsto no artigo 211 da CF/1988 por meio da “coordenação e cooperação financeira” (Brasil, 2015).

O funcionamento da assistência técnica e financeira da União aos entes federados se dá pelo princípio do regime de colaboração, fundado em diretrizes e consubstanciado em um plano de metas voltado à melhoria da qualidade da educação e previsto no PAR. Nesse contexto, o papel do MEC e do FNDE é fundamental para garantir as articulações necessárias entre o PNE e os demais planos (Plano Plurianual, Plano de Ações Articuladas, planos estaduais, distritais e municipais de educação) de forma a consolidar o regime de colaboração entre União, Distrito Federal, estados e municípios. Dentre os planos, ressalta-se o PNE 2014-2024, que busca contribuir para que a educação se torne prioridade nacional pelos entes federados. Nele foram consolidadas vinte metas para orientar a educação brasileira nos próximos dez anos. Assim, com o objetivo de cumprir as metas dispostas nos Planos Estaduais e Municipais, dos entes federados, elaborados em consonância com o Plano Nacional, o MEC dispõe de programas e ações de assistência técnica e financeira que são regulamentados e operacionalizados pelo FNDE, tais como: o PNLD, o Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede escolar pública de Educação Infantil (Proinfância), o Pnae, o Pnate, o Caminho da Escola (ônibus, embarcações e bicicletas), o Mais Educação, de atendimento à educação integral, o Proinfo, o PDDE, entre outros.

O PAR, plataforma criada pelo FNDE e MEC, é um instrumento de planejamento multidimensional, da política educacional, baseado em diagnóstico de caráter participativo composto por quatro dimensões: i) gestão educacional; ii) formação de professores, dos profissionais de serviço e apoio escolar; iii) práticas pedagógicas e de avaliação; iv) infraestrutura física e recursos pedagógicos. O objetivo desse plano plurianual é apoiar as ações de infraestrutura educacional, de forma a ampliar a oferta em escolas da rede pública de educação básica, bem como fornecer uma estrutura física adequada e de qualidade ao corpo discente. Os mecanismos de atuação do FNDE, como o PAR, são acompanhados de ações que têm o objetivo de qualificar tecnicamente as instituições com as quais o FNDE atua. Além disso, há também ações transversais focadas na assistência técnica para prefeituras, secretarias de educação, conselhos, gestores escolares e muitos outros atores. Por meio da assistência técnica, o FNDE se diferencia da natureza de fundo, ainda que carregue este nome, e se habilita como agregador de valores na sua ação direta e na sua atuação junto aos demais atores (Brasil, 2019).

No que se refere à assistência técnica direta às unidades escolares, o FNDE a faz por meio de diversos meios de comunicação. Como revela um entrevistado do FNDE:

Onde a educação pública está, lá está o FNDE por meio de fóruns, *lives*, Instagram, *e-mail*, caderno de orientação, comunicados, perguntas e respostas,

boletins informativos – sempre que o FNDE é chamado, ele vai. Quem faz a engrenagem do PDDE girar no FNDE é a coordenação do Programa. Com a tecnologia, de um lugar atingimos vários. Por meio da assistência técnica, o FNDE está na gestão da escola; por isso, os guias têm linguagem acessível. Não é só repassar dinheiro, mas é estar junto com as escolas (Alvarenga; Oliveira (2023b), Entrevistado 2 do FNDE).

4.1.3 Materialização da assistência técnica e financeira do FNDE

Por outro lado, voltando a analisar a dinâmica da “assistência técnica e financeira” na sua integralidade, como categoria de análise, a assistência técnica e financeira da União para a Educação Básica utiliza a complementação ao Fundeb, a redistribuição das cotas salário-educação, os programas de assistência técnica e financeira e os convênios, como principais mecanismos de assistência financeira e cooperação federativa. Os programas constituem seu principal objeto, os quais incorporam as “transferências legais” e a maior parte das “transferências voluntárias”, como destaca Cavalcanti (2016). Os programas do MEC, portanto, como formas de transferência de recursos pelo FNDE, se vinculam ao seu tipo de assistência legal e assistência voluntária aos entes subnacionais e demais beneficiários, como as UEx.

Tendo em vista o PDDE e sua inserção nas transferências legais do FNDE, atenta-se neste texto apenas para os programas relacionados à “transferência legal” ou “direta”. Os programas classificados como de transferência direta são criados por legislação federal e têm como principais características o valor per capita e o fato de a transferência ser automática – ou seja, não exigem instrumento de acordo entre os entes (Cavalcanti, 2016). A forma de adesão das EEx aos programas financiados pela transferência direta a partir de 2004 ocorre por meio de três maneiras:

- i) através dos Programas Universais, que atendem a todos os entes subnacionais. Neste desenho de transferência não há necessidade de apresentação de projetos ou assinatura de termos de adesão ou compromisso. Os programas universais têm valores e critérios definidos nacionalmente e, por tal condição, suas transferências são feitas de forma automática. Termos de adesão ou cadastro são solicitados apenas quando tais programas envolvem repasse de recursos extras, o que ocorre algumas vezes, no PDDE e no Pnae;
- ii) Programas que exigem apenas a assinatura de termo de adesão ou de compromisso ou cadastramento em sistemas eletrônicos do MEC, a exemplo dos programas disponibilizados pelo MEC no Simec. Neste grupo encontra-se a maioria dos programas que se enquadram no tipo de “transferência voluntária”. Este formato de adesão se expandiu após a instituição do PDE, quando vai ocorrendo, gradativamente, a substituição das transferências voluntárias por meio de convênios por transferências legais, organizadas por meio de programas. Após a

implantação do PDE, no período de 2008 a 2014, o FNDE passou a exigir a manifestação no PAR ou ainda o cadastro do ente governamental nos sistemas eletrônicos do MEC. Isto ocorreu porque o FNDE passou a estruturar a maioria dos programas em suas especificidades, definindo suas ações de forma mais detalhada e a selecionar previamente os beneficiários da ação, com base em critérios estabelecidos em conformidade com os indicadores educacionais e metas estabelecidos no Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação. Embora em muitas resoluções tais critérios sejam apresentados como critérios de adesão, o próprio texto das resoluções deixa claro que, de fato, se constituem critérios de seleção dos municípios ou escolas, a qual é realizada *a priori* pelo MEC, de forma que a maioria das resoluções que tratam deste aspecto traz em anexo a relação das escolas ou estados e municípios já selecionados, os quais podem aderir ou não aos programas;

iii) Programas que exigem apresentação de projeto ou planos para a adesão. Neste item, a pesquisadora identificou três grupos de programas que se encaixam em distintas formas de adesão. Menciona-se aqui o grupo cujos beneficiários são selecionados previamente, mas sendo necessária a apresentação do projeto, em conformidade com as diretrizes estabelecidas pelas resoluções do FNDE, para serem atendidos. Nesse grupo, incluem-se o Proinfância; o ProEMI; o Programa Mais Cultura na Escola, o Programa Mais Educação e o Programa Nacional de Inclusão de Jovens (Projovem). Dentre os programas do MEC/FNDE, Cavalcanti (2016) identificou vários tipos de procedimentos utilizados pelo FNDE para transferência de recursos. Destacam-se aqui os Programas cujos recursos são transferidos diretamente (transferência legal) para as escolas. Essa forma de transferência começou com o PDDE Básico e foi gradativamente expandida, sobretudo após 2007, de modo que, atualmente, engloba o Programa Mais Educação, o ProEMI, o Programa Mais Cultura nas Escolas, o Programa Escola Acessível, o Programa Nacional de Educação Ambiental e o Programa Atleta na Escola. Registra-se ainda que todos esses programas têm como suporte para suas transferências o PDDE, o que originou um conjunto de subcategorias deste programa nos sistemas de informação do FNDE (PDDE Estrutura; PDDE Qualidade; PDDE Educação Integral), ou seja, esse programa tem se constituído uma “espécie de fundo da escola”, agregando repasse de recursos dos demais programas citados (Cavalcanti, 2016).

4.2 O salário-educação: principal fonte de recursos do FNDE

O FNDE, para cumprir o seu papel de autarquia federal vinculada ao MEC, responsável pela garantia dos recursos financeiros para a execução das ações educacionais no âmbito

nacional, conta com o salário-educação como a principal fonte de recursos financeiros⁴² (Brasil, 1968, 1969).

Nos termos do dispositivo constitucional, a contribuição social do salário-educação configura-se como uma fonte adicional de financiamento à educação nacional, recolhida pelas empresas na forma da lei (Brasil, 1988, artigo 212, § 5º). Conforme determina o artigo 15 da Lei n. 9.424/1996, o salário-educação é uma contribuição social devida pelas empresas, calculada com base na alíquota de 2,5% sobre o total das remunerações pagas ou creditadas, a qualquer título, aos seus empregados. A arrecadação e distribuição do salário-educação são regulamentadas pelo artigo 15 da Lei n. 9.424/1996, com alterações promovidas pelas Leis n. 9.766/1998, 10.832/2003 e 11.457/2007 (Castro, 2001b; Farenzena, 2017; Souza; Oliveira, 2018; Queiroz; Ferreira; Dutra, 2018). A contribuição foi criada há quase sessenta anos, por meio da Lei n. 4.440, de 27 de outubro de 1964, com o objetivo de promover a suplementação das despesas públicas com a educação elementar - ensino fundamental. A partir da Constituição Federal de 1988, quando ela foi inserida nos parágrafos 5º e 6º do artigo 212 da Carta da República, o salário-educação adquiriu o status de “Fonte Adicional de Financiamento da educação básica pública”.

Essa contribuição é destinada ao financiamento de programas, projetos e ações voltadas para a educação básica, conforme previsto no artigo 212 da CF/1988. Porquanto, após a Constituição Federal definir o percentual de aplicação anual de recursos pela União, pelos estados, o Distrito Federal e os municípios, ela institui que a educação básica pública tenha como “fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, recolhida pelas empresas na forma da lei” (Brasil, 1988, artigo 212, § 5º). O parágrafo 6º do mesmo artigo, por sua vez, regulamenta as cotas estaduais e municipais da arrecadação da contribuição social do salário-educação, afirmando que elas serão distribuídas proporcionalmente ao número de alunos matriculados na educação básica nas respectivas redes públicas de ensino (Brasil, 1988).

A contribuição social do salário-educação calculada com base na alíquota de 2,5% sobre o total da remuneração paga ou creditada aos segurados empregados até 2018 era recolhida pela Secretaria da Receita Previdenciária do INSS⁴³. A partir de 2019, ela passa a ser recolhida pela

⁴² Texto baseado na Lei n. 4.440, de 27 de outubro de 1964, com as modificações introduzidas pelo artigo 35 da Lei n. 4.863, de 29 de novembro de 1965, redação dada pelo Decreto-lei n. 872, de 1969.

⁴³ A partir de 2019, o recolhimento da Contribuição Social, Salário-Educação, é feito pelo Sistema de Escrituração Digital das Obrigações Fiscais, Previdenciárias e Trabalhistas (eSocial), instituído pelo Decreto Federal n. 8.373, de 11 de dezembro de 2014. O “eSocial” é uma ação conjunta da Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB), Caixa Econômica Federal (CEF), Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e Ministério do Trabalho (MTb). É uma nova forma de enviar ao Governo (Ministério do Trabalho, Receita Federal, Previdência Social e Caixa

Receita Federal do Brasil (RFB). São contribuintes do salário-educação as empresas em geral e as entidades públicas e privadas vinculadas ao Regime Geral da Previdência Social (Lei n. 10.832/2003 e Decreto n. 6.003/2006).

Até 2018, para fazer face à competência de arrecadar o salário-educação, a RFB só dispunha da Guia de Previdência Social (GPS). Porém, a partir de 2019, com a obrigatoriedade da utilização gradativa do Sistema de Escrituração Digital das Obrigações Fiscais, Previdenciárias e Trabalhistas (eSocial), as empresas passam a recolher a Contribuição Social por meio do Documento de Arrecadação de Receitas Federais (Darf). Assim, embora os recursos do salário-educação fossem recolhidos pela Secretaria da Receita Previdenciária até 2018, eles eram administrados pela RFB (Brasil, 2020c; 2021c). Conforme dispõe o artigo 9º do Decreto n. 6.003/2006, a RFB, após deduzir o equivalente a 1% do montante por ela arrecadado, a título de taxa de administração, passa o social restante ao FNDE.

O FNDE, por sua vez, tem a competência de receber a Contribuição Social da RFB, repartir e distribuir os recursos recebidos da seguinte forma: a) 10% da arrecadação líquida fica com o próprio FNDE, que a aplica no financiamento de programas, projetos e ações da educação básica; e b) 90% da arrecadação líquida, que é desdobrada sob a forma de quotas pelo próprio FNDE e a redistribui da seguinte forma: b.1) quota federal – correspondente a “1/3 dos recursos, que é mantido no FNDE para o financiamento de programas e projetos voltados para a educação básica”, de forma a propiciar a redução dos desníveis socioeducacionais entre os municípios e os estados brasileiros; b.2) quota estadual e municipal – correspondente a 2/3 dos recursos, os quais são creditados, 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, com vistas ao financiamento de programas, projetos e ações voltados para a educação básica (§ 6º do artigo 212 da CF/1988) (Brasil, 2020c; 2021c).

A Contribuição Social atualmente, portanto, tem como órgãos gestores: i) a Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB), que arrecada, planeja, executa, acompanha e avalia as atividades relativas à tributação, fiscalização, arrecadação, cobrança e recolhimento da contribuição social do salário-educação e repassa os valores ao FNDE; ii) o FNDE, que recebe os valores da RFB, reparte e distribui os recursos do salário-educação; iii) o Inep, que realiza o censo escolar e disponibiliza os dados educacionais dos entes federados ao FNDE; iv) o Banco do Brasil, que distribui os recursos das quotas estadual e municipal do salário-educação entre

Econômica Federal) as informações trabalhistas, fiscais e previdenciárias para um único banco de dados na internet.

as contas dos entes federados e mantém as contas específicas dos estados, Distrito Federal e municípios; v) a Caixa Econômica Federal, que mantém as contas específicas dos estados, Distrito Federal e municípios; vi) o MEC, que formula, coordena e articula as políticas públicas nacionais a serem financiadas com os recursos provenientes do salário-educação. O Painel 1 demonstra a receita líquida do FNDE arrecadada com o salário-educação em 2019, 2020 e 2021.

Painel 1 - Receitas do FNDE provenientes do salário-educação (2019-2021)



Fonte: Relatório de Gestão do FNDE 2021 (Brasil, 2022b).

Todas as características aqui discorridas sobre a contribuição social inserem o salário-educação nas “transferências constitucionais e legais” do FNDE: as constitucionais dizem respeito à distribuição aos entes federados; a transferência legal refere-se à transferência direta, por exemplo, do PDDE às UEx. Exemplificando, em 2019 o total das receitas líquidas arrecadadas com o salário-educação alcançou R\$ 20,79 bilhões, os quais foram assim distribuídos: os valores relativos à desvinculação dos 10% e à quota federal foram destinados ao custeio de programas a cargo do FNDE, como, por exemplo, o PDDE, o Pnae, o Pnate e o PNLD. Já os valores destinados às quotas estadual e municipal do salário-educação foram operacionalizados observando as disposições da Portaria FNDE n. 65, de 8 de fevereiro de 2019, a qual divulgou, por unidade da federação, os coeficientes de distribuição dos recursos por esfera de governo, bem como a respectiva estimativa anual de repasse, visando atender 38.101.716 de alunos da Educação Básica Pública (Brasil, 2020c, 2021c).

4.2.1 PDDE: mecanismos de aporte do salário-educação na transferência legal de dinheiro direto para as escolas

No âmbito do federalismo, o FNDE é situado no uso de sua competência de assistir técnica e financeiramente aos entes federados com envio de dinheiro direto para as UEx, no contexto dos 1,3% do salário-educação desvinculado. Por sua vez, o PDDE tem o objetivo de assistir à Educação Básica com o envio de recursos direto às escolas (Farenzena, 2011).

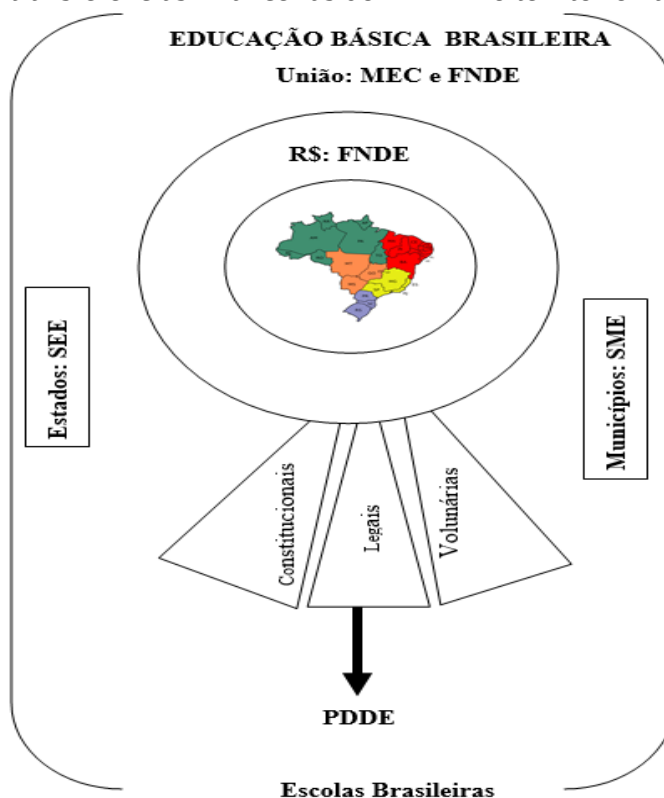
O dinheiro direto na escola como uma política de descentralização de recursos da União para as escolas foi implantado em 1995 por meio do então Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (PMDE), que financiava, inicialmente, apenas despesas de custeio para as escolas públicas do Ensino Fundamental das redes estadual, do Distrito Federal e municipal. A partir de 1997, o Programa estendeu o seu atendimento às escolas de educação especial, mantidas por organizações não governamentais sem fins lucrativos e inscritas no CNAS. Por meio do PDDE, o FNDE ampliou sua linha de financiamento, provendo os estabelecimentos de ensino beneficiários com recursos na categoria econômica de capital, possibilitando-lhes a realização de despesas com pequenos investimentos. Em 1998, com a edição da Medida Provisória n. 1.784/1998, sua denominação foi alterada para PDDE; a partir de 2009, o programa passou a financiar toda a educação básica.

O PDDE destaca-se no tipo de transferência legal do FNDE, financiado pelos recursos da autarquia, provenientes do salário-educação, que tem por objetivo disponibilizar recursos financeiros diretamente às escolas beneficiárias, visando garantir o funcionamento e a melhoria da infraestrutura física e pedagógica dos estabelecimentos de ensino, reforçar a autonomia gerencial das escolas, incentivar a participação da sociedade na gestão dos recursos e contribuir para a melhoria da qualidade da educação. Nos moldes regulamentares e operacionais do PDDE, a partir de 2007, o FNDE passou a destinar também recursos a escolas públicas para atender demandas específicas, denominadas de Ações Agregadas ao PDDE, das quais são exemplos os programas Mais Educação, Escola Acessível, Escola Sustentável, Atleta na Escola (Brasil, 2018e).

Nessa conjuntura, ao posicionar o PDDE na dinâmica operacional do financiamento da educação no cenário federativo do Brasil, ele se estabelece na competência do FNDE de prestar “assistência financeira” com a finalidade de aperfeiçoar o processo de aprendizagem na educação básica pública, por intermédio da melhoria da estrutura física ou pedagógica das escolas por meio da transferência de recursos do tipo legal, de forma direta para as escolas, para execução das ações pelas unidades executoras, como determina a Lei n. 5.537/1968, alterada

pela Lei n. 12.801/2013 (Brasil, 1968, 1969, 2013). A Figura 6 demonstra o arranjo do FNDE como uma autarquia vinculada ao MEC, enquadrando o PDDE na sua dinâmica operacional de assistência técnica e financeira aos entes subnacionais e às escolas públicas e privadas sem fins lucrativos.

Figura 6 - Tripé das transferências financeiras do FNDE no território nacional



Fonte: Elaborada pela autora.

O FNDE, portanto, dentro da sua competência de prestar assistência financeira, faz isso às escolas públicas de todo o território nacional por meio das UEx cadastradas no PDDEWeb, vinculadas aos estabelecimentos de ensino. Em relação a este papel do FNDE, um dos entrevistados no FNDE ressalta que o PDDE contribui e auxilia para uma educação mais ágil e célere, apesar de o valor não ser alto; porém, é um valor que busca auxiliar a escola naquela necessidade emergencial, que não pode esperar. “O FNDE olha para a escola e pergunta: qual recurso financeiro a escola tem para resolver as coisas práticas do dia a dia? Ai, entre o FNDE com a assistência financeira por meio do PDDE”. O cartão do PDDE Básico e o PIX para o PDDE Ações Integradas são ferramentas para dar celeridade ao uso do recurso pelas escolas. A assistência financeira do FNDE aos estabelecimentos educacionais, continua o entrevistado, se faz única e exclusivamente por meio das UEx. O PDDE nasce no FNDE, mas o FNDE precisa

das UEx para chegar às escolas. Nesse aspecto, a Uex, junto com a escola, o gestor e o Conselho Escolar, executa o PDDE. O FNDE tem clareza de que a UEx é uma pessoa jurídica com CNPJ, uma instituição privada criada dentro da escola, mas com membros eleitos pela comunidade escolar, inclusive o seu presidente, e com o único objetivo de trazer autonomia para a escola (Alvarenga; Oliveira (2023b), Entrevistado 2 do FNDE).

As UEx vêm se expandindo no campo educacional; são uma entidade que cresce e ganha importância muito além do PDDE. Embora o FNDE disponibilize um modelo de estatuto no seu *site*, ele não interfere no sentido de definir regulamentações; mostra a composição mínima, mas não interfere se vier a divergir. “O FNDE quer que a escola se sinta representada pela UEx e que a UEx represente os interesses da escola” (Alvarenga; Oliveira (2023b), Entrevistado 1 do FNDE). Ademais, os bens adquiridos pelas Uex não são delas; o FNDE orienta as Seduc a patrimonializar os bens permanentes adquiridos pelas UEx. Existe um modelo de “termo de doação” no *site* do FNDE: as Uex devem doar os bens para as EEx. As UEx ficam com a guarda, mas o bem é da EEx. A UEx deve fazer o tombamento patrimonial. “O FNDE não tem como enriquecer uma entidade privada com recursos públicos” (Alvarenga; Oliveira (2023b), Entrevistado 1 do FNDE).

Para outro entrevistado do FNDE, as UEx das escolas são uma associação de iniciativa privada, embora ligadas à participação social e não a uma iniciativa privada ligada aos interesses comerciais. A UEx de fato é uma entidade privada sem fins lucrativos. Na escola ela tem como única finalidade promover a participação social por meio do recebimento de recursos públicos para custear as despesas educacionais (Alvarenga; Oliveira (2023b), Entrevistado 3 do FNDE). “Se pensar na natureza jurídica da Uex, ela é privada, mas como a União não tem capilaridade para fazer o recurso financeiro chegar a todas as escolas, a UEx está investida de interesse público” (Alvarenga; Oliveira (2023b), Entrevistado 3 do FNDE).

4.3 O MEC na coordenação federativa

A LDB/1996, no artigo 8º, § 1º, deliberou como uma das competências privativas da União a “coordenação da política nacional de educação, articulando os diferentes níveis e sistemas e exercendo função normativa, redistributiva e supletiva em relação às demais instâncias educacionais”. Com base no cotejamento do artigo 8º com o 9º, as funções de coordenação da União ocorrem por meio da elaboração do PNE em colaboração com os entes subnacionais; da assistência técnica e financeira aos Estados, ao DF e aos Municípios para o desenvolvimento de seus sistemas de ensino e o atendimento à escolaridade obrigatória; do

estabelecimento de diretrizes curriculares para a educação básica; da coleta, análise e disseminação de informações sobre a educação; e da avaliação do rendimento escolar no ensino fundamental e médio em colaboração com os sistemas de ensino.

O MEC é o órgão da administração federal direta que tem como principal competência coordenar e articular a política nacional de educação básica em todo o território nacional, cumprindo, assim, o artigo 8º da LDB/1996. Numa trajetória de quase cem anos (1930-2022), o MEC busca promover de forma equânime e coordenar o ensino em todo o território nacional. A Estrutura Regimental do MEC, aprovada pelo Decreto n. 10.195/2019, define quatro níveis hierárquicos que atuam de forma articulada, na definição de políticas e ações para o campo da educação brasileira: i) Gabinete do Ministro, a Secretaria-Executiva, a Consultoria Jurídica, a Assessoria Especial de Controle Interno e a Corregedoria; ii) Secretarias com unidades finalísticas, que reúnem a SEB, Secretaria de Educação Superior (Sesu), Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (Setec), Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior (Seres), Secretaria de Alfabetização (Sealf), Secretaria de Modalidades Especializadas de Educação (Semesp), Instituto Benjamin Constant e Instituto Nacional de Educação de Surdos (Ines). A seguir, está o Conselho Nacional de Educação (CNE), órgão colegiado do MEC. Por fim, estão as entidades vinculadas, classificadas em autarquias, fundações públicas e empresas públicas, como é o caso do FNDE.

No que concerne ao trabalho do MEC integrado ao FNDE, a partir de 2004, o MEC marcou o período com uma expansão e diversificação de programas, tanto no que se refere ao foco da ação quanto às formas de adesão e de transferência, integrando a visão sistêmica do planejamento dos sistemas de educação dos entes subnacionais, por meio do PAR (Segatto; Abrucio, 2016; Cavalcanti, 2016). Por meio desse mecanismo de planejamento, o MEC compartilha a função de coordenação das políticas nos sistemas de ensino dos entes subnacionais. Com base na análise documental feita por Cavalcanti (2016), no período de 1999 a 2003, há prevalência de uma função político-pedagógica do MEC e uma função técnico-administrativa do FNDE, sendo atribuição do MEC, por meio das suas diversas secretarias, definir a política dos entes a serem contemplados. No entanto, a partir de 2004, há uma diversificação nas atribuições dos dois órgãos, aspectos demonstrados no Quadro 15, com as atribuições organizadas com base nas resoluções no período de 2004 a 2014 (Cavalcanti, 2016).

Quadro 15 - Tipo e divisão das atribuições entre MEC e FNDE na regulamentação da assistência técnica e financeira da União para a Educação Básica - 2004-2014

ATRIBUIÇÕES	MEC	FNDE
Coordenação nacional	40	11
Articulação nacional	40	--
Formulação da política	28	--
Avaliação da política	27	25
Análise e aprovação das propostas	44	6
Estabelecimento de diretrizes e orientações	20	4
Produção e distribuição de material pedagógico	13	--
Seleção de beneficiários	24	2
Normatização	11	92
Definição de critérios e procedimentos	5	8
Definição e garantia dos recursos	27	9
Acompanhamento, monitoramento, controle e fiscalização	56	104
Assistência técnico-pedagógica	73	6
Operacionalização da transferência	--	112
Gerenciar sistema de informação	19	14
Receber e analisar prestação de contas	28	95
Prestar informações aos órgãos integrantes	37	36

Fonte: Cavalcanti (2016, p. 228).

Do Quadro 15, apreendem-se três formas de organização das responsabilidades do MEC: i) as específicas; ii) as compartilhadas com o FNDE; iii) as exclusivas. Nessa perspectiva, ressaltam-se as competências exclusivas e/ou majoritárias do MEC, a saber: a formulação das políticas; a coordenação e articulação das políticas públicas educacionais; a análise e aprovação de propostas; o estabelecimento de diretrizes e orientações; a produção e distribuição de materiais pedagógicos; seleção de beneficiários; definição e garantia de recursos; e a assistência técnico-pedagógica. Já as compartilhadas com o FNDE são as de avaliação de política; definição de critérios e procedimentos; gerenciar sistemas de informação; e prestar informações aos órgãos integrantes (Cavalcanti, 2016).

Na mesma linha de análise de Cavalcanti (2016), Abrucio e Segatto (2021) argumentam que, a partir de 2004, o Governo Federal expandiu sua capacidade de coordenação federativa por meio do MEC, na diversificação de produtos e serviços disponibilizados aos sistemas de ensino, por meio do Simec. O principal exemplo desse modelo é o PAR, que buscou criar capacidades estatais locais em vários aspectos do gerenciamento, planejamento e indução federal aos municípios, sendo condição para a adesão aos programas federais orientados por transferências voluntárias. Dentre diversos programas, destacam-se todos os programas agregados ao PDDE (Abrucio; Segatto, 2021; Segatto, 2015), além da plataforma do PDDE

Interativo que subsidia o MEC na coordenação das Seduc em relação às suas unidades escolares cadastradas no Censo Escolar.

Segundo Abrucio e Segatto (2021), a situação federativa da política educacional é um setor que teve muitos avanços de coordenação e cooperação em prol do reforço das capacidades estatais locais no território nacional, mas no qual há ainda fragilidades bastante importantes, em especial porque, sem um Sistema Nacional de Educação, não é possível garantir que o MEC atue como coordenador nacional das políticas educacionais.

Para Cury (2008), um sistema de educação supõe como definição uma rede de órgãos, instituições escolares e de estabelecimentos (fato); um ordenamento jurídico com leis de educação (norma); uma finalidade comum (valor); uma base comum (direito). Esses quatro elementos, de acordo com Cury, devem coexistir como conjunto organizado sob um ordenamento com finalidade comum (valor), sob a figura de um direito. Essa coexistência, pois, supõe unidade e diversidade sem antinomias (ausência de incompatibilidades normativas), levando a pressupor, com base nesse autor, que o Brasil dispõe de um sistema federal de educação, mas não de um sistema nacional de ensino. O atual pacto federativo brasileiro dispõe, na educação, de indicadores que apontam para um sistema nacional no interior do desenho constitucional formal, quando postula um regime de colaboração recíproca com a coexistência de uma coordenação federal e descentralizada de sistemas de ensino: com unidade; divisão de competências e responsabilidades; diversidade de campos administrativos; diversidade de níveis de educação escolar e com assinalação de recursos vinculados.

4.3.1 Planos, sistemas, programas e ações do MEC: indução e governança de políticas públicas pelo PDDE no PDDE Interativo

Relacionam-se nesta subseção os planos, sistemas, programas e ações do MEC ligados diretamente aos programas financiados pelo PDDE – programa vinculado diretamente ao FNDE –, financiados com recursos do salário-educação, implementados no período de 2004 a 2022. Por aquele conjunto de procedimentos perpassam os planos dos entes subnacionais que envolvem diretamente os programas financiados pelo PDDE. Por meio deles ocorrem a indução e a governança das políticas públicas nacionais pelo MEC em todas as instituições educacionais dos sistemas de ensino.

Planos: Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE); Plano de Ações Articuladas (PAR) e Plano Nacional de Educação.

Sistemas: O MEC oferece dois ambientes virtuais a fim de coordenar a educação no âmbito nacional: i) o Sistema Integrado de Planejamento, Orçamento e Finanças do Ministério da Educação (Simec), um ambiente virtual destinado, entre outros, à elaboração do PAR, e gerido pelos dirigentes estaduais e municipais de educação; ii) o PDDE Interativo. Este é uma plataforma independente voltada para a gestão das secretarias de Educação estaduais e municipais e das escolas públicas, por meio da qual é possível acessar os programas e as ações do MEC, que podem ou não gerar transferência de recursos. O PDDE Interativo classifica os programas como vigentes, não vigentes e em outras plataformas. O sistema é uma ferramenta de apoio à gestão escolar desenvolvida pelo MEC, em parceria com as secretarias de Educação. Ele está disponível para todas as escolas públicas cadastradas no Censo Escolar e para as secretarias das redes de ensino. O sistema tem ferramentas de apoio ao planejamento e à gestão escolar, por meio das quais as equipes escolares podem identificar seus principais problemas e definir ações para resolvê-los. Com ele, o diagnóstico e o planejamento estratégico podem ser realizados pela escola. O PDDE Interativo define os perfis de acesso ao sistema, a saber: o Dirigente de Educação, que ganha acesso pelo Simec/PAR; o Coordenador do PDDE Interativo; Equipe de Apoio; Comitê Gestor e Diretor Escolar.

Programas: os programas alocados no PDDE Interativo, classificados em vigentes, não vigentes e em outras plataformas, tal como disposto na plataforma até junho de 2022, são listados a seguir.

A) Programas vigentes: i) Inovação Educação Conectada: tem como objetivo apoiar a universalização do acesso à internet de alta velocidade e fomentar o uso pedagógico de tecnologias digitais na educação básica. O Programa fomenta algumas ações na escola, como contribuir para que o ambiente escolar esteja preparado para receber a conexão de internet; destinar aos professores a possibilidade de conhecer novos conteúdos educacionais; proporcionar aos alunos o contato com as novas tecnologias educacionais; ii) Escola Acessível: consiste na promoção da acessibilidade como medida estruturante para consolidar um sistema educacional inclusivo, promovendo condições de acessibilidade ao ambiente físico, aos recursos didáticos e pedagógicos e à comunicação e informação nas escolas públicas de ensino regular; iii) Novo Ensino Médio: criado para atender necessidades e expectativas dos jovens, bem como aumentar seu interesse pelo acesso e permanência na escola. Além disso, responde pela demanda de implementação da Base Nacional Comum Curricular para o Ensino Médio, aprovada pelo Conselho Nacional de Educação e homologada pelo MEC em 2018. O objetivo

é fortalecer o protagonismo juvenil na medida em que trabalha com o planejamento de vida dos estudantes, direcionando suas escolhas conforme preferências, necessidades e projetos de vida; iv) Brasil na Escola: tem por objetivo induzir inovações e estratégias para assegurar a permanência e aprendizagem dos estudantes dos anos finais do Ensino Fundamental, apoiando a execução das metas 2 e 7 do PNE – universalizar o ensino fundamental com qualidade; v) Sala de Recursos: destina recursos financeiros para equipar salas de recursos multifuncionais e bilíngues de surdos, destinadas ao atendimento educacional especializado, visando à aquisição ou adequação de itens que compõem essas salas para escolas públicas municipais, estaduais e do Distrito Federal da Educação Básica, em conformidade com o Programa Escola Acessível; vi) Educação e Família: tem a finalidade de, no âmbito das escolas públicas de educação básica, fomentar e qualificar a participação da família na vida escolar do estudante e na construção do seu projeto de vida, com foco no processo de reflexão sobre o que cada estudante quer ser no futuro e no planejamento de ações para construir esse futuro.

B) Programas não vigentes: i) Programa Ensino Médio Inovador – ProEMI: foi instituído pela Portaria n. 971, de 9 de outubro de 2009, no contexto da implementação das ações voltadas ao Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE; ii) Plano de Desenvolvimento da Escola: o PDE Escola é um programa de apoio à gestão escolar baseado no planejamento participativo e destinado a auxiliar as escolas públicas a melhorar sua gestão. Para as escolas priorizadas pelo programa, o MEC repassava recursos financeiros visando apoiar a execução de todo ou de parte do seu planejamento; iii) Mais Educação; iv) Atleta na Escola; v) Ensino Médio Inovador; vi) Novo Mais Educação; vii) Mais Alfabetização; viii) Escola Sustentável; ix) Mais Cultura na Escola.

C) Programas em outras Plataformas: i) PDDE Campo - Programa Dinheiro Direto na Escola: tem por objetivo destinar recursos financeiros de custeio e de capital às escolas públicas municipais, estaduais e distritais localizadas na zona rural (campo, indígenas e quilombolas), que tenham estudantes matriculados na educação básica, a fim de propiciar adequações e benfeitorias na infraestrutura física dessas unidades, necessárias à realização de atividades educativas e pedagógicas voltadas à melhoria da qualidade do ensino; ii) PDDE Água e Esgoto Sanitário: tem como objetivo destinar recursos financeiros de custeio e de capital à educação básica do campo, indígenas e quilombolas, localizadas na zona rural, para garantir o abastecimento de água em condições apropriadas ao consumo e esgotamento sanitário nas unidades escolares beneficiadas que tenham declarado ao Censo a inexistência de abastecimento de água ou de esgotamento sanitário; iii) Tempo de Aprender: é um programa

de alfabetização abrangente, cujo propósito é melhorar a qualidade da alfabetização em todas as escolas públicas do país. Para isso, o programa realiza ações que atuam no sentido de aprimorar a formação pedagógica e gerencial de docentes e gestores; disponibilizar materiais e recursos baseados em evidências científicas para alunos, professores e gestores educacionais; aprimorar o acompanhamento da aprendizagem dos alunos, por meio de atenção individualizada; valorizar professores e gestores da alfabetização.

Ações: a única ação do MEC direcionada às escolas no PDDE Interativo, atualmente, é a Repactuação de Saldos. A ação é normatizada pela Resolução FNDE n. 14, de 16 de setembro de 2021, que dispõe sobre a repactuação dos recursos financeiros disponíveis nas contas bancárias vinculadas ao PDDE para o apoio ao retorno presencial das atividades de ensino e aprendizagem, em todos os níveis, etapas, anos/séries e modalidades da educação básica nacional, em decorrência da pandemia de Covid-19. A ação tem como objetivo principal repactuar os recursos financeiros disponíveis nas contas bancárias vinculadas às ações agregadas do PDDE.

Plataforma - PDDE Interativo: sistema de apoio à gestão escolar

O PDDE Interativo é uma ferramenta de apoio à gestão escolar desenvolvida pelo MEC, em parceria com as Seduc, e está disponível para todas as escolas públicas cadastradas no Censo Escolar. O sistema tem ferramentas de apoio ao planejamento à gestão escolar, por meio das quais as equipes podem elaborar um diagnóstico, identificar seus principais problemas e definir ações para resolvê-los. Segundo dois burocratas do FNDE, quando uma escola é convidada a aderir a um programa no PDDE Interativo, trata-se de uma oportunidade para que ela resolva um problema específico. Então, quando ela faz o aceite na plataforma, é como se o gestor falasse: 'Quero esta política, estas são as minhas necessidades. Quero resolver os problemas desta escola. Precisamos dessa ajuda técnica e financeira do MEC/FNDE' (Alvarenga; Oliveira (2023b), Entrevistados 1 e 2 do FNDE). Para isto, anualmente a escola responde às perguntas relativas ao seu diagnóstico; a partir do resultado, o MEC cruza os dados com o EducaCenso e define políticas públicas específicas financiadas pelo PDDE a serem implementadas em escolas que precisam resolver algum problema em especial. Após o direcionamento pelo MEC de um Programa ou de vários para determinada escola, o gestor firma a adesão e elabora um planejamento estratégico financiável pelo PDDE referente a determinado programa – denominado, PDDE Ações Integradas. O PDDE Interativo é uma plataforma de gestão apenas para as ações integradas que estão debaixo do guarda-chuva do PDDE. O MEC, por meio do

PDDE Ações Integradas, exige que a escola elabore um plano estratégico na plataforma do PDDE Interativo para liberar os recursos destinados ao planejamento da escola. Em relação ao PDDE Básico, o recurso é transferido diretamente para a CE sem nenhuma exigência prévia, apenas a atualização cadastral.

Segundo um burocrata da Diretoria de Ensino Médio da Subsecretaria de Educação Básica da SEEMG, com o Ações Integradas o MEC transfere recurso utilizando a operacionalização do PDDE no FNDE, mas responsabiliza a SEE por meio da coordenação do Programa. A SEE, ao fazer o aceite do Programa no Simec ou via PDDE Interativo, se responsabiliza junto com a escola pela gestão do Programa enquanto política pública e pela utilização do recurso financeiro. A Plataforma do PDDE Interativo possibilita trabalhar com perfil de gestores: Dirigentes de Seduc, Coordenadores e Gestor Escolar. O Coordenador de cada Programa na SEE, por meio do seu Cadastro de Pessoa Física (CPF), consegue visualizar todas as escolas da rede e os Programas liberados para cada uma delas, além de conseguir acompanhar todo o processo de adesão, elaboração do plano e inserção de documentos para monitoramento e avaliação. Neste processo a escola tem que entender a legislação estadual e federal – tarefa que não é fácil. Assim, a SEE orienta as SRE, que por sua vez orientam as escolas. Dessa forma, a integração se dá entre a escola e a SRE; a SRE com a SEEMG; a SEEMG com o MEC e FNDE.

Em 2007, quando iniciou com os Programas no Simec e depois, em 2012, no PDDE Interativo, o MEC liberava senha de acesso para todas as SRE. Agora, mesmo em diferentes gestões do MEC, ele só libera senha de acesso para Coordenadores mediante solicitação, como aconteceu com o Programa Família na Escola. “O Estado tem 2.400 escolas desenvolvendo o Programa. Como somente eu, como coordenador, iria validar os planos destas escolas? Eu não conheço a realidade das escolas. Como orientá-las?” Mediante este argumento, o MEC liberou senha para as 47 SRE. Hoje, são os Diretores Educacionais que acompanham o trabalho das escolas no PDDE Interativo e validam os seus planos. A SRE faz um diálogo com a escola, respeita a realidade local no momento de orientar, direcionar e redirecionar as ações planejadas pela comunidade escolar. A coordenação dos Programas nas SRE criam grupos de WhatsApp, está muito próxima às escolas com grande capacidade de diálogo (Alvarenga; Oliveira (2023b), Entrevistado 3 da SEEMG). Os entrevistados das Seduc municipais relataram o mesmo processo; porém, elas não têm intermediação da SRE. A relação das escolas municipais se faz diretamente com as SME. Assim, a integração se dá através das escolas com a SME e da SME

com o MEC e FNDE (Alvarenga; Oliveira (2023b), Entrevistado 1 da SME Região Central; Entrevistados 5 e 7 da SME Região Norte).

No que se refere ao que denominamos de escola, a LDB/1996 define que as unidades escolares brasileiras são instituições próprias onde se desenvolve, predominantemente, a educação escolar por meio do ensino. O que o MEC denomina, prevalentemente, de unidades escolares, são mais comumente designadas de escolas.

Nas instituições escolares, de acordo com o artigo 13 da LDB, os docentes devem participar da elaboração da proposta pedagógica do estabelecimento de ensino e do plano de trabalho. Além disso, no artigo 14, a LDB determina aos sistemas de ensino definir as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica, conforme os princípios da participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola; da participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes. O mesmo artigo ainda prevê assegurar às unidades escolares públicas de educação básica progressivos graus de autonomia pedagógica e administrativa e de gestão financeira, observadas as normas gerais de direito financeiro público (Brasil, 1996).

Tem-se como pressuposto que a escola está no centro da implementação de políticas públicas educacionais direcionadas pelo MEC para as escolas de todo o território nacional por meio das ações integradas do PDDE. Porém, em cada uma delas, há um contexto social distinto, o que dá diferentes materialidades para a política. Nesse sentido, pressupõe-se que as políticas educacionais não são meramente implementadas pelos agentes públicos que atuam na escola; ao contrário, elas são submetidas a processos de interpretação, reinterpretação, tradução e recriação, pois as escolas são espaços privilegiados de produção de políticas, de adaptação, de resistência – permeadas por dimensões contextuais (Ball; Maguire; Braun, 2016).

Considerações capitulares

Este capítulo complementou os subsídios teóricos para a análise do PDDE na dinâmica operacional do financiamento da educação no cenário federativo do Brasil. Nele foram incorporados novos elementos que contribuíram para consolidar a compreensão sobre a configuração do PDDE no desenho do financiamento da educação básica brasileira e na estratégia da União de enviar dinheiro direto para a escola, utilizando da assistência técnica e financeira da União através do FNDE.

No federalismo cooperativo da educação nacional, o FNDE cumpre a competência privativa da União exercendo a função constitucional supletiva de prestar assistência técnica e

financeira aos entes subnacionais e a outros atores do campo educacional com a finalidade de aperfeiçoar o processo de aprendizagem da educação básica pública, por meio das transferências constitucionais, voluntárias e legais. Neste panorama, configura-se o PDDE como um dispositivo utilizado pela autarquia para suplementar os recursos financeiros das unidades escolares. Para isso, o FNDE usa de sua fonte principal de recursos, o salário-educação, que, além de ser um dispositivo de transferência constitucional aos entes federados, é aporte para a transferência legal da União às unidades escolares.

Por outro lado, o FNDE, a partir de sua competência de atuar na assistência financeira, de caráter suplementar e redistributiva, às políticas públicas de Educação em todo o Brasil, mantém uma dinâmica operativa que exige uma estrutura de responsabilidades compartilhadas na educação básica e prevê uma divisão coordenada e colaborativa entre as esferas de governo. Isso se dá por meio dos pilares de sustentabilidade da autarquia ao exercer o papel de colaborador financeiro aos entes subnacionais por meio do regime de colaboração. Processo que se concretiza mediante as transferências financeiras constitucionais, legais/diretas e voluntárias aos estados, Distrito Federal, municípios e instituições governamentais e não governamentais afins. É importante mencionar que, por intermédio da transferência legal, o FNDE financia de forma direta vários programas, projetos e ações educacionais, entre os quais o PDDE – um dos principais programas financiados pela autarquia, abrangendo todas as etapas da Educação Básica e o Ensino Superior. Nessa arquitetura, ele atua em regime de parceria com as secretarias estaduais e municipais.

Na dinâmica operacional do financiamento da educação no cenário federativo do Brasil, o PDDE se estabelece na competência do FNDE de prestar assistência financeira com a finalidade de aperfeiçoar o processo de aprendizagem na educação básica pública, por intermédio da melhoria da estrutura física ou pedagógica das escolas por meio da transferência de recursos para execução das ações pelas unidades executoras. Sinteticamente, o programa, no contexto do financiamento da educação básica no federalismo cooperativo, é uma ação associada à competência privativa da União, com caráter redistributivo, no exercício de sua função supletiva de prestar assistência técnica e financeira aos entes subnacionais por meio do FNDE, fomentado pelos recursos do salário-educação, com a transferência de dinheiro direto para as escolas.

Quanto aos aspectos de assistência técnica do FNDE, ela também é executada em parceria com o MEC. Ao longo dos anos pesquisados, o MEC tem implementado planos estruturantes para a educação nacional, como o PDE, o Plano de Metas Compromisso Todos

pela Educação, PNE e o PAR – instrumentos de planejamento e gestão educacional pelo qual o MEC e o FNDE respondem às demandas por assistência técnica e financeira aos municípios, estados e Distrito Federal. Atualmente, o MEC incentiva os entes subnacionais a utilizarem o PAR no Simec para implantar o regime de colaboração e as unidades escolares a utilizarem o PDDE Interativo como ferramenta de gestão para planejamento estratégico. O funcionamento da assistência técnica e financeira da União aos entes federados, portanto, se dá pelo princípio do regime de colaboração, fundado em diretrizes e consubstanciado em um plano de metas, voltadas à melhoria da qualidade da educação, previstas no PAR.

No que concerne à coordenação federativa, a partir de 2004 e integrado ao FNDE, o MEC expandiu e diversificou os programas, tanto no que se refere ao foco da ação quanto às formas de adesão e de transferência, integrando a visão sistêmica do planejamento dos sistemas de educação dos entes subnacionais, por meio do PAR para os sistemas de educação e por meio do PDDE Interativo para a gestão escolar. Por meio desses mecanismos de planejamento, o MEC compartilha a função de coordenação das políticas nos sistemas de ensino dos entes subnacionais com o FNDE e com os próprios sistemas de educação estadual e municipal. Os estudos mostram uma articulação de atribuições entre MEC e FNDE na regulamentação da assistência técnica e financeira da União para a Educação Básica, tanto no que diz respeito aos sistemas de ensino, como em relação às escolas.

No que se refere às unidades escolares como categoria de análise, elas foram compreendidas como um centro de implementação de políticas públicas educacionais formuladas, regulamentadas e operacionalizadas pelo MEC e FNDE, que exercem papel fundamental no processo do regime de colaboração e na coordenação federativa, tanto no sistema de ensino como na gestão escolar. Embora as escolas sejam o epicentro das políticas públicas educacionais *top-down*, cada uma delas tem uma condição social própria, o que pressupõe diferentes materialidades para a política no contexto da gestão escolar. Nesse sentido, depreende-se que as políticas educacionais não são meramente implementadas pelos profissionais que atuam na escola; ao contrário, elas são submetidas a processos de interpretação, reinterpretação, tradução e recriação. Logo, as escolas são espaços privilegiados de produção de políticas, de adaptação, de resistência – permeadas por dimensões contextuais.

O próximo capítulo será apresentado no sentido de conduzir o leitor a compreender como o PDDE se estrutura na atualidade para financiar os programas a ele incorporados no âmbito do FNDE, do MEC, das Seduc e das escolas públicas.

CAPÍTULO V

O *modus operandi* do Programa Dinheiro Direto na Escola desde a sua formulação

Apresentação

O capítulo tem como objetivo aduzir o *modus operandi* do PDDE de modo a explicitar como o FNDE define e mantém as particularidades da agenda daquele Programa, como uma política de financiamento educacional no domínio do FNDE, do MEC, da SEEMG, das SME e das escolas públicas beneficiadas, desde a sua origem, em 1995, até os dias atuais.

Nesta tese, compreende-se o PDDE como um mecanismo de assistência técnica e financeira do FNDE para entes federados, por meio da sua transferência legal de dinheiro direto para as escolas. O Programa, desde que foi instituído, ao transferir dinheiro direto para a escola, tem o objetivo institucional de garantir o funcionamento e a melhoria da infraestrutura física e pedagógica das unidades de ensino, promover a autonomia gerencial das escolas com a finalidade de incentivar a participação da sociedade na gestão dos recursos e contribuir para a melhoria da qualidade da educação. Essa perspectiva situa o PDDE como um instrumento de financiamento da educação básica brasileira, com a característica essencial de descentralização de recursos e de gestão gerencial.

Este capítulo emana do fluxo investigativo de compreender o *modus operandi* do PDDE no financiamento de políticas educacionais no âmbito do FNDE, do MEC, da SEEMG, das SRE, das SME e das escolas públicas selecionadas para a pesquisa. A partir dessa compreensão, tem-se a intenção de subsidiar a tese de que o PDDE induz relações intergovernamentais na gestão escolar, podendo, inclusive, redefinir a noção de gestão escolar democrática.

A discussão da análise documental neste capítulo aponta que o *modus operandi* do PDDE, ao convergir para a autonomia gerencial dos recursos financeiros, para a participação coletiva na gestão escolar e para o controle social pela comunidade escolar, contribui para o fortalecimento da gestão escolar democrática gerencial descentralizada. A revisão narrativa, por sua vez, indica que o Programa, ao distribuir recursos da União às escolas públicas, transfere a gestão do dinheiro público para uma associação de direito privado, sem fins lucrativos, representante da escola junto ao FNDE.

Nessa acepção, o PDDE padroniza um desenho institucional que delega a responsabilidade sobre a gestão dos recursos públicos descentralizados para uma instituição de natureza privada (UEx). Porém, atribui a elaboração de projetos financiados por aqueles recursos às unidades escolares e a operacionalização à comunidade escolar, ao MEC, ao FNDE,

à SEE (EEEx) e à SME (EEEx). Portanto, a partir da análise documental e da revisão narrativa, constata-se que há uma conexão de todas as entidades envolvidas no PDDE, pelo denominado “regime de parceria”, desde a transferência e o recebimento dos recursos, do processo de prestação de contas até o monitoramento do Programa. Dessa forma, o PDDE, além de envolver nos seus processos atores públicos e privados, conta com a presença de instituições de todos os entes federados (União, estado e o território local), formando um coletivo com a presença de diversos atores e sistemas *on-line* imbricados na sua gestão, com forte influência na gestão escolar, como será corroborado e discutido no capítulo VIII, que busca convergir a análise documental e os resultados da revisão de literatura do Programa com a pesquisa de campo.

5.1 O *modus operandi* do PDDE

A expressão latina *modus operandi* significa “modo de operação”. Neste estudo, ela se refere ao conjunto de características operacionais acumuladas pelo PDDE de sua origem (1995) aos dias atuais (2022). Assim, valendo-se da análise da formulação e reformulação da agenda do PDDE apresentada no capítulo três, esta seção apresenta os atributos inerentes ao seu funcionamento a partir de dados coletados na análise documental, referentes ao período de 1995 a 2022, tendo como base suas particularidades intrínsecas a: i) origem, objetivo, finalidade e trajetória; ii) fonte orçamentária e visibilidade no cenário do financiamento da educação básica; iii) caráter financeiro e aos critérios de adesão das escolas; iv) operacionalização; v) modalidades de pagamento; vi) aportes para a gestão escolar; vii) regime de parceria; viii) prestação de contas; ix) monitoramento, fiscalização, controle social e indicador de desempenho.

As propriedades do PDDE estão delineadas, principalmente, com base na análise dos Relatórios de Atividades e de Gestão do FNDE do período de 1997 a 2021 (Brasil, 1998a, 2022). Salienta-se que os relatórios de cada ano de exercício são elaborados pelo FNDE no ano subsequente: por exemplo, o relatório de 1997 foi elaborado em 1998 e, assim, sucessivamente. Para além dos vinte e quatro Relatórios de Gestão do FNDE, utiliza-se o Caderno do Curso PDDE do Programa Formação pela Escola do FNDE (Brasil, 2013f) e o Relatório dos resultados da pesquisa intitulada “Programa Dinheiro Direto na Escola: uma redefinição do papel do Estado na educação?”, realizada no período de 2004 a 2005, apoiada parcialmente pelo CNPq, sob coordenação geral da professora Vera Maria Vidal Peroni, no período de 2004 a 2005 (Peroni, 2007). O Quadro 16 sintetiza os documentos referentes à descrição e análise deste capítulo, com destaque para o ano de elaboração do documento.

5.1.1 Origem, objetivo, finalidade e trajetória

O Programa Dinheiro na Escola (PDDE) foi criado em 10 de maio de 1995, por intermédio da Resolução CD/FNDE n. 12, com a denominação de PMDE (Brasil, 1995). O Programa implementou um modelo singular de gestão pública ao disponibilizar recursos financeiros diretamente às escolas beneficiárias por meio de suas UEx (Caixas Escolares e Círculos de Pais e Mestres). O PDDE, desde os seus primórdios, tem o objetivo de garantir o funcionamento e a melhoria da infraestrutura física e pedagógica das unidades de ensino, promover a autonomia gerencial das escolas com a finalidade de incentivar a participação da sociedade na gestão dos recursos e contribuir para a melhoria da qualidade da educação. Dessa forma, o PDDE se tornou um instrumento de financiamento da educação fundamental, com a característica essencial de descentralização de recursos.

Quadro 16 – Documentos-base da análise documental do *modus operandi* do PDDE Básico e Ações Agregadas

Tipo	Referência	Descrição	Ano
Lei	Lei n. 4.440, de 27 de outubro de 1964	Institui o salário-educação.	1964
	Lei n. 9.766, de 18 de dezembro de 1998	Altera a legislação que rege o salário-educação.	1998
	Lei n. 10.832, de 29 de dezembro de 2003	Altera o § 1º e o seu inciso II do artigo 15 da Lei n. 9.424, de 24 de dezembro de 1996, e o artigo 2º da Lei n. 9.766, de 18 de dezembro de 1998, que dispõem sobre o salário-educação.	2003
	Lei n. 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 [...].	2009
	Lei n. 12.695, de 25 de julho de 2012	Dispõe sobre o apoio técnico ou financeiro da União no âmbito do Plano de Ações Articuladas; altera a Lei n. 11.947, de 16 de junho de 2009, para incluir os polos presenciais do sistema Universidade Aberta do Brasil na assistência financeira do Programa Dinheiro Direto na Escola [...].	2012
Medida Provisória	Medida provisória n. 1.784, de 14 de dezembro de 1998	Dispõe sobre o repasse de recursos financeiros do Programa Nacional de Alimentação Escolar, institui o Programa Dinheiro Direto na Escola.	1998
Resolução	Resolução n. 12, de 10 de maio de 1995	Cria o Programa de Desenvolvimento do Ensino Fundamental (PMDE).	1995
	Resolução n. 3, de 4 de março de 1997	Estabelece critérios e formas de transferências de recursos financeiros às escolas públicas do ensino fundamental [...] à conta do Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental – PMDE.	1997
	Resolução/CD/FNDE n. 6, de 13 de maio de 1998	Dispõe sobre os valores dos repasses de recursos financeiros aos Estados e Municípios, no exercício de 1998, para atendimentos aos Programas de Alimentação Escolar - PNAE e de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – PMDE.	1998
	Resolução/CD/FNDE/n. 52, de 25 de outubro de 2004	Escola Aberta: Educação, Cultura, Esporte e Trabalho para a Juventude	2004
	Resolução n. 11, de 7 de maio de 2013	Programa Atleta na Escola	2013
	Resolução n. 19, de 21 de maio de 2013	Programa Escola Acessível	2013
	Resolução n. 32, de 2 de agosto de 2013	Programa Escola do Campo	2013
	Resolução n. 33, de 9 de agosto de 2013	Programa Água na Escola	2013
	Resolução n. 49, de 11 de dezembro de 2013	Plano de Desenvolvimento da Escola	2013
	Resolução n. 4, de 31 de março de 2014	Programa Mais Cultura na Escola	2014
	Resolução n. 18, de 3 de setembro de 2014	Programa Escola Sustentável – Educação Ambiental	2014
	Resolução n. 5, de 25 de outubro de 2016	Dispõe sobre o Programa Novo Mais Educação	2016
	Resolução n. 4, de 25 de outubro de 2016	Programa Ensino Médio Inovador	2016
	Resolução n. 7, de 22 de março de 2018	Programa Mais Alfabetização	2018
	Resolução CD/FNDE/MEC n. 9, de 13 de abril de 2018	Programa de Inovação Educação Conectada	2018
	Resolução CD/FNDE/MEC n. 21, de 14 de novembro de 2018	Programa Novo Ensino Médio	2018
	Resolução CD/FNDE/MEC n. 15, de 7 de outubro de 2020	Sala de Recursos Multifuncionais	2020

Tipo	Referência	Descrição	Ano
	Resolução CD/FNDE/MEC n. 16, de 7 de outubro de 2020	PDDE Emergencial, em caráter excepcional, para atender a escolas públicas [...] no contexto da situação de calamidade provocada pela pandemia de Covid-19.	2020
	Resolução CD/FNDE/MEC n. 20, de 19 de outubro de 2020	Programa Escola Acessível	2020
	Resolução CD/FNDE/MEC n. 2, de 20 de abril de 2021	Água e Esgotamento Sanitário nas Escolas Rurais	2021
	Resolução CD/FNDE/MEC n. 5, de 20 de abril de 2021	Escolas rurais: Campo, Indígenas e Quilombolas	2021
	Resolução CD/FNDE/MEC n. 6, de 20 de abril de 2021	Programa Tempo de Aprender	2021
	Resolução CD/FNDE/MEC n. 10, de 23 de junho de 2021	Programa Brasil na Escola	2021
	Resolução n. 15, de 16 de setembro de 2021	Orientações para o apoio técnico e financeiro, fiscalização e monitoramento na execução do PDDE, em cumprimento ao disposto na Lei n. 11.947/2009.	2021
	Resolução CD/FNDE/MEC n. 11, de 31 de agosto de 2021	Programa Educação e Família	2021
	Resolução CD/FNDE/MEC n. 22, de 16 de novembro de 2021	Programa Itinerário Formativos	2021
Portaria	Portaria Interministerial n. 17/2007	Programa Mais Educação	2007
	Portaria Normativa n. 27, de 21 de junho de 2007	Plano de Desenvolvimento da Escola 2007	2007
Manual	Manual de orientação para a constituição de Uex	Orientações para constituição das Uex	1995
	Manual do PDDE procedimentos operacionais	Procedimentos operacionais do PDDE	1997
Relatório	Relatório de Atividades FNDE 1997	Ações Exercício de 1997	1998
	Relatório de Atividades FNDE 1998	Ações Exercício de 1998	1999
	Relatório de Atividades FNDE 1999	Ações Exercício de 1999	2000
	Relatório de Atividades FNDE 2000	Ações Exercício de 2000	2001
	Relatório de Atividades FNDE 2001	Ações Exercício de 2001	2002
	Relatório de Atividades FNDE 2002	Ações Exercício de 2002	2003
	Relatório de Atividades FNDE 2003	Ações Exercício de 2003	2004
	Relatório de Atividades FNDE 2004	Ações Exercício de 2004	2005
	Relatório de Atividades FNDE 2005	Ações Exercício de 2005	2006
	Relatório de Gestão FNDE 2006	Ações Exercício de 2006	2007
	Relatório de Gestão FNDE 2007	Ações Exercício de 2007	2008
	Relatório de Gestão FNDE 2008	Ações Exercício de 2008	2009
	Relatório de Gestão FNDE 2009	Ações Exercício de 2009	2010
	Relatório de Gestão FNDE 2010	Ações Exercício de 2010	2011
	Relatório de Gestão FNDE 2011	Ações Exercício de 2011	2012

Tipo	Referência	Descrição	Ano
	Relatório de Gestão FNDE 2012	Ações Exercício de 2012	2013
	Relatório de Gestão FNDE 2013	Ações Exercício de 2013	2014
	Relatório de Gestão FNDE 2014	Ações Exercício de 2014	2015
	Relatório de Gestão FNDE 2015	Ações Exercício de 2015	2016
	Relatório de Gestão FNDE 2016	Ações Exercício de 2016	2017
	Relatório de Gestão FNDE 2017	Ações Exercício de 2017	2018
	Relatório de Gestão FNDE 2018	Ações Exercício de 2018	2019
	Relatório de Gestão FNDE 2019	Ações Exercício de 2019	2020
	Relatório Virtual de Gestão FNDE 2020	Ações Exercício de 2010	2021
	Relatório Virtual de Gestão do FNDE 2021	Ações Exercício de 2021	2022
Caderno	Caderno do Curso PDDE do Programa Formação pela Escola do FNDE	Módulo PDDE – do Curso Formação pela Escola	2013

Fonte: Elaborado pela autora a partir de análise de documentos do banco de dados de Alvarenga e Oliveira (2022).

Como pode ser observado no Quadro 16, no final de 1998, com a edição da Medida Provisória n. 1.784, de 14 de dezembro de 1998 (reafirmada pela Lei n. 11.947/2009), o programa foi instituído e assumiu a denominação de PDDE (Brasil, 1998b, 2009a).

Em 2009, as transferências do PDDE passaram a ser amparadas pela Lei n. 11.947, de 16 de junho de 2009, que dispõe sobre o atendimento do PDDE aos alunos da educação básica (Brasil, 2009a). Essa lei ampliou o público-alvo do Programa (antes restrito apenas às escolas que ofertavam ensino fundamental), passando a contemplar toda a educação básica. Na Lei n. 12.695/2012, foi incluído como público-alvo do programa os polos presenciais do sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB), ampliando, ainda mais, a dimensão do programa. Esses polos ofertam programas de formação inicial ou continuada aos profissionais da educação básica (Brasil, 2012a).

Até o momento, maio de 2022, o Programa é regido pela Resolução MEC/FNDE/CD n. 15, de 16 de setembro de 2021 (Brasil, 2021a), tendo como legislação principal anterior a Resolução CD/FNDE/MEC n. 10, de 18 de abril de 2013⁴⁴ (Brasil, 2013f), e com o objetivo reeditado das resoluções anteriores: destinar anualmente recursos financeiros, em caráter suplementar, às escolas públicas estaduais, municipais e distritais de educação básica, às escolas de educação especial qualificada como beneficentes de assistência social ou de atendimento direto e gratuito ao público. Esse objetivo tem o propósito de contribuir para o provimento das necessidades prioritárias dos estabelecimentos educacionais beneficiários que concorram para a garantia de seu funcionamento e para a promoção de melhorias em sua infraestrutura física e pedagógica. Além da finalidade mencionada, há também a de incentivar a autogestão escolar e o exercício da cidadania com a participação da comunidade no controle social (Brasil, 2021a).

5.1.2 Fonte orçamentária e visibilidade no cenário do financiamento da educação básica

Os recursos financeiros do PDDE são oriundos do salário-educação, administrado e distribuído pelo FNDE – autarquia federal responsável pela execução de políticas educacionais do MEC, com o objetivo de alcançar a melhoria e garantir uma educação de

⁴⁴ Não fez parte da metodologia desta tese relacionar todas as legislações referentes ao PDDE. Este trabalho foi realizado por Mafassoli (2018) na tese intitulada *Programa Dinheiro Direto na Escola: (Re)formulações e implicações na gestão escolar e financeira da educação básica (1995-2015)*.

qualidade a todos (Brasil, 2021a, 2021c). A fonte orçamentária do SE destinada ao Programa provém dos valores relativos à desvinculação dos 10% e a 1/3 da quota federal, que são destinados ao custeio de programas a cargo do FNDE, dentre eles o PDDE, assunto abordado na seção sobre o SE no capítulo II, conforme os dados sistematizados no Relatório de Gestão do FNDE de 2020 (Brasil, 2021a).

O PDDE (1995-2022) é um dos mecanismos de assistência financeira à educação mais longo e vultoso do FNDE, perdendo apenas para o Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae, 1979-2022), em ambas as características. A Figura 7 apresenta um panorama que lhe dá especial visibilidade no cenário do financiamento da educação nacional.

Figura 7 - Configuração do PDDE entre os programas de maior vulto do FNDE, em valores pagos em R\$ milhões, em 2019.



Fonte: Relatório de Gestão FNDE 2019 (Brasil, 2020c).

No que diz respeito ao volume de recursos, em 2019, o PDDE posiciona-se como a quinta transferência entre as ações do FNDE em termos de maior aporte financeiro. Quando se analisa a Figura 7 com foco nos programas financiados pelo FNDE, o PDDE se posiciona em segundo lugar em relação aos Programas com maior aporte financeiro, neste quesito, mais uma vez perdendo apenas para o Pnae.

5.1.3 Caráter financeiro e critérios de adesão das escolas ao PDDE

No cômputo das competências estabelecidas entre os entes federados pelo pacto federativo, previstas no artigo 211 da Constituição Federal, no regime de colaboração da assistência financeira, o PDDE tem caráter suplementar – ferramenta utilizada pelo FNDE no exercício da competência da União (Brasil, 1988). Além disso, como é uma ação de caráter supletivo, o PDDE envolve cooperação/parceria entre União, estados e

municípios; por isso, necessita de assentimento dos entes federados para realização da transferência de recursos às escolas dos sistemas estaduais e municipais. No caso do PDDE Básico Universal, para terem suas redes de ensino atendidas, as prefeituras municipais e as secretarias estaduais de Educação e do Distrito Federal, inicialmente, formalizaram o interesse de participar, mediante a elaboração do cadastramento de suas unidades executoras e o envio de informações e documentos definidos pelos dispositivos legais que o regulamenta ao FNDE. No caso do PDDE Ações Integradas, na maioria das vezes, as EEx definem as escolas prioritárias a partir da adesão ao Programa, por meio de sistema próprio indicado pelo MEC, baseadas em critérios e processos de adesão definidos na legislação própria da ação, como demonstra o Quadro 17.

Quadro 17 - Critérios de adesão das escolas ao PDDE Básico e Ações Integradas

PDDE Básico		
Programa	Legislação	Critérios de adesão
PDDE Universal	Resolução CD/FNDE/MEC n. 15/2021	Atualização anual do cadastro da UEx no PDDEWeb.
PDDE Ações Integradas		
Programa	Legislação	Critérios e processos de adesão
Mais Educação	Portaria Interministerial n. 17/2007 e Resolução CD/FNDE/MEC n. 2, de 14/04/2016	As UEx elaboram e enviam o Plano de Atendimento da Escola às EEX, por meio do sistema PDDE Interativo; as EEx avaliam os Planos de Atendimento das Escolas e os encaminha à SEB/MEC, também por meio do sistema PDDE Interativo. Esse procedimento constitui a condição necessária para a liberação dos recursos previstos. Para isto, anteriormente, a SEB/MEC encaminha ao FNDE a relação nominal das escolas com a indicação dos valores a serem a elas destinados.
Novo Mais Educação	Resolução CD/FNDE/MEC n. 5, de 25/10/2016	A EEx faz adesão por meio do módulo PAR do Simec e indica as escolas vinculadas habilitadas a aderir ao Programa. As escolas priorizadas pelas EEx fazem sua adesão no Sistema PDDE Interativo ao elaborar e enviar à SEB/MEC o Plano de Atendimento da Escola, por meio do Sistema PDDE Interativo.
Escola Acessível	Resolução CD/FNDE/MEC n. 19, de 21/05/2013	O processo de adesão realizado em duas etapas: 1ª) adesão das EEx por meio do módulo Plano de Ações Articuladas do PAR/Simec, com a indicação das escolas que estão habilitadas a aderir ao Programa; 2ª) adesão das UEx representativas das escolas indicadas pelas EEx, por meio da elaboração do Plano de Atendimento do Programa Escola Acessível no PDDE Interativo.
Água na Escola	Resolução CD/FNDE/MEC n. 33, de 09/08/2013	A Secadi envia a relação de escolas do campo elegíveis para o FNDE; a EEx adere ao Programa; a escola pública localizada no campo que não tem abastecimento contínuo de água adequada ao consumo humano e o esgotamento sanitário elabora o seu Plano no PDDE Interativo.
Escola do Campo	Resolução CD/FNDE/MEC n. 32, de 02/08/2013	Ser escola pública localizada no campo sem estrutura para realização de atividades educativas e pedagógicas voltadas à melhoria da qualidade do ensino e à elevação do desempenho escolar.

PDDE Básico		
Programa	Legislação	Critérios de adesão
Sala de Recursos Multifuncionais	Resolução CD/FNDE/MEC n. 15, de 07/10/2020	O processo de adesão realizado em duas etapas: 1ª) adesão da EEx ao Programa por meio do Sistema PDDE Interativo, com a indicação das escolas habilitadas; 2ª) adesão das UEx representativas das escolas indicadas pelas EEx, por meio da elaboração do Plano de Atendimento PDDE Interativo. Somente serão válidas as adesões das EEx preenchidas e enviadas ao MEC por meio do PDDE Interativo. A indicação de escolas pelas EEx será realizada a partir de lista prévia de escolas elaborada pela Semesp/MEC.
Escola Acessível	Resolução CD/FNDE/MEC n. 20, de 19/10/2020	UEx das escolas pré-selecionadas pela Semesp/MEC e ratificadas pelas EEx às quais se vinculam, de acordo com os critérios de priorização do Programa, a saber: adesão das EEx ao Programa, por meio do Sistema PDDE Interativo, com a indicação das escolas habilitadas a aderir ao Programa; adesão das UEx representativas das escolas indicadas pelas EEx, por meio da elaboração do Plano de Atendimento PDDE Interativo. Somente serão válidas as adesões das EEx preenchidas e enviadas ao MEC por meio do PDDE Interativo; a indicação de escolas pelas EEx será realizada a partir de lista prévia de escolas, elaborada pela Semesp/MEC, com critérios definidos na resolução.
Água e Esgotamento Sanitário nas Escolas Rurais	Resolução CD/FNDE/MEC n. 2, de 20/04/2021	São elegíveis para receber o apoio financeiro as escolas públicas da educação básica do campo, indígena e quilombola que tenham declarado no Censo Escolar do ano anterior ao do repasse a inexistência de abastecimento de água ou de esgotamento sanitário.
Escolas Rurais: Campo, Indígenas e Quilombolas	Resolução CD/FNDE/MEC n. 5, de 20/04/2021	Escolas constantes na lista da Semesp/MEC.
Escola Aberta: Educação, Cultura, Esporte e Trabalho para a Juventude	Resolução CD/FNDE n. 52, de 25/10/2004	Escolas públicas de 5ª a 8ª série e do ensino médio situadas em regiões metropolitanas do país consideradas como áreas de risco social e cadastradas no Censo Escolar.
PDE Escola	Portaria Normativa n. 27, de 21/06/2007	Adesão da escola se dá pela elaboração de Plano de Desenvolvimento da Escola e do Plano financiável no Simec e envio à EEx; a EEx valida o plano da escola e o envia ao MEC, que o encaminha ao FNDE para pagamento.
Ensino Médio Inovador	Resolução CD/FNDE/MEC n. 4, de 25/10/2016	A adesão ao Programa é feita em duas etapas: adesão das EEx por meio do módulo PAR do Simec, com a seleção das escolas que poderão participar; adesão, por meio do PDDE Interativo, das escolas selecionadas na primeira etapa. As EEx selecionam as escolas que receberam recursos do ProEMI em 2014 ou que possuam Indicador de Nível Socioeconômico baixo ou muito baixo conforme dados do Inep. Na segunda etapa, as escolas selecionadas na primeira etapa preenchem e enviam o formulário de adesão do Programa no PDDE Interativo, constituindo este procedimento condição necessária para o repasse de recursos para as respectivas Uex.
PDE Escola	Resolução CD/FNDE/MEC n. 49, de 11/12/2013	Escolas públicas com Ideb alcançado em 2011 igual ou inferior a 3,6 nos Anos Iniciais ou 3,2 nos Anos Finais; ou Ideb referente a 2011, dos anos iniciais ou finais, ainda que possuam índices superiores aos mencionados no inciso anterior, figurem entre os 5% mais baixos resultados da rede de ensino do ente federado. São passíveis de atendimento as escolas que se enquadram nos requisitos supracitados e que

PDDE Básico		
Programa	Legislação	CrITÉrios de adesão
		não tenham sido beneficiadas com repasse de recursos da ação no biênio 2011/2012, desde que as EEx, às quais estejam vinculadas, tenham aderido ao Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação e as escolas tenham tido aprovado seu planejamento para implementação do Plano de Desenvolvimento da Escola, por intermédio do sistema PDDE Interativo.
Atleta na Escola	Resolução CD/FNDE/MEC n. 11, de 07/05/2013	Adesão das EEx ao Programa às quais se vinculem as escolas beneficiárias; adesão das UEx, por meio do Simec.
Escola Sustentável	Resolução CD/FNDE/MEC n. 18, de 03/09/2014	A Secadi encaminha a relação de escolas ao FNDE e divulga a lista para as EEx no sítio pddeinterativo.mec.gov.br . As escolas são contempladas por ordem de adesão, mediante o preenchimento do plano de ação e da ata de reunião da comunidade escolar no módulo Escolas Sustentáveis do PDDE Interativo.
Mais Cultura na Escola	Resolução CD/FNDE/MEC n. 4, de 31/03/2014	Escolas selecionadas pela SEB/MEC e ratificadas pelas EEx.
Mais Alfabetização	Resolução CD/FNDE/MEC n. 7, de 22/03/2018	A adesão ao Programa é feita em duas etapas: adesão das EEx por meio do módulo PAR/Simec com a indicação das unidades escolares de sua rede que poderão participar do Programa; adesão, por meio do Sistema PDDE Interativo, das unidades escolares indicadas na primeira etapa. Na segunda etapa, as unidades escolares indicadas na primeira etapa preenchem e enviam à SEB-MEC o Plano de Atendimento, por meio do PDDE Interativo, procedimento necessário para o repasse de recursos para as respectivas UEx.
Programa de Inovação de Educação Conectada	Resolução CD/FNDE/MEC n. 9, de 13/04/2018	A adesão das EEx é feita no módulo Educação Conectada Simec-MEC. As EEx que tenham feito adesão efetuam a seleção das escolas a partir de listas de escolas pré-selecionadas pela SEB-MEC, para serem contempladas com os recursos de que trata esta Resolução, por meio do módulo Educação Conectada do Simec. As escolas selecionadas pelas EEx formalizam a adesão no módulo Educação Conectada do Sistema PDDE Interativo mediante a elaboração e o envio à SEB/MEC de plano de aplicação financeira, como condição necessária para que as escolas sejam contempladas com recursos financeiros.
Programa Novo Ensino Médio	Resolução CD/FNDE/MEC n. 21, de 14/11/2018	A adesão é feita em duas etapas. A primeira compreende os seguintes procedimentos a serem adotados pelas EEx: confirmação de participação, por meio do Simec; seleção das escolas que poderão participar, com base na lista de escolas elegíveis disponibilizada no Simec pela SEB-MEC; ratificação, no Simec, das escolas sorteadas para a avaliação de impacto do Emti. A segunda etapa corresponde à adesão, por meio do PDDE Interativo, das escolas selecionadas e ratificadas na primeira etapa pela EEx.
PDDE Emergencial	Resolução CD/FNDE/MEC n. 16, de 07/10/2020	Cadastro atualizado no sistema PDDEWeb.
Itinerários Formativos	Resolução CD/FNDE/MEC n. 22, de 16/11/2021	A adesão das EEx por meio de Simec, compreendendo os seguintes procedimentos: assinatura do Termo de Compromisso; seleção das escolas com base na lista de escolas elegíveis disponibilizada no Simec pela SEB/MEC. Após a adesão pelas EEx, as escolas indicadas e validadas

PDDE Básico		
Programa	Legislação	Critérios de adesão
		confirmam o interesse em participar do Programa por meio de sistema próprio informado pelo MEC.
Tempo de Aprender	Resolução CD/FNDE/MEC n. 6, de 20/04/2021	Escolas em que mais de 50% dos estudantes participantes do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) tenham obtido resultados em níveis insuficientes nas três áreas da referida avaliação (leitura, escrita e matemática), conforme Inep, com base no Saeb 2019. Caso tenham interesse, as EEx manifestam-se em duas etapas: 1ª) por meio do módulo de sistema específico do MEC, a ser divulgado pelos canais oficiais deste Ministério, com a indicação das unidades escolares de sua rede que deverão receber os recursos; e adesão, por meio do módulo de sistema específico do MEC, das unidades escolares indicadas na primeira etapa; 2ª) unidades escolares indicadas na primeira etapa devem preencher e enviar à Sealf/MEC, por meio do módulo de sistema específico do MEC, o Plano de Atendimento.
Brasil na Escola	Resolução CD/FNDE/MEC n. 10, de 23/06/2021	Escolas do 6º ao 9º ano do ensino fundamental com Ideb igual ou inferior a 3,5, considerando o último Ideb; ou escolas públicas ofertantes dos anos finais do ensino fundamental que possuam 70% ou mais dos alunos oriundos de famílias beneficiárias do Programa. A adesão da Escola será realizada pelas EEx, por meio de instrumento próprio a ser disponibilizado pelo MEC, no módulo PAR do Simec indicado pelo MEC. No ato da adesão, as EEx selecionam as escolas de sua rede a serem indicadas para ações do Programa relativas ao Eixo Apoio Técnico e Financeiro. As escolas selecionadas pelas EEx confirmam o interesse em participar do Programa em instrumento próprio disponibilizado pelo MEC, por meio do PDDE Interativo.
Programa Educação e Família	Resolução CD/FNDE/MEC n. 11, de 31/08/2021	A SEB define as escolas elegíveis. A escola elabora e envia o Plano de Ação à SEB/MEC, por meio da plataforma eletrônica do PDDE Interativo.

Fonte: Elaborado pela autora a partir da análise de documentos do banco de dados de Alvarenga e Oliveira (2022).

Como pode ser avaliado no Quadro 17, no geral, os critérios e processos de adesão das unidades escolares às ações integradas do PDDE se constituem no seguinte passo a passo: 1º) a SEB/MEC encaminha ao FNDE a lista das escolas, no mesmo exercício financeiro, com vistas à adoção dos procedimentos operacionais e financeiros necessários aos repasses dos recursos às respectivas UEx das escolas; 2º) as Secretarias do MEC (Sealf, SEB, Secadi, Semesp) pré-selecionam as escolas de acordo com o Censo Escolar e critérios definidos em legislações próprias de determinado Programa, vinculam-nas ao Programa no Simec e fazem convite às EEx para adesão voluntária a determinado Programa; 3º) as EEx fazem adesão a determinado Programa, por meio da assinatura do Termo de Compromisso junto à SEB/MEC, a ser preenchido no PAR/Simec; selecionam no PAR/Simec, entre as escolas elegíveis, as que poderão ser contempladas com recursos financeiros do PDDE Ações Integradas; indicam no PAR/Simec o ponto focal

responsável pelo acompanhamento da implementação e execução do Programa, no âmbito da EEx; ratificam as escolas vinculadas ao Programa pelo MEC no Sistema PDDE Interativo, com a indicação das escolas que estão habilitadas a aderir ao Programa; 4º) as UEx representativas das escolas indicadas pelas EEx fazem adesão ao Programa por meio da elaboração do Plano de Atendimento e/ou de ação no PDDE Interativo.

Dessa maneira, para operacionalização e controle do programa a autarquia conta com o apoio dos seguintes parceiros: secretarias do MEC; secretarias de Educação de estados, municípios e Distrito Federal (Seduc) – EEx; Entidades mantenedoras (EM) das escolas privadas de educação especial; Unidades executoras próprias (UEx) das escolas públicas; órgãos de controle externo; comunidade escolar dos estabelecimentos de ensino beneficiários dos recursos. Em seu conceito genérico, Unidades Executoras (UEx) são entidades, instituições ou órgãos responsáveis pelo recebimento, execução e prestação de contas dos recursos transferidos pelo FNDE em nome das quais a autarquia abre contas bancárias para repassar o dinheiro. As UEx são constituídas por pessoas das comunidades local e escolar, viabilizam o exercício do controle social e a participação da comunidade na definição e eleição das demandas e prioridades da escola. Esse modelo de transferência de recursos financeiros da União direto para as escolas fortalece a política de descentralização de recursos, permitindo à comunidade tomar parte na gestão das políticas públicas no ambiente escolar.

Outro aspecto do PDDE é o seu caráter redistributivo. No caso das unidades educacionais públicas, o cálculo da parcela a ser transferida baseia-se, também, no princípio redistributivo, visando concorrer para a redução das desigualdades socioeducacionais existentes nas regiões brasileiras. Desse modo, os valores destinados às escolas situadas nas Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, excluindo o Distrito Federal, são superiores às demais regiões (Brasil, 2006a, 2008). O PDDE, portanto, é uma ferramenta de transferência de recursos financeiros suplementar do governo federal aos entes federados, utilizado pela União no exercício de sua competência redistributiva de caráter supletivo por meio da assistência técnica e financeira do FNDE, na gerência do SE sob os princípios redistributivo e descentralizador, com envio de dinheiro direto às escolas.

5.1.4 Operacionalização

A política de descentralização de recursos da União diretamente para as escolas foi implementada a partir de 1995, por meio do então PMDE, que financiava,

inicialmente, apenas despesas de custeio para as escolas públicas do Ensino Fundamental das redes estadual, do Distrito Federal e municipal. Os recursos, primeiramente, eram repassados para a Secretaria Estadual ou Municipal de Educação ou para a unidade executora das escolas, daquelas que já possuíam a Associação de Pais e Mestres cadastrada com CNPJ. Nessa época, o recurso transferido era destinado às despesas das escolas e poderiam ser usados na manutenção e conservação do prédio escolar, aquisição de material necessário ao funcionamento da escola, capacitação e aperfeiçoamento de profissionais da educação, avaliação da aprendizagem, implementação do projeto pedagógico, aquisição de material didático/pedagógico e desenvolvimento de atividades educacionais diversas, isto é, não era permitido aquisição de material permanente (Peroni, 2007).

A partir de 1997, o Programa estendeu o seu atendimento às escolas de educação especial, mantidas por organizações não governamentais sem fins lucrativos e inscritas no CNAS e ampliou sua linha de financiamento, provendo os estabelecimentos de ensino beneficiários com recursos na categoria econômica de capital. Neste mesmo ano, a partir da ideia "de que a própria comunidade é quem sabe aplicar o dinheiro para resolver os seus problemas", para que esses recursos chegassem diretamente às escolas, o FNDE passa a exigir que cada instituição escolar crie a sua unidade executora. Desse modo, a partir desse modelo operacional, para receber os recursos, a escola com mais de 99 alunos precisa criar, obrigatoriamente, uma unidade executora – uma entidade de direito privado, sem fins lucrativos, representativa da comunidade escolar. Essa entidade poderia ser a instituição já existente na escola denominada CE – conselho escolar e/ou associação de pais e mestres, responsável pelo recebimento e execução dos recursos financeiros. A exemplo de Minas Gerais, nas unidades escolares pesquisadas, as atuais UEx são as denominadas CE com data de criação anterior a 1995.

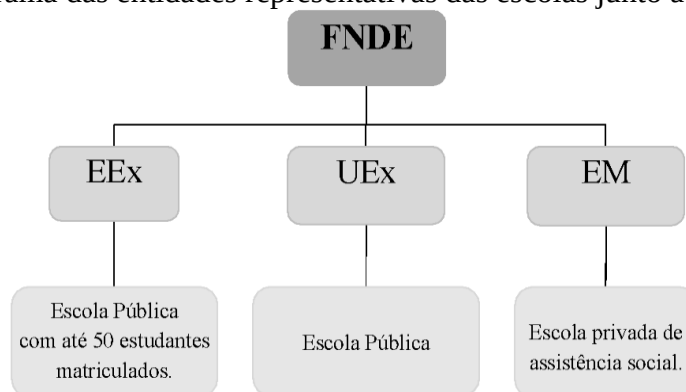
A UEx tem como função administrar recursos transferidos por órgãos federais, estaduais, municipais, advindos da comunidade, de entidades privadas e provenientes da promoção de campanhas escolares, bem como fomentar atividades pedagógicas da escola. Entre as funções específicas, estão, por exemplo, prestar assistência ao aluno carente, realizar manutenção e conservação física da escola e dos equipamentos, bem como a limpeza de suas instalações, e promover a integração escola-família-comunidade. Isso significa que a unidade executora, além dos recursos repassados pelo PMDE, deve administrar recursos provenientes de outras fontes, que sejam oriundos de campanhas organizadas pela comunidade escolar (Brasil, 2003b; Peroni, 2007).

Segundo o Diretor Financeiro da SA da SEEMG, a “CE das escolas públicas mineiras desde 1970, já não tinha mais a atuação social e filantrópica como finalidade. A partir do PDDE, a CE, então, passa a ter como única função a manutenção e busca da qualidade da escola” (Alvarenga; Oliveira (2023b), Entrevistado 4 da SEEMG). Percepção ratificada por Brasil (2003), ao relatar que de 1998 até 2012, já como PDDE, o programa passa a ter por objetivo concorrer para a promoção da melhoria da qualidade do Ensino Fundamental e da equidade de sua oferta, reforçando a autonomia gerencial e a participação social das unidades educacionais, assegurando-lhes as condições indispensáveis ao seu bom funcionamento. Para tanto, repassa recursos para a escola, creditando-os diretamente na conta corrente de sua UEx, por meio de duas formas: i) as escolas públicas estaduais, municipais e do Distrito Federal recebem o dinheiro, em conta bancária específica, sem a necessidade de convênios ou instrumentos congêneres. Para isso, é necessário que o ente federado, ao qual o estabelecimento de ensino é vinculado, manifeste sua adesão ao PDDE, enviando, oportunamente, ao FNDE os dados e as informações requeridas, com suas contas da utilização dos recursos de exercícios anteriores aprovadas; ii) para as escolas de educação especial, mantidas por ONG, faz-se necessária a celebração de convênio. O valor devido a cada escola beneficiária tem por referência o quantitativo de alunos matriculados no Ensino Fundamental e na Educação Especial, de acordo com os dados do Censo Escolar, do exercício imediatamente anterior (Brasil, 2003b).

A partir de 2013 até o ano atual (2022), no que concerne à operacionalização, os recursos do Programa são transferidos, anualmente, em parcela única, sem a necessidade de celebração de convênio, acordo ou ajuste, mediante depósito nas contas correntes das entidades representativas dos estabelecimentos beneficiários, e calculados de acordo com o número de alunos matriculados no censo escolar do ano anterior ao do atendimento. Os recursos são repassados, por um lado, diretamente às escolas, creditando-os nas contas bancárias das UEx das escolas públicas e das EM das escolas privadas de educação especial; e, por outro lado, indiretamente por meio de créditos nas contas bancárias das EEx, nos casos em que as unidades educacionais com até cinquenta alunos não possuam UEx, observando-se a vinculação do estabelecimento de ensino. Esse mecanismo é utilizado em razão do fato de que as escolas públicas beneficiárias do PDDE não são entidades com personalidade jurídica capazes de reunir os elementos exigidos pelo Banco Central para possuir, em nome próprio, a conta corrente onde serão depositados os recursos. As escolas públicas do Sistema Estadual de Educação de Minas Gerais, por

exemplo, são unidades vinculadas à SEEMG, sem identidade jurídica (Alvarenga, 2015). Por isso, o FNDE encontrou como alternativa técnica criar a figura da unidade executora. Nesse contexto, unidades executoras são entidades, instituições, associações ou órgãos responsáveis pelo recebimento, execução e prestação de contas dos recursos transferidos pelo FNDE e em nome das quais a autarquia abre a conta bancária para repassar o dinheiro (Brasil, 2003b), conforme esquematiza a Figura 8.

Figura 8 - Organograma das entidades representativas das escolas junto ao FNDE



Fonte: Elaborada pela autora com base no artigo 5ª da Resolução CD/FNDE/ n. 15/2021 (Brasil, 2021a).

No sentido do organograma da Figura 8, as entidades representativas das escolas junto ao FNDE assumem três tipos distintos: i) UEx – entidade sem fins lucrativos, representativa dos estabelecimentos de ensino público, constituída e integrada por membros das comunidades escolar e local, de que são exemplos: caixas escolares, associações de pais e mestres ou similares; ii) EEx – prefeituras municipais e secretarias estaduais e distrital de Educação, responsáveis pelas escolas que não instituíram UEx; iii) EM – entidades sem fins lucrativos, registradas no CNAS como beneficentes de assistência social ou outras similares de atendimento direto e gratuito ao público.

A fim de operacionalizar o PDDE Básico e suas Ações Integradas nas escolas com UEx, o FNDE conta com a parceria das EEx, das UEx e das EM, cabendo-lhes as atribuições constantes no Quadro 18 (Brasil, 2021a).

Quadro 18 - Atribuições do FNDE, MEC, EEx e UEx na execução do PDDE

Atribuições	
FNDE	Elaborar e divulgar as normas relativas aos procedimentos de adesão e habilitação e aos critérios de repasse, execução, monitoramento, fiscalização e prestação de contas dos recursos do PDDE e das Ações Integradas; providenciar, junto aos bancos parceiros, a abertura das contas destinadas à movimentação dos recursos repassados para a execução do PDDE e Ações Integradas; repassar às EEx, UEx e EM, anualmente, os recursos devidos às escolas beneficiárias do PDDE e Ações Integradas, por essas representadas ou mantidas, mediante depósito nas contas abertas especificamente para essa finalidade; divulgar a transferência dos recursos financeiros às custas do PDDE e Ações Integradas por meio eletrônico; disponibilizar, no sítio www.fnde.gov.br , informações relativas aos valores transferidos às EEx, UEx e EM; manter dados e informações cadastrais das EEx e UEx , de habilitação das EM, bem como de prestação de contas dessas entidades; acompanhar, fiscalizar, avaliar e controlar a execução do PDDE e Ações Integradas; receber e analisar as prestações de contas provenientes das EEx e das EM, emitindo parecer acerca da execução dos recursos.
MEC	Submeter ao FNDE as resoluções específicas das Ações Integradas que definirão as suas diretrizes; acompanhar tecnicamente e avaliar a execução das Ações Integradas; analisar o cumprimento do objeto no caso das Ações Integradas sob a responsabilidade de cada Secretaria.
EEx	Apoiar o FNDE na divulgação das normas relativas aos critérios de repasse, execução e prestação de contas dos recursos do PDDE e Ações Integradas, assegurando aos estabelecimentos de ensino beneficiários e às comunidades escolares a participação sistemática e efetiva desde a seleção das necessidades educacionais prioritárias a serem satisfeitas até o acompanhamento do resultado do emprego dos recursos do PDDE e Ações Integradas; manter seus dados cadastrais atualizados no FNDE e na agência depositária dos recursos do PDDE e Ações Integradas; incluir, em seus respectivos orçamentos, nos termos estabelecidos no § 1º do artigo 6º da Lei n. 4.320/1964, e no artigo 25 da Lei n. 11.947/2009, os recursos a serem transferidos, à custa do PDDE e Ações Integradas, às escolas de suas redes de ensino que não possuem UEx; não considerar os repasses do PDDE e Ações Integradas no cômputo dos 25% de impostos e transferências devidos à manutenção e ao desenvolvimento do ensino, por força do disposto no artigo 212 da Constituição Federal; apoiar, técnica e financeiramente, as UEx , representativas de suas escolas que mantêm, no cumprimento das obrigações, incluindo a disponibilização de contador para esse fim, bem como em iniciativas que contribuam para regular a eficiente aplicação dos recursos do PDDE e Ações Integradas, vedadas ingerências na autonomia de gestão que lhes é assegurada; acompanhar, fiscalizar e controlar a execução dos recursos repassados às UEx representativas de suas escolas; receber e analisar as prestações de contas das UEx , representativas de suas escolas, emitindo parecer acerca de sua execução; enviar tempestivamente, ao FNDE, a prestação de contas dos recursos destinados às escolas integrantes de sua respectiva rede de ensino, nos termos previstos; disponibilizar, quando solicitada, às comunidades escolar e local toda e qualquer informação referente à aplicação dos recursos do PDDE e Ações Integradas; garantir livre acesso às suas dependências a representantes do FNDE, do TCU, do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal e do Ministério Público, prestando-lhes esclarecimentos e fornecendo-lhes documentos requeridos, quando em missão de acompanhamento, fiscalização e auditoria.

Atribuições	
UEx	Manter seus dados cadastrais atualizados no sistema PDDEWeb e na agência depositária dos recursos do PDDE e Ações Integradas; manter o acompanhamento das transferências do PDDE e Ações Integradas, de forma a permitir a disponibilização de informações sobre os valores devidos às escolas que representam, cientificando-as dos créditos correspondentes; exercer plenamente autonomia de gestão do PDDE e Ações Integradas, 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 PDDE e Ações Integradas; empregar os recursos em favor das escolas que representam, em conformidade com o disposto no item anterior e com as normas e os critérios estabelecidos para a execução do PDDE e Ações Integradas; adotar os procedimentos estabelecidos na Resolução e comentados no <i>Guia de Orientações para Aquisição de Materiais e Bens e Contratação de Serviços com Recursos do PDDE e Ações Integradas</i>, disponíveis no sítio www.fnnde.gov.br, para as aquisições de bens permanentes e materiais de consumo e contratações de serviços em favor das escolas que representam, mantendo os comprovantes das referidas despesas em seus arquivos, à disposição do FNDE, dos órgãos de controle interno e externo e do Ministério Público, pelo prazo previsto; afixar, nas sedes das escolas que representam, em local de fácil acesso e visibilidade, a relação dos seus membros e demonstrativo sintético que evidencie os bens, materiais e serviços que lhes foram fornecidos e prestados a custas do PDDE e Ações Integradas, com a indicação dos valores correspondentes; prestar contas à EEx à qual se vinculam as escolas que representam, da utilização dos recursos recebidos; disponibilizar, quando solicitada, às comunidades escolares e locais toda e qualquer informação referente à aplicação dos recursos do PDDE e Ações Integradas; garantir livre acesso às suas dependências a representantes do FNDE, do TCU, do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal e do Ministério Público, prestando-lhes esclarecimentos e fornecendo-lhes documentos requeridos, quando em missão de acompanhamento, fiscalização e auditoria; cumprir as obrigações fiscais e legais para manter o Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ) ativo junto à Receita Federal do Brasil; formular consultas prévias e regulares ao setor contábil ou financeiro da EEx à qual se vinculam e/ou ao órgão mais próximo da Fazenda federal, estadual, distrital ou municipal quanto à possível obrigatoriedade de retenção e recolhimento de valores a título de tributos incidentes sobre serviços contratados a custas do PDDE e Ações Integradas, bem como para informar-se sobre outros encargos tributários, fiscais, previdenciários ou sociais a que porventura venham a estar sujeitas.

Fonte: Elaborada pela autora com base no artigo 5º da Resolução CD/FNDE n. 15/2021 (Brasil, 2021a).

Do período de 1999 a 2012, a execução anual do PDDE dependia da força regulamentar, dos processos de adesão e habilitação, do exame e da aprovação dos processos de prestações de contas relativos à aplicação dos recursos repassados nos anos anteriores pela EEx ao FNDE. Contudo, ao longo daquele período, como demonstram os Relatórios de Atividades e de Gestão do FNDE, muitas escolas deixaram de ser beneficiadas com o Programa por falta de ação das prefeituras municipais por não terem atendido ao quesito adesão; por inadimplência com a prestação de contas e por outros motivos, tais como documentação de habilitação incompleta, escolas extintas/paralisadas por não terem atendido a exigência de criação de UEx. No caso das redes estaduais em vários estados do país, vários estabelecimentos de ensino deixaram de ser contemplados com o PDDE devido às ocorrências de escolas extintas/paralisadas, não criação de UEx, ou UEx inadimplentes com a prestação de contas. No tocante à rede privada, escolas de educação especial deixaram de ser beneficiadas, por não adesão ou habilitação ao Programa, como também por inadimplência da EM com a prestação de contas. A fim de corrigir o número de escolas ainda não beneficiadas com o Programa, como estratégia de gestão de aplicação dos recursos públicos, em 2013, o FNDE dá um destaque para a “desburocratização” da adesão das entidades beneficiárias ao Programa, a fim de agilizar a transferência dos recursos financeiros. As secretarias estaduais de Educação e prefeituras municipais que já tinham aderido ao PDDE em anos anteriores, por meio do sistema PDDEWeb, foram dispensadas de realizar esse procedimento anualmente. Atualmente, somente as UEx representativas de estabelecimentos públicos de ensino que já se cadastraram em exercícios anteriores devem atualizar o cadastro no sistema PDDEWeb todo ano, condição *sine qua non* para recebimento dos recursos.

De acordo com as normas do PDDE desde 1998 até os dias atuais, a destinação *per capita* dos recursos do PDDEBásico permite ampla utilização pela escola – exceto no pagamento de pessoal e agente público da ativa por serviços prestados –, incluindo consultoria. O dinheiro é utilizado em quaisquer das seguintes finalidades: aquisição de material permanente, nos casos em que são destinados recursos de capital às escolas; na realização de pequenos reparos, adequações e serviços necessários à manutenção, conservação e melhoria da estrutura física da unidade escolar; aquisição de material de consumo necessário ao funcionamento da escola; avaliação de aprendizagem; implementação de projeto pedagógico; desenvolvimento de atividades educacionais diversas; para cobrir despesas cartorárias decorrentes de alterações nos estatutos das UEx, bem como as relativas a recomposições de seus quatro membros (presidente, vice-

presidente, secretário e tesoureiro), devendo tais desembolsos ser registrados nas correspondentes prestações de contas⁴⁵.

Em 2004, o MEC começa a aproveitar a agilidade operacional do PDDE para realizar algumas ações específicas, fazendo uso de sua estrutura de execução descentralizada. Por esse motivo, existem outras modalidades de ação dentro do PDDE, conhecidas como “ações agregadas ou complementares”, que representam parcelas adicionais de recursos a algumas unidades executoras, com propósitos específicos, que podem ser de natureza continuada ou não. Como exemplo dessas ações, podemos citar as escolas que receberam recursos para financiar reformas que promovam acessibilidade aos alunos que apresentam necessidades especiais para locomoção; construções de poços ou cisternas; recursos para atender as comunidades com atividades de lazer, culturais, recreativas nos finais de semana e pedagógicas, ou ainda para o desenvolvimento de planos de estruturação escolar ou de planejamento das ações escolares, entre outras. Em 2006, por exemplo, o FNDE concedeu uma parcela extra de 50% do PDDE Básico às escolas públicas rurais, a título de incentivo como parte do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, sem quaisquer condições e por dois anos subsequentes. Com o advento do Ideb em 2007, essa concessão passou a ser extensiva a todas as escolas públicas urbanas, no biênio 2008/2009, que cumprissem as metas do Ideb estipuladas para o ano de 2007 pelo MEC.

De tal modo, além do PDDE Básico, a partir de 2007, mais fortemente, o PDDE passou também a financiar diferentes atividades complementares voltadas ao apoio direto às escolas beneficiárias, de acordo com as políticas do MEC, por meio do PDDE, denominado pelo FNDE até 2019 de Ações Agregadas e a partir de 2020 de PDDE Ações Integradas. As Ações Integradas ao PDDE são programas educacionais geridos pelas Secretarias do MEC, e que seguem os mesmos moldes operacionais do PDDE Básico quanto às formas de transferências e ao modo de gestão dos recursos. Contudo, cada Ação Integrada possui finalidades, objetivos e públicos-alvo específicos, descritos em suas próprias resoluções, as quais devem ser estritamente seguidas para a correta aplicação dos recursos. Os recursos financeiros das Ações Integradas são repassados apenas às UEx. Atualmente, eles são transferidos a dois tipos de contas: PDDE Estrutura e PDDE Qualidade.

⁴⁵ Para o pagamento dessas últimas despesas serão utilizados os recursos liberados na categoria econômica de custeio.

Até 2019, o FNDE classificava as ações do PDDE nos seguintes eixos de atendimento: PDDE Básico, PDDE Qualidade, PDDE Integral e PDDE Estrutura. Os eixos servem para definir o caráter orçamentário da autarquia e nomear a conta bancária da entidade representativa da escola onde o dinheiro será depositado: a) PDDE Básico (universal): diz respeito aos repasses do PDDE para financiar as atividades de manutenção e pequenos investimentos, tradicionalmente atendidas pelo programa, conforme critérios estabelecidos desde sua origem. Ele contempla todas as escolas públicas de educação básica; até 2003, era o único recurso que chegava às escolas; b) PDDE Qualidade: reúne as ações constituídas pelo MEC para atender as necessidades pedagógicas da escola, como a elaboração do PPP e de seu planejamento estratégico; c) PDDE Integral: refere-se ao financiamento pelo FNDE das iniciativas do MEC relacionadas à educação integral; d) PDDE Estrutura: as ações que compõem esse eixo são aquelas cujas atividades financiadas pelo programa têm a finalidade de atender necessidades de infraestrutura física.

Atualmente, as Ações Integradas são transferidas a dois tipos de contas para a UEx: PDDE Estrutura e PDDE Qualidade. Os recursos destinados às Ações Integradas não podem custear a implementação de outras ações que estejam sendo objeto de financiamento por outros programas executados pelo FNDE, exceto aquelas executadas sob a égide das normas do PDDE e das Ações Integradas (não são permitidos gastos, por exemplo, com livros didáticos já distribuídos pelo Programa Nacional do Livro Didático – PNLD, ou com gêneros alimentícios, já ofertados pelo Pnae). O Quadro 19 apresenta as ações objeto de repasse de recursos financeiros dos Programas Educacionais do MEC, com a utilização da metodologia do PDDE, no período de 2007 a 2022.

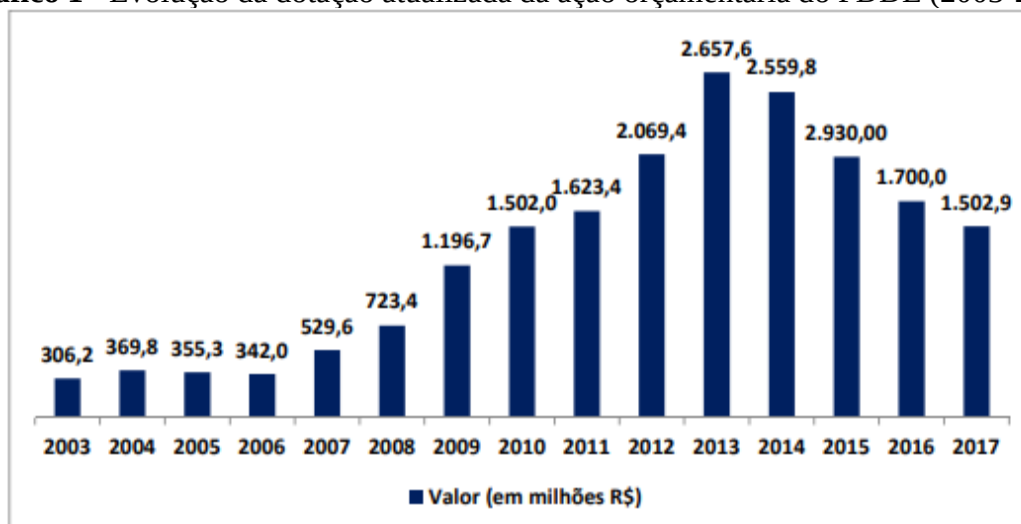
Quadro 19 - Ações Agregadas e Integradas ao PDDE 2007-2022

Eixo	Programa	Ano	Legislação
PDDE Integral	Mais Educação	2007	Portaria Interministerial n. 17/2007
	Novo Mais Educação	2016	Resolução n. 5, de 25/10/2016
PDDE Estrutura	Escola Acessível	2013	Resolução n. 19, de 21/05/2013
	Água na Escola	2013	Resolução n. 33, de 09/08/2013
	Escola do Campo	2013	Resolução n. 32, de 02/08/2013
	Sala de Recursos Multifuncionais	2020	Resolução CD/FNDE/MEC n. 15, de 07/10/2020
	Escola Acessível	2020	Resolução CD/FNDE/MEC n. 20, de 19/10/2020
	Água e Esgotamento Sanitário nas Escolas Rurais	2021	Resolução CD/FNDE/MEC n. 2, de 20/04/2021
	Escolas Rurais: Campo, Indígenas e Quilombolas	2021	Resolução CD/FNDE/MEC n. 5, de 20/04/2021

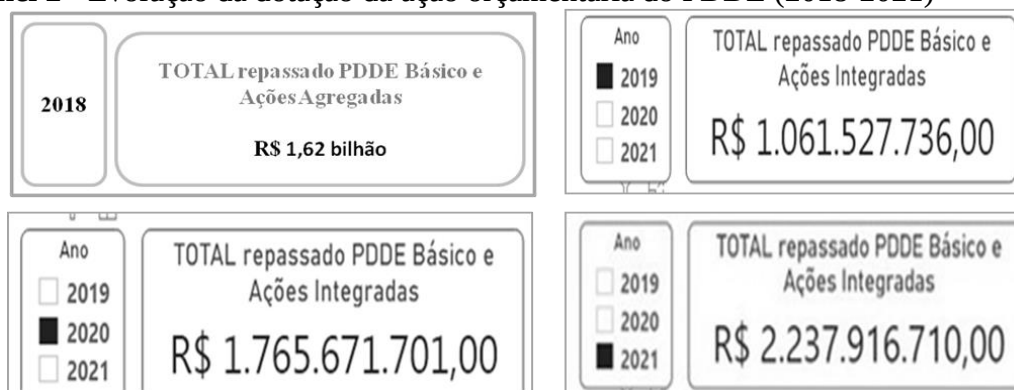
Eixo	Programa	Ano	Legislação
PDDE Qualidade	Escola Aberta: Educação, Cultura, Esporte e Trabalho para a Juventude.	2004	Resolução/CD/FNDE n. 52, de 25/10/2004
	PDE Escola.	2007	Portaria Normativa n. 27, de 21/06/2007
	Ensino Médio Inovador	2016	Resolução n. 4, de 25/10/2016
	PDE Escola	2013	Resolução n. 49, de 11/12/2013
	Atleta na Escola	2013	Resolução n. 11, de 07/05/2013
	Escola Sustentável	2014	Resolução n. 18, de 03/09/2014
	Mais Cultura na Escola	2014	Resolução n. 4, de 31/03/2014
	Mais Alfabetização	2018	Resolução n. 7, de 22/03/2018
	Programa de Inovação Educação Conectada	2018	Resolução CD/FNDE/MEC n. 9, de 13/04/2018
	Programa Novo Ensino Médio.	2018	Resolução CD/FNDE/MEC n. 21, de 14/11/2018
	PDDE Emergencial	2020	Resolução CD/FNDE/MEC n. 16, de 07/10/2020
	Itinerários Formativos	2021	Resolução CD/FNDE/MEC n. 22, de 16/11/2021
	Programa Tempo de Aprender	2021	Resolução CD/FNDE/MEC n. 6, de 20/04/2021
	Programa Brasil na Escola	2021	Resolução CD/FNDE/MEC n. 10, de 23/06/2021
	Programa Educação e Família	2021	Resolução CD/FNDE/MEC n. 11, de 31/08/2021

Fonte: Elaborado pela autora a partir da análise de documentos do banco de dados de Alvarenga e Oliveira (2022).

Como pode ser constatado no Quadro 19, o maior número de ações do PDDE Agregado foi em 2013, análise que pode ser confirmada nos dados orçamentários do PDDE apresentados no Gráfico I – Evolução da dotação atualizada da ação orçamentária do PDDE (2003-2017) e no Painel II - Evolução da dotação da ação orçamentária do PDDE (2018-2021). A partir de 2014, verifica-se, entretanto, que tem ocorrido a desaceleração das políticas educacionais referentes às Ações Agregadas que, por sua vez, pode ser a principal razão da redução gradativa da dotação final da ação orçamentária do PDDE, conforme apresenta o Gráfico 1.

Gráfico 1 - Evolução da dotação atualizada da ação orçamentária do PDDE (2003-2017)

Fonte: Relatório de Gestão do FNDE de 2017 (BRASIL, 2018e).

Painel 2 - Evolução da dotação da ação orçamentária do PDDE (2018-2021)

Fonte: Elaborado pela autora. Dados de 2018 (Brasil, 2019). Dados de 2019 a 2021 - adaptação do painel disponível no Relatório Virtual da Gestão do FNDE 2021 (Brasil, 2022b).

Da observação dos dados comparados do Gráfico 1 com os dados disponíveis no Painel 2, constata-se que os valores repassados do PDDE Básico e das Ações Integradas aumentou em 2018 em relação a 2017. Todavia, voltou a decrescer em 2019 e, embora venha crescendo nos últimos dois anos em comparação ao menor valor de 2017, em 2021 não atingiu o mesmo patamar do valor de 2013, auge da dotação orçamentária e repasse do PDDE. Ainda de acordo com o Gráfico 1, em comparação com o Painel 2, a série registra seguidos aumentos dos valores empenhados de 2007 a 2013, que refletem a intensificação do atendimento às políticas das secretarias do MEC nas Ações Agregadas ao PDDE à ampliação do público-alvo do programa e majoração do valor repassado por escola. Os marcos e destaques dessa trajetória ascendente são os seguintes: i) 2007 – início do atendimento das Ações Agregadas ao PDDE; ii) 2009 – extensão do atendimento às escolas de educação infantil e do ensino médio, que até 2008 não eram contempladas

com recursos do PDDE; iii) 2013 – alteração na fórmula de cálculo e aumento dos valores a serem repassados a cada escola contemplada com recursos do PDDE.

O valor a ser repassado por escola, na nova forma de cálculo do PDDE implementada a partir de 2013, contempla duas parcelas: valor fixo mais valor variável. A parcela denominada valor fixo foi estipulada com base na localização (urbana/rural) e se o estabelecimento de ensino possui ou não UEx. Escolas que não possuem suas unidades executoras próprias não recebem tal parcela. Das que recebem, naquelas localizadas nas áreas rurais o valor é maior do que às situadas no meio urbano. A decisão por não pagar o valor fixo às escolas sem UEx se baseou na perspectiva de que tal parcela agiria como elemento incentivador à instituição das unidades executoras. Além disso, o valor fixo maior para as escolas localizadas nas áreas rurais fundamentou-se no reconhecimento de custos mais elevados de manutenção e pequenos investimentos nesses estabelecimentos de ensino. A parcela variável corresponde a um valor *per capita* com base no número de alunos (Brasil, 2017b, 2018e).

5.1.5 Modalidades de pagamento

O FNDE estipula três modalidades de pagamento de despesas com os recursos do PDDE: i) cheque; ii) cartão de débito; iii) Pix. A implantação do Cartão PDDE, na sua fase experimental, ocorreu em 2017, com o intuito de modernizar a execução do PDDE para fornecer agilidade e segurança aos entes no uso dos recursos do Programa e contribuir para aperfeiçoar o controle e a transparência dos gastos públicos. Assim, o FNDE disponibilizou o cartão de débito para UEx e EM, no âmbito do PDDE Básico, com o objetivo de substituir, definitivamente, o uso de cheques por transações. Em 2018, a autarquia ampliou o Cartão PDDE para as entidades executoras em todo o país (Brasil, 2018e, 2019)

Ao criar outras modalidades de pagamento com os recursos do PDDE, para que as escolas paguem as compras e/ou serviços através do uso do Cartão PDDE e Pix, o FNDE presta a assistência técnica às escolas. Em vista disso, além da transferência de recursos financeiros direto para a escola, o que caracteriza a assistência financeira da União à educação nacional, o FNDE, também por meio do PDDE, executa ações de assistência técnica que permitem às Unidades Executoras pagar os fornecedores e/ou prestadores de serviço de forma diferenciada da convencional – por meio do uso de cheques, ou seja, disponibiliza:

- a) Cartão PDDE – que é um cartão na função débito do PDDE, válido para uso em todo o território brasileiro. De acordo com o Comunicado Eletrônico n. 04/2022/CGAME/DIRAE/FNDE, o cartão paga somente despesas relativas ao PDDE Básico; ainda não há possibilidade de usar o cartão para pagar despesas das Ações Integradas. Nesse comunicado há estímulo para que as escolas tirem suas dúvidas diretamente com o FNDE. O cartão é emitido em nome do presidente da UEx e não pode ser usado por outra pessoa. Possui limite de gastos, conforme o valor que a escola tem direito de receber do PDDE, calculado em função do número de alunos informados no Censo Escolar. Esse recurso favorece o controle na aplicação dos recursos em todo o território nacional. O FNDE tem um projeto de “Expansão do Cartão PDDE” para escolas da área rural em todo o território nacional com o objetivo de contribuir para mais controle sobre a destinação de recursos, mais agilidade na execução e prestação de contas, mais segurança nas transações bancárias;
- b) o Pix, como um meio de pagamento eletrônico instantâneo e gratuito oferecido pelo Banco Central do Brasil a pessoas jurídicas, as UEx e EM. De acordo com o comunicado Eletrônico n. 04/2022/CGAME/DIRAE/FNDE, a modalidade de pagamento denominada Pix somente pode ser utilizada, por enquanto, para as Ações Integradas ao PDDE.

5.1.6 Aportes do PDDE na Gestão Escolar

Conforme indica o artigo 2º da Resolução FNDE/MEC/CD n. 15, de 2021, que dispõe sobre os critérios de repasse e execução do PDDE, em cumprimento ao disposto na Lei n. 11.947/2009, no contexto da democratização da gestão escolar, o PDDE tem o propósito de contribuir para o provimento das necessidades prioritárias dos estabelecimentos educacionais beneficiários que concorram para a garantia de seu funcionamento e para a promoção de melhorias em sua infraestrutura física e pedagógica, bem como incentivar a autogestão escolar e o exercício da cidadania com a participação da comunidade no controle social (Brasil, 2009b 2021a). As EEx têm dentre suas atribuições, como mostra o Quadro 19, assegurar aos estabelecimentos de ensino beneficiários e às comunidades escolares a participação sistemática e efetiva desde a seleção das necessidades educacionais prioritárias a serem satisfeitas até o acompanhamento do resultado do emprego dos recursos do PDDE (Brasil, 2021a).

No contexto dos processos da gestão escolar, o Programa tem como finalidade prover as escolas com recursos financeiros de forma suplementar, visando à autonomia gerencial dos recursos e à participação coletiva na gestão e no controle social, com vista

ao funcionamento das unidades educacionais condizente com o projeto pedagógico que propicia ao aluno “ambiente escolar adequado, salutar e agradável” de modo a contribuir para a permanência do discente na escola, a elevação da qualidade e do desempenho dos alunos (Brasil, 2009b, 2010). Portanto, nos aspectos relacionados à gestão escolar, com base nos Relatórios de Gestão do FNDE do período de 1997 a 2021, o programa concorre para a autonomia gerencial dos recursos e para a participação coletiva na gestão e no controle social. O Quadro 20 esquematiza as ações desenvolvidas pelas UEx no âmbito da escola de acordo com as contas do PDDE e os programas a elas vinculados.

Quadro 20 - Atribuições das Unidades Executoras nos Programas do PDDE nos processos da Gestão Escolar Democrática

Programa	Ações das UEx na Gestão Escolar
PDDE Universal	Gerenciar os recursos a fim de contribuir para o fortalecimento da autogestão, buscando integração entre poder público, comunidade, escola e família, assim como da participação cidadã e exercício do controle social e reforçar a autogestão nos planos financeiro, administrativo e didático.
Mais Educação	Elaborar Plano de Atendimento da Escola por intermédio do PDDE Interativo e encaminhá-lo para validação da EEx; elaborar Relatório de Atividades e encaminhar para a ciência da EEx.
Novo Mais Educação	Elaborar o Plano de Atendimento da Escola disponibilizado no PDDE Interativo.
Escola Acessível	Elaborar Plano de Atendimento da Escola e enviá-lo à Secadi/MEC por meio do Sistema PDDE Interativo.
Água na Escola	Preencher o Termo de Declaração e Compromisso, anexar as fotos da escola e preencher o Plano de Aplicação dos recursos no PDDE Interativo.
Escola do Campo.	Preencher o Termo de Declaração e Compromisso e o Plano de Aplicação no PDDE Interativo; o MEC valida o termo e o Plano no Sistema do PDDE Interativo.
Sala de Recursos Multifuncionais	Elaborar o Plano de Atendimento da Escola por meio do PDDE Interativo; elaborar os Relatórios de Atividades de Execução por meio do PDDE Interativo e encaminhá-lo para a Semesp/MEC.
Escola Acessível	Elaborar o Plano de Atendimento da Escola por meio do PDDE Interativo e para fins de monitoramento, por parte da EEx, MEC e FNDE; elaborar os Relatórios de Atividades de Execução por meio do PDDE Interativo.
Água e Esgotamento Sanitário nas Escolas Rurais	Elaborar o Plano de Atendimento, acompanhado de anexo contendo Termo de Declaração e Compromisso, Ata da Reunião e três fotos dos locais onde serão feitas as benfeitorias nas escolas e enviá-lo a Semesp/MEC via PDDE Interativo.
Escolas Rurais: Campo, Indígenas e Quilombolas	Elaborar Plano de Atendimento da Escola, acompanhado de anexo contendo Termo de Declaração e Compromisso, Ata de Reunião e três fotos dos locais onde serão realizadas as benfeitorias nas escolas e enviá-lo a Semesp/MEC via PDDE Interativo.
Escola Aberta: Educação, Cultura, Esporte e Trabalho para a Juventude	Elaborar o Plano de Atendimento da Escola no Simec para ser contemplado com recursos para realizar atividades de educação integral e funcionar nos finais de semanas.
PDE Escola	Elaborar o Plano de Desenvolvimento no Simec: realizar a autoorganização da gestão com a designação do coordenador do Plano e criação do Grupo de Sistematização; elaborar o plano estratégico: discute sua visão, sua missão, seus valores e os objetivos estratégicos a serem atingidos, define as metas a serem alcançadas e as estratégias a serem adotadas.
Ensino Médio Inovador	Efetivar, por meio do PDDE Interativo, a adesão ao Programa; elaborar, por meio do PDDE Interativo, a Proposta de Redesenho Curricular e encaminhar para análise da EEx; elaborar Relatórios de Atividades via Sistema PDDE Interativo.
PDE Escola	Elaborar e encaminhar, por intermédio do PDDE Interativo, às EEx o Plano de Desenvolvimento da Escola via PDDE Interativo. O Plano de Desenvolvimento da Escola é aprovado pela EEx e validado pela SEB/MEC.
Atleta na Escola	Proceder à execução e à prestação de contas dos recursos.
Escola Sustentável	Preencher o Plano de ação no PDDE interativo juntamente com a ata de planejamento da comunidade escolar; aprovação do plano pela EEx; aprovação do plano pela Secadi/MEC e envio para pagamento pelo FNDE.
Mais Cultura na Escola	Elaborar plano de atividade cultural da escola e inserir no PDDE interativo. Elaborar relatório das atividades.

Programa	Ações das UEx na Gestão Escolar
Mais Alfabetização	Elaborar e enviar à SEB-MEC o Plano de Atendimento por intermédio do PDDE Interativo.
Inovação Educação Conectada	Aderir ao programa no módulo Educação Conectada do Sistema PDDE Interativo, por meio da elaboração e do envio à SEB-MEC de plano de aplicação financeira.
Novo Ensino Médio	Efetivar, por meio do PDDE Interativo, o aceite ao Programa; elaborar e inserir em sistema específico, por meio do PDDE Interativo, a Proposta de Flexibilização Curricular (PFC) e encaminhar para EEx.
PDDE Emergencial	Nenhuma ação apresentada.
Itinerários Formativos	Integrar o Programa às atividades previstas no projeto pedagógico.
Tempo de Aprender	Elaborar e enviar à Sealf/MEC o Plano de Atendimento, por intermédio do sistema do Programa Tempo de Aprender.
Brasil na Escola	Elaborar o Plano de Atendimento da Escola em módulo específico do PDDE Interativo, com plano de aplicação financeira.
Educação e Família	• A escola: elaborar e enviar, por meio da plataforma eletrônica PDDE Interativo, o Plano de Ação, com indicação do membro do Conselho Escolar responsável pelo acompanhamento da execução do Plano; preencher as informações na plataforma PDDE Interativo e fornecer os dados necessários ao monitoramento e à avaliação do Programa; atualizar o cadastro de sua UEx no sistema do FNDE, PDDEWeb; zelar pelo cumprimento das atividades propostas no Plano de Ação da escola; prestar contas dos recursos de acordo com o Plano de Ação da escola enviado à SEB/MEC; garantir livre acesso às dependências da escola de representantes da SEB/MEC, do FNDE, do TCU, do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, e do Ministério Público, prestando-lhes esclarecimentos e fornecendo-lhes documentos requeridos, quando em missão de acompanhamento, fiscalização e auditoria. • O Conselho Escolar: participar da elaboração e validar o Plano de Ação da escola; contribuir para a realização das ações planejadas pela escola no Plano de Ação; zelar pelo cumprimento das atividades propostas no Plano de Ação da escola; validar o monitoramento do Plano de Ação da escola. • À UEx: realizar os procedimentos necessários ao recebimento dos repasses financeiros do Programa Educação e Família; zelar pela adequada execução dos recursos financeiros do Programa.

Fonte: Elaborado pela autora a partir da análise de documentos do banco de dados de Alvarenga e Oliveira (2022).

Considerando que a Uex pode ser constituída por pessoas das comunidades local e escolar, ela viabiliza o exercício do controle social e a participação da comunidade na definição e eleição das demandas e prioridades da escola em cada programa específico, mesmo que a prioridade eleita do Programa seja indicada pelo MEC. O modelo de gestão escolar, segundo o FNDE, fortalece a política de descentralização de recursos, permitindo à comunidade tomar parte na gestão das políticas públicas. As Uex, na visão do FNDE, concorrem para a elevação da qualidade do ensino e para uma gestão escolar democrática, visto que as unidades executoras, ao possibilitarem o repasse direto do dinheiro para a escola, asseguram-lhes autonomia da gestão dos recursos financeiros da educação pela própria escola. Além do mais, as Uex, por serem constituídas de pais de alunos, professores, diretores e demais membros da comunidade escolar, promovem o envolvimento dos responsáveis pelos discentes no dia a dia da escola, possibilitando-lhes a “autonomização gerencial das escolas”, por efeito próprio e por reforçar ou intensificar modificação das relações de provisão de recursos entre as administrações municipais e estaduais e as respectivas unidades escolares. O atendimento se concretiza mediante repasse financeiro, realizado pelo FNDE, diretamente às Uex das escolas, além de financiar diferentes atividades complementares voltadas ao apoio direto às escolas beneficiárias, de acordo com as políticas do MEC, as Ações Integradas. Tais atividades estão articuladas e, com elas, o governo tem a intenção de contribuir para a universalização do ensino, elevação de sua qualidade e o fortalecimento do processo de gestão escolar nas dimensões administrativa, financeira e pedagógica (Brasil, 2013).

5.1.7 Regime de parceria e regime de colaboração

De acordo com o FNDE, as contínuas reformulações da agenda do PDDE, entendidas pela autarquia como aperfeiçoamentos, “resultam de parcerias” com: i) as EEx – Prefeituras Municipais/Secretarias Municipais de Educação, Estados/Secretarias de Educação dos Estados e do Distrito Federal; ii) as EM das escolas privadas de educação especial; iii) as UEx: entidades intermediárias das escolas junto ao MEC e representantes da comunidade escolar; iv) o MEC, por meio da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão (Secadi)⁴⁶ e a Secretaria de Educação Básica (SEB), bem como os órgãos de controle externo e interno e comunidades escolares dos estabelecimentos de ensino. Além dessas secretarias citadas, de modo geral, outras

⁴⁶ Extinta através do Decreto Federal n. 9.465, de 2 de janeiro de 2019.

instituições e órgãos do MEC exercem papéis fundamentais, em termos de parcerias com o FNDE, como formuladoras das políticas educacionais. A interação entre essa autarquia e essas unidades do MEC ocorre sistematicamente, possibilitando de “forma eficiente e eficaz” a execução dos principais programas, iniciativas e ações alocadas no orçamento do FNDE. O FNDE cita, ainda, no Relatório de 2014, a Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (Sase)⁴⁷, a Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (Setec), a Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior (Seres), a Secretaria de Educação Superior (Sesu), a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) e o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) (Brasil, 2015).

O FNDE repassa os recursos do PDDE Básico e Ações Integradas às escolas por intermédio de suas EEx, UEx e EM, sendo que o FNDE, como uma autarquia federal, é responsável pela execução de políticas educacionais do MEC com o objetivo de alcançar a melhoria e garantir uma educação de qualidade a todos. No conjunto de parceiros do FNDE que atuam conjuntamente para a transferência do dinheiro do PDDE direto para as escolas, as entidades executoras têm um papel primordial assim definidas: i) as EEx, que representam unidades escolares públicas com até cinquenta estudantes matriculados; ii) as UEx, organização da sociedade civil com personalidade jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, constituída com a finalidade de representar uma unidade escolar pública ou um consórcio de unidades escolares públicas, integrada por membros da comunidade escolar e comumente denominadas CE, Conselho Escolar, Associação de Pais e Mestres, Círculo de Pais e Mestres, dentre outras denominações; iii) EM, organização da sociedade civil com personalidade jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, qualificada como beneficente de assistência social ou de atendimento direto e gratuito ao público, representativa das escolas privadas de educação especial (Brasil, 2021a). Portanto, tanto a participação das instituições relacionada às contribuições para melhoria do processo de transferência dos recursos do PDDE, como aborda o FNDE em todos os seus relatórios, quanto o processo de transferência de recursos direto para a escola, ou seja, a operacionalização do PDDE, exigem ampla participação de entidades de todos os níveis de governo, das escolas e de suas UEx – toda a comunidade escolar representada.

⁴⁷ Extinta pelo Decreto Federal n. 9.465, de 2 de janeiro de 2019.

Com base nessa análise documental do banco de dados de Alvarenga e Oliveira (2022), que descreveu o PDDE, em Peroni (2007) e Farenzena (2011), o FNDE, ao transferir recursos financeiros direto às escolas, arquiteta um “regime de parceria” que inclui todos os sistemas da educação envolvidos na descentralização de recursos: o MEC na formulação de projetos do PDDE; o FNDE, como representante da União, na execução da sua competência privativa de suplementar estados, municípios e instituições de ensino por meio da assistência financeira, ao distribuir e redistribuir os recursos do salário-educação; as secretarias estaduais e municipais de educação na definição de escolas onde se implementam as ações previstas no PAR; e ainda, UEx e as instâncias de participação e de representação das escolas públicas.

Essa operacionalização, inicialmente, nos induz a ponderar que o PDDE estabelece na gestão escolar uma divisão de tarefas entre os agentes políticos locais, subnacionais e centrais, gerando uma conexão entre esses agentes que podem remodelar a gestão escolar, definida na LDB/1996 como democracia participativa da comunidade escolar na elaboração do PPP e conselhos escolares. Enquanto o PDDE Básico, que vigora desde 1995, possui um caráter genérico, por resumir sua política no incentivo à autogestão e à organização da comunidade escolar; o PDDE Ações Agregadas, a partir de 2007, e PDDE Ações Integradas, a partir de 2020, dividem-se em diversas finalidades com *scripts* de execução delineadas pelo formulador da política. Isso evidencia uma conexão da gestão escolar com os entes subnacionais e uma conexão entre eles, além de buscar a autogestão a partir da gestão gerencial e do controle social. O Quadro 21 mostra os parceiros e as finalidades da relação de cooperação entre eles.

Quadro 21 - Parceiros e proposta de colaboração das ações do PDDE

Programa	Parceiros	Proposta de colaboração
PDDE Universal	FNDE, EEx e UEx	Cooperação entre família, escola, comunidade e integração entre o poder público, comunidade, escola e família, assim como da participação e exercício do controle social.
Mais Educação	SEB/MEC, FNDE, EEx e UEx	Participação da comunidade na elaboração do Plano de Atendimento da Escola.
Novo Mais Educação	SEB/MEC, FNDE, EEx e UEx	Participação da comunidade na elaboração do Plano de Atendimento da Escola no PDDE Interativo.
Escola Acessível	Secadi/MEC, FNDE, EEx e UEx	Participação da comunidade na elaboração do Plano de Atendimento da Escola no PDDE Interativo.
Água na Escola	FNDE, Secadi/MEC, EEx e UEx	Validação coletiva do Termo de Declaração e Compromisso no PDDE Interativo.
Escola do Campo	Secadi/MEC, FNDE, EEx e UEx	Participação da comunidade na elaboração do Plano de Atendimento da Escola no PDDE Interativo.
Sala de Recursos Multifuncionais	Semesp/MEC, FNDE, EEx e UEx	Participação da comunidade na elaboração do Plano de Atendimento da Escola no PDDE Interativo.
Escola Acessível	Semesp/MEC, FNDE, EEx e UEx	Participação da comunidade na elaboração do Plano de Atendimento da Escola no PDDE Interativo.
Água e Esgotamento Sanitário nas Escolas Rurais	Semesp/MEC, FNDE, EEx e UEx	Participação da comunidade na elaboração do Plano de Atendimento da Escola no PDDE Interativo.
Escolas Rurais: Campo, Indígenas e Quilombolas	Semesp/MEC, FNDE, EEx e UEx	Participação da comunidade na elaboração do Plano de Atendimento da Escola no PDDE Interativo.
Escola Aberta: Educação, Cultura, Esporte e Trabalho para a Juventude	SEB/MEC, Unesco, FNDE e EEx	Promoção de diálogo, cooperação e participação entre os alunos, pais e equipes de profissionais que atuam nas escolas. Participação da comunidade na elaboração do Plano de Atendimento da Escola no PDDE Interativo.
PDE Escola	SEB/MEC, FNDE, EEx, UEx e Escola	Os Planos de cada escola serão elaborados com apoio técnico prestados pela EEx, em regime de colaboração com a União. As EEx firmam termo de adesão junto ao FNDE. O MEC e o FNDE oferecem às EEx capacitação para uso da metodologia a ser empregada na confecção dos Planos pelas escolas. Plano de Desenvolvimento elaborado coletivamente no Simec.
Ensino Médio Inovador	SEB/MEC, FNDE, EEx e UEx	Elaboração, por meio do PDDE Interativo, da Proposta de Redesenho Curricular com a participação da comunidade escolar.
PDE Escola	SEB/MEC, FNDE, EEx e UEx	Elaboração do Plano de Desenvolvimento da Escola com a participação da comunidade escolar.
Atleta na Escola	SEB/MEC, FNDE, EEx e UEx	Nenhuma proposta apresentada.
Escola Sustentável	Secadi/MEC, FNDE, EEx e UEx	Elaboração do Plano de Ação no PDDE Interativo com a comunidade escolar.
Mais Cultura na Escola	SEB/MEC, FNDE, EEx e UEx	Elaboração do Plano de Atividade cultural no PDDE Interativo com participação da comunidade.
Mais Alfabetização	SEB/MEC, FNDE, EEx e UEx	Elaboração do Plano de Atendimento no PDDE Interativo com participação da comunidade.
Inovação Edu.Conectada	SEB/MEC, FNDE, EEx e UEx	Elaboração do Plano de Aplicação Financeira com participação da comunidade escolar.

Programa	Parceiros	Proposta de colaboração
Novo Ensino Médio	SEB/MEC, FNDE, EEx, UEx e Escola	Definição da adesão ao Programa e elaboração dos planos de forma coletiva.
PDDE Emergencial	MEC, FNDE, EEx e UEx	Nenhuma proposta apresentada.
Itinerários Formativos	FNDE, SEB/MEC, EEx e UEx (coordenador da escola)	Implementação do Programa realizada a partir de uma estrutura de governança colaborativa, para acompanhamento, proposição de soluções e implementação do Programa, regional e localmente. A Integração das Redes é implementada pela SEB, em parceria com a Sese, Setec e o CNE.
Tempo de Aprender	SEB/MEC, FNDE e EEx	A EEx elabora o Plano de Atendimento.
Brasil na Escola	SEB/MEC, FNDE, EEx, UEx e Escola	Elaboração do Plano de Atendimento da Escola e Plano de Aplicação Financeira de forma participativa.
Educação e Família	SEB/MEC, FNDE, EEx, Escola, Conselho Escolar e UEx	Integração das instituições e da comunidade por meio da elaboração do Plano de Ação no PDDE Interativo.

Fonte: Elaborado pela autora com base na análise de documentos do banco de dados de Alvarenga e Oliveira (2022).

Infere-se, a partir do Quadro 21, que o Programa Itinerários Formativos é o que mais evidencia explicitamente o que será desenvolvido por meio da colaboração entre União, estados e Distrito Federal. As Entidades Executoras aderentes ao Programa devem manter articulação direta e um canal de comunicação permanentemente aberto com o MEC. Isso se dá quando a EEx indica, no ato da adesão, dois servidores (um titular e outro adjunto) do quadro permanente da Secretaria de Educação, para atuarem como coordenadores estaduais ou distritais do Programa e para realizarem a interlocução junto ao MEC. Além da designação dos coordenadores estaduais do Programa, são, também, obrigações dos entes aderentes: o suporte e o apoio logístico para as ações no âmbito do Programa; a multiplicação das ações de formação propiciadas pelo Programa; preenchimento e envio periódico de relatórios de execução do Programa, quando da solicitação do MEC (Brasil, 2021b).

5.1.8 Prestação de contas

Com base na Resolução MEC/FNDE/CD n. 15, de 2021, a prestação de contas consiste na comprovação pelas EEx, UEx e EM da execução dos recursos recebidos às custas do PDDE e das UEx e EM recebidos às custas das Ações Integradas, incluídos os saldos reprogramados de exercícios anteriores e os rendimentos auferidos nas aplicações financeiras, bem como do cumprimento dos objetos e objetivo do PDDE e Ações Integradas (Brasil, 2021a).

A prestação de contas, após ser enviada pela UEx à EEx, é inserida no SiGPC – um sistema *on-line*, disponível no sítio do FNDE, que recepciona as prestações de contas do PDDE e Ações Integradas. Os registros inseridos no SiGPC, os extratos bancários fornecidos pelas instituições bancárias e os demais elementos que o FNDE julgar pertinentes – a exemplo dos relatórios de fiscalização, auditoria, monitoramento, denúncias, entre outros – são utilizados pela autarquia para apurar a regularidade das contas, bem como o cumprimento dos objetos e o alcance do objetivo do PDDE e Ações Integradas.

O encaminhamento das prestações de contas do PDDE e Ações Integradas é realizado da seguinte forma: no fim do exercício, as EEx junto às suas respectivas UEx, definem o prazo de recebimento das prestações de contas, observada a exigência legal

prevista por intermédio do SiGPC⁴⁸. Os saldos financeiros de exercícios anteriores, reprogramados na forma prevista na Resolução, devem ser objeto de prestação de contas pelas UEx, EM e EEx, na forma e nos prazos previstos legalmente, devendo observar as normas do SiGPC do FNDE.

As prestações de contas dos recursos do PDDE e Ações Integradas transferidos às UEx são encaminhadas por elas às EEx (prefeituras municipais, secretarias estaduais ou distrital de Educação) constituídas de: relação de materiais, bens e serviços prioritários; consolidado de pesquisas de preços ou a justificativa pela não realização; demonstrativo da execução da receita, despesa e de pagamentos efetuados, conforme modelo previsto no SiGPC; extratos bancários da conta específica aberta para movimentação dos recursos depositados e das aplicações financeiras realizadas; conciliação bancária, na hipótese de constar saldo financeiro existente em 31 de dezembro nas contas específicas. Às EEx cabe analisar e julgar as prestações de contas relativas à execução dos recursos do PDDE e de suas Ações Integradas, recebidas das UEx antes de registrar os dados financeiros consolidados das referidas prestações de contas no SiGPC. Com base nos dados financeiros consolidados, o FNDE, por intermédio do SiGPC, procede à emissão automatizada de um dos seguintes pareceres: “aprovada”; “aprovada com ressalva”; “não aprovada”; “não apresentada”. É facultado ao FNDE, com fundamento nos relatórios de fiscalização, auditoria, monitoramento, denúncias, entre outros, que são utilizados pela autarquia para apurar a regularidade das contas, bem como o cumprimento dos objetos e o alcance do objetivo do PDDE e Ações Integradas, o julgamento de contas da UEx, hipótese em que o posicionamento firmado prevalecerá sobre o da correspondente EEx. As prestações de contas dos recursos do PDDE transferidos às EEx e as dos recursos do PDDE e das Ações Integradas às EM devem ser elaboradas mediante o registro dos dados físico-financeiros relativos à execução dos recursos no SiGPC.

Na hipótese do não envio da prestação de contas ou de irregularidades na ocasião de sua análise, o FNDE notifica a EEx e/ou EM para que, no prazo de trinta dias, regularize a situação e/ou promova o recolhimento dos recursos, devidamente atualizados, sem prejuízo de eventual suspensão dos repasses. Quando esgotar o prazo estabelecido sem que a EEx e/ou EM sanem suas pendências, o FNDE registra no SiGPC a omissão, reprovação ou aprovação parcial da prestação de contas, conforme o caso, com devido registro de inadimplência no sistema. Sanadas as ocorrências, o FNDE registra no

⁴⁸ Até trinta de abril do ano subsequente ao da efetivação do crédito nas correspondentes contas correntes específicas das EEx e EM pelo FNDE.

SiGPC a recepção ou a aprovação da prestação de contas da EEx e EM, conforme o caso, com o devido registro de inadimplência no sistema. As informações da execução financeira das prestações das UEx constarão no Demonstrativo Consolidado da Execução Físico-Financeira no SiGPC, após o envio da prestação de contas pela EEx. Eventuais inadimplências de prestação de contas das Eex não impedem a efetivação dos repasses de recursos às UEx, representativas das escolas de sua rede de ensino, desde que essa inadimplência não tenha sido ocasionada pela EEx por omissão de prestação de contas ao FNDE.

O gestor responsável pela prestação de contas que desvie, insira ou facilite a inserção de dados falsos, altere ou exclua indevidamente dados da prestação de contas é responsabilizado civil, penal e/ou administrativamente. Quando a prestação de contas for omissa, aprovada parcialmente ou reprovada, o FNDE adota medidas visando à recuperação dos créditos, em conformidade com os normativos do TCU e legislação correlata. A entidade que, por motivo de força maior, dolo ou culpa não apresentar, tiver aprovadas parcialmente ou reprovadas as suas prestações de contas, deve apresentar as devidas justificativas ao FNDE. Na falta de apresentação ou da não aprovação, no todo ou em parte, da prestação de contas por culpa ou dolo do gestor anterior, as justificativas devem ser apresentadas pelo gestor que estiver no exercício do cargo à época em que foi levantada a omissão ou a irregularidade pelo FNDE. Caso as justificativas não sejam apresentadas pelo gestor responsável, é de responsabilidade do gestor sucessor a instrução obrigatória da Representação, nos moldes legais exigidos, a ser protocolada no Ministério Público.

O FNDE é autorizado a suspender o repasse dos recursos do PDDE e Ações Integradas nas seguintes hipóteses: omissão na prestação de contas; rejeição da prestação de contas; utilização dos recursos em desacordo com os critérios estabelecidos para a execução do PDDE e Ações Integradas, conforme constatado por análise documental ou de auditoria. Além das hipóteses descritas, o FNDE é autorizado a suspender repasses às EEx, EM e UEx com cadastro do mandato do seu dirigente desatualizado. Esse tipo de suspensão ocorre quando constar no SiGPC o registro de inadimplência referente à prestação de contas do PDDE e Ações Integradas, desde que não haja documentação ou situação que suspenda os efeitos da inadimplência, com o devido registro no SiGPC ou quando houver determinação judicial, com prévia apreciação pela Procuradoria Federal no FNDE.

O FNDE pode exigir a devolução de recursos mediante notificação direta à EEx, UEx ou EM, contendo os valores a serem restituídos, acrescidos, quando for o caso, de juros e correção monetária, nas seguintes hipóteses: ocorrência de depósitos indevidos, pelo FNDE, na conta específica do PDDE e Ações Integradas; paralisação das atividades ou extinção de escola vinculada à EEx, UEx ou EM (Brasil, 2021a). Constata-se com análise da prestação de contas do PDDE, realizada pela Resolução MEC/FNDE/CD n. 15/2021, que há uma conexão de todas as entidades envolvidas no PDDE desde a transferência dos recursos do Programa até o processo de prestação de contas (Brasil, 2021a).

5.1.9 Monitoramento, fiscalização, controle social e indicador de desempenho

O FNDE atua com vários sistemas *on-line* para execução, monitoramento e controle social do PDDE, a saber: i) PDDEWeb – Sistema utilizado para cadastro e atualização cadastral das entidades passíveis de atendimento pelo PDDE; ii) PDDEREx – Relatório que apresenta as entidades previstas de serem atendidas com recursos do PDDE e de suas Ações Agregadas e aquelas efetivamente beneficiadas, bem como os respectivos valores previstos e destinados; iii) Acesso Público Módulo do Sistema de Gestão de Prestação de Contas (SiGPC), utilizado para consultar a situação de prestação de contas de recursos transferidos pelo FNDE, inclusive do PDDE e de suas Ações Agregadas.

A fiscalização da aplicação dos recursos financeiros relativos ao PDDE e às Ações Integradas é de competência do FNDE, do TCU e do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, mediante a realização de auditorias, inspeção, análise de dados e análise das prestações de contas. O FNDE realiza, a cada exercício, auditoria na aplicação dos recursos do PDDE e Ações Integradas por sistema de amostragem, podendo, para tanto, requisitar o encaminhamento de documentos e demais elementos que julgar necessários, bem como realizar fiscalização *in loco*.

O monitoramento e a assistência técnica do PDDE e Ações Integradas são realizados pelo FNDE em parceria com instituições de ensino superior, unidades acadêmicas e Centros Colaboradores, objetivando apoiar em ações estruturantes para o gerenciamento do PDDE junto às EEx, UEx, EM, assim como as Ações Integradas executadas pelas UEx e EM. No caso de Minas Gerais, a instituição de ensino superior parceira do FNDE é a Universidade Federal de Uberlândia (UFU) por meio do Centro Colaborador de Apoio ao Monitoramento e à Gestão de Programas Educacionais –

Cecampe⁴⁹ SUDESTE. Dentre suas diversas atribuições, esse Centro se dedica à pesquisa e à produção de material de apoio à formação de gestoras e gestores, abordando temáticas relacionadas aos programas de financiamento vinculados ao FNDE, tais como PDDE e Ações Integradas, Pnate e Programa Caminho da Escola.

O processo de monitoramento trata do acompanhamento de processos-chaves na lógica de intervenção, com a finalidade de permitir avaliação situacional e identificação de anormalidades para auxiliar no processo de tomada de decisão. Para fins de monitoramento, avaliação, controle social e para orientar a adoção de estratégias de incentivo à melhoria da gestão do Programa nas escolas, municípios e estados, o FNDE criou, em 2020, o Índice de Desempenho da Gestão Descentralizada do PDDE (Ideges-PDDE), um índice composto que permite mensurar o desempenho da gestão descentralizada do PDDE pelas escolas beneficiadas pelo recurso em todo território nacional.

A gestão do PDDE no FNDE, em 2020, criou um sistema de Monitoramento do PDDE pela sociedade que usa indicadores e *Business Intelligence*, para potencializar a eficiência da gestão financeira descentralizada e gerar um terreno para análises, produção de conhecimentos e subsídios à tomada de decisão. Para isto, estão disponíveis os indicadores de Monitoramento referente ao PDDE, compostos de: a) indicadores sintéticos – Ideges PDDE; b) indicadores analíticos – Painel de Acompanhamento da Adesão das Escolas; c) Painel de Acompanhamento do Cartão PDDE; d) Painel de Acompanhamento dos Saldos⁵⁰. O Diretor Financeiro da Dafi da SRE de Paracatu apresentou imagens do presidente de uma CE expondo a trajetória da UEex no painel do Ideges para a comunidade escolar em Assembleia Geral (Alvarenga; Oliveira, 2023b).

As atividades de monitoramento são dinâmicas e realizadas semanalmente no FNDE a partir de análises nas bases de dados do PDDE para identificar as dificuldades na execução por parte das Unidades Executoras. Com base nos problemas identificados no monitoramento, são enviados comunicados às escolas e secretarias para dirimir os eventuais problemas identificados de forma mais ágil. Atualmente, está disponível no

⁴⁹ Conjunto das universidades parceiras do FNDE que realizam atividades de assistência técnica e monitoramento a fim de apoiar estados, municípios e escolas a aprimorarem a execução e o desempenho do PDDE e suas Ações Integradas, do Programa Caminho da Escola e do Pnate. Fonte: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/pdde/cecampes-centros-colaboradores-de-apoio-ao-monitoramento-e-a-gestao-de-programas-educacionais>. Acesso em: 1º set. 2023.

⁵⁰ Eles podem ser acessados na página do Monitore PDDE: <https://www.fnde.gov.br/index.php/programas/pdde/area-para-gestores/monitore-o-pdde>.

sítio do PDDE o “painel do Ideges” com informações sobre o desempenho de cada escola, município ou estado no Programa.

O Ideges, principal ferramenta do sistema de monitoramento do PDDE, é um instrumento para mensurar o desempenho da “gestão escolar descentralizada” em todo o território nacional, visando, em linhas gerais, identificar as escolas com melhor execução do Programa e reconhecer iniciativas exitosas de gestão, dentre outras possibilidades. O Ideges agrega três indicadores relativos a dimensões-chaves de desempenho do Programa: i) Índice de Adesão ao PDDE, que mede a proporção de escolas que aderiram ao PDDE num determinado período, em relação ao universo de estabelecimentos educacionais que poderiam ser atendidos pelo Programa naquele período – o cadastro no Programa, por meio do sistema PDDEWeb; ii) Índice de Execução de Recursos, que mede em que proporção os recursos disponibilizados foram executados pelas entidades, ou seja, a execução dos recursos do Programa no âmbito da unidade executora; iii) Índice de Regularidade com Prestação de Contas, que é calculado pelo total de prestações de contas nas situações de “aprovadas” e “aprovadas com ressalva”, em razão do total de obrigações de prestar contas das UEx.

O desempenho do Ideges PDDE pode ser classificado em cinco níveis: Muito Baixo, Baixo, Médio, Alto e Muito Alto. Essa classificação é feita de acordo com a nota final do indicador – índice composto que varia de 0 a 10 e reúne quatro variáveis: índice de adesão ao programa, índice de atualização cadastral, índice de execução de recursos e índice de regularidade com a prestação de contas. O Ideges foi calculado para todas as escolas municipais ou estaduais passíveis de serem atendidas pelo PDDE. Em face disso, os recursos orçamentários do PDDE que não foram executados em razão de entidades que perderam o direito ao recebimento dos recursos em função das hipóteses previstas (como não atualização do cadastro da UEx, por intermédio do sistema PDDEWeb; irregularidade da EM com os procedimentos de habilitação e por possuírem pendências com prestação de contas de recursos do PDDE e Ações Integradas recebidos em exercícios anteriores) foram redistribuídos entre as EEx, UEx e EM que não estavam enquadradas nessas hipóteses de suspensão. A redistribuição é realizada de acordo com os recursos originalmente empenhados em suas respectivas Unidades da Federação e redes de ensino, com base nos seguintes critérios de priorização: i) EEx, UEx e EM que mantiveram o Ideges PDDE igual a 10 nos últimos três anos; ii) EEx, UEx e EM que tiveram maior percentual de aumento do Ideges nos últimos dois anos, isto é, que tiveram o maior percentual de aumento do Ideges entre o valor do ano anterior ao ano de análise e o valor

do Ideges do ano analisado. Nos casos de empate, serão priorizadas as EEx, UEx e EM com maiores valores do Ideges nos últimos quatro anos (Brasil, 2021a).

O Cartão PDDE destinado a escolas urbanas e rurais em todo o território nacional tem como objetivo contribuir para mais controle sobre a destinação de recursos, mais agilidade na execução e prestação de contas, mais segurança nas transações bancárias, sendo, portanto, mais um mecanismo de monitoramento da aplicação dos recursos do PDDE.

Em decorrência do processo de monitoramento, o FNDE pode identificar necessidade de visita *in loco*, seja com a finalidade de obter informações para aprofundar o estudo do objeto do monitoramento, seja para desenvolver ações de assistência técnica e de apoio ao ente monitorado.

Considerações capitulares

Quatro diferentes entidades atuam diretamente no PDDE, a saber: i) o FNDE como órgão executor de políticas educacionais de assistência financeira do MEC a estados e municípios, responsável pela normatização complementar à legislação; abertura de contas correntes; repasse de recursos; manutenção de dados cadastrais de UEx, EEx e EM; ii) o MEC com suas Secretarias – instituição responsável pela elaboração dos programas indutores de políticas públicas financiadas pelo PDDE nas escolas e definição dos critérios de atendimento, orientação e capacitação de dirigentes de redes; iii) as Seduc – Secretarias de Educação dos entes subnacionais responsáveis pelo monitoramento, informações, orientações e capacitações de dirigentes de escolas, assim como membros de UEx para execução e prestação de contas do programa e manutenção de dados cadastrais de UEx; iv) a UEx – sociedade civil com personalidade jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, representativa das escolas públicas, denominada nas escolas públicas pesquisadas em Minas Gerais como CE, que se responsabilizam pela formalização dos procedimentos necessários ao recebimento dos repasses do programa, destinados às referidas escolas e polos, bem como pela execução e prestação de contas desses recursos. “Independentemente da denominação que a escola e sua comunidade escolham, a proposta com a UEx é garantir, por meio do PDDE, a participação de toda a comunidade escolar na gestão pedagógica, administrativa e financeira da unidade escolar” (Alvarenga; Oliveira (2023b) Entrevistado 1 do FNDE).

O PDDE, portanto, nos documentos oficiais, parece estabelecer no âmbito da gestão escolar uma divisão de tarefas entre os agentes políticos locais, subnacionais e

centrais, gerando um tipo de conexão entre esses agentes, influenciando, assim, a gestão escolar, definida na LDB/1996 como democracia participativa, em que se previa a participação de professores, pais e da comunidade local. Enquanto o PDDE Básico, que vigora de 1995 até os dias atuais, possui um caráter genérico, pois a política do Programa resume-se a incentivar a autogestão e a organização da comunidade escolar, o PDDE Ações Agregadas, a partir de 2007, divide-se em diversas finalidades, ampliando a participação e a deliberação da comunidade nas decisões inerentes à gestão escolar. Tal aspecto nos leva a pressupor que as ações do PDDE (Ações Agregadas) modificam os processos de participação e deliberação da gestão escolar e a relação dos entes federados, responsáveis por prestar assistência técnica e financeira aos entes subnacionais, com as escolas.

O PDDE, de certo modo, padronizou um desenho institucional que delega a responsabilidade sobre a gestão dos recursos públicos descentralizados para uma instituição de natureza privada; porém, atribui a elaboração de projetos por ele financiados às unidades escolares e o monitoramento ao MEC e SEE. Desse modo, o programa, além de envolver nos seus processos atores públicos e privados, conta com a presença de instituições de todos os entes federados (União, estado e o território local), formando um coletivo com a presença de diversos atores e sistemas *on-line* imbricados na sua gestão, o que pressupõe novas formas democráticas de organização.

CAPÍTULO VI

As relações intergovernamentais induzidas pelo PDDE na gestão escolar

Apresentação

Este capítulo tem como objetivo apresentar as RIG provocadas pelo PDDE na gestão das escolas investigadas. A análise é apresentada a partir do cotejamento teórico feito nesta tese e RI com a perspectiva dos burocratas das instituições que integram a rede de conexões induzidas pelo PDDE na gestão escolar: MEC/FNDE, Seduc, escolas públicas mineiras, Conselhos Escolares e UEx.

O texto está organizado em três seções. A primeira seção apresenta o resultado da investigação que identificou como ocorrem as relações centro-escola geradas pelo PDDE na gestão das escolas pesquisadas e quais mecanismos geram a interconexão gestor escolar com MEC/FNDE, Seduc, terceiro setor, sociedade civil e setor privado nas escolas pesquisadas. A segunda reporta-se às ressignificações da gestão escolar suscitadas pelas RIG na gestão escolar. Por fim, a terceira seção representa a escola como um polo central na articulação entre a sociedade civil, o terceiro setor, a iniciativa privada e as diferentes instâncias do Estado no território. O conjunto das três seções está organizado de acordo com as perspectivas dos participantes da pesquisa, a saber: burocratas do FNDE e das Seduc como relacionado no Quadro 5; atores individuais das escolas públicas pesquisadas (Quadro 6); Colegiado Escolar das escolas estaduais, Conselho Escolar nas escolas municipais e UEx, como identificados no Quadro 7.

6.1 As RIG suscitadas pelo PDDE na gestão de escolas mineiras na perspectiva de burocratas das instituições pesquisadas

Os resultados da pesquisa indicam que o PDDE interconecta a gestão escolar às instâncias governamentais (FNDE, MEC, Seduc), ao terceiro setor (UEx) e à sociedade civil (escola/conselho escolar). Do total dos 46 entrevistados no FNDE e Seduc, 44 entendem que o PDDE interconecta a gestão escolar com as demais instâncias governamentais e com a iniciativa privada e apenas dois discordam desse entendimento. Embora 95% dos entrevistados dos órgãos da administração educacional entendam que o MEC/FNDE por meio do PDDE integra a gestão das escolas públicas com diferentes instituições, os entrevistados apresentam diferentes pontos de vista sobre a pauta.

6.1.1 As RIG na gestão escolar na perspectiva do FNDE e das Seduc

Do conteúdo das entrevistas dos burocratas do FNDE, assim como no conteúdo normatizado dos documentos oficiais, constata-se que o PDDE, como política pública, não tem como objetivo provocar RIG entre os entes subnacionais por meio da interconexão institucional e nem provocar uma colaboração financeira com o envio de dinheiro direto para as escolas. Todavia, os burocratas do médio escalão do governo federal são unânimes em dizer que a implementação do PDDE no seu modelo operacional permite esta interconexão. Porque por meio do PDDE, segundo eles, todas as instituições da educação no âmbito federal, como das redes estaduais e municipais, se integram provocando uma interconexão que se faz tanto no nível macro como no nível micro (Alvarenga; Oliveira (2023b) Entrevistados 1, 2 e 3 do FNDE).

Quanto à interconexão gerada pelo movimento centro-escola, ou seja, da relação, interconexão do FNDE/União com a escola/território através do PDDE, numa análise do PDDE como instrumento de colaboração intergovernamental aos entes subnacionais com a transferência de dinheiro direto para as escolas das respectivas redes de ensino, todos os entrevistados do FNDE e Seduc entendem que o PDDE é um instrumento de colaboração intergovernamental do MEC/FNDE para os entes subnacionais que se materializa com envio de dinheiro direto para as escolas. Todavia, há perspectivas diferentes por parte dos atores, como pode ser observado nas análises e comentários a seguir.

6.1.1.1 As RIG provenientes da interconexão e colaboração provocadas pelo PDDE

A articulação do MEC e do FNDE com a gestão escolar ocorre, sobretudo, por meio das legislações, normativas e notas técnicas que interferem diretamente na gestão escolar. As EEx (Seduc) se articulam com as escolas por meio de orientação, acompanhamento, validação e monitoramento das ações financiadas pelo PDDE – trabalho executado desde a elaboração dos planos estratégicos, planos de utilização de recursos até a prestação de contas. Os burocratas como instâncias de representação não eleita dessas instituições participam da gestão escolar por meio de orientações e suporte via *e-mail*, WhatsApp, visitas *in loco*, reuniões remotas e presenciais. A pesquisa indica que as Seduc estão dentro das escolas, auxiliando o diretor na implementação das ações integradas ao PDDE e na execução dos recursos transferidos ao Caixa Escolar. Embora, o responsável legal pela gestão seja o diretor, as Seduc atuam coletivamente com o diretor

(Alvarenga; Oliveira (2023b), Entrevistado 5 da SME região Norte). Para este entrevistado, o PDDE além de criar oportunidade de participação indireta da SME na gestão escolar, insere o Conselho Escolar na gestão das escolas municipais e proporciona discussões que garantem a participação da comunidade nas decisões das escolas. O PDDE, portanto, permite a inserção de instituições participativas eleitas e não eleitas nos processos da gestão escolar. Os setores pedagógico e financeiro da SRE e das SME não estão diretamente envolvidos na escola; porém, quando o MEC/FNDE formula algum Programa financiado pelo PDDE, os burocratas dessas instituições são acionados pelo gestor escolar a fim de contribuir com a elaboração, avaliação e validação dos planos relativos às ações integradas ao PDDE. Dessa forma, na visão dos entrevistados os servidores públicos das SRE e das SME tornam-se coadjuvantes da gestão escolar. Mesmo que o papel de cada instituição seja bem definido nas resoluções, como mostra a análise documental, no geral os diretores sentem-se inseguros quanto ao entendimento das normativas do MEC/FNDE, quando, então, recorrem aos órgãos de apoio. Nesse sentido, foi possível detectar uma forte inter-relação dos burocratas das SRE e SME do pedagógico, do financeiro, da prestação de contas, do pagamento, do serviço de inspeção escolar no direcionamento por meio de orientação às escolas. Como relata um entrevistado, “antes a escola executava o recurso e depois perguntava como prestar contas. Hoje, a escola pergunta: como planejar o gasto, como fazer o plano? A linha básica é planejar, executar e prestar contas, e para todos os passos o gestor busca apoio na SRE” (Alvarenga; Oliveira (2023b), Entrevistado 8 da SRE região Central).

Além da participação indireta dos burocratas das SRE e das SME na gestão escolar evidenciada na argumentação de todos os entrevistados, o Entrevistado 8 da SRE região Central indica também que o MEC, FNDE, SEE e as SRE participam da gestão escolar democrática e entende que todas as instituições juntas se constituem em “uma **rede de apoio para a gestão escolar**”. Segundo este entrevistado, a participação daqueles órgãos na gestão das escolas é real e rotineira, porém acontece na maioria das vezes à distância. No caso do MEC e do FNDE, a integração faz-se via webinários e *e-mails*, tutorial que orientam as escolas sobre a elaboração dos planos e utilização do recurso do PDDE. Como burocrata da SRE da região Central de Minas, o entrevistado declara: “eu coparticipo da gestão democrática da escola”. Nessa perspectiva, a gestão escolar é compartilhada em rede. A relação mais direta dos órgãos da rede com as escolas faz-se através do inspetor escolar, burocrata mais presente na escola e que tem a função de orientar, acompanhar,

monitorar e avaliar os procedimentos da gestão das escolas pesquisadas (Alvarenga; Oliveira (2023b), Entrevistado 8 da SRE região Central).

Corroborando o Entrevistado 8 da SRE da região Central, o Entrevistado 11 da mesma SRE aponta que o PDDE interconecta a gestão escolar com o MEC, FNDE e com as Seduc. Na sua narrativa, ele explana que a SRE, na região onde está localizada, por meio do PDDE, é o elo, que interconecta escolas estaduais com a SEEMG, com o MEC e com o FNDE de forma a aproximar essas instituições das escolas: “A gente procura ser este **elo**, facilitando para que tudo fique mais claro possível para o gestor. Sinto-me como um **braço do FNDE na minha Regional**” (Alvarenga; Oliveira (2023b), Entrevistado 11 da SRE região Central, grifo nosso). Outro aspecto em relação à conexão da escola com o MEC/FNDE e Seduc provocada pelo PDDE é apontado pelo Entrevistado 16 da SRE da região Noroeste. Ele entende que a conexão entre a escola, SRE, SEE, MEC e FNDE ocorre a partir do momento em que o FNDE abre as contas bancárias das Caixas escolares, faz o depósito do recurso do PDDE e depois envia *e-mail* e realiza webinar para orientá-las na execução do recurso. De acordo com o entrevistado, “o FNDE envia convite para todas as escolas, escolas do Brasil inteiro participam desse webinar” (Alvarenga; Oliveira (2023b), Entrevistado 16 da SRE da região Noroeste).

Segundo os entrevistados nas SRE, na Regional tem os chamados pontos focais que mantêm uma relação direta com as escolas nos aspectos relativos aos assuntos pedagógicos e financeiros dos programas do PDDE Ações Integradas, que são disponibilizados pelo MEC para as escolas no PDDE Interativo. Então, segundo o entrevistado, o PDDE provoca uma relação entre a SRE com a gestão escolar no nível de orientação da execução, frente aos planos pedagógicos e financiáveis por ela elaborados. O setor pedagógico da SRE trabalha no aspecto de acompanhamento, orientação quanto à coerência dos itens a serem adquiridos com a proposta do plano estratégico e monitoramento das ações integradas ao PDDE ao longo do acompanhamento das ações pedagógicas das escolas. Quando o diretor inicia a elaboração de um plano no PDDE Interativo para a liberação de recursos por meio do PDDE, os ANE da Divep dão suporte aos encaminhamentos dos aspectos pedagógicos e os Diretores Educacionais validam os planos. Nos aspectos dos recursos, o setor financeiro da SRE oferece apoio e orientação na elaboração dos planos de utilização dos recursos no sentido da definição dos itens a serem adquiridos e sua classificação no tipo de recurso, se capital e/ou custeio. Contudo, o serviço de inspeção escolar contém os burocratas que mantêm a relação mais próxima e cotidiana com a escola, quando faz o acompanhamento, a orientação e o monitoramento

da prestação de contas de todos os recursos recebidos pela CE (Alvarenga; Oliveira (2023b), Entrevistado 28 da SRE da região do Vale do Jequitinhonha).

Assim como identificado na análise documental, os entrevistados do FNDE afirmam que o PDDE não tem o objetivo de efetivar a colaboração intergovernamental aos entes subnacionais por meio da transferência de dinheiro direto para as escolas. Porém, o Entrevistado 1 ressalta que o Programa “contribui para efetivar esta colaboração, ainda, que seja apenas com uma parcela de 2% do total de recursos disponibilizados para o financiamento da educação”. De acordo com este entrevistado, “onde há uma escola pública aí está o FNDE por meio do PDDE. Aonde a educação pública está, o FNDE também está através de *lives*, fóruns, caderno de orientações. O FNDE dialoga constantemente com as 138.000 escolas espalhadas no território brasileiro” (Alvarenga; Oliveira (2023b), Entrevistado 1 do FNDE). Já o Entrevistado 2 do mesmo órgão afirma que o PDDE contribui para a colaboração intergovernamental, mas destaca que o Programa não dá conta da colaboração, não resolve o problema da falta de colaboração federativa e argumenta: “a gestão do programa contempla a colaboração, mas isso não é o seu objetivo. Ele fomenta a colaboração, mas ele só descentraliza recursos. O sistema precisa de criar instâncias formais para isto, não existe a obrigação da colaboração. Um total de 123.000 escolas dentre as 138.000 recebe o PDDE, porém há muito que avançar” (Alvarenga; Oliveira (2023b), Entrevistado 2 do FNDE). O Entrevistado 4 também vê os programas do PDDE como uma forma de colaboração intergovernamental, quando afirma: “O FNDE é mais um órgão colaborando com a educação na esfera dos entes subnacionais quando envia dinheiro direto para as escolas em todo o território nacional” (Alvarenga; Oliveira (2023b), Entrevistado 4 da SEEMG). O Entrevistado 20 da SRE da região Norte também aponta que existe uma colaboração da União com a gestão escolar por meio do PDDE. Ele argumenta que consegue perceber a integração e colaboração entre os entes governamentais, o FNDE, MEC e Seduc na gestão escolar democrática, principalmente da SRE, quando o PDDE leva os servidores da SRE a participar da gestão escolar, não diretamente, mas como colaboradores da gestão (Alvarenga; Oliveira (2023b), Entrevistado 20 da SRE da região Norte).

6.1.1.2 As RIG provocadas pela formulação e monitoramento do PDDE

Segundo o FNDE, não há participação dos seus burocratas na formulação dos Programas Integrados ao PDDE. As ações integradas são formuladas pelas Secretarias do MEC. O FNDE só disponibiliza a operacionalização do PDDE Básico para financiar as

políticas públicas das Secretarias do MEC. A intenção do FNDE é que os programas do MEC sejam financiados pelo PDDE e que, assim, eles cheguem diretamente às escolas, no mesmo molde do PDDE Básico, fomentando a participação e deliberação da comunidade escolar e local na gestão das escolas públicas (Alvarenga; Oliveira (2023b), Entrevistados 1, 2, 3 do FNDE). Assim como o FNDE, todos os entrevistados das Seduc são unânimes em dizer que não há participação dos seus burocratas na formulação das ações integradas ao PDDE (Alvarenga; Oliveira (2023b), Entrevistados das Seduc e das SRE). Portanto, a formulação do PDDE não gera RIG na gestão escolar.

Quanto ao monitoramento das ações do Programa, com base nos três entrevistados do FNDE, o órgão não monitora as ações executadas pelas UEx com os recursos do PDDE, até porque o “modelo de prestação de contas [do PDDE] é *ex post*. A prestação de contas é analisada depois da execução, o que não impõe monitoramento” (Alvarenga; Oliveira (2023b), Entrevistado 3 do FNDE). Nesse sentido, um burocrata da SME da região Norte revela que “não é realizado um monitoramento por parte do FNDE, pois no SiGPC a EEx só coloca os valores, o que não possibilita o monitoramento na plataforma. Compreende-se que o FNDE tem uma relação de confiança com as UEx. O MEC monitora somente a execução das ações integradas por meio dos sistemas Simec e PDDE Interativo” (Alvarenga; Oliveira (2023b), Entrevistado 7 da SME da região Norte).

Reafirmando a perspectiva dos burocratas do FNDE, o Entrevistado 7 da SME da região Norte aponta que quem faz o monitoramento da execução das ações integradas ao PDDE nas escolas são os gestores dos programas nas Seduc e os coordenadores específicos dos programas cadastrados no PDDE Interativo que atuam na própria escola (Alvarenga; Oliveira (2023b), Entrevistado 7 da SME da região Norte). O Entrevistado 5 da SRE da região do Alto Paranaíba acrescenta à informação oferecida pelo Entrevistado 7 da SME da região Norte que a função de monitorar as escolas na execução do PDDE é feita pelo Cecampe; segundo ele, “hoje não é nossa função monitorar o PDDE, é mais do Cecampe. A SRE acompanha as escolas por meio da inspeção e do pessoal do pedagógico que vai às escolas com frequência. Na prestação de contas, a gente analisa se a escola executou o projeto. De certa forma, tem um acompanhamento direto” (Alvarenga; Oliveira (2023b), Entrevistado 5 da SRE da região do Alto Paranaíba).

O Quadro 22 demonstra como estão divididas as competências de cada instituição na formulação, execução e monitoramento do PDDE Básico e Ações Integradas: escola, UEx, EEx, o MEC e o FNDE.

Quadro 22 - Competência institucional na operacionalização do PDDE Básico e Ações Integradas

PDDE Básico			
Formulação	Execução	Monitoramento	Prestação de contas
FNDE	Escola	Escola	UEx
	UEx	Cecampe	EEx
			FNDE
			TCU
PDDE Ações Integradas			
Formulação	Execução	Monitoramento	Prestação de contas
MEC	FNDE	MEC	UEx
	EEx	EEx	EEx
	Escola	Escola	FNDE
	UEx	Cecampe	TCU

Fonte: Elaborado pela autora a partir do banco de dados de Alvarenga e Oliveira (2023b).

Como pode ser observado no Quadro 22, a formulação do PDDE Básico é de exclusividade do FNDE. A execução do recurso do PDDE legalmente ocorre por meio das UEx, a única forma de o FNDE transferir recursos públicos da União para as escolas públicas. O monitoramento do Programa é feito por meio do gestor escolar e do Colegiado e/ou Conselho desde a definição do que adquirir com o recurso até o momento da prestação de contas. Como afirma o Entrevistado 1 do FNDE, o monitoramento das ações integradas é realizado pelas Secretarias do MEC responsável pelos programas. Porém, mesmo com as ações integradas, o PDDE não perde sua essência: garantir a autonomia da escola. O FNDE sempre faz acordo com as Secretarias do MEC, que devem respeitar a essência do PDDE, pois o olhar do PDDE para as ações integradas é técnico. Como apontado por um entrevistado da região Noroeste, a assistência técnica do FNDE, atualmente, se faz por meio do Cecampe. A Universidade Federal de Uberlândia coordena a região Sudeste desde 2020 e oferece assistência técnica às Seduc. Portanto, há uma relação que se faz por meio da formação dos burocratas das Seduc e das escolas: FNDE com Cecampe; desta com as Seduc; esta última com as SRE, que por sua vez faz contato direto com as escolas. Mas quando diz respeito ao repasse financeiro do PDDE, é o FNDE que faz a engrenagem girar.

De acordo com as entrevistas realizadas, a adesão das escolas das redes municipais e estaduais às ações agregadas do PDDE é realizada na plataforma do PDDE Interativo. As diversas secretarias do MEC na qual os Programas integrados ao PDDE estão vinculados definem as diretrizes de cada um especificamente, assim como os critérios de elegibilidade das escolas que serão beneficiárias com recursos do PDDE Ações Integradas. Não há um estudo por parte do MEC sobre o problema-alvo da intervenção a ser realizada pelos programas do PDDE Ações Integradas. De acordo com o FNDE, o

MEC utiliza os dados do diagnóstico inseridos pelas unidades escolares no PDDE Interativo para convidar a escola a aderir ao Programa (Alvarenga; Oliveira (2023b), Entrevistados 1, 2 e 3 do FNDE). O entrevistado 7 da SME da região Norte confirma isso ao dizer que o MEC, para priorizar uma escola para adesão aos programas integrados ao PDDE, analisa os dados do PDDE Interativo. Portanto, quem define as normas e os procedimentos que possibilitem a execução do PDDE alinhado aos objetivos e resultados da educação nacional é o MEC.

Quanto à execução dos recursos financeiros do PDDE, todos os entrevistados do FNDE, Seduc e SRE são unânimes em dizer que a responsabilidade é da CE (UEx). Porém, há pontos de vista diferenciados em relação ao PDDE Básico e PDDE Ações Integradas. O Entrevistado 7 da SRE da região Norte esclarece que a UEx executa o recurso financeiro do PDDE Básico com base na decisão coletiva da comunidade escolar representada no Colegiado Escolar. Já nas Ações Agregadas, a UEx executa o recurso com base no planejamento coletivo, geralmente elaborado com a participação de professores, coordenadores pedagógicos e, às vezes, de pais e alunos que decidem juntos o que é melhor para a escola (Alvarenga; Oliveira (2023b), Entrevistado 7 da SME da região Norte). Portanto, é possível inferir que o PDDE Básico fomenta a participação da comunidade por meio da representação, enquanto o PDDE Ações Integradas estimula a participação direta e maior deliberação por parte da comunidade escolar, sobretudo dos professores e EEB.

6.1.1.3 As RIG provocadas pela governança do PDDE

Com base no entendimento de governança como uma tentativa de o Estado romper com os modelos tradicionais de gestão, incluindo novos atores, representantes da iniciativa privada, do terceiro setor e da sociedade civil, bem como do próprio cidadão no processo de elaboração e implementação de políticas públicas, buscamos compreender: i) se o PDDE inseriu e/ou continua a inserir novos atores na gestão escolar; ii) se o PDDE, por meio da UEx, trouxe uma entidade privada para dentro da escola pública; iii) quais atores da SEEMG, SRE, SME participam da gestão escolar e como participam.

O Quadro 23 mostra que há divergência na resposta dos entrevistados. Do total de 46 entrevistados, treze responderam que o PDDE não inseriu novos atores na gestão escolar democrática e 33 responderam sim, o que equivale dizer que o PDDE continuou a inserir novos atores na gestão escolar ao longo dos seus 29 anos de existência.

Quadro 23 - Percepção dos entrevistados quanto à inserção de novos atores na gestão escolar pelo PDDE

FNDE/Brasília - DF			
Entrevistado	Setor	Sim	Não
1	Coordenação de Manutenção e Desenvolvimento Escolar - Comde		x
2	Coordenação de Manutenção, Avaliação, Apoio e Gestão - Comag		x
3	Coordenação Geral de Acompanhamento de Prestação de Contas - CGAPC		x
Secretaria de Estado de Educação de Minas Gerais/Belo Horizonte			
Entrevistado	Setor	Sim	Não
1	Subsecretaria de Educação Básica (SEB/SEEMG)		x
2	SEB/SEEMG		x
3	SEB/SEEMG/Diretoria de Ensino Médio		x
4	Subsecretaria de Administração da SEEMG (SA/SEEMG)/Finanças		x
5	SA/SEEMG/Diretoria de Suprimento Escolar		x
Superintendência Regional de Ensino			
Entrevistado	Região	Sim	Não
Região Alto Paranaíba			
1	Gabinete	x	
2	Dire	x	
3	Dire/Divep	x	
4	Dafi	x	
5	Dafi/Divof	x	
Região Central			
6	Gabinete	x	
7	Diretoria Educacional (Dire)	x	
8	Dire/Divisão Pedagógica (Divep)	x	
9	Diretoria Administrativa e Financeira (Dafi)	x	
10	Dafi/Divisão Operacional e Financeira (Divof)	x	
11	Dafi/Prestação de Contas	x	
Região Noroeste			
12	Gabinete	x	
13	Dire	x	
14	Dire/Divep	x	
15	Dafi	x	
16	Dafi/Prestação de Contas	x	
Região Norte			
17	Gabinete	x	
18	Dire	x	
19	Dire/Divep	x	
20	Dire/Divep	x	
21	Dire/Divep	x	
22	Dire/Divep	x	
23	Dafi/Prestação de Contas	x	
24	Dafi/Prestação de Contas	x	
25	Dafi/Divof	x	
Região Vale do Jequitinhonha			
26	Gabinete		x
27	Dire	x	
28	Dire/Divep	x	
29	Dire/Divep	x	
30	Dire/Divep	x	
31	Dafi/Divof		x
Secretaria Municipal de Educação			
Município	Setor	Sim	Não
Região Central			

1	Gabinete	x	
2	Departamento Pedagógico	x	
3	Informática		x
4	Departamento Financeiro	x	
Região Norte			
5	Secretaria Municipal de Educação		x
6	Diretoria Educacional		x
7	Articulação e Prestação de Contas	x	
Total		33	13

Fonte: Elaborado com base nos dados da pesquisa de Alvarenga e Oliveira (2023b).

Como apresenta o Quadro 23, todos os entrevistados do FNDE e da SEEMG responderam que o PDDE não insere novos atores na gestão escolar; entre os 38 burocratas das SRE e das SME, 33 responderam que o PDDE insere novos atores na gestão das escolas. Isso nos leva a inferir que os burocratas de instituições mais próximas às escolas como SRE e SME têm uma visão diferenciada de quem participa da gestão da escola pública mais indiretamente como FNDE e SEEMG. Na análise, os burocratas do médio escalão do governo federal e do alto escalão do governo estadual responderam à pergunta com base na estrutura normativa inicial até os dias de hoje do PDDE; já os burocratas do baixo escalão do governo das SRE e SME responderam com base na dinâmica vivenciada nas escolas, que fazem eleições periódicas para recomposição da CE e Conselho Escolar e das UEx. Ou seja, na óptica destes entrevistados, as eleições periódicas e até mesmo as eventuais para recompor os membros das IP eleitas inserem novos atores na gestão escolar. Ou seja, os burocratas das Seduc entendem que as eleições e recomposição das IP não apenas elegem ou substituem membros, mas criam oportunidade para a entrada de novos atores na deliberação representativa da gestão escolar.

De acordo com os Entrevistados 3 e 5 da SEEMG, em Minas Gerais, desde 1995, os atores que participam da implementação do PDDE são os mesmos: diretor, professores, demais profissionais, pais e/ou responsáveis pelos alunos e os próprios alunos. Nas escolas públicas de Minas Gerais, segundo ele, o PDDE não inseriu nenhum ator, porque todas as escolas já tinham CE antes mesmo da formulação do PDDE. O Entrevistado 3 revela que até 2015 havia mais diálogo entre os entes subnacionais e destes com a União; o diálogo da SEEMG com o MEC era mais fluido. Naquele período, a integração acontecia de forma mais eficaz: a SEE recebia orientação do MEC, que transferia para as SRE e a SRE para a escola. A partir desse argumento, entendemos que esta situação seja provocada, talvez, pela descontinuidade de algumas ações agregadas que foram relevantes neste período, como o PDE Escola, como mostramos no capítulo III. A

difículdade de diálogo entre as Seduc e o MEC é observável, segundo o Entrevistado 3, pelo acúmulo de recurso parado na conta da CE. Quando o recurso não é executado e fica nos saldos das contas bancárias da CE, a ingerência é primeiro do MEC/FNDE, depois das Seduc e por fim da escola. A governança se estabelece, de acordo com o entrevistado, por meio da clareza dos papéis de cada instituição; e por meio do fazer de cada uma há possibilidade de implementação das políticas federais na escola. A governança se faz através do suporte e diálogo do MEC com as Seduc e destas com os gestores escolares. Muito embora o PDDE seja um dinheiro direto na escola, as escolas aguardam o suporte da SEE e da SRE, mesmo se tratando de recurso federal. O entrevistado ousa dizer que “a governança não tem funcionado muito bem com os últimos ministros do MEC. A SEE não dá conta da legislação estadual e da federal; precisa-se de diálogo. Se a SEE não orienta a escola, ela se sente desamparada porque é o diretor que fará a prestação de contas. Se o MEC falha em dar o suporte, haverá falhas na execução pela escola”; logo, a governança fica comprometida (Alvarenga; Oliveira (2023b), Entrevistado 3 da SEEMG).

De acordo com o Entrevistado 8 da SRE região Central, a governança se faz na gestão escolar pelo apoio e compartilhamento dos demais órgãos na gestão da escola. Para ele, o PDDE leva os órgãos da Educação a estarem lado a lado do gestor: “cada instituição participa na gestão escolar dentro da sua função, nós aqui da SRE participamos por meio das orientações e acompanhamento. Mas o Colegiado está ali para deliberar diretamente” (Alvarenga; Oliveira (2023b), Entrevistado 8 da SRE região Central). Para o Entrevistado 27 da SRE da região do Vale do Jequitinhonha, o PDDE fortalece a governança na gestão escolar, pois antes a figura mais evidente na gestão era a do diretor, “agora, com essa gestão escolar democrática e colegiada, um pai de aluno, um aluno maior de idade, todos participam do planejamento da escola. Então, ele tirou aquela única figura, que era o diretor”. Ainda segundo o entrevistado, na gestão dos recursos do PDDE há participação de todos, as decisões são conjuntas, mas no momento de se responsabilizar pelas ações executadas, ainda responsabilizam unicamente o diretor: “Nessa hora, eu acho que ninguém fala assim – ‘A responsabilidade é nossa’, mas é dele” ou seja, “na hora do fazer, tem mais pessoas ali para deliberar. Mas, na hora de responder, às vezes fica na responsabilidade apenas de um [do diretor]” (Alvarenga; Oliveira (2023b), Entrevistado 27 da SRE região do Vale do Jequitinhonha).

6.1.1.4 As RIG induzidas pelo PDDE ao inserir a UEx na gestão escolar

Segundo o Entrevistado 1 do FNDE, a UEx é uma entidade privada com CNPJ, mas composta por membros da escola. Assim, “ela é uma associação privada para trazer autonomia para a escola, pois seus membros são eleitos pela comunidade escolar. As UEx nas escolas têm ganhado expansão, é uma entidade que está crescendo e ganhando importância para além do PDDE”. O FNDE não interfere na organização das UEx: ele disponibiliza um modelo de estatuto, mas não exige que se faça igual ao modelo. “O FNDE quer que a escola se sinta representada na UEx e que a UEx represente os interesses da escola.” O FNDE mostra a composição mínima, mas não interfere no estatuto. Os bens pertencem às EEx; como argumenta o Entrevistado 1 do FNDE, “não temos como enriquecer uma entidade privada com recursos públicos”. Existe o termo de doação, a UEx ao adquirir um bem patrimoniável fica com a guarda do bem, mas o bem é doado para a EEx. De acordo com a Resolução n. 15/2021, a UEx deve fazer o termo de doação (Alvarenga; Oliveira (2023b), Entrevistado 1 do FNDE).

O Entrevistado 2 do FNDE argumenta sobre a necessidade de ter cuidado no entendimento da UEx como uma associação de direito privado sem fins lucrativos, ou seja, do terceiro setor, em relação à operacionalização do PDDE, pois “a UEX é uma entidade privada ligada à participação social e não a uma iniciativa privada ligada aos interesses comerciais. A UEx é uma entidade privada sem fins lucrativos, mas ela tem como única finalidade promover a participação social” (Alvarenga; Oliveira (2023b), Entrevistado 2 do FNDE). Portanto, administrativa e juridicamente, a UEx é uma entidade do direito privado sem fins lucrativos; porém, quando analisada sob o aspecto ideológico do fomento à gestão escolar democrática, a UEx é identificada como uma instituição de participação social. Os entrevistados aludem à entidade como uma parceira da comunidade escolar com capacidade de gerir os recursos públicos destinados às escolas. Como expressa o Entrevistado 3 do FNDE, “se pensarmos na natureza jurídica da UEx ela é privada, mas como ela se mantém com capital da União, ela está investida de interesse público” (Alvarenga; Oliveira, 2023b). A UEx, ao executar os recursos do PDDE e outros que forem transferidos pelas EEx, embora seja de fato uma entidade de direito privado sem fins lucrativos, tem utilidade pública (Alvarenga; Oliveira (2023b), Entrevistado 2 do FNDE). Coadunando-se com o olhar do Entrevistado 3 do FNDE, o Entrevistado 7 da SME região Norte define a UEx como “uma entidade privada composta por servidores públicos. O presidente é o diretor – ele é um personagem político. Então a UEx é privada, mas com fins públicos, ou seja, a UEx tem caráter público” (Alvarenga;

Oliveira (2023b), Entrevistado 7 da SME região Norte). Ainda segundo este entrevistado, os bens de capital adquiridos pelas UEx são patrimoniados para a EEx. A UEx detém somente a guarda dos bens, que ficam à disposição da comunidade escolar. Para ele, o PDDE insere constantemente novos atores na gestão escolar, pois o Conselho Fiscal é eleito anualmente e é composto por pessoas que realmente fiscalizam, cumprem o papel de fiscais (Alvarenga; Oliveira (2023b), Entrevistado 7 da SME região Norte).

Para o Entrevistado 4 da SEEMG, “o PDDE não trouxe uma entidade privada para as escolas de Minas porque a CE, que é de direito privado, já gerenciava os recursos públicos transferidos para as escolas mineiras. O PDDE foi apenas mais um recurso”. De acordo com este entrevistado, a CE vinculada às escolas estaduais são as UEx para o FNDE e tem a função de gerenciar os recursos em benefício do aluno. Embora a CE adquira bens móveis, todos os bens adquiridos são patrimoniados para a SEEMG. Os bens adquiridos pelas UEx, portanto, não lhe pertencem, pois a entidade é obrigada, por efeito do seu estatuto, a doar todos os bens adquiridos para a SEEMG (Alvarenga; Oliveira (2023b), Entrevistado 4 da SEEMG).

Na percepção do Entrevistado 5 da SEEMG, a CE é de direito privado e gerencia os recursos públicos a partir de normas disciplinares equivalente ao uso dos recursos públicos. Porém, para este entrevistado a descentralização de recurso público para a CE precisa de monitoramento e este é precário. O Inspetor, que segundo o Entrevistado 5 da SEEMG é o agente fiscalizador do Estado, é sobrecarregado com as ações inerentes aos recursos humanos, principalmente, e não consegue monitorar a gestão financeira da escola. Para ele, o FNDE dá suporte para o gestor gerenciar os recursos do PDDE, por meio de mídias e plataformas; porém, o diretor está sempre ocupado com muitas ações da escola, não consegue participar das formações. Ele conclui dizendo que o FNDE precisa investir no monitoramento e na formação do gestor para que haja uma boa execução dos recursos do PDDE, tanto do Básico como das Ações Integradas. “No órgão central hoje o monitoramento do PDDE é só punitivo. As regras da prestação de contas seriam para direcionar o uso dos recursos públicos e não para punir a escola” (Alvarenga; Oliveira (2023b), Entrevistado 5 da SEEMG).

Conforme o Entrevistado 26 da SRE região do Vale do Jequitinhonha, apesar de a CE ser uma entidade jurídica privada, ela não é vista dessa forma pela comunidade escolar. “Ela é um braço do poder público para financiar a escola que é pública.” Na escola, o Colegiado Escolar não vê a CE com esta conotação de pessoa jurídica de direito privado. A CE tem uma denominação jurídica que está no seu estatuto; no entanto, na

escola como em todos os âmbitos da educação, ela não é vista como um ente privado. Na percepção da escola, a CE não é privada. Até porque, segundo o Entrevistado 26, a Caixa Escolar cumpre todas as prerrogativas da lei de licitação que disciplina os recursos públicos por instituição pública. A depender do volume de recurso, ela tem que fazer uma licitação. “Na prática, a CE está sujeita ao regramento como de uma prefeitura.” Neste ponto, o entrevistado argumenta que a CE leva desvantagem muito grande, pois uma prefeitura tem todo o aparato e o prefeito tem discricionariedade de constituir uma equipe para fazer os processos de licitação. Na escola, o diretor não tem esta prerrogativa. O gestor escolar tem que lidar com uma equipe que é lotada na escola por um processo aberto e isto é um ponto de dificuldade. O entrevistado reafirma: “Isso é um ponto crítico em relação à execução dos recursos pela escola, porque o diretor com uma equipe diminuta tem que fazer um processo licitatório igual ao que uma prefeitura faz. Isso é uma relação que impõe enormes dificuldades para a gestão escolar”. Então, de acordo com o entrevistado, a CE se submete ao mesmo regramento que a prefeitura com meios e condições desfavoráveis para a plena execução do financeiro. Para ele, a CE é de caráter jurídico privado para cumprir com as regras que as associações, as empresas cumprem; então, ela deve ter todas as certidões exigidas para qualquer entidade que faz gestão de recursos públicos que tenha um CNPJ. Entretanto, a CE sobrevive unicamente de transferência de recursos governamentais (Alvarenga; Oliveira (2023b), Entrevistado 26 da SRE região do Vale do Jequitinhonha).

O Entrevistado 27 da SRE da região do Vale do Jequitinhonha entende que o modelo de operacionalização do PDDE trouxe uma associação privada para a gestão da escola pública e essa associação se interconecta ao MEC/FNDE e Seduc por meio do PDDE. Contudo, ele entende que “a CE como uma entidade privada sem fins lucrativos na gestão escolar gera ações compartilhadas. Eu vejo ações de cooperação. É o público e o privado. Então, isso é constitucional, é o desenvolvimento do sistema de cooperação” (Alvarenga; Oliveira (2023b), Entrevistado 27 da SRE da região do Vale do Jequitinhonha). O Entrevistado 13 da SRE da região Noroeste atesta o entendimento do Entrevistado 27 quando diz que a CE é um dos instrumentos que consolidam a gestão escolar democrática.

Sobre a relação da UEx com a escola, o Entrevistado 15 da SRE da região Noroeste argumenta:

A escola e a UEx são irmãs gêmeas univitelinas. Assim como existe a escola – setor pedagógico, existe a CE, que é a instituição responsável pelo setor financeiro. Elas não se desmembram uma da outra, as duas trabalham juntas, até porque o diretor da escola é o presidente da CE. Ou seja, é a mesma pessoa ocupando duas funções. Então, é ele juntamente com o seu colegiado que decide sobre a utilização dos recursos gerenciados pela UEx (Alvarenga; Oliveira, 2023b).

Importante notar que o burocrata da SRE, ao lidar com a estrutura operacional dos recursos públicos descentralizados para garantia das condições de atendimento ao ensino via UEx, percebe uma associação jurídica de direito privado sem fins lucrativos como o setor financeiro da escola e indissociável da unidade escolar. Nesse sentido, o Entrevistado 27 da SRE da região do Vale do Jequitinhonha define a UEx como um instrumento, uma ferramenta para garantir a organização financeira da escola (Alvarenga; Oliveira (2023b), Entrevistado 27 da SRE do Vale do Jequitinhonha). Por sua vez, o Entrevistado 28 da SRE da mesma região entende que no nível jurídico a CE trouxe uma entidade com concepção privada para a gestão da escola pública. Mas na prática da gestão escolar, ela se configura como um instrumento para a gestão do recurso público. O Entrevistado 27 garante que não vê a UEx como uma entidade privada e argumenta que, de acordo com o olhar dos membros do colegiado, a CE é uma unidade que favorece o gestor na execução do seu trabalho junto ao colegiado e que garante a transparência necessária na administração dos recursos. A UEx é uma entidade que tem regulamento e normas específicas para não se misturar com o pedagógico e que favorece a gestão escolar democrática. Assim, enquanto a escola tem o Regimento Escolar regulando as suas normas específicas, a CE tem o seu Estatuto com normas que lhe são próprias. As normas específicas da UEx, o fato de ela ser uma empresa com CNPJ, permitem a descentralização de recursos públicos para serem utilizados de acordo com a necessidade daquela comunidade escolar. Por meio da UEx, a comunidade escolar, que está na ponta da educação, tem a possibilidade de definir como e onde aplicar o recurso público depositado diretamente na conta bancária da sua UEx. O Entrevistado 28 conclui: “dentro da escola e da própria SRE, a gente não olha para a CE como instituição privada. Ela está normatizada e tem um aspecto jurídico privado, mas, na realidade, eu não vejo que ela tem caráter todo privado, distinto do ambiente público. A CE não é um ente privado na rede pública. Ela favorece o desenvolvimento da educação” (Alvarenga; Oliveira (2023b), Entrevistado 28 da SRE do Vale do Jequitinhonha).

Denota-se que embora a UEx seja uma associação de direito privado sem fins lucrativos, os burocratas do médio escalão do governo federal e do alto e médio escalões do governo estadual não concebem a inserção de uma instituição do terceiro setor na gestão escolar. Porém, para o Entrevistado 15 da SRE da região Noroeste, as UEx foram criadas com uma representação comunitária. Ou seja, para ele a UEx “é uma associação da comunidade civil fazendo a parceria com o Estado”. Então, de cara, segundo ele, isso já é uma “associação público-privada. [...] porque quem é hoje o presidente da CE: os membros da CE comissão ou presidência? A UEx é composta por membros da sociedade, representantes da escola” (Alvarenga; Oliveira (2023b), Entrevistado 15 da SRE da região Noroeste). No momento das entrevistas foi perceptível o estranhamento dos burocratas diante da pergunta se o PDDE insere uma entidade de direito privado sem fins lucrativos na escola.

No que diz respeito à implementação do PDDE como Programa Federal no cenário educativo mineiro, com base na entrevista com o Diretor de Finanças da SA/SEEMG, as escolas da rede estadual de Minas Gerais tinham CE antes de 1930, porém ela tinha um caráter assistencialista. O estudante vinculado à CE era o aluno considerado carente, que precisava ser assistido com uniforme, material escolar e até alimentos. Porém, a partir de 1970, esta CE perde o cunho assistencialista e passa a dedicar-se em gerenciar os recursos financeiros transferidos pelo Estado para manter e custear as necessidades básicas das escolas (Alvarenga; Oliveira (2023b), Entrevistado 4 da SEEMG).

A CE nas escolas da rede estadual é “um artifício que o Estado usa para dar autonomia ao diretor, porque ele não é um ordenador de despesas” (Alvarenga; Oliveira (2023b), Entrevistado 5 da SEEMG). O fato de o diretor não ser ordenador de despesas significa que a escola não tem autonomia administrativa por ser uma unidade da SEEMG, ou seja, a escola está ligada juridicamente ao Poder Executivo por meio da SEE, portanto sem autonomia jurídica. Por outro lado, a CE, na rede estadual de ensino, embora seja uma pessoa jurídica, não tem orçamento próprio, trabalha com recursos descentralizados anualmente pela SEEMG e pelo FNDE (Alvarenga, 2015). Dessa forma, com base na perspectiva dos burocratas do médio escalão da SEEMG, no caso de Minas Gerais, o PDDE não trouxe uma entidade privada para o sistema deliberativo das escolas estaduais, pois a Associação de Direito Privado já gerenciava recursos financeiros e já fazia parte da gestão escolar, recebendo recursos públicos estaduais desde 1970. O próprio Estatuto da CE, modelo único, elaborado pela SEEMG, a ser seguido por todas as Caixas Escolares

vinculadas às escolas estaduais, prevê que a CE desempenhe o papel da UEx – entidade representativa da escola estadual mineira junto ao PDDE/FNDE. O PDDE ampliou os recursos gerenciados pela CE, foi mais um recurso recebido pela entidade. Assim, esta associação recebe recursos públicos estaduais e federais para realizar projetos e atividades educacionais para garantir a manutenção e conservação das escolas nas quais estão vinculadas.

Deparamo-nos, na análise do Estatuto da Escola Municipal da Região Norte, que a criação da CE se refere ao ano de 1965, ou seja, assim como na rede estadual, pode ser que na rede municipal muitas associações tenham sido criadas antes mesmo da formulação do PDDE. Nisto entende-se que nas escolas públicas do Estado de Minas Gerais pesquisadas, o PDDE utilizou uma instituição já consolidada para gerenciar os recursos públicos federais transferidos pelo PDDE. Assim, em Minas Gerais o PDDE não inseriu uma instituição privada nas escolas públicas mineiras, mas consolidou e fortaleceu as instituições existentes.

Para o Entrevistado 2 do FNDE, “a escola é a essência do PDDE. O dinheiro chega na escola. Parece utópico, mas por meio do PDDE, o FNDE está exatamente neste ano de 2022 em 123.000 das 138.000 escolas públicas brasileiras” (Alvarenga; Oliveira, 2023b). Porém, é importante ressaltar que o “PDDE só responde por 2% do financiamento da educação básica, é suplementar, não é a mola-mestre do financiamento” (Alvarenga; Oliveira (2023b), Entrevistado 2 do FNDE). Nessa perspectiva, cabe-nos delimitar de forma teórica e normativa o PDDE no cenário das relações federativas da educação brasileira, pois, como argumentou um colaborador da pesquisa do FNDE, o fato de a educação brasileira não contar com o Sistema Nacional de Educação (SNE), “a escola representa o conjunto dos entes federados, é a soma, a interação, o resultado de uma relação federativa ou interfederativa. Não necessariamente só o FNDE, o município, o estado, a regional de ensino, a escola representa o espelho daquilo que queremos entregar” (Alvarenga; Oliveira (2023b), Entrevistado 2 do FNDE).

6.1.1.5 As RIG provocadas pelo PDDE na democratização da gestão escolar

Os entrevistados do FNDE entendem que o MEC e o FNDE participam da gestão escolar por meio da assistência técnica e financeira. Como discorre o Entrevistado 3, o FNDE, antes de ofertar apoio financeiro, oferece apoio técnico por meio de *lives*, webinários, boletins informativos, dentre outros instrumentos às unidades de ensino.

A SRE do Alto Paranaíba, através do Entrevistado 4, entende que a operacionalização do PDDE insere novos atores na gestão escolar democrática definida pela LDB/1996, pois, segundo ele, “o PDDE conduz o MEC, o FNDE e a SEE/SRE a participar da gestão escolar” (Alvarenga; Oliveira (2023b), Entrevistado 4 da SRE da região do Alto Paranaíba). O Entrevistado 1 da SME região Central explica que o PDDE amplia a participação na escola, pois tornou obrigatória a constituição do Conselho Escolar nas unidades de ensino e, assim, levou a família para dentro da escola. De acordo com o entrevistado, o PDDE fortalece a UEx na gestão dos recursos públicos enviados direto para a escola, pois amplia a possibilidade dos atores da comunidade na tomada de decisão. Consequentemente, favorece e amplia a gestão democrática na escola pública, pois torna a participação do Conselho Escolar mais ativa na gestão da escola. Para ele, a base da gestão das escolas públicas é o diálogo, e a escola tem usado dessa autonomia provocada pelo PDDE (Alvarenga; Oliveira (2023b), Entrevistado 1 da SME região Central). O Entrevistado 7 da SME da região Norte também entende que o PDDE favorece a gestão escolar democrática, pois “o Conselho Escolar participa do planejamento e da execução dos recursos, ao definir as prioridades, e na elaboração e aprovação da prestação de conta” (Alvarenga; Oliveira (2023b), Entrevistado 7 da SME da região Norte). Ainda na compreensão deste entrevistado, “a SME participa da gestão escolar por meio de sugestões, apoio e orientação em como elaborar os planos e a executar o recurso, principalmente do PDDE Ações Integradas. Esta participação se faz mais efetivamente por meio dos coordenadores pedagógicos da SME” (Alvarenga; Oliveira (2023b), Entrevistado 7 da SME da região Norte).

Para o entrevistado 28 da SRE da região do Vale do Jequitinhonha, o PDDE com seus programas agregados, da forma como é sistematizado, provoca relação dos analistas do pedagógico e dos inspetores escolares com os gestores. Compartilhamento de ideias que gera colaboração e algum tipo de deliberação desses burocratas na gestão escolar, pois, de acordo com o entrevistado, o diretor recorre à SRE, solicita informações sobre a plataforma do PDDE Interativo, seja de senha, seja do recurso, seja das ações do plano que ele elaborou. Então os analistas colaboram com a gestão orientando de maneira dialogada, para que tudo ocorra de forma democrática na gestão da escola. Tanto o ANE que trabalha com as dimensões pedagógicas, administrativas e financeiras, como o Inspetor faz análise do planejamento das ações integradas e dos recursos do PDDE que estão disponíveis para a escola. Ao analisar os planos, o ANE faz proposição de intervenção, de alteração e orienta a escola na perspectiva de fortalecer o Colegiado

A NP da Figura 9 representa o entendimento dos burocratas da gestão educacional sobre a capacidade do PDDE de interconectar a gestão escolar aos demais órgãos da educação nacional e promover RIG na gestão escolar. A NP traz como palavras bem significativas para a análise: redes, colaboração, integração, webinar, diálogo, ressignificação. As palavras-chaves da NP traduzem a perspectiva dos entrevistados quanto à pauta da pesquisa. Outro aspecto relevante na análise da NP é o enfoque gerencialista dado à gestão escolar pelos burocratas do sistema educacional ao enfatizar as palavras privadas que se referem à UEx.

6.1.2 As RIG suscitadas pelo PDDE na gestão de escolas mineiras na perspectiva dos burocratas de rua das escolas pesquisadas

Considerando a importância da perspectiva dos atores individuais das escolas públicas pesquisadas sobre as RIG induzidas pelo PDDE na gestão escolar e se estas relações ressignificam a gestão escolar democrática definida na LDB/1996, registram-se nesta subseção análises baseadas na percepção dos 56 entrevistados nas escolas públicas brasileiras, ou seja, uma discussão baseada no ponto de vista dos burocratas do nível de ruas das escolas públicas pesquisadas.

6.1.2.1 As RIG provenientes da interconexão e colaboração provocadas pelo PDDE

Na perspectiva do diretor da EE da região Noroeste, a operacionalização do PDDE Ações Integradas interconecta a escola com diferentes burocratas da SRE, do MEC, do FNDE e da SEE através de instrumentos de conectividade, como a internet e plataforma de gestão. Segundo o Entrevistado 9 da EE do Noroeste, o FNDE, o MEC e a SRE utilizam diversos canais para se comunicarem com a escola, como *e-mail*, grupos de WhatsApp, webinários, *lives*, telefone, plataforma de gestão, *sites*, canais de YouTube, visita *in loco*. Na sua visão, “os canais de comunicação das mídias são amplos e deixam todas essas instituições ligadas aqui na escola [...] tudo está ligado, tudo está conectado. No caso do PDDE, a gente está aqui na escola com o plano de ação no PDDE Interativo, ele envolve muitas pessoas da escola, da comunidade e departamentos de várias instituições”. O entrevistado conclui dizendo que ele entende que essa conexão mostra o desenho da gestão escolar democrática atual, “muitas pessoas participando junto, ao mesmo tempo e em tempos e espaços diferentes”. Na gestão democrática desenhada pelo PDDE, “não somente o Diretor gerencia a escola junto com a comunidade escolar. Mas, todas as instituições públicas da educação por meio dos agentes públicos estão

participando e deliberando comigo, inclusive a iniciativa privada”. A partir desse argumento, o entrevistado define: “na gestão democrática da nossa escola nós somos um conjunto de pessoas e de instituições públicas e privadas” (Alvarenga; Oliveira (2023b), Entrevistado 9 da EE da região Noroeste).

De acordo com o ATB financeiro da EE da região Noroeste, sob a lente do PDDE Ações Integradas ele consegue ver no cotidiano da gestão escolar a inserção, integração e conexão de diversos agentes públicos como os professores, os especialistas, o próprio pessoal da administração, a comunidade participando no Colegiado Escolar, o pessoal da SEE, do FNDE, do MEC e da SRE. Pois quando o MEC libera um programa no PDDE Interativo para adesão da escola, é como se ele dissesse ‘Vocês devem pensar a escola a partir disso aqui, com o envolvimento de todos’. Na percepção do entrevistado, a estrutura do PDDE enriquece a gestão escolar “porque são várias cabeças pensando sobre como melhorar a escola” a partir dos programas do PDDE (Alvarenga; Oliveira (2023b), Entrevistado 10 da EE da região Noroeste). As ações integradas ao PDDE, ao possibilitarem o planejamento e a compra de itens a serem utilizados no pedagógico, geram inovação nas dimensões da gestão pedagógica, bem como da financeira da escola, por possibilitar maior participação e deliberação nos processos de execução do recurso. Portanto, o PDDE, ao interconectar a gestão escolar ao MEC/FNDE e Seduc, gera novas possibilidades de diálogo com capacidade de ressignificar e modificar a gestão escolar democrática.

6.1.2.2 As RIG provocadas pela formulação e monitoramento do PDDE

Os entrevistados nas escolas públicas, assim como os colaboradores da pesquisa do FNDE e das Seduc, são unânimes em dizer que não participam da formulação das ações integradas ao PDDE.

Em relação ao monitoramento, conforme o Entrevistado 8 da EE da região Noroeste, não existe uma relação do FNDE com a escola que se dê por meio do monitoramento. O entrevistado entende que os instrumentos de monitoramento do aspecto financeiro, como do aspecto pedagógico dos programas, acontecem no PDDE Interativo e por meio do Ideges (Alvarenga; Oliveira (2023b), Entrevistado 8 da EE da região Noroeste), argumento que corrobora as análises dos entrevistados do FNDE e das Seduc. Contudo, sob o enfoque da interpretação do ATB financeiro da EE da região Noroeste, a equipe pedagógica implementa as ações do PDDE Ações Integradas e a CE executa as ações financiadas pelo PDDE. Mas quem monitora a execução dos planos

elaborados pela escola são os coordenadores dos Programas e os agentes públicos da SRE, como ele afirma: “A SRE visita a escola para verificar o desenvolvimento das ações e dar o suporte naquilo que precisarmos; conversa com as coordenadoras do pedagógico e orientam como a escola deve funcionar” (Alvarenga; Oliveira (2023b), Entrevistado 10 da EE da região Noroeste).

6.1.2.3 As RIG provocadas pela governança do PDDE

Na gestão escolar, a governança como dispositivos indutores da coordenação nas RIG, além de inserir instituições federais como o MEC/FNDE por meio de suas competências materiais e de legislatura no regime de colaboração no sistema federal de educação, no entendimento do ex-diretor, atuando como ATB, Entrevistado 4 da EE da região do Alto Paranaíba, o “PDDE insere na gestão escolar os comerciantes como fornecedores da escola, ele insere os pais, os professores, os alunos, os ATB, os EEB, o pessoal da SRE, do FNDE, do MEC porque, para executar o recurso, a legislação define responsabilidades para cada um e vejo que aqui na escola todos participam”. Então, são vários atores que entram na escola e participam da gestão por meio da coordenação do PDDE, são várias pessoas que têm que agir para que o Programa seja executado. Segundo o entrevistado, “um dos objetivos do PDDE é fomentar o comércio local. Então, a partir desse fomento, dessa exigência, ele está integrando nossa relação com o setor privado, envolvendo a gestão escolar com o comércio da nossa região”. Mesmo com o cartão do PDDE, o entrevistado esclarece que continuam a priorizar o comércio local, pois, de acordo com a orientação do FNDE, da SRE, compras pela internet é a exceção, somente se a escola não encontrar o produto na localidade ou se a diferença do valor for muito significativa. Contudo, o entrevistado diz que continua a priorizar o comércio local como forma de fortalecer a comunidade local. Essa orientação, segundo o entrevistado, foi dada pelo FNDE em um webinar. O entrevistado argumenta:

são muitos agentes que participam da gestão da escola: os diretores, vice-diretores, governadores, supervisores, alunos, os pais, as ASB, as ATB, a nossa comunidade em torno da escola, o comércio que nos atendem, todos são agentes e atores do processo educacional. Os que mandam dinheiro são os nossos financiadores. O FNDE, através do governo federal, do governo estadual, a superintendência... é um trabalho de formiguinhas. Entendo assim. Todas juntas. Quando o FNDE ou MEC, não sei, tirou o Programa Mais Educação, fez muita falta na escola. Fez falta para a educação integral. A escola nem consegue mais ofertar a educação integral. Então, no final do processo da gestão, quando o Diretor define algo junto com o Colegiado é como

se todos estivessem ali junto com eles (Alvarenga; Oliveira (2023b), Entrevistado 4 da EE da região Alto Paranaíba).

Ainda de acordo com o Entrevistado 4 da EE da região do Alto Paranaíba, o PDDE Ações Integradas, da forma como está estruturado, leva os burocratas do MEC, do FNDE, da Seduc, comunidades escolar e local a participar da gestão democrática da escola, por meio de conversas por *e-mail*, webinar, grupos de WhatsApp, reuniões, conversas informais na escola e por meio de reuniões presenciais. Para o diretor da EE da região Noroeste, quem executa as ações financiadas pelo PDDE são as instituições integradas, como o FNDE, a CE, a escola e a SRE. “Eu acho que é um conjunto, o executar mesmo termina aqui, com o colegiado, gestor escolar e o ATB financeiro. Mas eu acho que é um conjunto: um repassa, que aí repassa para a escola, e a gente faz a execução” (Alvarenga; Oliveira (2023b), Entrevistado 8 da EE da região Noroeste).

6.1.2.4 As RIG induzidas pelo PDDE ao inserir a UEx na gestão escolar

Conforme o Diretor da EE da região Noroeste, a CE é um órgão que recebe recursos federais e estaduais, que gerencia esses recursos de forma democrática, investindo-os na unidade escolar a fim de atender as necessidades pedagógicas e administrativas da escola. Segundo o diretor, as decisões tomadas pela CE são sempre coletivas: “Eu, como presidente da CE, decido tudo de forma conjunta com a comunidade escolar. Antes de definir qualquer ação, eu converso bastante, colho opiniões e somente depois decido” (Alvarenga; Oliveira (2023b), Entrevistado 8 da EE da região Noroeste). O diretor da EE da região Alto Paranaíba, no momento da entrevista, quando a pesquisadora faz a pergunta que remete à CE como uma associação de direito privado sem fins lucrativos, argumenta e questiona: “Nós temos associação privada nessa escola? Não consigo definir e distinguir assim, como você fala. Não vejo CE como privada, porque ela é composta por nós mesmos. Então, eu não consigo vê-la como uma coisa isolada da escola e nem a vejo como privada” (Alvarenga; Oliveira (2023b), Entrevistado 1 da EE da região Alto Paranaíba). O diretor escolar, na intenção de defender a UEx, argumenta ainda: “Todos se preocupam com CE. Até a Inspetora da escola nos ajuda. Eu percebo que o financeiro é o coração da escola, a CE é o coração da escola. Se ela parar, eu não tenho condição de seguir, eu não saio do lugar” (Alvarenga; Oliveira (2023b), Entrevistado 1 da EE da região Alto Paranaíba). O diretor, Entrevistado 1 da EE do Alto Paranaíba, continua a relatar sobre o seu estranhamento ao ouvir que a CE é uma entidade do terceiro setor: “Eu não consigo enxergar a CE como uma coisa isolada da escola, sabe?

Não tenho essa ideia do privado numa instituição pública. O privado soa entrando, eu vejo uma parceria, entende?” (Alvarenga; Oliveira (2023b), Entrevistado 1 da EE da região Alto Paranaíba).

O Entrevistado 17 da EE do Vale do Jequitinhonha não consegue diferenciar UEx do Colegiado Escolar e nem a CE da unidade escolar. Ele desconhece completamente a composição da Caixa Escolar “conselho fiscal? Eu vou ser sincero, eu nem sei o que é isso. A função dele, não sei também” (Alvarenga; Oliveira (2023b), Entrevistado 17 da EE da região do Vale do Jequitinhonha). No dia a dia da escola, segundo o entrevistado, nem ele, nem a comunidade conseguem diferenciar o trabalho da CE do trabalho da escola, “para nós existe a escola [ele menciona o nome da escola]”.

Somente o Entrevistado 4 da EE da região do Alto Paranaíba descreve a UEx como de fato ela é: “A CE foi criada com um CNPJ; ela presta conta e responde como uma empresa. Porque nós seguimos todas as leis fiscais, ela se enquadra como uma empresa”. Em relação aos bens móveis adquiridos pela CE, o entrevistado revela que “a CE incorpora o patrimônio da escola, mas é só para a escola administrar, cuidar. Pois o bem é patrimoniado para a secretaria” (Alvarenga; Oliveira (2023b), Entrevistado 4 da EE da região Alto Paranaíba).

Ao fazer a pergunta da entrevista semiestruturada para o EEB da EE da região do Alto Paranaíba, ele mostra surpresa em relação à CE: “Uai, uma empresa!!!? É... então, eu, sinceramente, tenho pouca familiaridade com isso, o que vejo na prática da escola é que a CE é um facilitador [...] E aí eu acho que é uma forma de respaldar a escola, respaldar os seus gastos” (Alvarenga; Oliveira (2023b), Entrevistado 2 da EE da região Alto Paranaíba).

De acordo com o ex-vice-diretor da EE da região Noroeste, a CE tem a função de deliberar sobre as verbas, de executar, de deixar o financeiro da escola em ordem, de saber o que vai ser gasto. Segundo o entrevistado, a CE, como uma associação de direitos privados sem fins lucrativos, insere uma personalidade privada dentro da escola; contudo, ele revela: “A CE é uma empresa dentro da escola. Uma empresa necessária. Porque sem ela, sem ter um CNPJ, a escola não conseguiria receber nada”. Embora o entrevistado entenda que a UEx é uma associação de direito privado, que recebe recursos públicos para financiar a escola, ele aponta: “A CE é privada, mas ela é necessária. Nós compramos uma caixa de som mais potente para o PAF. E aí, essa caixa é da empresa ou é da escola? De quem que é essa caixa? Ela é do Estado, porque tudo que é comprado pela CE no final do ano, é passado para o patrimônio do estado, da SEE” (Alvarenga; Oliveira (2023b),

Entrevistado 9 da EE da região Noroeste). Portanto, embora alguns entrevistados desconheçam o papel da UEx e tenham dificuldade para diferenciá-la do papel desempenhado pelo Colegiado Escolar, é possível verificar na análise das entrevistas a defesa de uma gestão escolar democrática deliberativa e a existência da governança provocada pela UEx na gestão das escolas (Alvarenga; Oliveira (2023b), Entrevistado 10 EE da região Noroeste; Entrevistado 16 da EE da região Vale Jequitinhonha).

6.1.2.5 As RIG provocadas pelo PDDE na democratização da gestão escolar

O ex-vice-diretor da EE da região Noroeste entende que o colegiado escolar representa a comunidade escolar e participa de todos os processos da gestão escolar democrática da parte pedagógica, administrativa e financeira. Agora, quanto à execução e deliberação dos recursos financeiros, na prática é uma responsabilidade da CE. Segundo o entrevistado, “existe uma participação do governo federal, do governo estadual e da UEx na gestão da escola, mas é o diretor quem gerencia. Aí nós temos os demais órgãos, que é o colegiado escolar, a comissão de licitação; aí vem os especialistas, professores, até chegar no nosso cliente, que é o aluno, que é a comunidade escolar. Todos participam”. Para o entrevistado, “as ações integradas ao PDDE movimentam a escola, significa mais participação e mais recurso financeiro; aí movimenta o pedagógico e o financeiro da escola”. Conforme o entrevistado, “sem os recursos do PDDE, a escola teria mais dificuldades. Porque mesmo recebendo os recursos, mesmo com toda a gerência, a gente ainda tem as nossas dificuldades financeiras. Mas eu acredito que sem o PDDE, nós teríamos dificuldades em adquirir equipamentos e materiais, e assim fazer com que projetos atrativos aconteçam na escola” (Alvarenga; Oliveira (2023b), Entrevistado 9 da EE da região Noroeste).

Para o Entrevistado 9 da EE da região Noroeste, o PDDE provoca uma gestão democrática na escola, pois ele conduz o gestor ao diálogo com a comunidade, provocando mais escuta. “Como gestor tenho que parar e escutar o outro”, ele cita o Programa Família na Escola como exemplo que fortalece a gestão escolar democrática. Para o Entrevistado 9, os programas agregados ao PDDE funcionam para ampliar a participação da comunidade na gestão escolar. Ele cita, como exemplo, o Programa Família na Escola. Segundo o entrevistado, a participação da família na escola é muito cobrada por todos os professores da escola. Quando a escola teve oportunidade de aderir ao PAF, foi possível proporcionar momentos agradáveis e especiais para trazer a família à escola, como ele relata: “A gente conseguiu ter parcerias de profissionais que podiam

vir conversar com os pais para fazer um diálogo, com o dinheiro do programa alugamos um espaço especial para acolher os pais. Então, o programa nos ajudou no desafio de trazer os pais para a escola” (Alvarenga; Oliveira (2023b), Entrevistado 9 da EE da região Noroeste).

6.1.3 As RIG suscitadas pelo PDDE na gestão de escolas mineiras na perspectiva dos atores do Colegiado Escolar e das UEx

Na concepção dos membros da UEx da EE da região Central, a presença das instituições na gestão escolar democrática deliberativa acontece, sobretudo, através do serviço de inspeção constante na escola: “A inspetora está sempre aqui na escola, às vezes vem até três vezes na semana. Ela olha na gestão escolar os aspectos financeiros, pedagógico e de pessoal. Olha tudo no geral e auxilia na gestão” (Alvarenga; Oliveira (2023b), Grupo focal CE da EE da região Central).

O presidente da CE da EE da região Noroeste disse que entende a gestão escolar como deliberativa, pois mesmo representando a comunidade, sente-se parte da comunidade quando afirma: “somos representantes da comunidade pois nós fazemos as assembleias, as reuniões e mostramos todo o gasto financeiro”. Nas assembleias, o diretor disse que fala sobre os investimentos do governo federal e do estadual na educação. Também fala com a comunidade quando não há investimento. Segundo ele, a comunidade precisa saber que o diretor de escola trabalha com o recurso público e se os governos não transferem dinheiro para a escola, não tem como o diretor fazer nada. Ele ressalta: “Se eu não falo, a comunidade vai falar ‘o gestor não faz nada’. A escola trabalha só com dinheiro público”. No PDDE Interativo, a escola aderiu ao PDDE Brasil na escola. Com o recurso do Programa, a escola comprou material para laboratório de ciências. O diretor relatou que fez uma assembleia com a comunidade e mostrou todo o material adquirido para a comunidade, uma vez que, segundo ele, na cidade onde a escola está localizada nenhuma escola tem laboratório de ciências. “Então, fazemos uma divulgação ampla no grupo de WhatsApp, no Instagram, no Facebook para divulgar o avanço da nossa escola” (Alvarenga, 2023, Grupo Focal da CE da EE da região Noroeste). Outro membro do Colegiado Escolar disse que “a CE executa o recurso financeiro que vai financiar as ações da escola e o Conselho Fiscal junto com a CE é o que cuida e fiscaliza a execução do recurso”. Outro membro complementa: “eu visualizo a CE como uma segurança para a comunidade, para o gestor, porque é a partir dela que tudo relativo ao financeiro da escola é esclarecido e que tudo é comprovado, onde provamos como e com que gastamos o

dinheiro do PDDE”. Um professor argumenta “é muito bom para nós, como professores, saber que vai para uma escola que tem uma CE, que vai comprar o papel quando eu preciso, que tem um pincel, que tem a tinta. A CE é bastante transparente”. Um outro professor verbaliza sua percepção: “É bom saber também que eu estou em uma escola onde o aluno vai estudar e terá os recursos que o professor precisa para conduzir o estudante à aprendizagem. A Caixa e o Conselho cuidam disso aí para nós” (Alvarenga; Oliveira (2023b), Grupo Focal Colegiado Escolar e CE da EE da região Noroeste).

Na compreensão dos membros da CE da EE da região Noroeste, a associação não representa o setor privado dentro de uma entidade pública, administrando o recurso público porque tudo que a CE adquire de bem permanente, ela transfere para a secretaria. “Então, a CE é um órgão que capta recursos públicos e ao mesmo tempo transfere aquilo que adquire para o estado. E vejo que a União tem uma responsabilidade de uma porcentagem com a educação. Então, o FNDE investe dinheiro na CE através dos programas integradores no PDDE Interativo, Brasil na Escola e muitos outros”. Outro participante complementa “aqui tivemos o Mais Educação, o ProEMI, são todos programas integradores do PDDE. A partir daí o governo colocou nas contas da CE, que é privada, o dinheiro público. No entanto, nós sabemos que os recursos não são nossos, que é do Estado”. O membro da CE complementa argumentando que o dinheiro público recebido pela CE se torna de direito privado enquanto está na Caixa, mas torna-se público de novo porque é utilizado para o benefício do estudante. E porque depois a CE transfere os bens para a Secretaria. Apesar que a transferência é só no papel, porque eles permanecem em poder da escola para ser utilizado a favor dos alunos: “Nós somos pessoas públicas, que estamos inseridas dentro da escola pública. Vejo como uma integração mesmo de papéis, cada instituição desempenhando o seu papel dentro dos trâmites legais do governo para acertar as contas, os valores, as responsabilidades” (Alvarenga; Oliveira (2023b), Grupo Focal Colegiado e CE da EE da região Alto Paranaíba, Central, Norte, Noroeste e Vale do Jequitinhonha).

Ao questionar os membros do Conselho Escolar e da CE a respeito da relação da gestão escolar com o terceiro setor como um caminho para a privatização da escola pública, todos os vinte e cinco participantes responderam que “não” (Alvarenga; Oliveira (2023b), Grupo Focal Colegiado e CE da EE da região Alto Paranaíba, Central, Norte, Noroeste e Vale do Jequitinhonha, Conselho Escolar e CE de EM da região Central). Para os membros da CE da EE da região Noroeste, esta “é só um percurso de transferência de recurso, só um caminho. Não acredito que seja privatização, porque tem muitos anos que

o processo de gestão dos recursos financeiros é feito assim. Se fosse para privatizar, então já teria acontecido há muitos anos” (Alvarenga; Oliveira, 2023b). Para a CE da EE da região Noroeste, “a escola representa todos os entes subnacionais no território, tanto a União, como o estado” (Alvarenga; Oliveira, 2023b).

Na perspectiva dos membros do Colegiado Escolar da EE da região Noroeste, “aqui na escola todos participam dos projetos do PDDE, nas reuniões para decidir as prioridades. É tudo certinho, a gente acompanha, a gente tem a liberdade de dar palpites; aí, se a ideia for benéfica para a escola e para a comunidade, a gente adere”. Ao ser solicitado a citar uma política pública mais específica que mostrasse a configuração de seu relato, o agente público descreve: “Os itinerários formativos, ele é voltado para o ensino médio, para a implementação da nova base curricular. A escola conectada veio para ampliar os laboratórios, os laboratórios de informática, para garantir [que] aquela parte da tecnologia lá na BNCC acontecesse. Pelo menos é o que diz as legislações. Eu falo isso da parte do estudo que eu fiz, dos documentos oficiais desses programas”. Continua o relato: “Hoje nós temos o nosso laboratório de informática totalmente equipado. O programa do PDDE deu uma otimizada. Atualmente, temos cinquenta computadores. A questão da conectividade melhorou. É um tijolinho que está sendo colocado”. Outro membro do Colegiado acrescenta:

Eu, em relação à internet, não tenho que reclamar do governo. Eu reclamo dos provedores. O governo está dando total apoio para a internet na escola. O problema com a internet, não sei se é aqui o município, e a gente tem poucos fornecedores, e o que a gente tem não atende. Eles falam assim: “Tem que comprar o roteador de R\$ 1.200,00”. Você vai lá, pega o dinheiro, compra, coloca e a internet não funciona. Acho que é o sinal deles. Mas quanto à verba, eu não reclamo não. Atende. O PDDE veio como um recurso para suplementar.

Quanto à participação do FNDE, MEC, SRE na gestão da escola, outro membro responde: “Penso que este pessoal está aqui colaborando na gestão da escola junto com o colegiado, junto com a CE, junto com o gestor”. O suporte, a conversa ocorre por meio de webinars, que explica os detalhes sobre o PDDE, as orientações nas cartilhas que vêm mostrando o passo a passo, o *e-mail*, as reuniões remotas e presenciais. “Nós já tivemos até a formação presencial também com o grupo de professores do Colegiado. Então, eu acho que tudo, eles estão tentando auxiliar ao máximo, eu vejo dessa forma, temos uma gestão bem participativa” (Alvarenga; Oliveira (2023b), Grupo Focal Colegiado e CE da

EE da região Alto Paranaíba, Central, Norte, Noroeste e Vale do Jequitinhonha, Conselho Escolar e CE de EM da região Central).

6.2 Ressignificação da gestão escolar democrática suscitada pelas RIG

De acordo com os dados analisados, o PDDE, ao interconectar os burocratas do FNDE, MEC, das Seduc e as UEx na gestão escolar democrática, além dos profissionais da educação e da comunidade escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes como previsto no artigo 14 da LDB/1996, ressignifica a gestão escolar democrática (Alvarenga; Oliveira (2023b), Entrevistado 4 da SRE da região do Alto Paranaíba; Entrevistado 1 da SME região Central). Nesse sentido, as ações integradas ao PDDE, embora não sejam universais, mas formuladas para resolver problemas específicos de determinadas escolas, exercem um importante papel na integração da gestão escolar com as instituições de ensino. Pois quando a escola é convidada a aderir a determinado Programa disponível no PDDE Interativo é porque foi detectado que ela tem aquela necessidade diagnosticada pelo MEC. Assim, quando o diretor da escola faz a adesão às ações integradas ao PDDE, ele está aceitando em nome da comunidade escolar a assistência técnica do MEC e do FNDE; é como se toda a escola dissesse: “Eu quero estas políticas, estas são as que minha escola precisa para resolver os problemas” (Alvarenga; Oliveira (2023b), Entrevistado 1 do FNDE).

6.2.1 A resignificação da gestão escolar democrática suscitadas pelas RIG na perspectiva dos atores do FNDE e das Seduc

As ações agregadas, segundo o Entrevistado 3 do FNDE, alinham as políticas do MEC com as UEx, com as EEx, com o FNDE e com o TCU, sendo este último órgão de controle externo. Para o entrevistado, “todos estes atores estão envolvidos na gestão escolar. Mesmo com diversas nuances defeituosas, mas existe a inserção da potência destes órgãos no contexto micro e macro” (Alvarenga; Oliveira (2023b), Entrevistado 3 do FNDE). Ou seja, o PDDE se faz presente nos contextos micro, na localidade da escola, e macro, por meio de instituições estaduais e federais, como uma política de financiamento da educação. No contexto micro da localidade, têm-se as escolas representadas pelas UEx e no contexto macro, em especial, as Seduc definidas pelo FNDE como EEx.

Outro aspecto que coopera para que o PDDE ressignifique a gestão escolar é o fato de ele permitir ao gestor gerenciar o recurso financeiro, que é transferido diretamente

para as contas bancárias da CE. Inclusive, de acordo com o Entrevistado 5 da SEEMG, “o PDDE é a única fonte que a escola pública recebe em muitos estados e municípios”. Essa análise é corroborada pelo Entrevistado 7 da SME da região Norte, quando relata que “o PDDE é o único recurso financeiro que as nossas escolas municipais da região recebem, o único que o diretor pode administrar” (Alvarenga; Oliveira, 2023b). Ainda segundo o Entrevistado 7, “com o PDDE a escola tem a liberdade de aplicar até 100% do recurso para capital ou dividir entre custeio e capital”. A escola pode fazer um gasto diferenciado, pois o PDDE é uma suplementação. Observa-se que nas escolas municipais o PDDE é o único recurso financeiro administrado pelo gestor escolar, ou seja, ele suplementa os recursos da educação no geral, mas para a unidade escolar ele se constitui como o único recurso, não há o que complementar. Porém, nas escolas estaduais, o PDDE mantém o seu caráter complementar também nas unidades escolares, como relata o Entrevistado 7 da SEEMG: “Minas Gerais, a depender da macroeconomia, vai ter maior ou menor riqueza no orçamento para descentralizar recursos para as escolas; porém, o PDDE tem uma certa continuidade” (Alvarenga; Oliveira (2023b), Entrevistado 7 da SEEMG). Segundo o entrevistado, o PDDE, há 28 anos, ininterruptamente, garante o recurso para a escola pública mineira custear os pequenos reparos e garantir minimamente a manutenção da escola. Se ela não receber recurso diretamente do estado, o recurso da União por meio do PDDE é garantido (Alvarenga; Oliveira (2023b), Entrevistado 7 da SEEMG).

Quanto à ressignificação da participação provocada pelo PDDE na gestão escolar, para o Entrevistado 5 da SEEMG, “ela pode ser real ou fictícia, vai depender do gestor escolar”. Segundo este entrevistado, em Minas Gerais a CE das escolas estaduais tem sobrecarga de recursos. O diretor tem dificuldade de administrar a quantidade de recursos descentralizado, pois a CE gerencia os recursos do PDDE, do Programa de Manutenção e Custeio do Estado, recursos para construção e reforma da infraestrutura. Todavia, o planejamento financeiro na escola é pouco trabalhado; às vezes, o gestor pede para a SEEMG parar de transferir recursos, pois executar recurso público dá trabalho, exige prestação de contas detalhada, cotação de preços, licitação, dentre outros aspectos (Alvarenga; Oliveira (2023b), Entrevistado 5 da SEEMG). Portanto, o Entrevistado 5 da SEEMG compreende que “a democracia é uma tendência. Vai depender do gestor... ele vai questionar: ‘a escola pode comprar isso?’ Pode, desde que não afete as despesas de rotina e prejudique o funcionamento da escola”. Segundo esse entrevistado, “o PDDE nas escolas estaduais mineiras tem um aspecto qualitativo, pois a escola já recebe o Programa

de Manutenção e Custeio do Estado - o PDDE garante uma qualidade maior na educação das escolas estaduais” (Alvarenga; Oliveira (2023b), Entrevistado 5 da SEEMG).

O PDDE, na percepção do Entrevistado 10 da ser região Central, reconfigura a gestão escolar democrática, pois o PDDE envolve os burocratas da SRE diretamente com as escolas: “Toda a SRE tem os olhos voltados para a escola, para o financeiro da escola, para que a execução do recurso financeiro seja efetivo e contribua para o processo ensino-aprendizagem” (Alvarenga; Oliveira (2023b), Entrevistado 10 da SRE região Central). O Entrevistado 8 da SRE região Central aponta que a própria sistematização do PDDE contribui para ressignificar a gestão democrática da escola, pois todo o processo tem que ter publicidade e exige-se a participação do Colegiado Escolar para deliberar sobre a execução do recurso e para aprovar os gastos na prestação de contas. O entrevistado considera que tudo pode ser aprimorado e modernizado, mas que atualmente a própria sistematização do PDDE condiciona o uso dos recursos a uma gestão escolar democrática, com maior participação e deliberação (Alvarenga; Oliveira (2023b), Entrevistado 8 da SRE região Central). Ainda de acordo com esse entrevistado, as conexões entre os órgãos estaduais e federais, burocratas do governo estadual e federal sobre a gestão escolar, ressignificam a gestão democrática da escola, uma vez que o FNDE utiliza da tecnologia para conectar as escolas aos Webinários, *lives* realizadas pelo FNDE para as UEx das escolas de todo o Brasil. “A tecnologia é como se fosse os braços e as pernas do FNDE para alcançar todas as escolas brasileiras. Isso é um processo complexo, mas com a expansão da cultura tecnológica e a popularização do acesso, a tecnologia vem integrando as instituições e os burocratas na gestão escolar. ‘Eu me sinto como um braço do Estado na gestão escolar’” (Alvarenga; Oliveira (2023b), Entrevistado 8 da SRE região Central).

O Entrevistado 27 da SRE da região do Vale do Jequitinhonha é enfático em dizer que o PDDE Ações Agregadas ressignifica os processos de participação e de deliberação da gestão democrática da escola, porque os programas integrados ao PDDE são formulados para ampliar a gestão escolar democrática para uma maior deliberação. Assim, as decisões relativas à execução do PDDE são coletivas, é uma “decisão direcionada para todos e não para as individualidades. O que é decidido é decidido pela maioria”. Segundo ele, isto é democracia, é deliberação (Alvarenga; Oliveira (2023b), Entrevistado 27 da SRE da região do Vale do Jequitinhonha). Assim como o Entrevistado 27, o Entrevistado 28 da SRE da região do Vale do Jequitinhonha entende que o PDDE com suas ações agregadas ressignifica os processos de participação e de deliberação da gestão democrática da escola – quanto mais atores estão envolvidos nos processos da

gestão escolar, participando da elaboração dos planos, quanto mais diretrizes e políticas públicas são pensadas coletivamente, mais atores participam da gestão escolar e exemplificam como isto acontece na prática da gestão escolar. De acordo com o Entrevistado 28, toda a negociação, todo compartilhamento de ideia entre os burocratas das instituições educacionais com os gestores escolares modificam o formato de deliberação, porque à medida que cada um orienta, seja um analista, seja um inspetor, seja um analista da prestação de contas, contribui para a aprimoração da capacidade de o gestor negociar e dialogar com a comunidade escolar: “Nós da ser, ao orientar o diretor, queremos que ele discuta lá na sua escola com o colegiado, com os seus atores” (Alvarenga; Oliveira (2023b), Entrevistado 28 da SRE da região do Vale do Jequitinhonha). Por fim, o Entrevistado 28 aponta a existência de uma rede que articula a gestão escolar deliberativa: “existe uma rede que envolve a União, a SEE, a SRE e escola. Não trabalhamos sem essa rede hoje. O número de programas, de planos, de recursos é alto, é vultoso hoje em dia. [E conclui] Nós trabalhamos em rede” (Alvarenga; Oliveira (2023b), Entrevistado 28 da SRE da região do Vale do Jequitinhonha). É necessária uma rede interconectada pela internet, segundo o entrevistado, pois as mídias favorecem a comunicação entre a rede e conduz a escola a executar o PDDE de forma transparente, participativa e dialogada.

A ideia de que o PDDE ressignifica a gestão escolar democrática para uma gestão em rede, como argumenta o Entrevistado 28, é confirmada pelo Entrevistado 5 da SRE da região do Alto Paranaíba. Ele afirma: “Se sai uma ação nova, o FNDE passa para a SEE, a SEE passa para a Dire, aí nós temos que trabalhar com as escolas. **Então estamos todo mundo aqui na mesa como uma rede. Uma rede.** Se uma ponta falhar, o resto todo desanda” (Alvarenga; Oliveira (2023b), Entrevistado 5 da SRE da região do Alto Paranaíba, grifo nosso).

6.2.1.1 A ressignificação da gestão escolar provada pela indução de políticas públicas pelo PDDE

Uma das consequências da interconexão do FNDE em rede com escolas suscitada pelo PDDE é a indução das políticas públicas formuladas pelo MEC e implementadas nas escolas por meio do planejamento estratégico no PDDE Interativo e do plano de ações financiáveis pelo PDDE. Nesta subseção é possível compreender que o PDDE Ações Integradas cria oportunidade para a União induzir o planejamento da política pública educacional dos entes subnacionais através da relação direta com as escolas. Assim, na

perspectiva dos entrevistados, isso ressignifica a gestão escolar. Além disso, aponta que a indução de políticas públicas provocadas pelo PDDE na escola ocorre por meio da participação do FNDE na gestão das escolas públicas pesquisadas e como as Seduc, FNDE e MEC circulam com ideias e propostas envolvidas no processo de construção de decisões políticas das escolas públicas.

A pesquisa realizada, portanto, aponta que o MEC, por meio do PDDE Ações Integradas, induz as escolas públicas a planejarem o ensino a partir das políticas públicas financiadas pelo PDDE. Este, ao financiar os programas formulados pelo MEC, encerra em si o papel de induzir a implementação de políticas públicas *top down* em todos os entes subnacionais, pois as Seduc, ao assinarem os termos de adesão, e as escolas públicas, ao aderirem aos programas no PDDE Interativo, se comprometem com a implementação dos programas do MEC.

O Quadro 24 mostra a visão dos entrevistados sobre a capacidade de indução das políticas públicas do PDDE em todo o território nacional com sua relação direta com as escolas. Com base na pesquisa, os três burocratas do FNDE, os cinco entrevistados da SEEMG, trinta e um dos trinta e três dos servidores das ser e seis dos sete funcionários das SME entendem que o PDDE induz as políticas públicas formuladas pelo MEC no território dos entes federados através de sua interconexão direta com as escolas.

Quadro 24 - Percepção dos entrevistados sobre a indução de políticas públicas nas escolas

Instituição	Nº de entrevistados	Respostas	
		Sim	Não
FNDE	3	3	0
SEEMG	5	5	0
SRE Região Alto Paranaíba	5	5	0
SRE Região Central	6	6	0
SRE Região Noroeste	5	5	0
SRE Região Norte	9	9	0
SRE Região Vale do Jequitinhonha	6	5	1
SME Região Central	4	3	1
SME Região Norte	3	3	0

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados da pesquisa de Alvarenga e Oliveira (2023b).

Mesmo considerando que “o PDDE só responde por 2% do financiamento da educação [...], o Programa faz parte do financiamento da educação como um dos programas que permite a indução do planejamento do PPP da escola” (Alvarenga; Oliveira (2023b), Entrevistado 2 do FNDE). De acordo com este entrevistado, o PDDE tem o papel de induzir as ações integradas por meio da transferência de dinheiro direto

para a escola. Nesse processo, é nítida a indução de modelos de políticas na gestão escolar. Ao analisar a interconexão do FNDE com as escolas, é perceptível que o recurso público federal através do PDDE é um indutor de relações entre os setores da gestão escolar e da escola com as demais instituições da educação – MEC, FNDE e Seduc. O PDDE tem como objetivo garantir uma gestão escolar democrática, que haja participação e deliberação; contudo, se os gestores escolares não permitirem a negociação na prática da gestão, haverá uma gestão escolar distorcida, apesar de com a garantia de um protagonismo social provocado pela obrigatoriedade legal de participação contida nas normativas do PDDE, e/ou no mínimo haverá a participação distorcida caracterizada como controle social (Alvarenga; Oliveira (2023b), Entrevistado 3 do FNDE).

O Entrevistado 4 da SEEMG não entende as ações financiadas pelo PDDE como uma oportunidade de a União induzir o planejamento da política pública educacional dos entes subnacionais através da relação direta com as escolas. Para ele, isso é uma forma de colaboração (Alvarenga; Oliveira (2023b), Entrevistado 4 da SEEMG). Contrário ao Entrevistado 4 da SEEMG, o Entrevistado 2 da SEEMG argumenta que as ações integradas ao PDDE, coordenadas pelo MEC, não somente induzem a gestão escolar a modificar o seu PPP para atender as políticas públicas pensadas pelo MEC como também modifica a gestão educacional do próprio ente federado. Segundo ele, o PDDE Ações Integradas interfere na gestão da escola quando o MEC faz a análise do diagnóstico de um indicador da escola e manda um pacote fechado de um programa para ser executado em determinada escola, sem que isso tenha sido definido pela comunidade escolar no seu PPP. Então, tanto a SEE, como a SRE, o MEC e o FNDE, todas as instâncias irão interferir na gestão escolar (Alvarenga; Oliveira (2023b), Entrevistado 2 da SEEMG). Porém, o Entrevistado 1 da SME região Central entende que o MEC/FNDE dá um norte, orienta as escolas, mas não induz as políticas. Na sua visão, as políticas do MEC não são engessadas; a escola pode ressignificá-las. O gestor pode não desejar o Programa Família na Escola, mas a escola é democrática; então, ele tem que aderir e desenvolver as ações. O entrevistado conclui: “Vejo que assim o PDDE contribui com a gestão democrática da escola; cada instituição executa o seu papel no PDDE” (Alvarenga; Oliveira (2023b), Entrevistado 1 da SME da região Central).

O Entrevistado 7 da SME da região Norte disse que “MEC e FNDE não participam diretamente da gestão escolar, mas indiretamente quando forçam o diretor escolar a fazer uma gestão democrática. O PDDE induz o caminho: ‘O caminho é este... é isso que você deve fazer’” (Alvarenga; Oliveira (2023b), Entrevistado 7 da SME da região Norte). O

Entrevistado 5 da SME da região Norte, também, entende que o MEC induz as suas políticas macro, do campo nacional, para as escolas em todo o território nacional. Porém, os programas do MEC integrados ao PDDE são poucos. Assim, “mesmo que a SME discorde do MEC, ela faz a adesão aos Programas, porque os recursos são escassos... dizemos sempre sim. Se tivéssemos mais recursos disponíveis para educação, poderíamos dizer não a muitos programas, porque, às vezes, as propostas do MEC não estão alinhadas com a rede” (Alvarenga; Oliveira (2023b), Entrevistado 5 da SME da região Norte). Portanto, a escassez de recursos financeiros específicos para a escola leva o PDDE a induzir a implementação das políticas públicas formuladas pelo MEC na gestão dos entes subnacionais e das escolas públicas.

Segundo o Entrevistado 26 da SRE da região do Vale do Jequitinhonha, a indução do MEC no planejamento da política pública educacional dos estados por meio das ações integradas ao PDDE com a relação direta com as escolas “é muito nítida, muito forte. Porque é uma política de fomento, de financiamento propriamente” (Alvarenga; Oliveira (2023b), Entrevistado 26 da SRE da região do Vale do Jequitinhonha). No entanto, segundo esse burocrata, isso precisa ser problematizado, ter um aprofundamento maior de discussão. Ele argumenta com “a velha pergunta: qual o percentual da arrecadação do PIB nacional que deve ser investido na educação? Como o investimento do governo federal pode influenciar na educação básica que está sob a responsabilidade mais direta dos estados e municípios?”. Ele acrescenta ainda que “o MEC e o FNDE funcionam como suporte para complementaridade dos recursos, porque o recurso estadual e municipal não é suficiente para o financiamento da política educacional. É preciso aprofundar mais nessa política de transferência direta de recursos para as escolas” (Alvarenga; Oliveira (2023b), Entrevistado 26 da SRE região do Vale do Jequitinhonha).

O Entrevistado 27 da SRE da região do Vale do Jequitinhonha explica claramente o processo pelo qual o MEC induz as escolas públicas a implementarem as políticas públicas na gestão escolar por meio do PDDE Ações Agregadas. No seu argumento, ele chega, inclusive, a esclarecer sobre o que entende por indução: “a palavra induzir é porque ele [o PDDE Ações Integradas] já traz o negócio preestabelecido”. Os programas do PDDE são desenhados pelo MEC e a escola tem que aderir. É como se o MEC dissesse: “Eu tenho esse programa, esse dinheiro, mas para você ter direito [você tem que aderir ao Programa X], e se você não seguir o passo a passo que está determinado naquela ação integrada, você não receberá o recurso”. Para a escola receber o PDDE Ações Integradas, o gestor tem que seguir os trâmites, os tutoriais, os guias do MEC. O entrevistado conclui:

“Não é a escola dizer simplesmente eu quero, eu preciso, eu tenho a necessidade, me manda esse recurso. Não. A escola tem que seguir a cartilha do MEC à risca para receber o recurso” (Alvarenga; Oliveira (2023b), Entrevistado 27 da SRE da região do Vale do Jequitinhonha).

Diferentemente do Entrevistado 27, na opinião do Entrevistado 28 da SRE da região do Vale do Jequitinhonha, as ações integradas do PDDE não são uma forma de o MEC induzir as políticas públicas na gestão escolar, mas uma forma de a União financiar o currículo nacional discutido e pensado através do PNE, discutido através dos fóruns de professores. “Eu consigo enxergar uma articulação e não uma indução” (Alvarenga e Oliveira (2023b), Entrevistado 28 da SRE da região do Vale do Jequitinhonha). Portanto, vê-se que as opiniões dos entrevistados divergem sobre esse assunto. Contudo, claramente, percebe-se por meio dos argumentos dos entrevistados que há uma forte indução das ações integradas ao PDDE para implementação dos Programas do MEC na gestão das escolas públicas mineiras. Como indica o Entrevistado 15 da SRE da região Noroeste, todas as políticas públicas que chegam à escola por meio do PDDE Ações Integradas são motivadas pelos planos decenais. Então, o plano decenal é o plano geral, e, a partir dele, a União vai ramificando as ações junto às escolas. Então, para esse entrevistado, o PDDE Ações Integradas traz muitas propostas, muitas situações pactuadas no plano decenal. O entrevistado ousa argumentar que as ações agregadas do PDDE hoje é o carro-chefe do PNE em qualquer prefeitura, qualquer estado, em toda a federação. O entrevistado acredita que todos os programas agregados vêm com esse foco, ou seja, é uma política pública empregada direto na escola, com decisões regionalizadas e focalizadas de acordo com a comunidade escolar. “Ou seja, eu tenho uma região onde o aluno é muito carente, vive em situação de risco. O recurso chega para a educação integral, então ele já chega com a política de estado associada à realidade daquele local” (Alvarenga; Oliveira (2023b), Entrevistado 15 da SRE da região Noroeste).

6.2.1.2 A resignificação da gestão escolar provocada pela democracia deliberativa

Para o Entrevistado 1 do FNDE, o FNDE tem participação na gestão democrática da escola pública brasileira: “o FNDE está na gestão da escola, por isso os guias têm uma linguagem acessível. Não é só repassar dinheiro, mas estamos junto com as escolas. O FNDE por meio do PDDE chega às escolas. O PDDE é importante, tem peso para o financiamento das escolas” (Alvarenga; Oliveira (2023b), Entrevistado 1 do FNDE). O Entrevistado 2 do FNDE corrobora a opinião do Entrevistado 1 quando discorre que “o

FNDE contribui com as políticas públicas para a gestão democrática. Quando o FNDE envia um comunicado para a escola e há mudanças na base de dados, nós percebemos que o PDDE contribuiu para melhorar a gestão da escola” (Alvarenga; Oliveira (2023b), Entrevistado 2 do FNDE). Contudo, o Entrevistado 2 defende a criação do Sistema Nacional de Educação (SNE) para que a educação no Brasil se consolide. As redes são separadas e autônomas entre si, o que torna um desafio para a qualidade da educação no âmbito de todo o território brasileiro. O FNDE faz a transferência de recursos diretamente para as escolas de forma excelente, mas a comunicação não é fácil. As escolas e Seduc atualizam os seus dados anualmente no PDDEWeb. Nesse cadastro, a escola informa o *e-mail*. A comunicação do FNDE com as escolas é feita, sobretudo, a partir da base de dados, não é uma comunicação direta. A forma de o FNDE saber se houve uso dos recursos transferidos é por meio da prestação de contas na base de dados do SiGPC. Quanto à interação com as escolas, o FNDE faz por meio de reuniões com as Seduc dos 26 estados e DF e com as próprias escolas, reuniões por meio do webinar e Teams. Antes de cada webinar, o FNDE diagnostica as necessidades das escolas por meio de perguntas e respostas. Atualmente, o diálogo do FNDE com as Seduc tem se estabelecido mais efetivamente por meio do Cecampe. Em 2023, o FNDE tinha uma equipe composta por seis pessoas, o que torna a comunicação um desafio. O telefone 0800, *e-mail* e comunicados são formas de comunicação. As ligações das escolas funcionam como termômetro para que o FNDE perceba como está o entendimento de determinada política. Quanto ao PDDE Básico, ele está consolidado; as escolas não têm muitas dúvidas. Já as Ações Integradas geram muitas dúvidas (Alvarenga; Oliveira (2023b), Entrevistado 2 do FNDE).

O Entrevistado 4 da SEEMG discorda em relação aos colaboradores do FNDE quando diz: “Para mim, o PDDE não amplia a gestão democrática na escola; ele ratifica, auxilia as ações democráticas que já existem na gestão das escolas mineiras”. Porém, para este mesmo entrevistado, “a gestão da escola é deliberativa, pois o FNDE participa da gestão por meio de webinar”, e deixa claro: “a gestão da escola é de responsabilidade direta do diretor escolar. A SEEMG orienta, a SRE está cem por cento conectada com as escolas, mesmo assim a gestão escolar é da escola” (Alvarenga; Oliveira (2023b), Entrevistado 4 da SEEMG).

Com base no Entrevistado 3 da SEEMG, quando o Colegiado Escolar aprova as ações que são induzidas pelo MEC na gestão escolar, há um diálogo entre a escola, o MEC e o FNDE – portanto, acontece a participação dessas instâncias na gestão escolar.

Se o Colegiado Escolar age dessa forma, não há necessidade de perguntar e nem esperar orientação da SEE. A autonomia da escola no PDDE se dá por meio do Colegiado Escolar. O gestor escolar discute com a escola suas necessidades. O diálogo da SRE com a escola é ‘pequenos reparos para o pedagógico?’. A SRE delibera a partir da decisão do Colegiado Escolar. A SEE tem o cuidado de não impor para a escola – aí ela tem cuidado com a escrita. O caderno orientador do MEC define os itens, mas a escola pode pensar além disso – aí a importância do diálogo. Há um respeito com a escola. Às vezes, a SEE e a SRE delimitam para que todo o recurso não vire tinta para pintar parede, mas tem que entender e não interferir, pois a autonomia pedagógica passa pela autonomia financeira. Quando a escola tem autonomia pedagógica, ela faz um trabalho maravilhoso; claro que a escola faz tudo isso dentro dos objetivos dos programas do MEC (Alvarenga; Oliveira (2023b), Entrevistado 3 da SEEMG).

Portanto, mesmo com a deliberação de burocratas do FNDE, do MEC e das Seduc provocada pelo PDDE na gestão escolar, pelo que foi identificado na pesquisa a decisão cabe aos órgãos colegiados e aos gestores escolares que representam a comunidade escolar e as UEx. Como aponta o Entrevistado 1 da SME da região Central, o PDDE dá certa autonomia ao gestor, “como se dissesse: ‘Olha, pega este dinheiro e investe em um parquinho para a comunidade escolar’. Isso pode. É um dinheiro mais livre para isto”. Ainda de acordo com o entrevistado, “a interconexão induzida pelo PDDE na gestão escolar com o MEC/FNDE e SME revela a democracia deliberativa como uma grande saída – pois quando há mais pessoas participando com maior proatividade, quando damos mais poder de fala, de decisões... haverá maior diálogo” (Alvarenga; Oliveira (2023b), Entrevistado 1 da SME região Central).

Considerando que o PDDE provoca maior deliberação na gestão escolar, este parágrafo apresenta os procedimentos utilizados pelos órgãos externos à gestão escolar para garantir o diálogo e a interconexão. Nesse sentido, o Entrevistado 7 da SME região Norte aborda e relata que “o FNDE e o MEC participam da gestão por meio de boletins, fóruns, *lives*. Eles mandam tudo para a escola. O material do FNDE chega pelo *e-mail*. Todo ano a escola atualiza o *e-mail* no cadastro do PDDEWeb. As ideias do FNDE circulam por meio eletrônico, internet, Instagram do FNDE” (Alvarenga; Oliveira (2023b), Entrevistado 7 da SME região Norte).

A SME da região Central, segundo o Entrevistado 1, participa da gestão das escolas da rede por meio do diálogo. A autonomia do gestor é relativa, pois suas decisões são pautadas no limite das leis do MEC/FNDE, da SEE e SME e da própria escola, o

regimento. O gestor deve ficar atento às orientações da SME, pois o órgão é mediador da gestão escolar e está sempre redirecionando.

A SME delibera na escola. A escola tem autonomia, mas segue o norte da SME. As ações e orientações da SME repercutem e impactam na decisão do gestor. A SME faz a leitura daquilo que precisa melhorar na escola, daquilo que precisa de mais atenção. Quando [um técnico da SME] dá sugestão e orienta a escola, ela deve seguir, pois a SME pega as diretrizes do MEC, estuda e norteia a escola sem cercear a sua autonomia (Alvarenga; Oliveira (2023b), Entrevistado 7 da SME região Norte).

Conforme o Entrevistado 31 da SRE da região do Vale do Jequitinhonha, apesar de eles, como técnicos da SRE, se esforçarem para direcionar, orientar as escolas no planejamento e execução do PDDE, não é uma tarefa fácil manter uma interlocução com a escola. Para explicar essa problemática, ele exemplifica: “O PDDE Acessibilidade, tem anos que as escolas vêm reprogramando este recurso. O diretor não sabe como executar. É difícil dizermos para ele ‘Gasta este recurso’... a escola não vai gastar porque não confia nos técnicos da SRE, se sentem inseguras pois não somos do FNDE” (Alvarenga; Oliveira (2023b), Entrevistado 31 da SRE da região do Vale do Jequitinhonha). Da mesma forma como argumentaram outros entrevistados, para o Entrevistado 31 as escolas conseguem executar tranquilamente o PDDE Básico, com este não há nenhuma dificuldade para a execução. O problema se constitui com o PDDE Ações Integradas, em que os programas são bem direcionados. O entrevistado arrisca provocar que o FNDE deveria encaminhar todo o recurso do PDDE Ações Integradas no mesmo formato do PDDE Básico para que as próprias escolas elaborassem seus planos de acordo com seu PPP e, assim, teriam mais liberdade para executar os recursos e receberiam um montante maior de recursos para fomento da sua proposta pedagógica.

Para o Entrevistado 28 da SRE da região do Vale do Jequitinhonha, a SRE e o FNDE participam da democracia deliberativa na gestão escolar no nível normativo e orientador, usando as tecnologias da informação e as condições de trabalho dos analistas educacionais e dos inspetores. Na gestão escolar, segundo ele, há participação do analista ponto focal da SEEMG, que orienta a ser, que, por sua vez, orienta a escola. Todos participam, não com o objetivo de limitar a gestão democrática, pois “existe a articulação de informações. Precisamos melhorar a nível de rede, nós participamos em rede com as parceiras do MEC, da SEE, da SRE” (Alvarenga; Oliveira (2023b), Entrevistado 28 da SRE da região do Vale do Jequitinhonha). Do mesmo modo, o Entrevistado 30 da SRE

da região do Vale do Jequitinhonha entende que há participação do FNDE, MEC, SEE e SRE na gestão escolar. Isto ocorre nos momentos de orientação, de conversas com o diretor e ao ajudá-lo na definição dos itens dos planos financiáveis no PDDE Interativo. Nesse sentido, ele relata: “[...] a gente tem a impressão de estar dentro da escola, trabalhando com o diretor e com a equipe para formar aqueles projetos. Então, você está trabalhando com a escola, fazendo com que ela entenda que ela tem que trabalhar um projeto, que ela vai chamar esses alunos, que ela vai dar esse movimento na escola” (Alvarenga; Oliveira (2023b), Entrevistado 30 da SRE da região do Vale do Jequitinhonha).

O FNDE participa da gestão escolar por meio da SRE que intermedeia a relação entre MEC/FNDE com a escola. De acordo com o Entrevistado 13 da SRE da região Noroeste, os burocratas das SRE analisam o que foi proposto pela escola e orientam no sentido de qualificar o atendimento das necessidades da comunidade escolar (Alvarenga; Oliveira (2023b), Entrevistado 13 da SRE região Noroeste). Na análise do Entrevistado 15 da SRE da região Noroeste, a deliberação na gestão escolar ocorre com base nas comunicações, nos acompanhamentos realizados pela SRE. Na sua percepção, as comunicações atualmente a respeito do PDDE, quase se esgotam pela orientação que o MEC/FNDE passa para as escolas por meio de resoluções, boletins informativos, que segundo sua ótica são alinhadas aos planos decenais do Estado. Então, segundo o entrevistado, o diretor busca diálogo com a SRE quando fala: ‘Olha, tem uma verba aqui para gastar com o projeto tal, o que você sugere para a gente?’ Então a gente faz sugestões, troca ideia, assim, ‘Ah, você já conversou com o seu colegiado?’. Ou seja, há uma deliberação de ideias e propostas que a gente da SRE e FNDE leva para a decisão coletiva” (Alvarenga; Oliveira (2023b), Entrevistado 15 da SRE da região Noroeste).

Segundo o Entrevistado 1 da SRE da região do Alto Paranaíba, o FNDE, o MEC e a SEE têm muita participação na gestão democrática da escola estadual. Como ele relata, “na verdade, tudo o que a escola faz envolve todas as entidades do FNDE, a Superintendência que é o eixo principal. Tudo que é preciso, o diretor recorre aqui; é nós aqui que vamos orientá-lo. Nós temos uma ligação muito grande com a escola” (Alvarenga; Oliveira (2023b), Entrevistado 1 da SRE da região Alto Paranaíba). Assim como os entrevistados anteriores, o Entrevistado 3 da SRE do Alto Paranaíba se vê na gestão da escola por meio da orientação que ele faz às escolas no desempenho do seu papel de ANE:

Às vezes, a gente vê o resultado do nosso trabalho lá dentro, como muitas vezes também não vê. Daí é onde eu falo: depende muito da abertura também dessa gestão. Tem escolas que eu chego e me sinto em casa, sabe? Eu já chego e tem todo aquele acolhimento, muita coisa para mostrar. A gente convida, eles querem participar junto com a gente, as reuniões. ‘Nossa, que bom! Você me deu tal dica.’ Isso a gente faz muito pelo WhatsApp, chega uma coisa, ‘Gente, olha isso assim, chegou e tal’. A gente tem os grupos de comunicação: ‘Gente, o que está acontecendo?’ ‘Eu estou com dificuldade para fazer isso assim.’ ‘Esse projeto eu estou com essa e essa dificuldade.’ A gente tem grupos para tudo, praticamente para todos os projetos da Secretaria. Tem os grupos de especialistas que a gente faz trocas também, e aí alguém posta uma foto: ‘Eu fiz esse trabalho aqui, foi muito bom.’ ‘Eu tenho essa atividade’. [...] Então tem esse intercâmbio de ideias, é tudo. É claro que a gente vive num sistema, e o sistema em si é uma engrenagem, e não tem muito como fugir disso aí, mas eu já sinto a Secretaria um pouco mais maleável, dialoga mais, sabe? (Alvarenga; Oliveira (2023b), Entrevistado 3 da SRE do Alto Paranaíba).

Como pode ser detectado na depoimento acima, há participação e deliberação muito próximas pela Seduc na gestão escolar. Há um constante diálogo e conversações por meio das mídias e redes sociais, visitas *in loco*, o que nos mostra uma constante circulação de ideias e propostas que interferem na gestão escolar ressignificando a proposta de participação posta na LDB/1996. Como aponta o Entrevistado 3 da SRE do Alto Paranaíba, a circulação das ideias e propostas na interconexão da SRE com as escolas ocorre por meio da tecnologia da informação. O PDDE, ao descentralizar recursos para programas específicos, contribui para que a escola mantenha um diálogo contínuo com os ANE da SRE na busca de orientações, dicas e trocas de ideias. Segundo o ANE entrevistado, a SRE faz contato com as escolas por meio de diversas ferramentas: “fazemos reunião no Google Meet, visita *in loco*, ou às vezes a gente está com dificuldade de ir até a escola, [...] a gente faz um formulário no Google Forms, [...] muitas vezes a gente compartilha e troca informações no Drive, a escola pode ter acesso, a Secretaria pode ter acesso. Nossa comunicação se dá de diversas maneiras” (Alvarenga; Oliveira (2023b), Entrevistado 3 da SRE do Alto Paranaíba). Para o Entrevistado 20 da SRE da região Norte, analista que acompanha a implementação dos programas do MEC financiados pelo PDDE nas escolas, a circulação das propostas do MEC para as escolas envolve a construção de decisões de políticas públicas nas unidades escolares por meio das ações integradas, quando os burocratas da SRE orientam as escolas na elaboração dos seus planos e definição dos itens a serem adquiridos com os recursos do PDDE – há uma construção coletiva e de decisões proporcionada pelo PDDE (Alvarenga; Oliveira (2023b), Entrevistado 20 da SRE da região Norte).

6.2.2 A ressignificação da gestão escolar democrática suscitadas pelas RIG na perspectiva dos atores escolares

Para o diretor da EE da região Noroeste, ao interconectar a gestão escolar com o FNDE, com o MEC e Seduc, o PDDE redesenha a gestão escolar, pois esta deixa de ter apenas a participação da comunidade escolar representada pelo Colegiado Escolar e passa a ter a presença constante de agentes dessas instituições na escola por meio de diversos tipos de conectividade. Além disso, o PDDE fortalece a CE, pois aumenta os recursos depositados na conta da associação. Esse aspecto, segundo o diretor, leva a escola a buscar decisões mais colegiadas. Ele explica que as decisões tomadas pela CE são sempre coletivas: “Eu, como presidente da CE, decido de forma conjunta. Antes de definir qualquer ação, eu converso bastante, colho opiniões e somente depois decido”. A fim de obter as opiniões da comunidade escolar, o diretor diz que faz reuniões; conversa individualmente com os profissionais no dia a dia pelos corredores da escola; conversa de forma mais coletiva com os docentes na sala dos professores; conversa de forma individual com os coordenadores pedagógicos por *e-mail*, pedindo sugestões; faz grupos no WhatsApp para dialogar. “A gente vai conversando... Porque o tempo é pouco, mas tentamos articular da melhor maneira possível”. Para ele, à medida que o PDDE financia mais programas na escola, isso permite uma maior integração e uma gestão mais democrática e participativa: quanto mais recursos financeiros a UEx recebe, como diretor da escola e como presidente da UEx, mais necessidade ele tem de articular a comunidade para planejar e decidir em conjunto o que é melhor para a comunidade escolar. Com isso, há ampliação da participação da comunidade e mais oportunidade de deliberação. Mais pessoas deliberando como fazer, o que fazer e quando fazer significa mais democracia (Alvarenga; Oliveira (2023b), Entrevistado 8 da EE da região Noroeste). Esses aspectos ressignificam a gestão escolar democrática.

No entendimento do coordenador do Serviço de Inspeção da região Norte, o PDDE Ações Integradas traz em si a proposta de ampliação da gestão democrática, pois todas as normativas, passo a passo, tutorial, caderno orientador, cartilhas desses programas, orientam formar uma comissão para formulação dos planos, um coordenador para conduzir a execução dos planos financiáveis e implementação das atividades constantes nos planos. Nesse sentido, a gestão escolar pode ser pensada como democrática em rede integrada pelo PDDE por meio de diversas formas de conexão e compartilhada com a comunidade civil, representada pelo Colegiado Escolar, e pelo terceiro setor,

representado pela CE (Alvarenga; Oliveira (2023b), Entrevistado 15 da EE da região Norte).

6.2.2.1 A ressignificação da gestão escolar provada pela indução de políticas públicas pelo PDDE

O Quadro 25 demonstra a percepção dos agentes públicos das escolas pesquisadas da rede estadual e municipal sobre a possibilidade de as atividades do PDDE Ações Integradas induzirem o planejamento das políticas públicas dos entes subnacionais através de uma relação direta do MEC com as escolas públicas mineiras.

Quadro 25 - Percepção dos burocratas do nível de rua sobre a indução das políticas públicas nas escolas

Instituição	Nº de entrevistados	Respostas	
		Sim	Não
EE da região Alto Paranaíba	4	4	0
EE da região Central	3	3	0
EE da região Noroeste	3	3	0
EE da região Norte	5	5	0
EE da região Vale do Jequitinhonha	3	1	2
EM da região Central	3	3	0
EM da região Norte	4	4	0
Total	25	23	2

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados de Alvarenga e Oliveira (2023b).

O Quadro 25 assinala que 92% dos profissionais entrevistados nas escolas públicas pesquisadas compreendem que as atividades financiadas pelo PDDE Ações Integradas dão oportunidade à União a induzir o planejamento da política pública educacional dos entes subnacionais através da relação direta do MEC com as escolas por meio da adesão aos programas do PDDE Interativo. Isso ocorre ainda que os entrevistados apresentem diferentes pontos de vista, como podemos analisar nos recortes das entrevistas descritas a seguir.

Conforme o olhar do ATB financeiro, ex-diretor da EE da região Alto Paranaíba, através das ações integradas do PDDE, a União induz a escola a planejar suas ações de acordo com a política pública formulada pela União/MEC, levando o gestor e a comunidade a administrarem a escola a favor dessa política. Na sua perspectiva, o MEC, por meio das ações financiadas pelo PDDE, indica o norte educacional para a escola e, assim, direciona a gestão pedagógica e financeira das escolas para cumprir o objetivo das políticas públicas nacionais federais (Alvarenga; Oliveira (2023b), Entrevistado 4 da EE da região Alto Paranaíba). Essa percepção corresponde à interpretação do EEB da escola

da região do Alto Paranaíba, que argumenta que o MEC, ao formular projetos e programas para adesão pela escola ao PDDE Interativo, está instrumentalizando as unidades de ensino para implementação das políticas públicas da educação (Alvarenga; Oliveira (2023b), Entrevistado 2 da EE da região Alto Paranaíba).

Na interpretação do EEB da EM da região Central, a União por meio do MEC direciona o planejamento da escola. Ele acredita que o termo direcionar explica melhor a intenção do MEC com as escolas públicas ao liberar os programas no PDDE interativo para adesão. “Eu diria direcionar e não induzir. O MEC direciona a escola para que o gestor coloque no plano o que está dentro da realidade da escola ou não. Então, de certa forma, o PDDE Ações Integradas direciona a escola a alcançar as metas definidas para a educação” (Alvarenga; Oliveira (2023b), Entrevistado 2 da EM da região Central). Já o Entrevistado 17 da EE do Vale do Jequitinhonha é categórico em dizer que o MEC não induz as políticas públicas através do PDDE Ações Integradas, mas direciona o fazer dos professores na sala de aula. Segundo o entrevistado, há um esforço por parte da equipe gestora para a implementação das ações do PDDE Integrado, mas nas escolas quem implementa as políticas públicas que o entrevistado denomina “projetos do governo” são os professores. O EEB relata que os professores da escola têm uma resistência muito grande para implementá-los. Sobre isso, ele declara: “Nós, enquanto especialistas da educação, vamos direcionar o trabalho, somos porta-vozes da SEE, do FNDE, do MEC. Sabemos que qualquer projeto que vem de lá para cá, é o professor que coloca em prática na sala de aula” (Alvarenga; Oliveira (2023b), Entrevistado 17 da EE do Vale do Jequitinhonha).

Ao contrário da EE do Vale do Jequitinhonha, a escola do Noroeste vê as ações integradas ao PDDE na escola como uma possibilidade de a escola ampliar o seu fazer pedagógico:

Para mim, o MEC baseia sua proposta no diagnóstico que a escola faz no PDB Interativo. Fazemos o diagnóstico anualmente. Quando a escola recebeu o PDDE Emergencial, foi maravilhoso! O Emergencial ajudou demais a escola. Os banheiros estavam precisando de uma manutenção, meu Deus do céu! A escola gosta muito dos recursos do PDDE. Seria muito difícil para nós sem este recurso. A escola sem o PDDE seria uma escola com menos recurso. Com uma organização bem mais difícil. A gente não conseguiria, por exemplo, realizar tantos projetos porque vem a verba para você adquirir aquele equipamento para realizar determinado projeto, com isso a escola vai equipando o pedagógico. Sem os recursos do PDDE, a escola seria sem vida, mais fria, entende? Quando a escola recebe a verba do PDDE, nós olhamos

o que podemos comprar dentro do plano... A diretora motiva toda escola, principalmente os professores. Então, com os recursos do PDDE, a gestão envolve todo mundo da escola: fica todo mundo motivado; os professores ficam felizes porque poderá comprar aquilo que precisa para melhorar a aula dele. O movimento que o PDDE com os projetos traz para a escola é um negócio, assim, maravilhoso! (Alvarenga; Oliveira (2023b), Entrevistado 8 da EE da região Noroeste).

Na compreensão do Entrevistado 2 da EE da região Alto Paranaíba, as Ações Integradas do PDDE induzem as escolas a implantarem as políticas públicas, mas isso acontece de forma democrática e não obrigatória, como podemos analisar na sua narrativa:

Talvez as Ações Integradas do PDDE sejam uma forma do MEC induzir as escolas para na prática implantarem as políticas públicas, mas eu não acho que seja de uma forma rígida. Porque nenhuma escola é obrigada a aderir aos programas. As escolas que quiseram foram gradualmente aderindo e vendo como isso facilitaria e ajudaria no trabalho pedagógico, aumenta o recurso para investimento. Vejo como uma forma da escola ter a participação direta do MEC na gestão da escola (Alvarenga; Oliveira (2023b), Entrevistado 2 da EE da região Alto Paranaíba).

6.2.2.2 A ressignificação da gestão escolar provocada pela democracia deliberativa

Na compreensão do Entrevistado 4 da EE da região Alto Paranaíba, quando o PDDE insere variados atores na gestão escolar e incorpora uma variedade de espaços interconectados, proporcionando o diálogo e a deliberação conjunta, o Programa ressignifica os processos da gestão escolar. No momento em que o MEC, por meio do PDDE Ações Integradas, lança a proposta de adesão no PDDE Interativo para a escola, ele amplia os atores e os espaços participativos: “É como se fosse o MEC dizendo: ‘Olha, este convite é para a educação integral, este é para acessibilidade, este aqui é para o currículo do ensino médio, este é para o novo ensino médio’, e o FNDE falando: ‘Se você aderir, nós vamos financiar suas ações’. Tudo isso acontece pela internet” (Alvarenga; Oliveira (2023b), Entrevistado 4 da EE da região Alto Paranaíba).

Na compreensão do entrevistado acima, o FNDE, o MEC e a Secretaria através da Superintendência participam plenamente da gestão democrática da escola:

A partir do momento que eles mandam o dinheiro do PDDE, é como se eles falassem: ‘Você vai querer o programa? Então, vou descentralizar e você vai executar’. Então, nós temos opção ali dentro da plataforma

de fazer as escolhas, de ver o que é melhor para a escola. Para mim, isso é democracia, participação e autonomia. O MEC poderia simplesmente mandar pronto. Tipo, ‘Vou te mandar tantos cadernos, tantos lápis, tantas borrachas e pronto’. Mas, não. É como se ele dissesse: ‘Você vai comprar da forma que você precisar’. Eles nos orientam, eles participam da gestão a partir do momento que ele capacita a gente, que nos ouve, por meio de um webinar... inclusive, esse último que eu participei foi aberto a perguntas, foi um tempo bem grande, foram respondidas todas as perguntas. O *e-mail* está sempre à nossa disposição, a gente pode enviar dúvidas que eles sempre respondem e nos orientam. Temos uma comunicação muito boa com o FNDE. A Superintendência por meio dos analistas é a mais presente de todas as instituições na escola. A Superintendência envia os *e-mails*, liga, conversa pelo WhatsApp, faz visita *in loco*, faz plantão, nos recebe lá. Ela nos orienta o tempo todo e tira todas as nossas dúvidas (Alvarenga; Oliveira (2023b), Entrevistado 4 da EE da região Alto Paranaíba).

O EEB também da EE da região Alto Paranaíba consegue visualizar a democracia deliberativa na gestão da escola. Durante a entrevista, o EEB disse que na escola há um diálogo constante para que os recursos sejam executados de acordo com a necessidade e prioridade da escola. As conversas e troca de ideias ocorrem por meio das mídias eletrônicas, reuniões presenciais e até conversas nos corredores da escola. O EEB disse ainda que,

Quando analisa a gestão da escola como um todo, ela consegue perceber a participação do MEC, do FNDE, da Secretaria, da Superintendência, do Inspetor Escolar, do Colegiado, da CE, do comércio local... todos compartilhando da gestão. [O entrevistado de repente para de falar e complementa]: não sei se eu sou uma crente, assim, das coisas, mas eu acho que sim, cada um fazendo um papel diferente. Mas, talvez porque eu estou numa cidade pequena. Aqui as pessoas participam, os pais estão presentes. Aqui todo mundo participa de tudo. Eu acho que até o lance do Colegiado Escolar hoje em dia flui mais. Precisamos de aumentar a participação dos alunos. Para mim, a escola é pública... eu amo, né? É um dos poucos espaços que é possível a gente participar da gestão de forma democrática, assim, deliberativa e tal... depende muito do gestor. Mas, assim, inclusive por ser uma instância estadual e o nosso padrão, de fato, está lá em Belo Horizonte, eu tenho muita tranquilidade de falar para qualquer diretor sobre as necessidades da escola. Falo: ‘Não, você só é o diretor da escola. Nós dois somos funcionários do Estado, somos iguais’. E reivindicar coisas, assim. Eu acho que é nesse sentido que o diretor de uma escola não pode ser um chefe; ele tem que ser líder... senão, não dá conta (Alvarenga; Oliveira (2023b), Entrevistado 4 da EE da região Alto Paranaíba).

O Entrevistado 4 da EE da região Alto Paranaíba arrisca definir o termo gestão escolar ao comentar:

Gostaria de definir a gestão escolar como comunidade... tem posições hierárquicas, mas elas são coletivas, todo mundo dialoga... Para mim são grupos em interação. Eu não consigo definir, mas eu acho que... que é diferente de uma empresa, por exemplo, sabe? É diferente, não é rígido, sabe? Eu acho que a escola é uma gestão que é rigorosa com o fato de ter que ter a participação de todo mundo. E isso torna as decisões menos rígidas. Eu sempre falo que a gestão escolar é democrática, com a participação da comunidade escolar, no Conselho de Educação Escolar, que nós aqui temos planejado, as escolas estaduais, os profissionais, pais, alunos, na elaboração da proposta pedagógica do regimento escolar. Então, acho que hoje nós temos uma ressignificação dessa gestão. Eu acredito nisso... eu gosto muito do ambiente escolar por isso, porque eu acho que está mais perto do povo e ao mesmo tempo do poder... A gente está caminhando para o que a LDB prega e indo além, eu acho. Vários programas que vêm do MEC e quando aderimos, temos decisões coletivas (Alvarenga; Oliveira (2023b), Entrevistado 4 da EE da região Alto Paranaíba).

Na perspectiva da Coordenadora da Inspeção da região Norte, a democracia deliberativa acontece nas escolas não só nos momentos de reuniões da escola com o Colegiado Escolar e CE, mais também através de conversas, troca de ideias, troca de experiências, articulação entre as instituições e seus burocratas por qualquer meio de comunicação: *e-mail*, grupos de WhatsApp, Instagram, *lives*, webinar, reuniões presenciais e remotas, comunicados, legislações. Para ela, o FNDE, o MEC, a SEE e a Superintendência participam na gestão democrática da escola por meio das políticas públicas, por toda a articulação que tem que ser feita para que essas políticas sejam executadas na escola. Ela cita como exemplo o papel de cada instituição desde o momento da adesão aos programas pelas escolas no PDDE Interativo, elaboração do plano de ação e execução do planejado: “A SRE motiva a escola à adesão aos programas, ajuda elaborar o plano. As resoluções dão o suporte. No PDDE, cada um tem o seu papel: o MEC cria os Programas; o FNDE envia o dinheiro; a SEE articula com o MEC; a SRE, por estar perto da escola, orienta, monitora; a escola executa, faz a política acontecer” (Alvarenga; Oliveira (2023b), Entrevistado 15 da EE da região Norte).

Quem delibera na EE da região Norte, segundo a EEB, é o Colegiado, a CE, a comunidade escolar (professores, EEB, ATB, ASB, SRE, MEC, FNDE).

As decisões da escola são feitas no coletivo. Aí entra as orientações da Superintendência. A reunião de Colegiado. A reunião de módulo 2, que a gente faz com os professores com assuntos administrativos e pedagógicos. Assim, todo mundo participa e sabe do que está acontecendo. As reuniões da CE. A assembleia geral, que faz uma vez por ano. Reuniões para refletir e avaliar o PPP. Todos participam: pais, alunos, pessoal da Secretaria, da cantina. O pessoal da Superintendência

delibera sobre o que vamos fazer com os alunos especiais. Lá tem uma equipe que trabalha com a Educação Especial. Aí eles orientam como vamos fazer naquele processo do Programa Escola Acessível. Tem uma equipe que é responsável pelo tempo integral, que vai deliberar sobre o Programa Mais Educação. É assim... tem uma equipe que atua no Novo Ensino Médio, entendeu? A comunicação se faz mais através de *e-mail*, telefone e reuniões. A escola aqui participa de quase todos os programas. Porque esses programas ajudam a escola a crescer. Porque tem coisas que a escola não consegue fazer sozinha, né? Aí dependemos dos programas... A escola depende do MEC, do FNDE... do recurso para estar desenvolvendo os projetos e fazendo ações pedagógicas especiais (Alvarenga; Oliveira (2023b), Entrevistado 14 da EE da região Norte).

A diretora da EE da região do Alto Paranaíba entende que há uma deliberação da SRE na gestão escolar,

Pois na hora que a gente entra em contato com a Superintendência, seja via WhatsApp ou por ligação de telefone, temos todo amparo. Todas as dúvidas que temos é tirada por esse diálogo constante. Eu tenho dois profissionais da Superintendência, nem vou nem citar o nome, que são os meus gurus, são as pessoas que quando preciso, me atende na hora. Então, existe uma articulação muito direta e que resolve. Não é aquela coisa que vai protelando, não (Alvarenga; Oliveira (2023b), Entrevistado 1 da EE da região Alto Paranaíba).

Sinteticamente, as análises dos dados dos atores individuais das escolas pesquisadas podem ser representadas na NP da Figura 10.

6.2.3 A ressignificação da gestão escolar democrática suscitadas pelas RIG na perspectiva dos atores coletivos do Colegiado Escolar e UEx

Os 25 membros do Colegiado Escolar e das UEX das escolas pesquisadas destacam que o PDDE Ações Integradas ressignifica a gestão escolar para os participantes do Grupo Focal, como destaca o Colegiado Escolar da EE da região Central: “a gestão da escola está cada vez melhor: temos mais apoio, mais suporte, o que dar maior visibilidade ao nome da escola. Com os programas, podemos investir melhor no pedagógico; os professores têm adquirido material importante para trabalhar dentro da sala de aula” (Alvarenga; Oliveira (2023b), membro do Colegiado Escolar da EE da região Central). O presidente da CE e do Colegiado Escolar disserta sobre o Programa Brasil na Escola, responsável por enviar dinheiro para equipar o laboratório de Ciências. Segundo ele, com o recurso foi adquirido material para montar o laboratório de Ciências. A escola nunca teve um dorso e, conforme ele, ainda tem que finalizar a compra. “Nós temos ações nos projetos lá no PDDE Interativo que ainda vamos realizar com essa verba”, declara o diretor. Um aspecto detalhado pela presidente do Colegiado e da CE fez respeito à complementaridade dos recursos do PDDE para as escolas estaduais, e como o PDDE é importante para garantir a deliberação, a participação da escola. Ele relembra de algumas ações do PDDE Integrado, entusiasmado:

O ProEMI, meu Deus! Com o ProEMI, a escola ficou lotada de material que a gente nunca pensou ter na escola! Estava tudo escasso, aí com o ProEMI adquirimos caixa de som, gravador para trabalhar a rádio na escola, para trabalhar de forma diferenciada com os nossos alunos. Então, para mim, PDDE é importante. Eu comparo assim: o recurso estadual é o arroz e feijão, e já o FNDE é a cereja do bolo. É um recurso que, apesar de ser um suplemento, ajuda muito. Por isso que quando sai um projeto, eu me dedico de corpo e alma, cato as meninas aí no tempo que eu consigo e falo: ‘Vamos fazer, porque tudo tem prazo’. O MEC sempre prorroga o prazo, mas aqui a gente sempre faz dentro do primeiro prazo. Por isso, acho que a escola atendeu o critério da pesquisa, porque tem muitos projetos – não consigo perder o prazo. Sempre falo: ‘Gente, agora eu vou largar tudo e a gente vai ter que dedicar a este programa do PDDE’. Porque não são simples os planos que a gente tem que fazer. São muitas abas que temos que ir preenchendo no PDDE Interativo. É muita coisa. E olha, nós já realizamos façanhas com esses programas do PDDE Interativo! Inclusive, tivemos aqui o Mais Cultura, só que eu não recebi a segunda parcela, não tivemos como finalizar as ações. Não sei por que o FNDE não enviou o dinheiro. Mas foi um projeto muito importante para a escola. Convidamos a comunidade, os alunos fizeram teatro. Se você vê as fotos, fica apaixonada! Muito bem trabalhado. Porque a gente podia pagar uma pessoa que entendia de teatro para vir para dentro da

escola e ensinar os alunos. Foi maravilhoso! (Alvarenga; Oliveira (2023b), Grupo Focal da EE da região Noroeste).

“O financeiro da escola é gerenciado primeiro pela CE, depois pelo Colegiado Escolar, SRE, SEEMG e por último pelo FNDE” (Alvarenga; Oliveira (2023b), Grupo Focal da EE da região Noroeste). Isso ocorre por meio das políticas públicas que acabam sendo implementadas na escola, por meio da adesão da escola aos programas no PDDE Interativo. Mas a comunidade mesmo não entende isso. Como relata o presidente do Colegiado, eles só percebem a presença do governo federal na escola se desenvolvermos um projeto de grande visibilidade e falarmos sobre os procedimentos dos recursos. “Às vezes a comunidade nem entende quando você fala FNDE, projeto, itinerário formativo; às vezes eles não entendem o que a gente está falando, mas a gente tenta deixar o nominho lá na cabeça para na hora que eles ouvirem, possam dizer ‘Ah, lá na escola tem isso’” (Alvarenga; Oliveira (2023b), Grupo Focal da EE da região Noroeste).

Com base no diálogo com os membros das instituições pesquisadas, o diferencial da CE do Colegiado Escolar é que “a CE direciona mais a dimensão financeira. Já o colegiado é um órgão consultivo, deliberativo, não só na relação financeira, mas também com questões pedagógicas, disciplinares. Então, a atuação do Colegiado envolve mais setores da escola. E o CE só envolve o setor financeiro” (Alvarenga; Oliveira (2023b), Grupo Focal da EE e EM da região Central). Outro membro complementa que o Colegiado trabalha de forma deliberativa desde a elaboração dos projetos até a execução final do recurso. Analisa a proposta de aquisição, se posiciona de forma favorável ou não à aquisição apontada pelo Diretor. No colegiado, segundo os participantes dos grupos focalizados para elaborar um plano nos moldes do PDDE, a escola tem muito trabalho. Pois primeiro o Diretor apresenta a proposta para a comunidade e somente depois de administrar os vários pontos de vista, dos professores, dos alunos, dos gestores, da comunidade em si, ele executa o recurso, ou seja, faz as compras e/ou contrata o serviço. Na compreensão dos participantes do grupo focal, a escola representa as políticas públicas que são pensadas no MEC, no Plano Nacional de Educação; ela representa o governo do estado no território. “Quer um exemplo maior do que é Itinerários Formativos, o Novo Ensino Médio? O Novo Ensino Médio é uma política nacional, estadual, que você vê que está acontecendo aqui na escola. Somos os pioneiros no nosso município a investir no Novo Ensino Médio” (Alvarenga; Oliveira (2023b), Grupo Focal Colegiado e CE da EE da região Alto Paranaíba, Central, Noroeste e Vale do Jequitinhonha). Todos os

Conselhos Escolares e CE são unânimes em dizer que veem o FNDE, o MEC, a Seduc na escola, por meio das políticas públicas, que financia ações elaboradas pela própria escola, como FNDE. Além disso, todos os membros são unânimes em dizer que “a gestão da nossa escola é democrática. Quando nós temos a oportunidade de dar o nosso ponto de vista, de pensar e decidir juntos, então é uma gestão democrática. A partir do momento que nós somos consultados, que analisamos juntos, participamos, que conduzimos uma escolha, temos uma gestão democrática”. O presidente do Colegiado finaliza a reunião dizendo: “O tempo é pouco, cada profissional aqui tem dois cargos. Mas, conversamos por meio do WhatsApp, conversamos muito por lá. Temos outras estratégias, além das reuniões. Nos corredores da escola, então, a gente reúne o tempo inteiro. Às vezes com duas pessoas, depois mais dois, o negócio vai acontecendo” (Alvarenga; Oliveira (2023b), Colegiado Escolar da EE da região Noroeste).

A CE da EE da região Alto Paranaíba diz que a associação gerencia os recursos financeiros necessários ao funcionamento da escola. Como a escola precisa de dinheiro para funcionar, a CE fica responsável pela organização, administração do dinheiro. No entendimento do presidente da CE, os membros da CE não a entendem como uma associação de direito privado sem fins lucrativos, como argumenta um dos participantes: “Eu vejo como um instrumento para que o dinheiro seja usado em benefício da escola. Até porque, na realidade, como o [vice-diretor] falou: ‘Todo dinheiro que entra, precisa fazer uma pesquisa de preço’, por mais que seja burocrático, a gente acha necessário. Até porque, na realidade, se não houver essa burocracia, automaticamente os valores que chegam até nós podem sofrer algum contratempo. Então, essa burocracia é justa, garante a transparência para que todos saibam em que aplicar e ter o retorno de como, quando e porque foi executado”. Nesse aspecto, o papel do Colegiado consiste em viabilizar, a partir da representação de todos os segmentos, como deverá ocorrer a execução do recurso pela CE. Como ressalta a diretora da escola, presidenta do Colegiado: “O Colegiado é o meu pé direito, o meu esquerdo, que tudo que a gente vai fazer, a gente conversa com o colegiado. Então, é porque a CE, ela lida só com o dinheiro mesmo. A CE fica com o dinheiro, mas aqui na escola tem um servidor que ele está lá no Colegiado [cita o nome] e é, também, da CE, mas sempre está presente na reunião do Colegiado”. Outro membro responde: “É, na verdade, tudo misturado, porque os agentes são todos misturados. Nós estamos todos ali interligados. Por isso, eu acho, eu não consigo ver a CE como privada, separada da escola. É, porque não ficam evidente isso para nós... como você enfatiza... nós aqui não ficamos com essa coisa de como se fosse uma instituição separada dentro da

escola, entendeu?”. Outro complementa: “A CE é parte da gestão burocrática financeira da escola. Eu acho que é um coletivo. É, é um coletivo. Não conseguimos ver como uma associação privada, como você disse. A gente não vê como algo isolado da gestão democrática da escola. Ela não está separada. Aqui é coisa da CE, porque tudo envolve a CE, o Colegiado, a comunidade”. “Na verdade, os bens duráveis adquiridos pela CE não são bem da escola, é do governo. Porque todos eles têm uma etiqueta de patrimônio da SEE. Tudo que está aqui dentro da escola é patrimoniado para a Secretaria. A gente presta conta anualmente da guarda deste patrimônio, como está o estado deste bem. Então, não é da CE, não. Ela compra, adquire, mas não tem nada. É de uso da escola e de propriedade do governo do estado de Minas”. Outro participante completa o raciocínio: “Isso é só um movimento financeiro mesmo. Por isso que a gente não vê a CE como uma empresa, porque ela só serve como ferramenta para a gente movimentar financeiramente aquilo que a escola precisa, para comprar as coisas que a escola precisa, administrar o dinheiro. Penso que ela só é uma empresa com CNPJ porque é exigido para movimentar o dinheiro público, acho que ela é uma organização financeira ativa. Eu acho, nunca pensei nisto. A escola é uma unidade com um código, né? E a CE é uma empresa com CNPJ... ela é a parte executiva financeira da escola. Nunca pensei por esse lado... engraçado”. Sobre a gestão escolar deliberativa, a presidenta reflete: “a gestão é compartilhada, todos participam: o MEC, FNDE, SRE... é compartilhada com todo mundo. Mas, mesmo assim ainda, muita coisa que fica centrada nas minhas mãos, porque eu sou a presidenta da CE. Mas eu vejo essa participação da FNDE, eu vejo essa participação de todos os segmentos na gestão escolar” (Alvarenga; Oliveira (2023b), Colegiado Escolar e CE da EE da região Alto Paranaíba).

Na ótica dos membros da CE da EE da região Norte, a CE é o financeiro da escola. Nós, do Colegiado, temos a função de analisar as propostas e ver o que é prioritário, o que é possível e o que não é. O diretor relata: “Por exemplo, eu vou chamar o Colegiado daqui uns dias de novo, porque eu acho que precisamos colocar concertina em toda a extensão da escola. Vou precisar do parecer deles sobre este assunto. Estou primeiro vendo, medindo o espaço para ver o orçamento com os fornecedores. Aí, quando eu tiver todas as informações, vou reunir com eles para a gente passar e trocar ideias para comprar com o recurso do PDDE Básico”. Os recursos do PDDE Ações Integradas são executados de acordo com o planejamento que a escola faz previamente na plataforma do PDDE Interativo. “O nosso plano do Itinerários Formativos está lá no PDDE Interativo com o *status* em análise. Lá no plano nós colocamos um violão. Temos que esclarecer que é para

oficina de música. Então, quando o FNDE liberar o recurso, tem que olhar se o que nós estamos adquirindo é o que está no plano. Não podemos fugir do que foi planejado. Entendeu?” Perguntados sobre o Conselho Fiscal, a diretora diz que “o Conselho tem o papel de conferir mercadorias, as notas, as taxas”. O diretor da CE e da escola consegue perceber a participação do FNDE, do MEC na gestão escolar por meio do PDDE. “Eu vejo o FNDE enviando o recurso para a escola, vejo o MEC analisando o nosso plano no PDDE Interativo e depois pedindo ao FNDE para pagar.” Quanto à CE ter levado um ente privado para dentro da escola, o diretor responde:

Vou falar por mim, os papéis deles se confundem, porque eu não consigo desassociar a CE da dinâmica da organização e da administração financeira da escola. Eu acho que esses papéis eles se misturam o tempo inteiro”. O diretor tenta diferenciar o trabalho da CE e do Colegiado: “Na prática o Colegiado atua no administrativo e financeiro. A CE só atua no financeiro, cuidamos do dinheiro transferido pelo PDDE e recursos do tesouro do estado. Atualmente, nós temos o Brasil na Escola, porque a gente ainda não começou a desenvolver, só adquirimos o material. Aí tem o Itinerário Formativo, esse que ainda não foi autorizado, e tem também o Itinerário Formativo e o Família na Escola, que também ainda não foi autorizado. O único que pode ser desenvolvido, e está marcado mais para agora, para o final do ano [2022], é o Brasil na Escola, porque os outros dois estão até mesmo saindo, uma autorização e outra veta que não saem. Então, não conseguimos desassociar a CE do Colegiado, da Escola, não conseguimos ver a CE como algo separado ou mesmo uma empresa da escola, até porque sou presidente do Colegiado e da CE. Agora os planos do PDDE Interativo são passados para a supervisora, elas que têm a função de passar os planos e desenvolver. Aí tem que ser delas, porque a gente já organiza e aí elas têm que fazer porque o monitoramento também é feito por elas. Então, assim, toda vez eu imprimo o plano quando já está pronto, eu imprimo para elas então saberem qual é a ação, o dinheiro que está vindo, que nós vamos comprar aquele dinheiro. Neste ano compramos um *notebook* com o recurso Escola Conectada. Agora já estou com o número do patrimônio do *notebook*. A gente adquire, aí a gente tem que fazer o termo de cessão para a SEE, a CE adquire o bem e logo tem que assinar esse documento e enviar junto com a nota (Alvarenga; Oliveira (2023b), Colegiado Escolar e CE da EE da região Alto Paranaíba).

O presidente da CE disse que o órgão tem o papel de apoiar a administração financeira da escola. Tudo o que a CE adquire fica no nome da Secretaria do Estado da Educação. Tudo o que a escola usa aqui e aparentemente possui está no nome da Secretaria do Estado da Educação. É como se a SEE tivesse cedido o bem que é dela para o nosso uso. Acho que esta cessão é uma forma de controle. Porque aí, quando fazemos o inventário, o inventário vai para a Secretaria do Estado da Educação também. Nós só

cuidamos do bem que é público, do nosso uso, e classificamos se ele é bem bom ou se ele é inservível. A CE gerencia os recursos. Anualmente fazemos uma assembleia geral para apresentar a situação da CE aos associados, porque toda a escola, professor, alunos, pais, até mesmo quem já passou pela escola, pelo Estatuto, é membro da associação.

Considerando esse aspecto, como que vocês viam a participação do FNDE, MEC, Governo da União e o Governo do Estado na CE?

Eu vejo como parceiro, embora algumas coisas que você está falando que a gente não concorda, mas sem esse apoio também a gente não ia conseguir fazer nada. Então, mesmo que esse apoio, agora que você falou isso eu pergunto se é termo de doação ou termo de cessão. A CE está integrada com a escola. Não tem o que diferenciar. Entendeu? Tanto que os membros da CE são funcionários da escola. Os representantes estão aqui, por exemplo, eu acredito que seja uma integração entre os dois. Não consigo fazer a diferença, não. O Colegiado Escolar delibera sobre os recursos humanos, recursos financeiros, delibera sobre a escola como um todo. O Colegiado ajuda o gestor, ajuda, cobra também, fiscaliza, aprova ou reprova, quando lhe convém. Eu vejo a função do Colegiado assim. Sobre a CE, eu... eu nunca participei da CE. Assim, eu não poderia falar aqui da CE, então, seguramente, como falo do colegiado.

O PDDE, na visão de vocês, conduz a escola a planejar suas ações de acordo com as políticas públicas do MEC?

Ele conduz, sim. Às vezes, ele conduz ou obriga. Ah, sim. Às vezes, é melhor falar que ele conduz. Ele direciona as orientações por meio das resoluções, das normativas, dos boletins informativos do PDDE.

Em que momento o Colegiado pode atuar? Você falou que os professores são levados a planejar, a pensar o que adquirir, que material vai atender o pedagógico naquele momento. Em que momento vocês percebem assim, ‘Olha, nós enquanto comunidade estamos participando das decisões que é do Programa, que é financiado pelo FNDE, e que foi definido, todas as diretrizes, pelo MEC?’.

Várias instituições podem participar dessa gestão escolar. Quer dizer, nós estamos aqui, estamos pensando na gestão, né, equipe, gestora, diretor, especialista, vice, Colegiado Escolar e todos os órgãos participativos de escolas, assembleias, né, mas por outro lado, vamos pensar um pouco mais longe. Todos esses órgãos, ligados ao campo educacional, eles podem estar presentes na escola. Como? Por meio da internet, por meio das *lives*, por meio dos boletins informativos, por meio das resoluções, por meio das cartilhas, nas mídias, pode estar por meio dos *e-mails*, das orientações, dos grupos de WhatsApp, seja lá de qual forma que for.

Muitas pessoas, que embora a gente tenha noção, estão deliberando sobre alguns aspectos que estavam diretamente ou indiretamente ligados à gestão da escola. Aí a minha pergunta para você é, pensando

nesse sentido, vocês acham que o FNDE, o MEC, a Secretaria, a Superintendência, elas participam na gestão da escola?

Ah, eu vejo a participação deles de forma direta na gestão da escola (Alvarenga; Oliveira (2023b), Colegiado Escolar da EE da região Norte).

No grupo focalizado com os membros do Conselho Escolar da EM da região Central, eles comentam que o PDDE é um dinheiro, uma verba que vem do governo, direcionada a cada projeto e dizem que usa o recurso de forma democrática: “faz as reuniões, vê o que vai gastar. Como veio PDDE Emergencial, que a gente tinha que gastar com os itens. Chegou na escola agora o PDDE Tempo de Aprender, que tem a intervenção na escola, que vem a verba do Tempo de Aprender”. “Essas é que a gente está mexendo. Educação conectada. Esses três projetos é que a gente está mais por dentro deles, que é o tempo que a gente já está gerenciando, fazendo parte do Conselho.” Um membro do Conselho aproveitou para relatar como está o trabalho da escola com o PDDE Ações Integradas:

Era outra coisa que acontecia aqui de tempo integral, das oficinas de artes. A gente não podia falar que era tempo integral porque as crianças saíam da escola e iam à casa almoçar. E retornavam no período da tarde. Aí elas ficavam realmente o dia todo na escola. Mas isso aí para algumas crianças. A gente não atendia todas, não. Era um grupo de crianças que participaram dessas oficinas. Eu estou achando que esse projeto, Tempo Integral, Mais Educação, eram projetos mais das escolas estaduais. Porque nas escolas estaduais esses programas são mais tempo integral, né? Tempo integral nas escolas que começaram já. Nas escolas municipais, a gente teve programas diferentes junto ao PDDE, mas realmente a partir da pandemia. Ah, sim. Foram esses que foram ligados ao PDDE Ações Integradas.

De acordo com a CE, quando o FNDE transfere esses recursos diretamente para a escola, o próprio FNDE orienta como executar o recurso. Um membro disse que na escola tem o Conselho Escolar que reúne, conversa e decide como executar os recursos, o que priorizar para atender as necessidades da escola. Foi possível observar na reunião focalizada que os membros do Conselho não conseguiam distinguir a função do Conselho e da CE. Disseram que “os dois órgãos funcionam em conjunto, somos responsáveis por duas áreas. Porque hoje temos escola conectada, acessibilidade para todos, tempo de aprender”.

O Conselho Fiscal é composto por pai de aluno, segundo o senhor que participou da reunião. Ele

fica responsável de olhar tudo para ver se está funcionando de acordo com as orientações que são recebidas. Fiscalizar e acompanhar todo o processo de compra, recebimento de mercadoria, analisar a prestação de contas e enviar para a secretaria. A EM da região Central só recebe os recursos do PDDE. Portanto, como falaram os membros do Conselho, “aqui elegemos a prioridade da prioridade. Mas, o dinheiro, o FNDE é muito bom. Vejo que o FNDE tem muita confiança na comunidade escolar, dá muito autonomia para a escola. O grande problema é que demanda na escola desse tamanho é bem maior do que o dinheiro que vem durante o ano” (Alvarenga; Oliveira (2023b), Conselho Escolar da EM da região Central).

Após o momento da conversa direcionada ao Conselho Escolar, direcionamos os temas para a CE: “Vocês recebem recurso, a CE no caso, vocês representam o CNPJ da escola. Vocês recebem recurso além do PDDE, do FNDE. Vocês recebem outros recursos?” Todos os membros da CE das escolas municipais responderam que não e disseram que os recursos são do FNDE mesmo. “E o que vocês me dizem? Você falou que, de certa forma, dá uma certa autonomia para a escola. Você queria falar sobre isso? Então, quando você administra um dinheiro, canaliza ele para as suas necessidades. O que seria esta escola sem o PDDE?”

Eu não consigo nem imaginar. Temos muitos gastos com a manutenção, porque a escola é muito grande. É todo dia uma torneira que quebra. É o encanamento que tem que arrumar. É uma maçaneta de porta. Então, é muita, muita coisa. A demora é grande nessa parte. Tanto é que ela é dividida, a maioria do recurso é recurso para manutenção. Entendeu? Porque é onde mais se gasta dinheiro. E para fazer essa manutenção, o único recurso que nós temos é o PDDE. Os outros do PDDE Ações Integradas já vêm direcionados, como vocês citaram, Escola Conectada, Tempo de Aprender. Quando esses recursos vêm, eles são direcionados (Alvarenga; Oliveira (2023b), CE da EM da região Central).

Os participantes do grupo focalizado não conseguem diferenciar o Conselho da CE: “Nós temos aqui agora o presidente, a tesoureira, o Conselho, e como a gente já te falou anteriormente, a gente procura fazer isso todo mundo, é o grupo. Entendeu? Não fica bem, assim... ‘Você é responsável por aquele, você vai resolver isso lá sozinho.’ Não. A gente sempre procura fazer, como tudo aqui na escola, um trabalho de equipe. É tão coletivo que vocês não percebem a diferença. A gente trabalha coletivamente”. Outro participante complementa:

A gente trabalha o todo. A CE é como define a legislação -uma associação de direitos privados sem fins lucrativos. Mas, nós pensamos que nós fazemos parte do CE e a gente pensa que é a mesma coisa. Porque a gente faz o CE juntos. Nós somos o Conselho Escolar e a Caixa Escolar. Tem hora que a gente fala CE, tem hora que a gente fala Conselho. Esta é a verdade. Não tem essa separação. Porque toda vida foi assim. Foi feito assim, entendeu? Tem a votação, a gente escolhe a chapa, quem vai fazer parte. Tem edital de convocação. De dois em dois anos. Tem que atualizar essa situação. Registrar a ata, levar no banco. Isso aí tudo tem que fazer de dois em dois anos” (Alvarenga; Oliveira (2023b), CE e Conselho Escolar da EM da região Central).

Quando a Caixa Escolar adquire um bem permanente, segundo os membros do Conselho/CE, eles passam a pertencer à escola. A escola não faz o termo de transferência para a SME. É patrimônio da escola. “Tem algumas coisas diferenciadas, assim. O que a gente compra com o dinheiro do CE, ele é um bem da escola. E tem algumas coisas que vêm da prefeitura, que eles vendem e já colocam até etiquetas de patrimônio. Essas coisas que são compradas com o PDDE não são colocadas placa de patrimônio não. Isso é um bem da escola”. Segundo os membros do Conselho, a escola recebeu a visita do MEC: “O pessoal do MEC veio aqui fiscalizar. Quando eles chegaram lá, tá lá uma nota que foi comprada doze cadeiras, que é as cadeiras”. Para os participantes do grupo focal, a escola representa o governo federal, o governo municipal; com a SME, com o pessoal da SRE de Curvelo, tem esse elo. “Porque nós na escola seguimos as orientações do Estado, pois tudo passa por lá também... o calendário escolar, por exemplo. A gente tem um vínculo muito tranquilo com a Superintendência, porque, assim, tudo que a gente tem dúvida, a gente tem essa liberdade de estar indo diretamente. Aqui a gestão é integrada. Cada um dá um pouquinho e juntos nós somos o que fazemos (Alvarenga; Oliveira (2023b), CE da EM da região Central).

Conclusivamente, as RIG induzidas pelo PDDE na gestão escolar, de acordo com os membros das UEx e dos Conselhos Escolares, ressignificam a gestão das escolas. Isto pode ser analisado a partir da NP da Figura 11.

palavra “juntos” na NP significa no contexto da transcrição da conversa focalizada com os membros do Colegiado e do Conselho Escolar, que eles juntos deliberam sobre os processos decisórios da unidade escolar. Portanto, a CE, na compreensão dos atores coletivos, é um instrumento de que a União se utiliza para transferir recursos para complementar os recursos financeiros necessários para a implementação das políticas públicas do processo educativo da sociedade brasileira, diretamente nas unidades de ensino.

6.3 A escola pública à luz das RIG provocadas pelo PDDE

6.3.1 Escola na perspectiva do FNDE e das Seduc

Todos os entrevistados, burocratas do FNDE e Seduc consideram que a escola representa um polo central na articulação entre União, Estado e/ou município quando se interconecta direto com o FNDE por meio do PDDE. Além disso, o PDDE permite a interconexão da escola com diferentes instâncias no território como o terceiro setor, representado pela Caixa Escolar, com a sociedade civil por meio do Colegiado Escolar e/ou Conselho Escolar, com a iniciativa privada ao priorizar compras no comércio local e mais diretamente com as SRE e Seduc para obter orientações. Como argumenta o Entrevistado 2 do FNDE,

A escola é a porta da relação entre a sociedade civil e o sistema educacional. A escola representa o Estado brasileiro. O burocrata de rua de médio escalão que está aqui no FNDE vê a força de cada escola. A escola representa o conjunto dos entes federados; é a soma, a interação, o resultado de uma relação federativa ou interfederativa. Não representa necessariamente só o FNDE, só o município, o estado ou a Regional de Ensino; representa o espelho daquilo que todos os entes querem entregar (Alvarenga; Oliveira (2023b), Entrevistado 2 do FNDE).

O Entrevistado 4 da SEEMG ressalta que o FNDE avalia a qualidade da execução dos recursos do PDDE pelas escolas, por meio do Ideges. Minas tem 3.800 escolas aproximadamente; mesmo assim, a SEEMG se preocupa em manter todas as Caixas Escolares regularizadas junto ao FNDE. No que diz respeito às questões financeiras, a legislação de Minas é bem mais rigorosa do que a do FNDE, destaca o Entrevistado 4 da SEEMG. O FNDE só bloqueia um CE se o gestor causar danos ao erário; não pede devolução do saldo em conta, não disciplina a escola se ela não executa o recurso. “Pelo contrário, o FNDE premia a escola quando ela executa todos os recursos provenientes do PDDE. O cartão magnético é uma grande inovação do FNDE no uso do recurso do PDDE,

isso o FNDE não copiou de Minas. 90% das escolas mineiras utilizam o cartão do PDDE” (Alvarenga; Oliveira (2023b), Entrevistado 4 da SEEMG). A compreensão do Entrevistado 4 corrobora a análise dos entrevistados do FNDE no sentido de que o PDDE tem forte viés na geração de autonomia financeira da gestão escolar.

Na percepção do Entrevistado 2 da SEEMG, a escola é o lugar de referência do Estado na localidade, tem representação federativa, ela representa o ente federativo e a União no território (Alvarenga; Oliveira (2023b), Entrevistado 2 da SEEMG). De acordo com o Entrevistado 3 da SEEMG, a escola representa a União no território. Mesmo com o pequeno aporte financeiro enviado direto para as escolas, ela consegue representar a União. Se a escola tivesse mais recurso vindo do PDDE, a presença do MEC seria mais notada na gestão escolar. De acordo com o Entrevistado 3 da SEEMG, a época de maior visibilidade do MEC nas escolas se deu com a implementação dos Programas direcionados para a Educação em Tempo Integral. Com a finalidade de ofertar a educação em tempo integral, o MEC fez uma forte integração com as redes e entre os entes – foi visível a colaboração e coordenação do MEC com os entes. Com os Programas Mais Educação e Novo Mais Educação, a comunidade escolar e a sociedade podem entender que o MEC, quando quer, integra as escolas públicas e os entes federados (Alvarenga; Oliveira (2023b), Entrevistado 3 da SEEMG)

A respeito da escola como representante do regime de colaboração dos entes na localidade onde está inserida, o Entrevistado 1 da SME da região Central expõe:

A escola recebe 80% de seus recursos com a execução definida, seja por meio de programas, projetos ou currículo. Vinte por cento [dos recursos recebidos] [...] a escola pode adaptar à sua realidade. Então, onde a escola está localizada, ela é um ente público, um equipamento público. Ali ela se relaciona com a comunidade, se envolve com a iniciativa privada, o comércio local, por meio do PDDE. A escola é um lugar especial, onde o cidadão pode ver o retorno do imposto que ele paga. A escola representa e muito bem a União, o estado e o município (Alvarenga; Oliveira (2023b), Entrevistado 1 da SME da região Central).

“A escola desenha as ações fomentadas pelo FNDE. O PDDE fomenta ações de acordo com a necessidade das escolas. O PDDE ajuda a escola a dar uma respirada e fazer algo diferente – que seja o sonho da comunidade” (Alvarenga; Oliveira (2023b), Entrevistado 2 da SME da região Central). O Entrevistado 7 da SME da região Norte aborda alguns detalhes que deixam visível a percepção de que a escola representa a União na sua localidade:

A escola, quando dá o recebimento de uma mercadoria adquirida com o recurso do PDDE, carimba na nota fiscal: ‘pago com o recurso do PDDE’. Se for ação agregada, tem que ter o nome do programa. O comércio local gosta de vender para a escola pagar com o dinheiro do PDDE, pois o pagamento é rápido e desburocratizado. As lojas chegam a oferecer mercadoria para as escolas. Assim, a iniciativa privada articula com a escola, não decidindo dentro da escola, mas como cliente. O PDDE envolve o privado, mas a escola é uma sociedade civil. O PDDE, quando é utilizado com sabedoria, o gestor pensando no bem da comunidade, ele faz grandes melhorias na educação. Eu sou testemunha de melhorias pedagógicas e do espaço físico feito pelo PDDE. Sou fã do PDDE (Alvarenga; Oliveira (2023b), Entrevistado 7 da SME região Norte).

O Entrevistado 5 da SME da região Norte traz uma ideia diferenciada da representação da escola: “a escola representa o ente, mas ela não tem consciência desse papel. A escola com a influência do MEC, representa a União na localidade da escola onde as relações institucionais são estabelecidas” (Alvarenga; Oliveira (2023b), Entrevistado 5 da SME da região Norte). O Entrevistado 6 da SRE da região Central diz que “a escola traz a comunidade para dentro dela. Ela é uma referência para a localidade. Principalmente em comunidades pequenas, tudo acontece dentro da escola: reunião de associações, vacinação. Ela representa os entes federados” (Alvarenga; Oliveira (2023b), Entrevistado 6 da SRE da região Central). Por sua vez, o Entrevistado 8 da SRE região Central faz uma analogia para referir a escola como representante da coordenação federativa da educação por meio do PDDE:

A escola se apresenta como um braço do Estado. Um braço em um corpo alimentado pelo FNDE, MEC, SEE e SRE. Quando o estado de Minas teve insuficiência financeira, 2016 a 2019, o PDDE fez muita diferença: era ele quem dava a estabilidade na manutenção da escola. “Não sei dizer em âmbito nacional sobre a representatividade do PDDE, mas aqui há um repasse consolidado do Estado para as escolas da rede estadual. O PDDE de fato é um complemento.” Mesmo assim, a colaboração da União ao Estado por meio do PDDE faz uma grande diferença na gestão escolar, complementa os recursos estaduais (Alvarenga; Oliveira (2023b), Entrevistado 8 da SRE região Central).

O Entrevistado 11 da SRE da região Central diverge da opinião das percepções apresentadas: ora a “a escola representa o estado”, ora “não representa” ou “representa muito pouco”, porque para ele “não é suficiente transferir o dinheiro direto para a escola e dizer ‘Faz aquilo’. O dinheiro é pouco. [...] teria que ter alguém representando o FNDE nos estados e não só em Brasília para que o diálogo fosse mais próximo” (Alvarenga;

Oliveira, 2023b). Por outro lado, o Entrevistado 15 da SRE da região Noroeste defende que as verbas do PDDE potencializam a escolarização e educação oferecida pelas escolas:

Uma delas é a inclusão digital, a disponibilização dos recursos tecnológicos e das redes tecnológicas à mão de todos dentro da escola. Hoje o MEC disponibiliza o Educação Conectada, que disponibiliza tanto a rede de internet local quanto a contratação de internet, um serviço de internet para a escola. Então, um aluno hoje, mesmo se ele não tem um celular, a escola tem um acesso à internet e esse aluno pode acessar a internet durante aquele período de aula, no primeiro turno, e vai muito isso da organização de cada escola. Mas hoje já é possível. Então, quer dizer que o PDDE dá essa representação à escola, dá a condição de a escola representar o Estado, o território, a União. Porque tudo hoje que você planeja num projeto pedagógico, qualquer projeto que você faz hoje, uma parte dele é a boa vontade, é a dedicação, mas também tudo hoje envolve a questão financeira. Tudo que você vai fazer envolve uma questão financeira. E antes era assim, o professor comprava cartolina do bolso, pedia emprestado a máquina xerocadora de casa ou de outra instituição para poder fazer uma provinha, para fazer uma atividade. Hoje, não. A escola, com esses recursos, disponibiliza esse material em abundância para toda a escola. Ou seja, a parte financeira hoje não é mais problema para executar os projetos (Alvarenga; Oliveira (2023b), Entrevistado 15 da SRE da região Noroeste).

O Entrevistado 26 da SRE da região do Vale do Jequitinhonha traz uma característica de Minas Gerais que também simboliza o estado brasileiro: a quantidade de municípios pequenos com menos de cinquenta mil habitantes. Segundo o entrevistado, na Regional há 25 municípios muito pequenos, conforme a classificação do IBGE, que não ultrapassam cinquenta mil habitantes. Então, segundo aquele entrevistado, “quanto menor o município, mais referencial é aquela escola para as pessoas que vivem ali. A escola é o lugar dos principais eventos que acontecem no município; é a escola que dá visibilidade da presença do Estado no município. A escola é a representação dos tentáculos do Estado ali”. Para ele, o PDDE contribui para que a escola represente o governo federal com toda a sua interlocução com os entes federados e conclui dizendo que “o PDDE é uma grande política de fomento e precisa ser ampliado dada a sua magnitude em termos de abrangência e capilaridade” (Alvarenga; Oliveira (2023b), Entrevistado 26 da SRE da região do Vale do Jequitinhonha).

Embora o Entrevistado 2 da SRE da região do Alto Paranaíba acredite que a escola representa a União no território onde está localizada, ele enuncia “que a comunidade escolar não tem consciência da capacidade da escola representar todas essas instâncias no seu território” (Alvarenga; Oliveira (2023b), Entrevistado 2 da SRE da região do Alto

Paranaíba). O Entrevistado 22 da SRE da região Norte, ao acompanhar a implementação das ações integradas ao PDDE nas escolas, percebe que a escola não representa apenas um ente federado exclusivo, mas a União, o estado e o município por meio da equipe escolar. Ele argumenta que visualiza o FNDE na escola pelo seu aspecto financeiro do PDDE; o MEC, por ser responsável pelos Programas; a SEE porque orienta a escola a fazer a adesão às ações integradas no PDDE Interativo e, por fim, “quando o diretor está com o Plano de Referência Curricular (PRC) do ProEMI pronto, ele precisa da equipe escolar para colocá-lo em prática. Então, eu vejo que nesse momento, todos os entes estão sendo representados na escola” (Alvarenga; Oliveira (2023b), Entrevistado 22 da SRE da região Norte).

O Entrevistado 3 da SRE da região Alto Paranaíba, assim como o Entrevistado 22 da região Norte, entende que a escola representa todos os entes federados. Porém, aponta que há criticidade das escolas em relação às políticas e ações propostas pelo MEC: “não é porque estamos aqui na SRE e escola que tudo que o MEC manda, a gente abaixa a cabeça e diz que é lindo, maravilhoso só porque veio do MEC” (Alvarenga; Oliveira (2023b), Entrevistado 3 da SRE do Alto Paranaíba). Sobre isto, o entrevistado cita exemplos de livros literários destinados a todas as etapas da educação básica com conteúdo inapropriado, como apologia ao suicídio e violência infantil: “Não é porque veio da SEE e do MEC que a escola fecha os olhos e fala: ‘é lindo, maravilhoso’ [...]. A comunidade escolar junto com o gestor tem um olhar crítico sobre as propostas que chegam dos órgãos de fomento”. De acordo com o entrevistado, a escola “tem autonomia e gerenciamento do próprio trabalho. Com o passar do tempo, a gestão escolar vai se enriquecendo se tornando mais democrática, deliberativa. Quando todos estão conversando e preocupados com aquele ponto que nos incomoda, que demanda atenção” (Alvarenga; Oliveira (2023b), Entrevistado 3 da SRE região do Alto Paranaíba).

6.3.2 Escola na perspectiva dos burocratas das escolas públicas mineiras

O Quadro 26 apresenta que 92% dos colaboradores da pesquisa das sete unidades de ensino acreditam que a escola representa um elo de articulação, relação e interconexão entre a sociedade civil, representada pelo Colegiado Escolar, entre o terceiro setor, a CE, entre a iniciativa privada, quando defende e prioriza o comércio local como fornecedor das aquisições com o recurso do PDDE, com o MEC, FNDE, Seduc e SRE.

Quadro 26 - Percepção dos burocratas das escolas pesquisadas sobre articulação da escola

Instituição	Nº de entrevistados	Respostas	
		Sim	Não
EE da região Alto Paranaíba	4	4	0
EE da região Central	3	3	0
EE da região Noroeste	3	3	0
EE da região Norte	5	5	0
EE da região Vale do Jequitinhonha	3	1	2
EM da região Central	3	3	0
EM da região Norte	4	4	0
Total	25	23	2

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados de Alvarenga e Oliveira (2023b).

Para os atores da EE da região Noroeste, a escola não só representa o estado no território onde ela está localizada, como articula relações e interconexões com outras instituições e ressignifica as políticas públicas quando adere ao PDDE Interativo. “Olha... o que eu posso dizer? Algumas partes dos programas não temos como mudar. Mas fazemos adaptações. Exemplo: todas as escolas recebem PDDE Família, mas cada uma realiza de acordo com o seu público. Então, há uma ressignificação, com certeza” (Alvarenga; Oliveira (2023b), Entrevistado 9 da EE da região Noroeste).

Na compreensão do EEB da EE da região Alto Paranaíba, a escola representa o governo do Estado no território onde ela está localizada tanto no que é bom, quanto no que é ruim:

Digo isso em relação à reforma do ensino médio. Por mais que esteja sendo amparada e tudo com os programas no PDDE Interativo, a gente não acredita que possa ser boa. Então, a gente representa nesse sentido o lado ruim do estado. A gente executa coisas que deixa isto bem evidente. Por exemplo, na segunda-feira vai ter um evento sobre jovem trabalhador. Eu fui às salas de aula, convidei todos os alunos, vou acompanhá-los e tal. Vai ter lanche, vai ter palestra, eles adoram sair da escola. Aí, no final dos trabalhos, eu falei: “Agora vamos fazer uma reflexão aqui junto comigo”. Vocês acham que lá na escola particular eles fazem um evento como este? Vocês acham que a Prefeitura de São Gotardo divulgar esse evento se fosse na escola particular? Por que não vai? Porque o jovem trabalhador é o aluno da escola pública. Qual é a juventude que precisa de trabalhar? Por que não tem uma preocupação de oferecer emprego para adolescente rico? Porque o adolescente rico tem que ter lazer, curso de inglês, viagem de intercâmbio, continuar os estudos. Ninguém está indo lá propor para eles evento para aprender a fazer currículo com 18 anos de idade. Então, assim, a gente representa o estado no que é de ruim nesse sentido. Na escola pública muitas vezes reforçamos as distinções sociais. Porque aí também não adianta eu não os levar ao evento, negar o fato de que a maioria deles vai ter que fazer um currículo e ir trabalhar. Mas eu não consigo deixar de refletir com eles. Acho que é assim que podemos fazer mudanças na educação. Se não proporcionar a reflexão, vamos

reforçar a mesma dicotomia da história da educação do Brasil, que é um ensino para um grupo social que tem poder e outro ensino muito diferente para um grupo que não tem poder (Alvarenga; Oliveira (2023b), Entrevistado 2 da EE da região Alto Paranaíba).

Considerações capitulares

Este capítulo, a partir da análise dos dados dos entrevistados e dos grupos focais, evidenciou que o PDDE induz RIG na gestão das escolas pesquisadas por meio da coordenação do MEC e interconexões entre os entes, suas instituições e burocratas; na operacionalização e no monitoramento do PDDE; na governança; nas interações sistêmicas que ocorrem entre os burocratas institucionais, a sociedade civil representada pelo Colegiado Escolar e Conselho Escolar e o terceiro setor – as Caixas Escolares, por meio da participação e da deliberação. A análise evidenciou também que as RIG induzidas pelo PDDE ressignificam a gestão escolar democrática definida na LDB/1996, pois, por meio da conectividade, insere diversas instâncias de participação não eleitas na gestão escolar. Dessa forma, as considerações deste capítulo apresentam os aspectos inerentes a cada um dos elementos das RIG.

Quanto à coordenação do PDDE, o FNDE não faz uma coordenação do PDDE. Porém, o MEC, ao utilizar da estrutura operacional desse Programa para financiar os programas disponibilizados no PDDE Interativo, faz a coordenação do PDDE Ações Integradas na plataforma do PDDE Interativo. Considerando o objetivo do PDDE de fortalecer a gestão democrática no ambiente da escola, a própria escola, em conjunto com a UEx e com a comunidade escolar, se responsabiliza pela coordenação do PDDE.

Com o PDDE, o FNDE articula uma relação da Undime e do Consed com a gestão escolar, pois ele utiliza da proximidade que essas instituições têm com as Seduc para conhecer de forma mais abrangente e real as necessidades das escolas públicas em todo o território nacional, além da parceria do FNDE com aquelas instituições para realizar formação com as Seduc. Essa relação ocorre por meio de reuniões, encontros realizados pela Undime que convida burocratas do FNDE. Nas reuniões, os dirigentes das Seduc relatam as dificuldades de suas redes, o que retratam as necessidades das escolas em cada localidade, diagnóstico utilizado pelo MEC/FNDE para tornar a execução do PDDE mais efetiva.

Outro aspecto da relação provocada pelo PDDE na gestão escolar é o relacionado à assistência técnica e financeira que o FNDE presta às unidades escolares por meio da UEx. Nesse sentido, o FNDE se relaciona diretamente com o presidente da UEx (CE);

em todas as escolas pesquisadas, o presidente da CE assume as atribuições do gestor da escola. A relação ocorre por meio de comunicação do FNDE com o presidente da UEx por meio de resoluções, *e-mail*, webinar, Instagram, fóruns, além dos momentos em que o FNDE se faz chegar às escolas por meio da Undime, do Consed e da Cecampe. Além disso, a assistência técnica do FNDE às escolas acontece antes da financeira; para isto, o Fundo utiliza canais como *e-mail*, oficinas, boletins informativos, cartilha, fóruns, webinários e participação em eventos da Undime e Consed. O SiGPC é também um canal de comunicação para comprovação da efetiva obrigação de prestação de contas do dinheiro público pelas UEx. As relações e interconexões do FNDE com escolas ocorre por meio da assistência técnica e transferência de recursos financeiros do PDDE Básico e PDDE Ações Integradas, programas coordenados pelas diversas secretarias do MEC. A relação do FNDE por meio do PDDE com as escolas e com as UEx acontece de forma direta, através de comunicação por meio de mídias eletrônicas.

Através do PDDE Ações Integradas, o MEC conduz as Seduc a se responsabilizar pela Coordenação do PDDE nas escolas de suas redes de ensino, pois as Seduc, ao fazerem o aceite de determinado Programa no Simec, se responsabilizam em estimular a escola a aderir ao Programa no PDDE Interativo e executar o plano pedagógico e financiável elaborado na plataforma. Assim, as Seduc seguem as orientações do MEC, repassam para as escolas e passam a se comprometer com a implementação dos Programas e a prestação de contas do PDDE. As Seduc recebem orientações do MEC, no caso da SEEMG. Esta orienta as SRE, que, por sua vez, orientam as escolas estaduais; as SME orientam as escolas de sua rede diretamente.

Quanto à integração em rede, os entrevistados conseguem perceber que há uma integração mais próxima da escola com as Seduc; no caso da rede estadual, essa integração é mais próxima com as SRE. Na rede estadual, a integração institucional provocada pelo FNDE se efetiva entre escola e SRE; SRE com SEE; SEE com o MEC e FNDE. Na rede municipal, essa integração em rede é mais direta, pois a própria SME faz o papel regional da SRE. As Seduc, assim como as escolas, não participam da formulação das ações integradas do PDDE. As Seduc recebem do MEC as diretrizes de cada programa. A interconexão Seduc, MEC e FNDE se faz através da adesão aos programas no Simec; a das escolas se faz no PDDE Interativo com o MEC e no PDDEWeb e SiGPC com o FNDE. Um único entrevistado menciona que a integração entre os entes e as escolas por meio do PDDE ocorre por meio dos Planos Decenais de Educação: o PNE, o PEE, o PME, os quais, segundo ele, têm ações integradoras que acontecem nas escolas,

gerando um processo democrático, o que pode ser visto pela focalização dos programas disponíveis no cardápio do PDDE Interativo: Educação Integral, Conectividade, Novo Ensino Médio, Família na Escola, Acessibilidade, o PIF, dentre outros.

Outro ponto mencionado nas entrevistas foi a conexão escola e comércio local provada pelo PDDE, que tem dentre os seus objetivos fomentar e valorizar o comércio local. Assim como os entrevistados do FNDE, os entrevistados das Seduc entendem que a conexão do FNDE com as escolas se faz por meio do PDDEWeb, pois é neste sistema que o gestor faz a atualização cadastral para que a comunicação com o FNDE aconteça.

Quanto ao aspecto da colaboração intergovernamental, os entrevistados concebem o PDDE como uma ferramenta para o MEC/FNDE efetivar a colaboração entre os entes subnacionais com a estratégia de enviar dinheiro direto para a CE.

O PDDE é compreendido nas escolas como uma linha que interconecta a escola com todas as instituições que se envolvem na operacionalização do PDDE, além de gerar uma interconexão entre o FNDE, MEC, SEE e SRE com a escola. O PDDE Básico e o PDDE Ações Integradas, como o PDDE Acessibilidade, o PDDE Estrutura, o PDDE Qualidade – que envolvem a equipe pedagógica da SRE, equipe Dire e Dafi, que orientam as escolas –, colocam na mesa de negociação, articulação e deliberação da gestão escolar vários atores: inspetor escolar, analistas e técnicos das Seduc, comunidade escolar, sociedade civil, terceiro setor e setor privado – comércio local. A interconexão SRE e escola tem o papel de auxiliar a escola na implementação das políticas públicas, dando o suporte necessário, fazendo o acompanhamento, monitoramento e a avaliação das políticas. Atualmente, a relação SRE e MEC é insuficiente no sentido de preparar os analistas para trabalhar com as escolas, mas os entrevistados afirmam que houve momentos em que isto se realizava de forma excelente, exemplifica utilizando o PDDE Escola e o ProEMI.

Os entrevistados das SRE entendem que o FNDE é responsável pelo macroconcepção e execução do PDDE; porém, para ele chegar até a escola o FNDE precisa das estruturas administrativas dos sistemas de ensino em cada ente federado, o que evidencia também o regime de colaboração provocado pelo PDDE. No financiamento da educação, nesta escala de participação colaborativa, o MEC é o órgão financiador da educação através do FNDE. Por meio do PDDE, a SEE tem o papel de orientar e monitorar as escolas de sua rede. A SEEMG, dessa forma, garante a execução dos recursos financeiros transferido pelo PDDE, por meio das 47 SRE distribuídas nas regiões do estado mineiro.

A relação e a interconexão da escola com o MEC e FNDE ocorrem por meio de normativas e de programas integrados ao PDDE. Dessa forma, o MEC norteia o trabalho da escola e das Seduc. Os argumentos de um dos entrevistados da Seduc da região Central corroboram os dos burocratas do FNDE, quando dizem que o PDDE integra o FNDE com as Seduc e com as escolas, pois a Undime consegue reunir os dirigentes de Seduc para discutir sobre os problemas da educação e das necessidades das escolas. A interconexão entre as instituições ocorre por meio de legislações, reuniões via Meet, prestação de contas. O FNDE sempre convida a SME para participar dos eventos. Portanto existe uma relação institucionalizada, posta nas resoluções do FNDE/MEC sobre o PDDE, da escola, da UEx com o FNDE, com o MEC e com a EEx. A interconexão do FNDE com as escolas, de acordo com a pesquisa, ocorre como uma engrenagem. A dificuldade limitante se encontra, no caso das escolas municipais pesquisadas, no fato de os gestores das escolas da rede serem escolhidos para o cargo por indicação política. A relação direta do FNDE com a escola é feita por *e-mail* e se articula com as escolas por meio de resoluções e de documentos orientadores. No geral, a análise dos dados demonstra que a interconexão da escola com os demais órgãos e o Conselho Escolar depende muito do perfil do gestor: se ele é mais democrático, a gestão escolar será mais aberta, participativa e deliberativa. Além da relação que a escola mantém com a EEx, o FNDE e MEC, com a comunidade e o terceiro setor, ela mantém fortes relações com o setor privado, pois as resoluções do MEC/FNDE priorizam que as compras sejam feitas no comércio local. A conexão entre a escola com o FNDE acontece virtualmente e por meio de documentos, normativas, *e-mail*, através de resolução, tudo dentro das leis que regulamentam o PDDE. A conexão do FNDE e da SRE com a escola passa pelo gestor e coordenador dos projetos no PDDE Interativo, uma vez que a coordenação do Programa na escola será responsável por coordenar o plano. O PDDE Interativo possibilita a coordenação do MEC. Quando a escola acessa a plataforma, ele se torna um espaço de coordenação das escolas públicas pelo MEC.

Para implementar os programas integrados ao PDDE e execução do PDDE Básico, o FNDE usa diversos instrumentos para se interconectar com a escola: *e-mails*, cartilhas e/ou manuais com o passo a passo, telefones identificando o nome de pessoas para o gestor ligar, formulários e *live* para esclarecer dúvidas quando a escola está elaborando o seu plano de ação no PDDE Interativo, além do número geral de telefone 0800-6161. Neste telefone, o MEC/FNDE mantém uma pessoa que atende imediatamente sobre o assunto desejado, o que fica caracterizado na visão dos entrevistados como apoio técnico.

Quanto à interconexão do MEC, FNDE, SEEMG e SRE com as escolas, os membros da CE das EE, mais especificamente, o presidente da CE consegue perceber a participação da FNDE, do MEC, das Seduc na gestão escolar de uma forma bem democrática e horizontalizada. Porém, os atores coletivos entendem que há uma coordenação verticalizada entre MEC, FNDE, Seduc, SRE e as escolas.

Nos aspectos do PDDE relacionados à formulação e ao monitoramento, não há participação do FNDE na formulação dos Programas Integrados ao PDDE. As ações integradas são todas pensadas e formuladas pelas Secretarias do MEC. O FNDE só disponibiliza a operacionalização do PDDE Básico para financiar as políticas públicas das Secretarias do MEC. A intenção do FNDE é que os programas do MEC sejam financiados pelo PDDE e que, assim, eles cheguem diretamente às escolas, no mesmo molde do PDDE Básico. As Seduc e as SRE não participam da formulação das ações integradas ao PDDE. Todos os entrevistados são unânimes em dizer que não há participação do pessoal das Seduc e nem das SRE na formulação das políticas das ações integradas ao PDDE e que o FNDE não monitora o PDDE. Embora os entrevistados das Seduc e das escolas entendam que a prestação de contas do PDDE seja uma ferramenta de monitoramento do PDDE pelo FNDE, para o FNDE a prestação de contas não possui esta característica. Na prática, quem faz o monitoramento da execução das ações integradas ao PDDE nas escolas são os coordenadores dos programas nas Seduc e os coordenadores específicos dos programas cadastrados no PDDE interativo que atuam na própria escola, além da Cecampe/Sudeste e do Ideges. A formulação do PDDE Básico é de exclusividade do FNDE.

Em relação à governança, a opinião dos entrevistados difere: 100% dos entrevistados do FNDE e da SEEMG responderam que o PDDE não insere novos atores na gestão escolar; entre os burocratas das SRE e das SME, 88% dos entrevistados afirmam que o PDDE insere novos autores na gestão escolar democrática. A análise revela que a percepção dos burocratas do médio escalão do governo federal, do médio e alto escalão do governo estadual difere dos burocratas de rua. Os atores individuais das escolas parecem basear-se na rotatividade dos membros dos órgãos deliberativos das escolas, com os seus processos eleitorais. Já os demais parecem basear sua análise nas normativas do PDDE. Parece contraditório, mas os entrevistados do FNDE entendem que o MEC e o FNDE participam da gestão escolar da assistência técnica e financeira por meio de *lives*, webinários, boletins informativos, dentre outros instrumentos. Numa visão geral, o PDDE age no fortalecimento das instâncias participativas, pois todos atuam como suporte da

gestão escolar democrática. A implementação do PDDE na escola com suas ações integradas conduz os burocratas das SRE a participarem da gestão escolar, pois eles estão na ponta do direcionamento da escola, eles estão diretamente em todas as áreas da gestão escolar, de acordo com o fazer de cada um, cuidando e auxiliando na implementação das políticas públicas. O PDDE provoca uma gestão democrática na escola, pois ele conduz o gestor ao diálogo com a comunidade, provocando mais escuta.

Com base nas entrevistas e grupo focal, a partir de 2007, com a inserção do PDDE Ações Integradas na gestão das escolas públicas pesquisadas, o PDDE ressignificou os processos de participação da gestão democrática da escola. A LDB/1996 determinava a participação dos profissionais da escola e da comunidade escolar na elaboração do PPP e do Regimento Escolar. A partir do PDDE Ações Integradas, os dados apontam para a gestão escolar deliberativa, o que inclui a participação de vários atores como MEC, FNDE, Seduc, SRE e terceiro setor, além da comunidade escolar que já fazia parte da gestão escolar democrática como proposto pela LDB. A pesquisa aponta que os processos decisórios cabem à comunidade escolar, ao terceiro setor, representada pela UEx e pelo gestor escolar, que é o Presidente da CE e do Colegiado Escolar. Porém, as decisões são baseadas em deliberações de várias instituições que, em algum momento e por meio de diversos mecanismos, deliberaram sobre os processos da gestão da escola. Quando a escola adere a um programa no PDDE Interativo, ela está aceitando a assistência técnica do MEC e a assistência financeira do FNDE. O PDDE potencializa a gestão democrática da escola pública brasileira. Portanto, o PDDE na percepção dos entrevistados reconfigura a gestão escolar democrática, pois os burocratas da SRE estão envolvidos diretamente com as escolas, uma vez que a própria sistematização do PDDE condiciona o uso dos recursos a uma gestão escolar democrática com maior participação e deliberação.

Outro aspecto que pode ressignificar a gestão escolar segundo os entrevistados são as conexões entre os órgãos e os burocratas do governo sobre a gestão escolar, que acontece por meio de webinários e *lives* realizados pelo FNDE para as UEx das escolas de todo o Brasil. A tecnologia nesta conexão das escolas às demais instituições educacionais no entendimento dos entrevistados funciona como os braços e as pernas do FNDE para alcançar todas as escolas brasileiras.

O PDDE Ações Integradas ressignifica os processos de participação e de deliberação da gestão democrática da escola porque os programas no PDDE são pensados para ampliar a gestão escolar democrática; as ações trazem mais possibilidade de

democracia, de direito de participação de todos. Além de possibilitar mais negociação, compartilhar ideias modifica o formato de deliberação, porque à medida que cada um orienta, seja um analista, seja um inspetor, seja um analista da prestação de contas, vai se aprimorando, melhorando um pouco a forma de o gestor pensar.

Enfim, na percepção de muitos entrevistados na gestão escolar existe uma rede nessa articulação de gestão deliberativa da escola que envolve a União (MEC e FNDE), a SEE, a SRE, a comunidade escolar e o terceiro setor. Essa gestão em rede é favorecida pelas mídias eletrônicas de comunicação. As Seduc e as SRE, ao se disporem a trabalhar bem próximo à gestão escolar para orientar a implementação das ações financiadas pelo PDDE, levam os entrevistados a entenderem que todos estão em uma mesa como uma rede, todos conectados.

Uma das consequências da interconexão do MEC e do FNDE com escolas suscitada pelo PDDE é a indução das políticas públicas formuladas pelo MEC e implementadas nas escolas por meio do planejamento estratégico no PDDE Interativo e do plano de ações financiáveis pelo PDDE. A pesquisa realizada aponta que o MEC, por meio do PDDE Ações Integradas, induz as escolas públicas a planejarem o ensino a partir das políticas públicas financiada pelo PDDE. Portanto, o PDDE, ao financiar os programas formulados pelo MEC, encerra em si o papel de induzir a implementação de políticas públicas *top down* em todos os entes subnacionais, pois as Seduc, ao assinarem os termos de adesão, e as escolas públicas, ao aderirem aos programas no PDDE Interativo, se comprometem com a implementação dos programas do MEC. Mesmo que o PDDE tenha baixa capacidade de financiamento da educação, pois só responde por 2% do financiamento da educação nacional, ele é um recurso suplementar de alta abrangência. Ele está em todas as escolas públicas brasileiras, induzindo ou direcionando o planejamento das ações da escola, a elaboração do PPP. Nessa perspectiva, o PDDE, ao transferir dinheiro direto para a escola, induz a implementação das ações integradas na gestão escolar.

O PDDE funciona também como um indutor de relações entre os setores da gestão escolar. Ele incentiva a participação da comunidade como virtude. As ações integradas ao PDDE, coordenadas pelo MEC, não somente induzem a gestão escolar a modificar o seu PPP para atender as políticas públicas pensadas pelo MEC, como também modificam a gestão educacional do próprio ente federado. O MEC induz as suas políticas macro, do campo nacional, para as escolas em todo o território nacional. Porém, os programas do MEC integrados ao PDDE são poucos. Assim, mesmo discordando muitas vezes dos

programas, as Seduc fazem a adesão, pois os recursos para educação são poucos. As escolas públicas pesquisadas representam todos os entes federados no território onde ela está localizada. Porém, há uma criticidade das escolas em relação às políticas e ações propostas pelo MEC: a escola adapta, ressignifica os programas aos quais ela adere e/ou não os executa, na pior das hipóteses.

Na perspectiva dos atores individuais e coletivos das escolas públicas pesquisadas, o PDDE ressignifica a gestão escolar, pois hoje os canais de conectividade estão todos colocados para a gestão escolar. O FNDE, o MEC e a SRE utilizam de diversos canais de comunicação, como *e-mail*, grupos de WhatsApp, webinários, *lives*, telefone, plataforma de gestão, *sites*, canais de YouTube, visita *in loco*. Os canais de comunicação das mídias são muito amplos e deixam todas as instituições ligadas na escola, ficando todas as instituições conectadas.

As escolas municipais têm uma relação mais direta com o FNDE. No momento das entrevistas, seus representantes mostraram mais conhecimento e mais segurança para discorrer sobre o programa. Talvez isto se explique pelo fato de as EEx terem contato direto com o FNDE e as SME terem contato direto com o MEC. Essa situação acontece inversamente em relação às escolas estaduais, pois as EEx se relacionam mais proximamente com o FNDE e a SEEMG se relaciona com o MEC. Às vezes, de acordo com os dados analisados, há uma dificuldade de manter os burocratas das SRE, que estão mais próximos das escolas, totalmente preparados e seguros quanto às políticas públicas coordenadas nas escolas públicas pelo MEC através do PDDE Interativo e mesmo quanto à operacionalização do PDDE pelo FNDE. O MEC faz chegar as informações diretamente nas escolas por meio do PDDE Ações Integradas, assim como o FNDE que chega nas escolas por meio do Dinheiro Direto na Escola.

CAPÍTULO VII

CONSTRUCTO TEÓRICO PARA (RE)LEITURA DA GESTÃO ESCOLAR DEMOCRÁTICA: EVIDÊNCIAS DA PESQUISA

Apresentação

Este capítulo tem como objetivo apresentar um modelo teórico para compreensão da gestão escolar democrática a partir da análise das RIG provocadas pelo PDDE na gestão das escolas públicas mineiras.

O capítulo se organiza em duas seções. A primeira discorre sobre um dos achados da pesquisa que aponta para a gestão escolar democrática como método organizacional. A segunda seção apresenta uma análise da gestão escolar democrática à luz das RIG induzidas pelo PDDE na gestão escolar democrática, quando explanamos sobre a “gestão escolar democrática” na contemporaneidade. Os resultados da pesquisa apontam que as RIG induzidas pelo PDDE na gestão das escolas pesquisadas ressignificam a noção de gestão escolar democrática definida na LDB/1996.

7.1 Gestão Escolar Democrática como método organizacional

A partir da análise dos dados no capítulo anterior, foi possível identificar a gestão escolar democrática como um conjunto de procedimentos utilizados pelo gestor escolar para articular as políticas públicas federais, estaduais e/ou municipais. Isso se configura por meio da promoção do diálogo, da administração de conflitos, decisões e opiniões de forma compartilhada, colaborativa, e cooperativa, entre os diferentes níveis do sistema (meso e macro – entes subnacionais e União), entre os diferentes segmentos da comunidade escolar (alunos, professores, pais e/ou responsáveis, pessoal do administrativo e de serviços), na busca de consonância nas decisões para elaboração do PPP, implementação de programas diversos federais e estaduais e/ou municipais, aplicação de recursos da UEx e resolução de questões do cotidiano escolar. Além de gerenciar as necessidades materiais necessárias à execução do PPP e dos recursos disponibilizados pelo FNDE à UEx.

A análise da pesquisa evidenciou que o diretor escolar, como representante da comunidade, do governo e do terceiro setor, atuando nas dimensões da gestão pedagógica, administrativa e financeira das escolas mineiras pesquisadas, utiliza o conceito de gestão escolar democrática como método organizacional, como proposto pela institucionalização normativa federal e estadual, o que significa dizer: i) responder politicamente às demandas da comunidade escolar que o escolheu como gestor; ii)

responder politicamente ao governo que o nomeou como cargo comissionado para dirigir a unidade escolar como subunidade do Executivo; iii) articular, mediar e integrar o sistema deliberativo que compõe as decisões escolares, desde as IPI, que fazem parte da gestão, até os burocratas de rua atuantes no sistema meso e macro da educação; iv) situar-se entre as relações intergovernamentais induzidas pelo PDDE Universal e Ações Agregadas; v) coordenar os processos pedagógicos; vi) coordenar os processos administrativos; vii) coordenar e liderar os recursos humanos; viii) gerenciar os programas demandados pelo MEC à escola por meio do PDDE Interativo; ix) responsabilizar-se em presidir e responder por uma associação civil de direito privado sem fins lucrativos – UEx, a denominada CE; x) responsabilizar-se diretamente, como presidente da UEx, pela gestão financeira dos recursos transferidos pelo FNDE e pelo governo do Estado para a CE. Apesar da pluralidade de componentes da gestão escolar, compreende-se que os processos da gestão mediados democraticamente não se esgotam neste desenho apresentado.

Em relação ao componente da gestão escolar que se refere às RIG induzidas pelo PDDE Universal e Ações Agregadas na gestão escolar democrática, a pesquisa salienta que o PDDE desempenha o papel de indutor das RIG na gestão escolar. Isto significa que o gestor escolar, ao utilizar a gestão democrática como método gerencial, executa ações específicas a fim de adequar as necessidades da escola aos recursos liberados pelo FNDE ao CE/Uex, o que envolve os procedimentos relacionados abaixo, especificando o PDDE Universal e PDDE Ações Integradas:

- 1) PDDE Universal: i) verificar as necessidades de material de consumo e bens de capital da unidade escolar; ii) elaborar um plano de trabalho que atenda as prioridades verificadas; iii) gerenciar a conta bancária do PDDE Básico; iv) realizar reunião com o Conselho Escolar para expor as necessidades priorizadas a fim de ratificar a indicação ou priorizar outra ação de forma coletiva; v) fazer orçamentos; vi) realizar compras; vii) acionar o Conselho Fiscal para conferir as compras e/ou serviços realizados; viii) elaborar prestação de contas; ix) convocar o conselho e realizar reunião para apresentar/aprovar a prestação de contas; x) entregar processo físico de prestação de contas às Seduc; xi) arquivar o processo de prestação de contas na escola; xii) elaborar processo de doação dos bens permanentes adquiridos pela Uex às Seduc.
- 2) PDDE Ações Agregadas. Após receber comunicado via *e-mail* por parte das Seduc e, em alguns momentos do MEC, que o estabelecimento de ensino foi

contemplado com determinado Programa Integrado ao PDDE, o gestor e a comunidade escolar executam os seguintes procedimentos: i) receber e solicitar orientações de equipes específicas nas Seduc para entender a proposta do Programa; ii) convocar a comunidade escolar para explanar sobre os programas e definir sobre a adesão ou não; iii) utilizar o PDDE Interativo como ferramenta de gestão para aderir ao Programa em específico; iv) realizar reuniões com os professores da área de estudo afim do Programa e levantar a necessidade de material pedagógico; v) realizar reunião com o Conselho para expor a lista apresentada pelos professores e solicitar ratificação ou adequação; vi) fazer orçamentos; vii) utilizar o PDDE Interativo como ferramenta de gestão para elaborar o plano do programa; viii) gerenciar as contas bancárias de cada programa em específico a fim de acompanhar o repasse, que pode ser em mais de uma parcela; ix) transferir a coordenação da execução pedagógica do programa ao EEB; x) fazer compras; xi) acionar o Conselho Fiscal para conferir as compras e/ou serviços realizados; xii) elaborar prestação de contas; xiii) convocar o Conselho Fiscal para conferir a prestação de contas; xiv) realizar reunião com o Conselho para apresentar/aprovar a prestação de contas; xv) entregar o processo físico da prestação de contas às Seduc; xvi) elaborar processo de doação de bens permanentes adquiridos pela Uex para as Seduc.

Com base nos procedimentos da execução dos recursos financeiros da UEx-CE referentes ao PDDE (Básico e Ações Integradas), evidencia-se um exorbitante número de ações exigidas pelo próprio programa para que se efetive a gestão democrática. A arquitetura do processo de execução financeira pelo diretor escolar em conjunto com o Colegiado/Conselho Escolar e UEx exposta evidencia a gestão escolar democrática como método organizacional com ampla deliberação na perspectiva da gestão em redes. Neste contexto, de fato, o PDDE, seja no tipo Universal e/ou Ações Agregadas, se estabelece como mecanismo de indução da gestão escolar democrática. Isto não significa que o Programa oferece 100% das condições materiais necessárias para que a unidade escolar atenda a comunidade com uma educação de qualidade, mas porque sua sistematização exige diversas ações que demandam a participação da comunidade escolar e de decisões coletivas normatizadas ou não.

No processo de implementação do PDDE demonstrado, a gestão escolar democrática gerencial se evidencia nas seguintes estratégias: i) o terceiro setor se fazendo presente em uma unidade de ensino do Poder Executivo por meio da UEx, gerenciando

os recursos públicos transferidos pelo FNDE para implementação de políticas públicas, no caso do PDDE agregado, e para manutenção, no caso do PDDE Básico; ii) descentralização de recursos do salário-educação para suplementar as unidades de ensino; iii) desconcentração de ações relacionadas às políticas públicas nacionais/MEC por meio dos Programas Integrados; iv) condução das escolas na elaboração de planejamento estratégico no PDDE Interativo (a cada Programa, a escola deve elaborar um plano específico); v) responsabilização da comunidade escolar para o alcance das metas de cada Programa Integrado; vi) centralização das prestações de contas nas Seduc pelo FNDE. O PDDE fundamentado nas estratégias da gestão escolar gerencialista marca uma postura gerencial em um processo contínuo de descentralização, desconcentração e centralização, culminado na reconcentração da gestão escolar em uma rede hierarquizada. Contudo, com base na gestão gerencial, isto não significa menos ou mais democracia, mas sim ferramentas de garantia de maior participação por meio do controle social.

Ademais, como revela a pesquisa, na federação brasileira, no campo do sistema federativo da educação nacional, o PDDE avulta-se como um indutor por excelência das relações intergovernamentais na gestão escolar democrática em dois momentos distintos e por meio de diferentes vínculos/elos: 1) no momento da atualização cadastral, o PDDE configura relação e conexão da UEx junto ao FNDE por intermédio do PDDEWeb: o gestor insere os dados da UEx no sistema; a SRE e as Seduc acompanham o processo; o FNDE coordena as unidades escolares em termos de dados cadastrais por meio deste sistema; 2) no momento da transferência do recurso, o Programa configura a relação e interconexão: entre a União/FNDE para a UEx/terceiro setor; da UEx para a comunidade escolar/unidade de ensino; da UEx/mercado (bancos e comércio local); da UEx para o Estado e/ou município/Seduc, por meio da doação de bens permanentes; 3) no momento da prestação de contas: da comunidade escolar/Colegiado Escolar e/ou Conselho Escolar para a UEx; da UEx para o estado e/ou município/Seduc; do estado e/ou município/Seduc para a União/FNDE.

Distintamente do PDDE Básico, o PDDE Ações Integradas estabelece outros tipos de relação e interconexão da gestão escolar: 1) entre o MEC e a unidade escolar, Seduc e escolas – ao divulgar a liberação de algum programa para a escola, o MEC faz isso diretamente com as escolas e/ou por intermédio das Seduc; 2) entre gestor escolar e comunidade escolar via Conselho – após fazer a adesão no PDDE Interativo, o gestor contata o Conselho Escolar; 3) entre gestor, Conselho Escolar e UEx –ao definir os itens no plano estratégico de cada programa, a comunidade negocia a compra dos itens

financiáveis com a UEx; 4) entre escola, com a SRE e com as Seduc que acompanham a elaboração e finalização do plano de cada programa no PDDE Interativo; 5) entre MEC, escola, SRE e Seduc, ao aprovar o planejamento e enviar ao FNDE para pagamento à UEx.

Diante da grandiosidade institucional do PDDE como uma Política Pública do MEC/FNDE, que hoje pode ser considerado como uma Política de Estado pela permanência de sua agenda em oito governos distintos (FHC: 1995-1998; 1999-2002; Lula: 2003-2006; 2007-2010; Dilma: 2011-2014; 2015-2018; Bolsonaro: 2019-2022; até os dias de hoje no atual governo Lula: 2023-2026); pelo gigantismo de sua abrangência no território nacional – 123.000 escolas públicas, 26 estados e mais o Distrito Federal, 5.568 municípios –, destacamos alguns dados da pesquisa: 100% da comunidade escolar representada nos Conselhos Escolares; 100% dos membros do Conselho Fiscal; 100% das EEB e 30% dos diretores entrevistados não tinham conhecimento de que o PDDE é um recurso federal, transferido pela União e, muito menos que este recurso é parte do salário-educação (Alvarenga; Oliveira, 2023b).

Todos os entrevistados individuais e coletivos nas escolas, os entrevistados da Subsecretaria de Educação Básica/Diretoria Educacional das Seduc, incluindo as SRE, não reconhecem a CE como uma Associação de Direito Privada sem fins lucrativos e nem que a sua presença/existência leva uma entidade privada e/ou do terceiro setor para dentro da escola. Os entrevistados percebem a UEx como um instrumento viabilizador de recursos públicos para atender a necessidade da escola e que, portanto, faz parte da gestão da escola. Os profissionais da educação que trabalham diretamente no pedagógico não se interessam pela origem dos recursos financeiros que chegam à CE para custear suas despesas. O único recurso com que dizem estar familiarizados é com o da merenda escolar.

Nas escolas pesquisadas, muitas vezes os mesmos entrevistados, membros do Colegiado/Conselho, são também membros do Conselho Fiscal. O Gestor da Escola é o diretor da unidade de ensino, o presidente do colegiado/Conselho e o presidente da CE/UEx. A leitura que fazemos, é que neste desenho organizacional da escola, a UEx está tão fortemente imbricada no cotidiano da gestão escolar que os entrevistados nem sequer percebem que a CE é uma associação de direito privado, uma pessoa jurídica, na qual eles estão associados legalmente. Todavia, a UEx, enquanto entidade criada única e exclusivamente para atender as demandas financeiras das escolas, consome praticamente todo o tempo e energia dos gestores. Fica evidente, ainda, na fala dos entrevistados que

os recursos transferidos pelo FNDE por meio do PDDE são insuficientes para que a escola atenda às suas necessidades. Ou seja, houve uma descentralização de recursos, desconcentração de políticas públicas para serem executadas diretamente para escola e uma centralização do controle deste recurso, sem, contudo, garantir as condições materiais para prover a escola de recursos suficientes para implementar o seu PPP.

Nas escolas estaduais há uma descentralização de recursos estaduais para a CE, mas nas unidades municipais o PDDE é o único recurso que a UEx recebe. Isso denota um forte traço gerencial, a escola sempre tentando atender os anseios educativos da comunidade com o mínimo de recurso financeiro e buscando obter bons resultados nas avaliações externas. Por outro lado, enquanto o governo federal transfere um valor quase simbólico para a manutenção da escola e execução das atividades pedagógicas por meio da participação democrática, o governo municipal das escolas pesquisadas não transfere absolutamente nada. O único recurso administrado pela CE das escolas municipais pesquisadas é o PDDE.

Como o governo federal transfere um recurso de alta abrangência nacional diretamente para as escolas, no imaginário dos servidores da educação das escolas pesquisadas é como se o PDDE desse condições à escola de garantir a sua manutenção e a implementação das políticas públicas. Numa reflexão: o PDDE é um recurso suplementar, tem objetivo de complementar os recursos destinados à escola, mas no caso em que a escola recebe apenas o PDDE, ele perde essa característica suplementar para o estabelecimento de ensino. Ele é suplementar na cesta dos demais recursos da educação, mas enquanto dinheiro que chega direto à escola, não o é. O PDDE, portanto, no desenho atual, não propicia as condições materiais para uma gestão escolar democrática, até porque a comunidade escolar perde tempo e energia na tentativa de eleger “as prioridades dentre as prioridades” relativas às necessidades da escola. Essa situação conduz a escola na prática para o modelo de gestão burocrática, visto que o PDDE não garante a materialidade necessária para a gestão democrática. Quando visualizamos o PDDE como instrumento de gestão, ele fortalece o método democrático, mas quando o analisamos como recurso para suplementar a garantia de uma educação de qualidade, ele não viabiliza uma gestão democrática.

Portanto, a partir desta análise, tanto no modelo de gestão concebido a partir das políticas públicas educacionais no bojo dos estudos do PDDE como na arquitetura da gestão escolar mineira, está presente um modelo de gestão democrática cunhado no

hibridismo, ora na abordagem democrática social, ora na gerencialista, transitando da gestão burocrática para gerencial.

À vista dos nossos argumentos e análises, presume-se que há de se exigir um Estado forte, no sentido alavancador da escolarização formal do seu povo, capaz de viabilizar uma gestão escolar democrática do ponto de vista de sua capacidade organizacional e política, nos aspectos pedagógico, administrativo e financeiro, capaz de garantir a entrega de um ensino de qualidade para sua comunidade escolar. Feito isso, há que se pensar que diante de uma unidade escolar com gestão democrática híbrida, com a gestão financeira gerencial sobressaindo, sem definição legal da escola como instituição, torna-se quase impossível que a comunidade escolar se articule e lute pelo fortalecimento institucional da unidade escolar. Presumimos que com a garantia da materialidade política de gestão escolar democrática advinda da colaboração federativa, a própria comunidade lutaria por uma gestão escolar democrática seja social e/ou gerencial. Isto seria um avanço em um Brasil historicamente antidemocrático.

Indubitavelmente, ainda que com limitações, a Constituição de 1988 marca uma maior capilaridade, enquanto projeto disseminador da gestão escolar democrática, ao impulsionar a participação da comunidade escolar, até aquele momento historicamente excluída da gestão escolar, assim como o PDDE, que constitui um programa que possibilita avanços na gestão escolar democrática na visão de todos os entrevistados (Alvarenga; Oliveira, 2023b).

No cotidiano da gestão democrática, destaca-se em relação às escolas pesquisadas: i) todas apresentam no contexto de sua gestão ações relacionais com a comunidade escolar, com o terceiro setor, com os entes subnacionais, com a União e com o mercado, o que configura relações intergovernamentais na gestão escolar, portanto, todas podem ser emolduradas na gestão escolar democrática em rede; ii) todas utilizam a democracia como método organizacional da gestão; iii) todas implementam a democracia participativa, representativa, porquanto deliberativa, algumas com mais veemência, outras demonstrando certa fragilidade, mas em processo; iv) todas desenvolvem um modelo de gestão híbrida, mescla da gestão democrática social com a gerencialista, sendo a concepção social mais evidente na gestão pedagógica e administrativa, enquanto a gerencial sobressai absoluta na gestão financeira. Apesar disso, a gestão democrática gerencial não se sobrepõe por vontade e escolha da comunidade escolar, mas sim em razão da estrutura em que as UEx se organizam como política pública nacional e estadual desenhada pelo estado e pela União.

7.2 Gestão Escolar Democrática à luz do PDDE

Considerando que LDB/1996 determina uma gestão escolar democrática sob a égide do estado de direito e dos princípios democráticos como forma de organização institucional dos estabelecimentos de ensino, torna-se necessário estabelecer distinção, ainda que minimamente, entre unidade escolar e UEx. Em razão disso, o FNDE nomeia o Programa figuradamente de Programa Dinheiro Direto na Escola. Todavia, o dinheiro vai direto para a UEx à qual o estabelecimento de ensino está vinculada.

A UEx é uma associação/entidade de direito privado sem fins lucrativos, com Estatuto próprio e personalidade jurídica, apta a representar juridicamente todos os seus associados, com competência para a execução financeira dos recursos públicos federais transferidos pelo FNDE através do PDDE.

A escola é uma unidade micro do Poder Executivo do estado ou do município, identificada administrativamente por meio de um código do Inep, o que não lhe permite representar juridicamente a comunidade escolar. A escola como unidade de ensino, portanto, não tem responsabilidade jurídica com a gestão dos recursos financeiros. Como a LDB/1996 decreta gestão democrática para as unidades de ensino e não para as UEx, infere-se que não há autonomia financeira na gestão escolar democrática, uma vez que a gestão dos recursos é realizada pelo terceiro setor, por meio de uma associação. Se a UEx possui algum grau de autonomia na gestão dos recursos financeiros ou não, é um caso a ser pesquisado. Todavia, há um controle social da UEx por meio da participação da comunidade escolar na execução dos recursos recebidos pela entidade, cooptando-a a empregar exatamente para os fins a que se destinam – a educação escolar.

A conformação da gestão escolar democrática no campo da reforma do estado em 1995, marcada pela formulação do PDDE, pode ser analisada na concepção da gestão democrática social-liberal de Bresser-Pereira (1999), em um modelo de gestão gerencial, pois, embora a gestão escolar se efetive no modelo gerencial, o financiamento da gestão é oriundo de recursos públicos. Dessa forma, com o advento do PDDE, a escola pública brasileira organiza os seus processos de gestão com foco nos resultados educacionais, porém continua a ser financiada pelo poder público, a saber: i) na descentralização de recursos direto para a escola, a unidade escolar passa a receber recurso direto da UEx – uma entidade privada sem fins lucrativos; ii) vinculação da autonomia ao uso racional dos recursos públicos e transferência de recurso estatal para a sociedade civil organizada – a UEx; iii) controle social associado à participação da comunidade escolar nos processos

da gestão; iv) inserção de uma associação privada para receber os recursos financeiros a serem aplicados na manutenção e desenvolvimento da educação no âmbito da escola.

Na área educacional, a gestão escolar democrática, quando da reforma da gestão pública brasileira de 1995, sequer havia alcançado o patamar social. Por exemplo, na educação básica ainda não havia universalizado o acesso ao ensino fundamental. A concepção gerencial se deve ao entendimento do MEC de que as estratégias para solucionar, colocar um fim à gestão escolar autocrática – que deixava o estabelecimento de ensino cada vez mais empobrecido, com a organização ainda centrada na gestão burocrática e centralizada –, seriam a racionalidade do uso do recurso público destinado à educação e a adoção deste modelo de gestão, sobretudo com envio de dinheiro direto às escolas. Dentre os vários objetivos do PDDE que se identificam com as estratégias para solucionar os problemas apontados na agenda do PDDE para tirar a escola da gestão autocrática, patrimonialista e burocrática e ofertar uma educação de qualidade para a comunidade atendida pela escola, o que mais se destaca é a ideia de estimular a escola a instituir uma entidade privada sem fins lucrativos apta a movimentar e receber recurso financeiro da União e, assim, garantir a manutenção e as condições básicas de funcionamento da unidade. A participação e a autonomia propaladas pela gestão escolar democrática gerencialista, sobretudo pelo PDDE, estariam nesta abordagem vinculadas a uma entidade com personalidade jurídica, hábil na administração de recursos públicos federais destinados ao processo educativo no âmbito de uma escola.

A partir de 2007, com a integração das políticas públicas relacionadas aos Programas Integrados ao PDDE, o MEC/FNDE ampliou sua presença na unidade escolar através de programas relacionados às políticas públicas; do aumento do montante de recursos transferidos às UEx; da governança por meio da Plataforma PDDE Interativo – um cenário fecundo de formas relacionais entre a escola com governos, instituições e burocratas. Os dados da pesquisa evidenciaram uma movimentação constante na gestão escolar, a qual caracterizamos pelo conceito de RIG. Notou-se que há na gestão escolar um entrelaçar de ideias, motivações e expectativas para que ocorra a implementação dos programas integrados ao PDDE, a fim de qualificar a aprendizagem dos estudantes e que a unidade escolar se organize e planeje a partir da plataforma PDDE Interativo. Ou seja, as organizações educacionais se interconectam e se relacionam em prol de um objetivo comum.

Na gestão das escolas pesquisadas, foi possível ver a concretização relacional entre todas as instituições tanto na dimensão macro do sistema (MEC, FNDE), médio

(Seduc), como na dimensão micro (escola, UEx). Todas as instituições do sistema se fazem presentes na gestão da escola, quando se analisa o PDDE a partir do contexto federativo de colaboração e das RIG: FNDE, MEC, Seduc, SRE, Colegiado Escolar e UEx. Porém, nem os agentes individuais das escolas, nem os coletivos têm percepção desse aspecto; apenas os burocratas do FNDE, Seduc e SRE.

A pesquisa constatou o envolvimento de todas as instituições governamentais que compõem o federalismo territorial na gestão escolar e a existência de interações entre burocratas de todos os níveis de governo com os burocratas da escola. Quanto à interação correspondente aos burocratas do Executivo educacional, as relações são contínuas e cumulativas entre a gestão da escola e das autoridades governamentais, o que caracteriza a regularidade nas relações.

Nossa propositura, a partir dessa constatação, é que a gestão escolar democrática gerencial se organiza em redes, na perspectiva do regime de colaboração entre o governo federal, o ente subnacional da rede de ensino da qual a escola faz parte, a comunidade escolar, o terceiro setor e o mercado. Cada membro dessa rede tem tarefas e mecanismos distintos de execução das ações relacionadas ao PDDE no que concerne aos aspectos da sua formulação, coordenação, implementação, acompanhamento, monitoramento e avaliação do programa, como pode ser observado no Quadro 27.

Quadro 27 - Tarefas relacionadas ao PDDE e mecanismos de execução dos atores em redes

Tarefas relacionadas ao PDDE	Governo federal		Governo estadual e/ou municipal		Comunidade escolar		Terceiro setor	Mercado
	MEC	FNDE	Seduc: SEEMG, SME	SRE	Conselho Escolar	Gestor Escolar	UEx	Bancos e comércio local
	Mecanismos	Mecanismos	Mecanismos	Mecanismos	Mecanismos	Mecanismos	Mecanismos	Mecanismos
Formulação	Legislação	Legislação	-	-	-	-	-	-
Coordenação	Simec, PAR, PDDE Interativo	PDDEInfo	Simec, PAR	E-mail, WhatsApp, reuniões, conversas	-	PDDE Interativo, E-mail, WhatsApp, reuniões, conversas	-	-
Acompanhamento	-	Lives, reuniões virtuais e Teams, Boletins Informativos, e-mail a partir do banco de dados, guias, Caderno Orientador, SiGPC	PDDE Interativo	PDDE Interativo, E-mail, WhatsApp, reuniões, conversas	-	Reuniões	-	-
Implementação	PDDE Interativo	PDDEWeb, SiGPC	Visitas <i>in loco</i>	Visitas <i>in loco</i>	E-mail, WhatsApp, reuniões, conversas	PDDE Interativo, reuniões	PDDEWeb, e-mail, WhatsApp, reuniões.	Fornecimento de serviços e produtos. BB DIGITAL PJ ⁵¹
Monitoramento	PDDE Interativo	PDDEWeb, PDDEREX, Ideges, Cecampe, Monitore PDDE, Consulta Escola, Clic Escola (Clic Aqui), Visita <i>in loco</i>	Visitas <i>in loco</i> SiGPC	Visitas <i>in loco</i> SiGPC	-	-	-	-
Avaliação	Ideb	Ideges, TCU	-	-	-	-	-	-

Fonte: Base de dados de Alvarenga e Oliveira (2023b). Elaborado pela autora.

⁵¹ Um aplicativo do Banco do Brasil - BB disponível para computadores, *tablets* e *smartphones*, que permite efetuar pagamentos, retirar extratos, realizar consultas a saldo, ordens de pagamento e transferências eletrônicas pela internet. Todas as entidades beneficiárias do PDDE podem solicitar a “Chave J” e a senha de oito dígitos para o aplicativo nas agências do BB com acesso a todas as contas bancárias do PDDE.

A comunidade escolar implementa as políticas públicas integradas ao PDDE por meio da adequação dessas políticas às suas particularidades; há sempre uma ressignificação das políticas elaboradas e planejadas pelo MEC/FNDE. A comunidade escolar, representada pelo diretor de escola, planeja as ações relativas às políticas públicas impulsionadas pelo PDDE Ações Integradas na plataforma PDDE Interativo. Ao terceiro setor (UEx) cumpre executar financeiramente os recursos públicos transferidos pelo FNDE, via PDDE, para execução das políticas públicas. O gestor escolar, como representante da comunidade, tem um papel fundamental nesta rede, pois ele, além de representar a comunidade escolar, representa o ente subnacional, a depender da rede de ensino e o terceiro setor. O diretor é indicado pela comunidade por meio de votação direta, nomeado pelo governo do estado e, por força do estatuto da CE, é o presidente da UEx – terceiro setor (Alvarenga; Oliveira, 2023b).

A gestão escolar no Brasil adjetivada como democrática ocorre pelo fato de esta rede exteriorizar a democracia deliberativa por meio: i) dos entes subnacionais, quando seus burocratas se fazem presentes nas escolas, na tomada de decisões através de conversas por telefone, *e-mail*, WhatsApp, oficiais, normas, orientações e sugestões compartilhadas por meio de *e-mail*, lives, webinar; ii) da participação dos órgãos representativos como Colegiado Escolar e/ou Conselho Escolar; iii) da participação das UEx denominadas de CE no gerenciamento dos recursos financeiros, sobretudo, na execução; iv) da presença *in loco* de burocratas das Seduc deliberando nos processos da gestão escolar. Nessa perspectiva, a gestão escolar não é democrática apenas na visão da democracia pelo Estado de Direito da administração pública, ou seja, pelos princípios da autonomia e da participação, mas também pela possibilidade de deliberação em rede, onde há conversações, negociações, tomadas de decisão coletiva em sistemas, banco de dados, reuniões, conversas informais nos corredores da escola, grupos em redes sociais, dentre outras possibilidades de comunicação e de informação.

Como resultado da interconexão/das formas relacionais ora vertical, ora horizontal, aqui denominadas de relações intergovernamentais híbridas entre MEC, FNDE, Seduc e UEx com a escola, fez-se o mapeamento das redes de conexão no Diagrama 3, que representa o mapeamento das redes da gestão escolar democrática deliberativa.

e/ou prefeito do município; representa o terceiro setor por presidir a Uex; como presidente da Uex, ele medeia os interesses da entidade privada junto ao comércio local na aquisição de bens e serviços e junto ao bancos onde a entidade possui conta corrente para movimentar os recursos financeiros; iv) do lado direito do mapeamento, evidenciam-se os aspectos relacionados à gestão financeira da escola. Há uma ligação direta da UEx com o gestor escolar, com a comunidade escolar e com o mercado, porém há também uma conexão direta da UEx com o FNDE, que intermedeia junto às instituições financeiras o depósito do salário-educação nas contas das UEx; v) a conexão financeira da unidade escolar se faz com a Uex; da UEx para o diretor; do gestor para a SRE; da SRE para a SEEMG e desta para o FNDE. Há dois mecanismos de rede tecnológica para permissão desse fluxo: o PDDEWeb, onde a escola atualiza o cadastro da UEx à qual está vinculada, e o SiGPC, onde a SRE lança o condensado regional das prestações de contas e a SEEMG faz um condensado estadual e envia pelo sistema para o FNDE. As escolas municipais entregam as prestações de contas na SME, que por sua vez faz o condensado do município e envia pelo SiGPC para o FNDE.

Do lado esquerdo do mapa, onde se representa a ocorrência das inter-relações das Secretarias do MEC com a unidade escolar, foi possível visualizar as relações mais diretamente voltadas à gestão pedagógica. Nota-se que, por meio do PDDE Interativo, há uma linha verticalizada que conecta a escola ao MEC. Por outro lado, considerando as relações federativas, há uma conexão da escola com a SRE e a SEEMG. Portanto, quando o FNDE transfere recursos diretamente para as UEx referentes aos programas das Secretarias do MEC e as Secretarias direcionam as políticas públicas a serem implementadas nas escolas, ocorrem as seguintes relações e interconexões: i) ao serem discutidas as ações referentes às políticas públicas, ocorre uma relação horizontal entre o Conselho Escolar, o gestor e a UEx; ii) o PDDE Interativo conecta o Conselho, a UEx e a gestão diretamente ao MEC; iii) o PDDE Interativo conecta a escola à SRE (pois a SRE analisa o plano estratégico elaborado pela escola), à SEEMG (que monitora o PDDE Interativo tanto no momento da adesão como no momento de finalização do compartilhamento da SRE com o MEC) e ao MEC (que analisa os planos e direciona o pagamento dos itens financiáveis do plano ao FNDE); iv) o PDDE Interativo reconecta o FNDE à UEx para transferir os recursos referentes aos programas integrados.

Portanto, conclui-se que há uma gestão escolar democrática deliberativa em redes. Na gestão das escolas, as instituições que compõem as redes movimentam recursos, serviços e produtos entre si para auxiliar a escola na gestão dos seus processos. Interpreta-se a gestão escolar democrática gerencial em redes como a capacidade de a comunidade escolar se articular com as instituições da União, com os entes subnacionais à qual está vinculada enquanto rede

de ensino, com o terceiro setor representado pela UEx, bem como organizar a escola, ou seja, planejar, gerenciar e garantir a execução do seu plano por meio de mecanismos como computadores, internet, impressora e sistemas *on-line*, onde constam as decisões da comunidade escolar.

Embora não seja objetivo desta tese, os dados e as análises reunidos permitem pensar em uma releitura da definição de unidade escolar. No contexto estudado, infere-se que escola é uma unidade da administração direta do Poder Executivo estadual e/ou municipal organizada na perspectiva da democracia deliberativa para atender aos anseios educacionais da comunidade escolar representada pelo Conselho e pelo gestor escolar, financiada em regime de colaboração federativa estatal, tendo seus recursos financeiros gerenciados por uma entidade de direito privado sem fins lucrativos. Portanto, podemos definir a gestão da escola pública como gestão escolar democrática gerencial deliberativa em redes. As escolas públicas configuram a sociedade civil, mais o primeiro setor (Estado), mais o terceiro setor (entidades privadas sem fins lucrativos) em estreita relação de mercado/segundo setor. A escola de uma localidade é uma organização orgânica que inclui instituições estatais; a comunidade escolar composta por estudantes, pais e/ou responsáveis pelos estudantes; professores e demais profissionais da educação, representada pelo Conselho Escolar, pelo gestor escolar e pela UEx.

Já a UEx é uma associação de direito privado sem fins lucrativos que recebe recursos do governo federal, estadual e/ou municipal, conforme a rede de ensino, e executa esses recursos de acordo com a deliberação da comunidade escolar representada pelo Conselho Escolar e Diretor da Escola. Apesar de pesquisas associarem a constituição das UEx com a inserção de um ente privado na gestão escolar (Adrião; Peroni, 2007; Cardoso, 2008; Marinheiro; Ruiz, 2017; Silva, 2005; Viana, 2020), conclui-se com esta pesquisa que as UEx são parte do terceiro setor e que, embora sejam de direito privado, na gestão gerencialista do Estado social-liberal o estado continua a financiar a escola. Ao longo desses 29 anos, as UEx continuam recebendo dinheiro direto do FNDE, pois, como uma associação de direito privado, recebem recursos públicos do FNDE, aplicam na escola e depois transferem os bens permanentes para o ente subnacional/Seduc. A entidade, embora seja de direito privado sem fins lucrativos, não possui nenhum bem. Porém, com base na análise dos entrevistados esse tipo de assunto não se fala na escola, nem na Diretoria Educacional das Seduc, nem na comunidade escolar. O gestor da escola, junto com o ATB, elabora a prestação de contas, preenche os formulários no automático, sem se ater a qualquer tipo de reflexão. Os entrevistados responsáveis pela prestação de contas das escolas estaduais das regiões do Alto Paranaíba e do Vale do Jequitinhonha chegaram a dizer que sabiam da existência do PDDE, mas não sabiam

que ele é um recurso federal. Apesar de fazerem a prestação de contas, não se atêm a isso (Alvarenga; Oliveira (2023b), Entrevistados 3 e 18 de escolas do Alto Paranaíba e do Vale Jequitinhonha).

Considerações capitulares

A Constituição Federal de 1988, assim como a LDB/1996, ao prever a gestão escolar democrática, foi emblemática ao demonstrar certa resistência aos preceitos neoliberais, o que nos faz pensar muitas vezes na garantia de uma gestão escolar democrática social. Contudo, como o PDDE/1995 foi formulado na concepção da gestão pública gerencial em um Estado Social-liberal, na visão do ministro do Mare e do PDRAE/1995, o que estava posto para as unidades escolares era uma gestão democrática gerencialista. Nessa concepção, o Estado financia a educação, mas o faz por meio de organizações civis – terceiro setor e/ou UEx; no caso da nossa pesquisa, por meio da Caixa Escolar.

Quando se analisa a gestão escolar democrática na perspectiva de uma rede relacional, constata-se que a gestão escolar não tem possibilidade de autogestão. Nesse aspecto, a escola não é a única responsável pela qualidade do ensino nela ministrado. Em uma gestão escolar em redes, a responsabilidade pela educação deixa de ser vista como sendo única e exclusivamente da unidade escolar e passa a ser das redes.

A partir da definição de gestão escolar democrática teorizada e estruturada à luz de diferentes concepções e abordagens estudadas na RI, foi possível avançar para uma análise da gestão escolar em redes de interação e de conexão e não apenas dos princípios da autonomia e participação, do ponto de vista da gestão compartilhada em redes e não da autogestão. Na análise da gestão escolar do tipo em redes, é possível afastar-se de concepções do tipo *stricto sensu*, ampliando para representações mais genéricas e panorâmicas.

A investigação descortina que a gestão democrática das escolas mineiras faz parte de uma arena política, que, por sua vez, faz parte de um sistema meso e macropolítico, o que lhe impede de efetivar a gestão na perspectiva da democracia deliberativa de forma isolada a partir de sua própria organização e da cultura peculiar do território onde a escola está localizada, mas sim uma gestão escolar deliberativa em redes. Compreender a percepção de burocratas das escolas em pequenas cidades do interior de Minas Gerais sobre os processos das RIG na gestão escolar democrática foi primordial para perceber que somente a retórica e a narrativa da gestão escolar democrática, por meio de mecanismos e legislações, pelas instituições hierárquicas da rede, não permite o exercício da gestão democrática. Há de se pensar em preparar os gestores

escolares representantes estatais, da comunidade escolar e do terceiro setor para conduzirem as deliberações no espaço escolar, tornando a gestão escolar assim mais democrática em sentido amplo.

A CF/1988, assim como a LDB/1996 apontam para um ideal de gestão escolar democrática social; porém, quando analisamos o contexto da gestão escolar a partir dessas fontes e da reforma da gestão pública em 1995 do Estado brasileiro, percebe-se uma cisão entre os princípios e as práticas de gestão democrática tal como ela foi ordinariamente legitimada e praticada ao longo das duas últimas décadas com a mais recente emergência de uma abordagem inspirada pela nova gestão pública. De certa forma, a gestão gerencialista tem contribuído para lançarmos novos olhares sobre a gestão escolar democrática e tem descortinado análises mais profundas, fazendo-nos eliminar análises superficiais e carregadas de ideologia democratizante herdeiras do período de redemocratização do país.

CONCLUSÃO

A pesquisa de origem desta tese teve como objetivo analisar as RIG induzidas pelo PDDE na gestão de escolas públicas em Minas Gerais no período de 2007 a 2022. A hipótese direcionadora foi se o PDDE, ao induzir as RIG na gestão das escolas pesquisadas, ressignifica a gestão escolar democrática definida na Lei das Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996 (LDBEN/1996).

A análise dos dados das entrevistas e dos grupos focais evidenciou que o PDDE induz RIG na gestão escolar por meio da coordenação, das relações e interconexões entre União, estado e município; entre as instituições MEC, FNDE, Seduc, SRE, escolas públicas estaduais e municipais, Colegiado Escolar, Conselho de Classe e CE e burocratas das respectivas instituições; da operacionalização e do monitoramento do PDDE; da governança; das interações sistêmicas e democráticas que ocorrem entre os burocratas institucionais, a sociedade civil representada pelo Colegiado Escolar e Conselho Escolar e o terceiro setor – as Caixas Escolares.

As RIG efetivadas por meio da coordenação ocorrem quando o MEC, ao utilizar da estrutura operacional do PDDE, disponibiliza para as escolas os programas financiados pelo PDDE Ações Integradas na plataforma do PDDE Interativo. Considerando o objetivo do PDDE de fortalecer a gestão democrática no ambiente da escola, a própria escola em conjunto com a UEx e com a comunidade escolar se responsabiliza pela coordenação do PDDE, o que provoca no primeiro plano a interconexão escola com o MEC, representada pelo gestor, SRE, SEEMG, MEC, Conselho Escolar e CE, intermediados pelo PDDE Interativo, e no segundo plano escola com o FNDE -representada pelo seu presidente, SRE, SEEMG e FNDE, intermediados pelo PDDEWeb e SiGPC. O FNDE com o PDDE Básico e Ações Integradas provoca uma relação da Undime e do Consed com a gestão escolar, pois ele utiliza da proximidade que essas instituições têm com as Seduc para conhecer de forma mais abrangente necessidades das escolas públicas em todo o território nacional. Esta relação ocorre por meio de reuniões ou encontros realizados pela Undime, que convida burocratas do FNDE.

Outro aspecto das RIG provocada pelo PDDE na gestão escolar é o relacionado à assistência técnica e financeira que o FNDE presta às unidades escolares por meio da UEx. Nesse sentido, o FNDE se relaciona diretamente com o presidente da UEx. A comunicação do FNDE com o presidente da UEx se faz por meio de resoluções, *e-mail*, webinar, Instagram, fóruns, além dos momentos em que o FNDE se faz chegar às escolas por meio da Undime, do Consed e da Cecampe. A assistência técnica do FNDE às escolas acontece antes da financeira;

para isto, o Fundo utiliza canais como *e-mail*, oficinas, boletins informativos, cartilha, fóruns, webinários e participação em eventos da Undime e Consed. O SiGPC é também um canal de comunicação para comprovação da efetiva obrigação de prestação de contas do dinheiro público pelas UEx. As relações e interconexão do FNDE com escolas se efetiva por meio da assistência técnica e transferência de recursos financeiros do PDDE Básico e Ações Integradas e pelos programas coordenados pelas diversas secretarias do MEC.

O PDDE é compreendido nas escolas como uma linha que interconecta a escola com todas as instituições que se envolvem na operacionalização do PDDE, além de gerar uma interconexão entre FNDE, MEC, SEE e SRE com a escola. O PDDE Básico e o Ações Integradas, como PDDE Acessibilidade, o PDDE Estrutura, o PDDE Qualidade, envolvem a equipe pedagógica da SRE, equipe Dire e Dafi, que orientam as escolas e colocam na mesa de negociação, articulação e deliberação da gestão escolar vários atores, como o inspetor escolar, analistas e técnicos das Seduc, comunidade escolar, sociedade civil, terceiro setor e setor privado – comércio local.

Quanto à capacidade de as RIG induzidas pelo PDDE na gestão das escolas públicas mineiras ressignificarem a gestão escolar democrática, na percepção dos entrevistados tanto das instituições administrativas, quanto das escolas, o PDDE – ao envolver os burocratas de todas as instituições educacionais diretamente na gestão das escolas, assim como a própria sistematização do PDDE que opera com deliberação estatal (MEC, FNDE, Seduc), sociedade civil (Conselho Escolar), terceiro setor (UEx) e setor privado (comércio local e Banco do Brasil) – condiciona a execução dos recursos a uma gestão escolar democrática com maior participação e deliberação. Outro aspecto que dá a entender que a gestão escolar democrática ganha nova representação no contexto do PDDE em cotejamento com o referencial teórico e a RI, com base nos entrevistados, são as conexões interinstitucionais e burocratas do governo sobre a gestão escolar. Isso acontece por meio de Webinários, *lives*, comunicados, boletins, plataformas digitais implementadas pelo FNDE para as UEx das escolas de todo o Brasil. A tecnologia nesta conexão das escolas às demais instituições educacionais funciona como os braços e as pernas do FNDE para alcançar todas as escolas brasileiras por meio do PDDE. O PDDE Básico e o Ações Integradas ressignificam os processos de participação e de deliberação da gestão democrática da escola porque toda a estrutura operacional desses programas e das ações a ele integradas é pensada para ampliar a gestão escolar democrática. Nesse sentido, as ações trazem mais possibilidade de deliberação; maior participação por meio de negociação e compartilhamento de ideia. Esse processo modifica o formato de deliberação porque, à medida que cada um orienta o gestor escolar, seja um analista, seja um inspetor, seja um analista da

prestação de contas, o processo deliberativo da gestão vai se aprimorando. Enfim, na percepção de muitos entrevistados, como pode ser observado nas Nuvens de Palavras do Capítulo VI, a palavra “rede” sempre aparece com uma frequência considerável, o que indica que na gestão escolar das escolas mineiras o PDDE provoca a formação de uma rede na articulação da gestão deliberativa da escola, que envolve a União (MEC e FNDE), as Seduc, as SRE, a comunidade escolar e o terceiro setor. Portanto, dá a entender que se materializa uma gestão em rede deliberativa favorecida pelas mídias eletrônicas de comunicação. Após as Seduc e as SRE se disporem a trabalhar bem próximas à gestão escolar para orientar sobre a implementação das ações financiadas pelo PDDE, os entrevistados entendem que todos estão em uma mesa como uma rede, todos conectados, inclusive o MEC e o FNDE como os maiores articuladores desse processo.

O delineamento do modelo teórico exposto nesta tese, cotejado com o desfecho da pesquisa, parece possibilitar a apresentação das características da gestão escolar democrática, o que certamente pode contribuir para a releitura do conceito. A gestão das escolas públicas mineiras do século XXI, delineada pelas RIG induzidas pelo PDDE entre a União (MEC, FNDE), entes subnacionais (Seduc, SRE), comunidade escolar (Conselho Escolar, Colegiado Escolar) e terceiro setor (CE, Undime, Consed), interconectada pela informática e sua tecnologia, e o valor financeiro da Uex provocam a geração da gestão escolar democrática deliberativa em redes, a partir do ideário do valor da democracia participativa e representativa da comunidade escolar.

Portanto, a investigação realizada parece-nos indicar que as RIG induzidas pelo PDDE na gestão das escolas adicionam à gestão escolar democrática, definida na LDB/1996, a ideia de gestão em redes e de democracia deliberativa. A estrutura operacional do PDDE, ao provocar as RIG na gestão escolar, gera uma condição essencial para que ocorra uma transformação organizacional, bem como uma reestruturação institucional e inovação tecnológica da gestão neste mundo de espaços e instituições interconectadas. Na contemporaneidade, no mundo das organizações em redes mediadas pela internet e pela tecnologia, pressupõe-se que a gestão escolar transite da análise realizada a partir da democracia clássica e/ou gerencialista para a abordagem da democracia deliberativa em redes. Infere-se que as estruturas de gestão em redes são e serão os componentes fundamentais das organizações educacionais, em especial das unidades escolares, que são subunidades administrativas das EEx, vinculadas a uma UEx, que por sua vez gerencia recursos federais, além de executar políticas públicas definidas no âmbito federal e da rede. Ou seja, as unidades escolares extrapolam o campo da localidade, para o

contexto estadual e federal, o que só é possível por meio de uma gestão em redes e da democracia deliberativa.

O PDDE como uma linha de interseção institucional no território federativo, ao chegar direto à escola, nos proporcionou compreender as relações informacionais e institucionais entre o MEC, FNDE, EEx, Unidades escolares e UEx no que se refere à gestão financeira e do MEC, SEB, Seduc e Unidades Escolares, no aspecto das políticas relacionadas às ações integradas ao PDDE. Seu aspecto de política pública de Estado (1995-2023) também nos permitiu transitar pela história do federalismo brasileiro na educação e da gestão escolar democrática nacional da CF/1988 até a atualidade, da gestão burocrática à gestão gerencial. Como mostram os resultados das pesquisas realizadas, o PDDE inseriu a NGP na gestão democrática das escolas públicas brasileiras. Com este estudo, avançamos no sentido de apontar o novo modelo de gestão escolar vigente nas unidades de ensino público: a gestão democrática deliberativa em redes, por onde transitam atores tecnológicos, instituições estatais, instituições do terceiro setor, do setor privado e sociedade civil. Ao descentralizar recursos financeiros por meio da Uex, o PDDE conecta a gestão escolar à União (FNDE); ao financiar as ações integradas, o Programa conecta a escola à União (Secretarias do MEC/FNDE), ao estado (SEEMG) e/ou município (Seduc) e às unidades regionais (SRE). Na prestação de contas, o PDDE conecta a UEx às Regionais, ao estado e à União. O MEC/FNDE, ao utilizar os diferentes sistemas (SiGPC, PDDEWeb, Simec, PDDE Interativo), aplica à estrutura operacional do PDDE a lógica das redes, pois organiza o programa a partir do espaço virtual, e ao redor dele, interconectando diferentes organizações em distintas localidades da federação brasileira.

As análises apresentadas nesta tese parecem indicar a existência de dois componentes adicionais e essenciais à gestão escolar democrática definida na LDB/1996: as redes e a deliberação. A clareza da transformação organizacional da gestão escolar em redes para todos os burocratas da educação é uma condição essencial para a reestruturação institucional e a inovação tecnológica da gestão escolar na ordem estadual e nacional em redes. Com a organização mundial em redes mediadas pela internet, pela tecnologia, esta pesquisa mostra que as investigações futuras sobre a gestão escolar democrática devem suplantam a análise da democracia clássica ou gerencialista, voltando-se para a análise em redes. Hoje, os resultados da pesquisa indicam que as redes são e serão os componentes fundamentais das organizações educacionais mineiras e consequentemente de sua gestão.

Somente o PDDE com sua capilaridade nos possibilitou transitar pela história da gestão escolar democrática nacional. Ao longo dos seus vinte e nove anos de existência, o PDDE inseriu a NGP na gestão democrática das escolas públicas brasileiras e agora identificamos a

gestão democrática deliberativa em redes onde se insere em termos de tecnologia: o PDDEWeb, o PDDEInfo, SiGPC, Simec, PDDE Interativo, Cartão PDDE, dentre outras ferramentas; em termos institucionais estatais: o FNDE, MEC, Seduc, Seduc Regionais, Conselho Escolar; em termos institucionais do terceiro setor: UEx, Undime, Consed; em termos do setor privado: comércio local e instituições bancárias.

Da análise, inferimos que o FNDE estrategicamente aplicou na operacionalização do PDDE a lógica das redes, organizou a partir da internet, e ao redor dela, todas as relações com as unidades escolares e destas com as instituições educacionais que operacionalizam o PDDE Ações Integradas para implementar políticas públicas em todas as 123.000 escolas públicas do território nacional. A organização institucional do PDDE de enviar dinheiro direto às escolas com origem no FNDE/MEC e intermediar na prestação de contas pelas Seduc evidencia o respeito institucional ao pacto do federalismo tríplice brasileiro. Contudo, as instituições educacionais, em especial as escolas, ainda têm uma longa caminhada para entender que na prática a organização da gestão escolar se insere na cultura virtual do mundo digital.

A contar da transição da noção sobre gestão escolar democrática anunciada nesta tese, sugerimos como novo desafio investigatório uma análise de rede do tipo relacional no modelo de gestão escolar evidenciado. Consideramos, neste momento, que as informações relacionais e conectivas entre o conjunto de atores que compõem a rede como uma das característica mais determinante da análise de redes e que merecem ser investigadas. Instigamos, portanto, o desenvolvimento de mais pesquisas de “análise de redes” da gestão escolar democrática em rede deliberativa, quando se poderá avaliar a estrutura básica da rede a partir das seguintes medidas: tamanho, grau, densidade, alcance, distância, diâmetro, fluxo, coesão e influência.

Referências

- ABICALIL, Carlos Augusto. O Plano Nacional de Educação e o regime de colaboração. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 8, n. 15, p. 249-263, jul./dez. 2014. Disponível em: <https://retratosdaescola.emnuvens.com.br/rde/article/view/440>. Acesso em: 5 out. 2019.
- ABRUCIO, Fernando Luiz. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 24, p. 41-67, jun. 2005a. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/7zWs4By9mFRYQPskSGLSDjb/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 10 set.2022.
- ABRUCIO, Fernando Luiz. Reforma do Estado no federalismo brasileiro: a situação das administrações públicas estaduais. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 39, n. 2, p. 401-420, mar./abr. 2005b. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rap/article/view/6576/5160>. Acesso em: 10 set.2021.
- ABRUCIO, Fernando Luiz; SEGATTO, Catarina Ianni. Capacidades estatais locais na educação brasileira: avanços, limites e desafios. In: GRIN, Eduardo José; DEMARCO, Diogo Joel; ABRUCIO, Fernando Luiz (orgs.). **Capacidades estatais municipais: o universo desconhecido no federalismo brasileiro**. Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV, 2021. p. 401-433.
- ABRUCIO, Fernando Luiz; SOARES, Márcia M. **Redes federativas no Brasil: cooperação intermunicipal no Grande ABC**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001.
- ADRIÃO, Thereza; PERONI, Vera. Implicações do Programa Dinheiro Direto na Escola sobre a gestão da escola pública. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 98, p. 253-267, jan./abr. 2007. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/VDVf7j7jZbdj8X4cz7Pyy4R/>. Acesso em: 15 jul. 2014.
- AGRANOFF, Robert; RADIN, Beryl A. Deil Wright's Overlapping Model of Intergovernmental Relations: The Basis for Contemporary Intergovernmental Relationships. Paper Prepared for the DEIL S. WRIGHT SYMPOSIUM Understanding Intergovernmental Relations: Reflections and Directions ASPA 2014 Conference March 14, 2014.
- AGRANOFF, Robert. Managing within the Matrix: Do Collaborative Intergovernmental Relations Exist? **Publius – The Journal of Federalism**, Publius, v. 31, n. 2, p. 31-56, 2001.
- ALVARENGA, Eldaronice Queiroz de. **Projeto de Pesquisa Relações intergovernamentais na gestão das escolas públicas do Estado de Minas Gerais: uma análise por meio do Programa Dinheiro Direto na Escola - PDDE (2007-2020)**. Belo Horizonte: UFMG, 2019.
- ALVARENGA, Eldaronice Queiroz de. **Efeitos do acordo de resultados na gestão das escolas estaduais da região norte do estado de Minas Gerais**. 2015. 278 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2015. Disponível em: <https://repositorio.ufmg.br/handle/1843/BUOS-9UVM92>.
- ALVARENGA, Eldaronice Queiroz de; OLIVEIRA, Rosimar de Fátima. **Base de dados da**

revisão de literatura da pesquisa Relações intergovernamentais na gestão das escolas públicas do Estado de Minas Gerais: uma análise por meio do Programa Dinheiro Direto na Escola - PDDE (2007-2020). Belo Horizonte: UFMG, 2023a.

ALVARENGA, Eldaronice Queiroz de; OLIVEIRA, Rosimar de Fátima. **Base de dados da pesquisa de campo Relações intergovernamentais na gestão das escolas públicas do Estado de Minas Gerais: uma análise por meio do Programa Dinheiro Direto na Escola - PDDE (2007-2020) (Entrevistas e Grupo Focal).** Belo Horizonte: UFMG, 2023b.

ALVARENGA, Eldaronice Queiroz de; OLIVEIRA, Rosimar de Fátima. **Base de dados da análise documental da pesquisa Relações intergovernamentais na gestão das escolas públicas do Estado de Minas Gerais: uma análise por meio do Programa Dinheiro Direto na Escola - PDDE (2007-2020).** Belo Horizonte: UFMG, 2022.

ALVARENGA, Eldaronice Queiroz de; OLIVEIRA, Rosimar de Fátima. PDDE: mecanismo indutor de relações intergovernamentais na gestão das escolas brasileiras. **Seminários Regionais da Anpae.** [Recurso Eletrônico] Organizadores: Gilda Cardoso Araujo, Itamar Mendes da Silva, Lilian Marques Freguete, Lorrainy Ferrari e Rosenery Pimentel do Nascimento. Vitória, ES, n. 6, 2021a. Tema central: "A educação na pandemia: dilemas da democracia e o direito à Educação". Disponível em: <https://www.seminariosregionaisanpae.net.br/index.htm>. Acesso em: 10 ago.2022.

ALVARENGA, Eldaronice Queiroz de; OLIVEIRA, Rosimar de Fátima. A formulação da agenda do PDDE: um caso ilustrativo da Agenda-Setting das políticas públicas de financiamento educacional do Brasil. In: OLIVEIRA, Rosimar de Fátima; TEIXEIRA, Glecenir Vaz; GOMES, Heloisa Silva de Oliveira; MAIA, Lorena (orgs.). **Política e administração de sistemas educacionais: gestão e papel das instituições.** Jundiaí-SP: Paco Editorial, 2021b. p.117-147.

ALVARENGA, Eldaronice Queiroz de; SILVA, Eduardo Moreira da; OLIVEIRA, Rosimar de Fátima. A democracia deliberativa na gestão escolar do Sistema Estadual de Ensino do Estado de Minas Gerais (Brasil): um convite a novos olhares. **Archivos Analíticos de Políticas Educativas**, [s.l.], v. 31, n. 35, s.p., 2023.

ALVES-MAZZOTTI, Alda J.; GEWANDSZNAJDER, Fernando. O planejamento de pesquisas qualitativas. In: ALVES-MAZZOTTI, Alda J.; GEWANDSZNAJDER, Fernando. **O método nas ciências naturais e sociais: pesquisa quantitativa e qualitativa.** São Paulo: Pioneira Thomson, 1999. p. 147-178.

BALL, Stephen J.; MAGUIRE, Meg; BRAUN, Annete. **Como as escolas fazem as políticas.** Tradução: Janete Brindon. Ponta Grossa: Editora UEPG, 2016.

BANCO MUNDIAL. **Relatório sobre o desenvolvimento mundial: o trabalhador e o processo de integração mundial.** World Bank, 1995.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo.** Tradução: Luis Antero Reto e Augusto Pinheiro. São Paulo: Edições 70, 2016.

BARROSO, João. O estudo da autonomia da escola: da autonomia decretada à autonomia construída. In: BARROSO, João (org.). **O estudo da escola.** Porto: Porto, 1996. p. 01-13.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de direito administrativo**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2001.

BÖRZEL, Tanja A. (1998). **Organazing Babylon: on the differents conceptions of policy networks**. Public Administration. Oxford: v. 76, p. 253-273, summer.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. O surgimento do Estado Republicano. **Lua Nova**, São Paulo, n. 62, p. 131-150, 2004. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ln/a/dmySSBG4R3GjmQ7NmpMjhdK/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 4 maio 2023.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Reforma da nova gestão pública: agora na agenda da América Latina, no entanto. **Revista do Serviço Público**, Brasília, ano 53, n. 1, p. 5-27, jan./mar. 2002.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Reflexões sobre a reforma gerencial brasileira de 1995. **Revista do Serviço Público**, Brasília, ano 50, n. 4, p. 5-29, out./dez. 1999. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/354/360>. Acesso em: 20 abr. 2023.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; GRAU, Nuria Cunill. Entre o Estado e o mercado: o público não-estatal. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; GRAU, Nuria Cunill (orgs.). **O público não-estatal na reforma do Estado**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999. p. 15-48.

BROOME, Marion E. Integrative literature reviews for the development of concepts. In: RODGERS, Beth L.; KNAFL, Kathleen A. **Concept development in nursing: Foundations, techniques, and applications**. 2nd ed. Philadelphia, PE: W. B. Saunders Company, 2006. p. 231-250.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. Um estudo sobre o conceito de empreendedor de políticas públicas: ideias, interesses e mudanças. **Cadernos EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 14, Edição Especial, p. 497-505, jul. 2016. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cebape/a/37qLWD45Dq4pJN6wpfp69hC/?lang=pt&format=pdf>. Acesso em: 5 out. 2021.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. Formação da Agenda Governamental: Perspectivas Teóricas. XXIX Encontro Anual da ANPOCS. Universidade Estadual Paulista (UNESP). GT19 - Políticas Públicas. Ago. 2005.

CARDOSO, Fernando Henrique. **Mãos à obra, Brasil**: proposta de governo. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2008.

CASTELLS, Manuel. **A Soceidade em rede**. Tradução: Roneide Venâncio Majer; atualização 6ª edição: Jussara Simões – (A era da informação: economia, sociedade e cultura, v I). São Paulo: Paz e Terra, 1999.

CASTRO, Jorge Abrahão de. Avaliação do processo de gasto público do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). **Planejamento e Políticas Públicas**, Rio de Janeiro, n. 24, p. 53-187, dez. 2001a. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/70/80>. Acesso em: 20 set. 2022.

CASTRO, Jorge Abrahão de. Financiamento da Educação no Brasil. **Em Aberto**, Brasília, v.

18, n. 74, p. 11-32, dez. 2001b.

CAVALCANTI, Cacilda Rodrigues. **Tensões federativas no financiamento da educação básica**: equidade, qualidade e coordenação federativa na assistência técnica e financeira da União. 2016. 336 f. Tese (Doutorado em Educação) - Faculdade de Educação, UFMG, Belo Horizonte, 2016. Disponível em: <https://repositorio.ufmg.br/handle/1843/BUBD-A8JMVE>. Acesso em: 20 ago.2021.

CAVALCANTI, Cacilda Rodrigues; OLIVEIRA, Rosimar de Fátima. Mecanismos redistributivos na assistência financeira da União no âmbito da Educação Básica. **Educação em Revista**, Belo Horizonte, v. 35, p. 1-22, 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/edur/a/Hg89jmNtYSMgNhqnDTxwShb/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 20 ago.2021.

CHIZZOTTI, Antonio. **Pesquisa em Ciências Humanas e Sociais**. São Paulo: Cortez, 2001.

CROSSO, Camila; AZZI, Diego; BOCK, Renato. **Banco Mundial em foco**: um ensaio sobre sua atuação na educação brasileira e na América Latina. São Paulo, 2007. Disponível em: <http://docslide.com.br/download/link/banco-mundial-emfoco-0-impacto-do-banco-mundial-nas-politicas-de-educacao>. Acesso em: 10 dez. 2019.

CURY, Carlos Roberto Jamil. O princípio da gestão democrática na Educação: gestão democrática da educação pública. **Gestão democrática da Educação**, Brasília, MEC, Boletim 19, p. 14-20, out. 2005.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Sistema Nacional de Educação: desafio para uma Educação igualitária e federativa. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 29, n. 105, p. 1187-1209, set./dez. 2008. Disponível em: <https://www.cedes.unicamp.br/>. Acesso em: 20 ago. 2019.

CURY, Carlos Roberto Jamil. A questão federativa e a educação. In: OLIVEIRA, Romualdo P.; SANTANA, Wagner (orgs.). **Educação e Federalismo no Brasil**: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília: Unesco, 2010. p. 149-168.

CURY, Carlos Roberto Jamil. O Plano Nacional de Educação: duas formulações. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 104, p. 162-180, jul. 1998. Disponível em: <https://publicacoes.fcc.org.br/cp/article/view/724/738>. Acesso em: 10 ago.2021.

CRUZ, Rosana Evangelista da. **Pacto federativo e financiamento da educação**: a função supletiva e redistributiva da União – o FNDE em destaque. 2009. 434 f. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009. Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/48/48134/tde-11122009-101928/publico/Rosana_Evangelista_Cruz.pdf. Acesso em: 6 out. 2021.

DAHL, Robert A. **Sobre a democracia**. Tradução: Beatriz Sidou. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001.

DECLARAÇÃO mundial sobre educação para todos e plano de ação para satisfazer as necessidades básicas de aprendizagem. Conferência Mundial sobre Educação para Todos. Jomtien, 1990.

DEMO, Pedro. **Participação é conquista**: noções de política social participativa. 3. ed. São Paulo: Cortez, 1996.

DRAIBE, Sônia. A política social no período FHC e o sistema de proteção social. **Tempo Social. Revista da Sociologia da USP**, São Paulo, v. 15, n. 2, p. 63-101, nov. 2003. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ts/a/GBKWMqJqgmbVQXMyYVGpQNh/?lang=pt>. Acesso em: 20 ago.2021.

ELAZAR, Daniel Judah. **Exploring Federalism**. Tuscaloosa, Alabama: University of Alabama Press, 1991.

EISENHARDT, Kathleen M. Building theories from case study research. **Academy of Management Review**, Mississipi, v. 14, n. 4, p. 532-550, oct./dec. 1989. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/258557>. Acesso em:20 ago.2021.

FARENZENA, Nalú. Relações intergovernamentais nas políticas de Educação Básica no Brasil: a Assistência da União aos governos subnacionais em foco. **Revista Uruguaya de Ciência Política**, Montevideo, v. 21, n. 1, p. 183-212, 2012. Disponível em: http://www.scielo.edu.uy/scielo.php?pid=S1688-499X2012000100009&script=sci_abstract. Acesso em: 10 dez.2019.

FARENZENA, Nalú. Políticas de assistência financeira da União no marco das responsabilidades (inter) governamentais em Educação Básica. In: GOUVEIA, Andréa Barbosa; PINTO, José Marcelino Rezende; CORBUCCI, Paulo Roberto (orgs.). **Federalismo e políticas educacionais na efetivação do direito à educação no Brasil**. Brasília: Ipea, 2011. p. 95-110.

FARENZENA, Nalú. Nas pegadas do salário-educação: um olhar sobre sua repartição entre esferas de governo. **Textura**, Canoas, v. 19, n. 40, p. 139-157, maio/ago. 2017. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/163621>. Acesso em: 10 dez. 2019.

FARENZENA, Nalú; MARCHAND, Patrícia Souza. Relações Intergovernamentais na Educação à Luz do Conceito de Regulação. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 43, n. 150, p. 788-811, set./dez. 2013. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cp/a/jDhxxMKHVsPxVmPXb3fgxMc/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 10 dez. 2019.

FISCHER, Tânia et al. **Gestão contemporânea, cidades estratégicas: aprendendo com fragmentos e reconfigurações do local**. In T. Fischer. (org.). Gestão estratégica: cidades estratégicas e organizações local. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1996.

FLICK, Uwe. **Uma introdução à pesquisa qualitativa**. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2004.

FREEMAN, R. E. **Strategic management: A stakeholder approach**. In: LAMB, R. (ed.). *Advances in Strategic Management*, v. 1. Boston: Pitman. 1984.

FREY, Klaus. **Governança interativa: uma concepção para compreender a gestão pública participativa**. Política e sociedade, n. 5, out., 2004, p. 119-138. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/politica/article/view/1982/1731> . Acesso: 19 dez.2019.
FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da

análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, Ipea, v. 21, p. 211-259, jun. 2000. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/89/158>. Acesso em: 12 dez. 2019.

FREY, Klaus; PENNA, Manoel Camillo; CZAJKOWSKI, Sérgio. Redes de políticas públicas e sua análise. Portal das Ciências Sociais Brasileira – 29º Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (ANPOCS), GT19 – Políticas Públicas, São Paulo: 2012. Disponível em: <https://anpocs.com/index.php/papers-29-encontro/gt-25/gt19-21/3795-kfrey-redes/file> . Acesso em: 14 dez. 2019.

GATTI, Bernadete. **Grupo focal nas Ciências Sociais e Humanas**. São Paulo: Líber Livros, 2005.

GUIMARÃES, Paula Cristina David. A educação da infância no início do século XX: o contexto de Minas Gerais. **Revista Cocar**, Belém, v. 14, n. 30, p. 1-15, set./dez. 2020. Disponível em: <https://periodicos.uepa.br/index.php/cocar/article/view/3470/1654>. Acesso em: 4 nov. 2022.

HABERMAS, Jürgen. Três modelos normativos de democracia. **Lua Nova**, São Paulo, n. 36, p. 39-198, 1995. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ln/a/tcSTz3QGHghmfzbvL6m6wcK/?lang=pt>. Acesso em: 5 ago. 2019.

HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R. As três versões do neo-institucionalismo. **Lua Nova**, São Paulo, n. 58, p. 193-223, 2003. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ln/a/Vpr4gJNNdjPfNMPr4fj75gb/#:~:text=On%20the%20contrary%2C%20at%20least,choice%20institutionalism%2C%20and%20sociological%20institutionalism>. Acesso em: 15 nov.2022.

HARMAN, Grant. Intergovernmental Relations: Federal Systems. In: HAWKESWORTH, Mary; KOGAN, Maurice (eds.). **Encyclopedia of Government and Politics**. London: Routledge, 1992. p. 336-350.

HENRIQUES, Márcio Simeone. Polícia que conversa: reciprocidade, publicidade e responsabilização na implantação da filosofia de polícia comunitária M.S Henriques Revista FAMECOS, Nº 36. Porto Alegre, 2008. p.40-47. Disponível em: <https://revistaseletronicas.pucrs.br/index.php/revistafamecos/article/view/4413/3312>. Acesso em 15 dez.2019.

JESSOP, Bob. **The rise of governance and the risk of failure**: The case of economic development. International Social Science Journal 50(155):29 - 45 . 1998. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/228009942_The_rise_of_governance_and_the_risk_of_failure_The_case_of_economic_development. Acesso em 20 ago. 2022.

KALAM, Roberto Jorge Abou. **O Programa Dinheiro Direto na Escola no contexto do financiamento 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. Disponível em: <https://repositorio.ufjf.br/jspui/handle/ufjf/2650>. Acesso em: 13 dez.2019.

KINGDON, John W. **Agendas, Alternatives, and Public Policies**. 2nd Edition. Edinburgh: Pearson Education, 2014.

KUYPER, Jonathan W. Systemic representation: democracy, deliberation, and nonelectoral representatives. **American Political Science Review**, v. 110, n. 2, p. 308-324, 2016.

LASCOUMES, Pierre.; GALÈS, Patrick Le. Sociologie de L' Action Publique. 2^o édition. Sous La Direction François de Singly. Armand. Colin, Paris, 2012.

LATOUR, Bruno. **Reagregando o social**: uma introdução à teoria do Ator-Rede. Salvador-Bauru: EDUFBA, Edusc, 2012.

LATOUR, Bruno. Um coletivo de humanos e não humanos: no labirinto de Dédalo. In: LATOUR, Bruno. **A esperança de Pandora**. Bauru (SP): Edusc, 2001.

LATOUR, Bruno. **Políticas da natureza**: como fazer ciência na democracia. Tradução: Carlos Aurélio Mota de Souza. Bauru, SP: EDUSE, 2004.

LATOUR, Bruno. Jamais fomos modernos: ensaio de antropologia simétrica. Rio de Janeiro (RJ): Editora 34; 1994.

LEITE, Leonardo Queiroz. O MARE e o Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado: uma leitura a partir da ótica dos seus formuladores-reformadores. XLVI Encontro da ANPAD - EnANPAD 2022. On-line. 21 a 23 de setembro de 2022.

LIPSKY, Michael. **Burocracia de nível de rua**: dilemas do indivíduo nos serviços públicos. Tradução: Arthur Eduardo Moura da Cunha. Brasília: Enap, 2019.

LOIOLA, Elisabeth; MOURA, Suzana. Análise de redes: uma contribuição aos estudos organizacionais. In: FISHER, Tânia (org.). **Gestão contemporânea, cidades estratégicas e organizações locais**. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 1997. p. 53-68.

LOTTA, Gabriela Spanghero. A Coordenação Federativa de Políticas Públicas: Uma Análise das Políticas Brasileiras nas Últimas Década. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, São Paulo, v. 19, n. 64, Jan./Jun. 2014. p.2-18. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/cgpc/article/view/5817/25223>. Acesso em: 13 dez. 2029.

LOTTA, Gabriela Spanghero; GONÇALVES, Renata; BITELMAN, Marina Farkas. A coordenação federativa de políticas públicas: uma análise de políticas brasileiras nas últimas décadas. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, São Paulo, v. 19, n. 64, p. 2-18, jan./jun. 2014. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/cgpc/article/view/5817/25223>. Acesso em: 10 mai. 2019.

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) - Faculdade de Educação, UFRGS, Porto Alegre, 2017. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/158063>. Acesso em: 10 jun.2019.

MANSBRIDGE, Jane. A conversação cotidiana no sistema deliberativo. In: MARQUES, Ângela Cristina Salgueiro (org.). **A deliberação pública e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas: textos fundamentais**. Belo Horizonte: Autêntica, 2009. p. 207-238.

MARINHEIRO, Edwylson de Lima. **O Programa Dinheiro Direto na Escola e a democratização da gestão escolar no município de Londrina – PR**. 2016. 152 f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2016. Disponível em: <http://www.bibliotecadigital.uel.br/document/?code=vtls000210508>. Acesso em: 10 dez. 2020.

MARINHEIRO, Edwylson de Lima; RUIZ, Maria José Ferreira. Percurso político e histórico do Programa Dinheiro Direto na Escola e a parceria público-privada na gestão escolar. Revista HISTEDBR On-line, Campinas, SP, v. 17, n. 1, p. 274–289, 2017. DOI: 10.20396/rho.v17i71.8643987. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/histedbr/article/view/8643987>. Acesso em: 5 jan. 2022.

MOREIRA, Ana Maria de Albuquerque. Gestão Financeira Descentralizada: uma análise do programa dinheiro direto na escola. **FINEDUCA - Revista de Financiamento da Educação**, Porto Alegre, v. 2, n. 1, p. 1-14, jan./jun. 2012. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/fineduca/article/view/36236/28653>. Acesso em: 8 set. 2019.

MUKAI, Toshio. As competências dos entes federados na Constituição de 1988, em especial, em matéria ambiental. **Boletim de Direito Administrativo**, São Paulo, v. 7, n. 12, p. 711-716, dez. 1991. Disponível em: http://dspace.xmlui/bitstream/item/19219/geicIC_FRM_0000_pdf.pdf?sequence=1. Acesso em: 20 abr. 2022.

NAVARRO, Juan Carlos; CARNOY, Martín; CASTRO, Cláudio de Moura. La reforma educativa en América Latina: temas, componentes e instrumentos. In: NAVARRO, Juan Carlos *et al.* **Perspectivas sobre la Reforma Educativa: América Central en el contexto de políticas de Educación en las Américas**. Una publicación conjunta de La Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional Banco Interamericano de Desarrollo Instituto de Harvard para el Desarrollo Internacional, 2000. p. 1-46.

O'DONNELL, Guillermo. Democracia Delegativa? In: Novos Estudos. n.31, São Paulo: CEBRAP, 1991, p. 25-40

OLIVEIRA, Romualdo P.; SANTANA, Wagner (orgs.). **Educação e Federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília: Unesco, 2010.

OLIVEIRA, Vanessa Elias de; LOTTA, Gabriela Spanghero. Momentos da recentralização: repasses e relações intergovernamentais no Brasil (1995-2014). **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n. 52, p. 437-458, jan./jun. 2019. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/9763>. Acesso em: 10 dez.2020.

O'Toole Jr., L. J. **Treating networks seriously: practical and research-based agendas in public administration**. Public Administration Review, v. 57, n. 1, p. 45-52, 1997.

PERONI, Vera Maria Vidal. **Programa Dinheiro Direto na Escola: uma proposta de redefinição do papel do Estado na educação?** Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2007.

PERONI, Vera Maria Vidal. Financiamento da escola à luz do novo papel do Estado: o caso do Rio Grande do Sul. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Brasília, v. 22, n. 2, p. 331-344, jul./dez. 2006. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/rbpae/article/view/18892/11002>. Acesso em: 10 dez.2019.

PETERS, B. Guy. Managing horizontal government: the politics of coordination. *Public Administration*, v. 76, n. 2, p. 295-311, 1998.

PINSON, Gilles. Governança e Sociologia da Ação Organizacional. *Ação Pública, Coordenação e Teoria do Estado. L'Année Sociologique*, 2015, 65, nº 2, PP.483-517.

QUEIROZ, Jacqueline Clara; FERREIRA, Sueli Mamede Lobo; DUTRA, Norivan Lustosa Lisboa. O Salário-educação e as contradições em seu monitoramento: o caso do município de Luziânia-GO. In: JESUS, Wellington Ferreira de (org.). **O financiamento da educação básica no Brasil em tempos do golpe parlamentar e da EC 95/2016: antigos desafios e novas possibilidades**. v. 1. Uberlândia: Culturatrix, 2017. p. 236-251.

REIS, Antônio Cláudio Andrade dos. **O FNDE e os Recursos Públicos da Educação Básica, suas Formas de Controle e Intervenção: o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) no Estado do Pará**. 2019. 212 f. Tese (Doutorado em Educação) - UFPA, Belém, 2019. Disponível em: <https://www.repositorio.ufpa.br/jspui/handle/2011/11785>. Acesso em: 10 dez. 2021.

ROTHER, Edna Terezinha. Revisão sistemática x revisão narrativa. **Acta Paulista de Enfermagem**, São Paulo, v. 20, n. 2, p. v-vi, jun. 2007. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-21002007000200001&script=sci_arttext. Acesso em: 11 out. 2019.

SANTANA, Aline Farias de. **A influência de stakeholders no processo deliberativo de políticas públicas: o caso do Conselho Nacional de Assistência Social**. 2018. 113 f. Dissertação (Mestrado em Administração) - Universidade de Brasília, Brasília, 2018. Disponível em: <http://www.realp.unb.br/jspui/handle/10482/32371>. Acesso em: 10 dez. 2021.

SANTANA, Kátia de C. **Efeitos do Programa Dinheiro Direto na Escola na gestão escolar**. 2011. 193 f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, 2011. Disponível em: <https://www.locus.ufv.br/handle/123456789/3422>. Acesso em: 10 dez. 2021.

SANTOS, Sebastião Luiz Oliveira dos. **As políticas educacionais e a reforma do estado no Brasil**. 2010. 122 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2010. Disponível em: <https://app.uff.br/riuff/handle/1/8313>. Acesso em: 10 dez. 2021.

SCHNEIDER, Carsten Q.; WAGEMANN, Claudius. **Set-theoretic methods for the Social Sciences: a guide to qualitative comparative analysis**. Nova York: Cambridge Press, 2012.

SEGATTO, Catarina Ianni. **O papel dos governos estaduais nas políticas municipais de Educação**: uma análise dos modelos de cooperação intergovernamental. 2015. 196 f. Tese (Doutorado em Administração Pública) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, 2015. Disponível em:

<https://repositorio.fgv.br/items/c316683f-4119-438b-bb54-08eede4a0521>. Acesso em: 7 dez. 2018.

SEGATTO, Catarina Ianni; ABRUCIO, Fernando Luiz. A cooperação em uma federação heterogênea: o regime de colaboração na educação em seis estados brasileiros. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, v. 21, n. 65, p. 411-429, abr./jun. 2016. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbedu/a/GgFJfHJLdjYnG3TQMJfK8pH/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 10 dez. 2019.

SEGATTO, Catarina Ianni; ABRUCIO, Fernando Luiz. Os múltiplos papéis dos governos estaduais na política educacional brasileira: os casos do Ceará, Mato Grosso do Sul, São Paulo e Pará. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 52, n. 6, p. 1179-1193, nov./dez. 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/Kmdssk6CgZXsCg7VGqtcPgR/?lang=pt>. Acesso em: 10 dez. 2029.

SILVA, Luizete Cordovil Ferreira da. **Estado e Políticas de gestão financeira para a escola pública: autonomia da escola no PDDE**. 240 f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Federal do Pará. Belém, 2005. Disponível em: <https://www.repositorio.ufpa.br/jspui/handle/2011/1655> Acesso em: 10 dez. 2021.

SILVA, Eduardo Moreira da; RIBEIRO, Antonio Carlos Andrade. Sistemas deliberativos em perspectiva meso: a abordagem dos subsistemas aplicada aos conselhos de políticas públicas em Belo Horizonte. **Opinião Pública**, Campinas, v. 22, n. 1, p. 167-194, abr. 2016. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/op/a/FxD9jXSByPHGzpH3bqWm3yw/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 10 dez. 2019.

SILVA, Eduardo Moreira da; RIBEIRO, A. C.; MARONA, M. C. Deliberação, participação e interesse na jurisdição constitucional: poder e influência na democracia brasileira. ANPOCS, 2018.

SOUZA, Ângelo Ricardo. **Perfil da Gestão Escolar no Brasil**. 2006. 333 f. Tese (Doutorado em Educação) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2006. Disponível em: <https://tede2.pucsp.br/handle/handle/10567>. Acesso em: 10 out. 2019.

SOUZA, Bartolomeu José Ribeiro; OLIVEIRA, Rosimar de Fátima. O Salário Educação no financiamento da educação básica no Brasil: mudanças e permanências. **Anais FINEDUCA**, ano VI, s.p., 2018.

SOUZA, Celina. **Coordenação de políticas públicas**. Brasília: Enap, 2018. 72 p.

SOUZA, Celina. Desenho constitucional, instituições federativas e relações intergovernamentais no Brasil pós-1988. In: FLEURY, Sônia (org.). **Democracia, descentralização e desenvolvimento**: Brasil & Espanha. Rio de Janeiro: FGV, 2006. p. 105-271.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: questões temáticas e de pesquisa. **Caderno CRH**, Salvador, n. 39, p. 11-24, jul./dez. 2003. Disponível em: <https://periodicos.ufba.br/index.php/crh/article/view/18743/12116>. Acesso em: 5 out. 2019.

SOUZA, Celina. Governos e sociedades locais em contextos de desigualdades e de descentralização. **Ciência & saúde coletiva**, Rio de Janeiro, v. 7, n. 3, p. 431-442, 2002. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/csc/v7n3/13023.pdf>. Acesso em: 5 out. 2019.

SOUZA, Celina; GRIN, Eduardo José. Desafios da federação brasileira: descentralização e gestão municipal. In: GRIN, Eduardo José; DEMARCO, Diogo Joel; ABRUCIO, Fernando Luiz (orgs.). **Capacidades estatais municipais: o universo desconhecido no federalismo brasileiro**. Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV, 2021. p. 86-123.

SOUZA, Danielly Pinheiro Gusmão. **Efeitos dos investimentos do Programa “Dinheiro Direto na Escola-PDDE” na E. E. Comendador Murta, em Itinga-MG, na percepção da sua unidade executora**. 2017. 84 f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri, Teófilo Otoni, 2017. Disponível em: <http://acervo.ufvjm.edu.br/jspui/handle/1/1809>. Acesso em: 12 out. 2019.

TITOTO, Sheule Anne Labre. **Desafios e conquistas da utilização do Programa Dinheiro Direto na Escola pelas instituições de ensino municipais e estaduais do sudoeste goiano**. 2019. 116 f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Federal de Goiás, Jataí, 2019. Disponível em: <http://bdtd.ufj.edu.br:8080/handle/tede/9471>. Acesso em: 12 dez. 2021.

UNESCO. **Declaração Mundial sobre Educação para Todos: satisfação das necessidades básicas de aprendizagem**. Unesco: Jomtien, 1990.

URBINATI, Nadia. O que torna a Representação Democrática? Lua Nova, N. 67. 2006, p. 191-269. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ln/a/4qsH3GhJPTTnmmMhJg8jkhB/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em 12 ago. 2019.

URBINATI, Nadia; WARREN, Mark E. The concept of representation in contemporary democratic theory. **Annual Review of Political Science**, Vancouver, Colúmbia Britânica, v. 11, p. 387-412, 2008.

VIANA, Mariana Peleje. **O PDDE e a Gestão Financeira Escolar em Âmbito Nacional**. Tese (Doutorado em Educação). Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2020. 454 f. Disponível em: <https://acervodigital.ufpr.br/handle/1884/69339>. Acesso em: 15 jun. 2021.

WINKLER, Donald R.; GERSHOBERG, Alec Ian. Os efeitos da descentralização do sistema educacional sobre qualidade da educação na América Latina. In: BROOKE, Nigel (org.). **Marcos Históricos na Reforma da Educação**. Belo Horizonte, MG: Fino Traço, 2012. p. 241-248. (Edvcere, 19)

WRIGHT, Deil S. **Para entender las relaciones intergubernamentales**. Cidade do México: Ucol, 1997.

WRIGHT, Deil S. Del federalismo a las relaciones intergubernamentales en los Estados Unidos de America: una nueva perspectiva de la actuación recíproca entre el Gobierno

Nacional, Estatal y Local. Tradução: González González. **Revista de Estudios Políticos**, Madrid- Espanha, n. 6, p. 5-28, 1978. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=1273148>. Acesso em: 19 dez. 2019.

WRIGHT, Deil. **Understanding intergovernmental relations**. 3. ed. California: Books/Cole Publishing Company, 1988.

VOSGERAU, Dilmeire Sant'Anna Ramos; ROMANOWSKI, Joana Paulin. Estudos de revisão: implicações conceituais e metodológicas. **Revista Diálogo Educacional**, Curitiba, v. 14, n. 41, p. 165-189, jan./abr. 2014. Disponível em: <https://periodicos.pucpr.br/dialogoeducacional/article/view/2317>. Acesso em: 10 dez. 2021.

WHITTEMORE, Robin; KNAFL, Kathleen. The integrative review: update methodology. **Journal of Advanced Nursing**, Connecticut, EUA, v. 52, n. 5, p. 546-553, 2005. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/j.1365-2648.2005.03621.x>. Acesso em: 11 out. 2019.

YIN, Robert K. **Pesquisa qualitativa do início ao fim**. Tradução: Daniel Bueno. Porto Alegre: Penso, 2016.

YIN, Robert K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. Tradução: Daniel Grassi. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

Legislações e Documentos Normativos

Federal:

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Relatório do 4º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação – 2022**. Brasília: Inep, 2022a. Disponível em: https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/plano_nacional_de_educacao/relatorio_do_quarto_ciclo_de_monitoramento_das_metas_do_plano_nacional_de_educacao.pdf. Acesso em: 10 abr. 2023.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). **Relatório Virtual de Gestão do FNDE 2021**. Brasília: FNDE, 2022b. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/acesso-a-informacao/transparencia-e-prestacao-de-contas-2/relatorio-de-gestao-1/relatorio-de-gestao-2021-1>. Acesso em: 15 maio 2022.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Conselho Deliberativo. Resolução n. 15, de 16 de setembro de 2021. Brasília: FNDE, 2021a.

BRASIL. Ministério da Educação. Portaria n. 733, de 16 de setembro de 2021. Institui o Programa Itinerários Formativos. Brasília, 2021b. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-733-de-16-de-setembro-de-2021-345462147>. Acesso em: 12 abr. 2022.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). **Cartilha de Orientação do Novo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb)**. Brasília: FNDE, 2021c. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/financiamento/fundeb/CartilhaNovoFundeb2021.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2023.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). **Relatório Virtual de Gestão do FNDE 2020**. Brasília: FNDE, 2021d. Disponível em: <https://sites.google.com/view/relatriodegestao>. Acesso em: 10 abr. 2022.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Conselho Deliberativo. Resolução n. 2, de 20 de abril de 2021. Brasília, 2021e. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/aceso-a-informacao/institucional/legislacao/item/14157-resolu%C3%A7%C3%A3o-n%C2%BA-2,-de-20-de-abril-de-2021#:~:text=Disp%C3%B5e%20sobre%20os%20crit%C3%A9rios%20para,rural%2C%20para%20garantir%20o%20abastecimento>. Acesso em: 12 abr. 2022.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Conselho Deliberativo. Resolução n. 5, de 20 de abril de 2021. Brasília, 2021f. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/aceso-a-informacao/institucional/legislacao/item/14160-resolu%C3%A7%C3%A3o-n%C2%BA-5,-de-20-de-abril-de-2021#:~:text=Disp%C3%B5e%20sobre%20os%20crit%C3%A9rios%20de,fim%20de%20propiciar%20adequa%C3%A7%C3%A3o%20e>. Acesso em: 12 abr. 2022.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Conselho Deliberativo. Resolução n. 6, de 20 de abril de 2021. Brasília, 2021g. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/aceso-a-informacao/institucional/legislacao/item/14161-resolu%C3%A7%C3%A3o-n%C2%BA-6,-de-20-de-abril-de-2021>. Acesso em: 12 abr. 2022.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Conselho Deliberativo. Resolução n. 10, de 23 de julho de 2021. Brasília, 2021h. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/programas/programas-do-livro/legislacao/item/14188-resolu%C3%A7%C3%A3o-n%C2%BA-10,-de-23-de-julho-de-2021#:~:text=Disp%C3%B5e%20sobre%20os%20crit%C3%A9rios%20e,T%C3%A9cnico%20e%20Financeiro%20e%20Valoriza%C3%A7%C3%A3o>. Acesso em: 12 abr. 2022.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Conselho Deliberativo. Resolução n. 11, de 31 de agosto de 2021. Brasília, 2021i. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/aceso-a-informacao/institucional/legislacao/item/14197-resolu%C3%A7%C3%A3o-n%C2%BA-11,-de-31-de-agosto-de-2021#:~:text=Disp%C3%B5e%20sobre%20os%20crit%C3%A9rios%20para,escolar%20e%20o%20projeto%20de>. Acesso em: 12 abr. 2022.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Conselho Deliberativo. Resolução n. 22, de 16 de novembro de 2021. Brasília, 2021j. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/aceso-a->

[informacao/institucional/legislacao/item/14226-resolu%C3%A7%C3%A3o-n%C2%BA-22,-de-16-de-novembro-de-2021](https://www.fnnde.gov.br/index.php/acesso-a-informacao/institucional/legislacao/item/14226-resolu%C3%A7%C3%A3o-n%C2%BA-22,-de-16-de-novembro-de-2021). Acesso em: 12 abr. 2022.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Conselho Deliberativo. Resolução n. 15, de 7 de outubro de 2020. Brasília, 2020a. Disponível em: <https://www.fnnde.gov.br/index.php/acesso-a-informacao/institucional/legislacao/item/13847-resolu%C3%A7%C3%A3o-n%C2%BA-15,-de-07-de-outubro-de-2020#:~:text=Disp%C3%B5e%20sobre%20a%20destina%C3%A7%C3%A3o%20de,Programa%20Dinheiro%20Direto%20na%20Escola%2C>. Acesso em: 15 dez. 2020.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Conselho Deliberativo. Resolução n. 16, de 7 de outubro de 2020. Brasília, 2020b. Disponível em: <https://www.fnnde.gov.br/index.php/acesso-a-informacao/institucional/legislacao/item/13848-resolu%C3%A7%C3%A3o-n%C2%BA-16,-de-07-de-outubro-de-2020>. Acesso em: 15 dez. 2020.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Ministério da Educação. **Relatório de Gestão FNDE 2019**. Brasília: FNDE, 2020c. Disponível em: <https://www.fnnde.gov.br/index.php/relatorios/relatorios-de-gestao>. Acesso em: 10 dez. 2019.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Ministério da Educação. **Relatório de Gestão FNDE 2018**. Brasília: FNDE, 2019. Disponível em: <https://www.fnnde.gov.br/index.php/relatorios/relatorios-de-gestao>. Acesso em: 10 dez. 2019.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Ministério da Educação. Conselho Deliberativo. Resolução n. 7, de 22 de março de 2018. Brasília, 2018a. Disponível em: <https://www.fnnde.gov.br/index.php/acesso-a-informacao/institucional/legislacao/item/11548-resolu%C3%A7%C3%A3o-cd-fnde-n%C2%BA7,-de-22-de-mar%C3%A7o-de-2018#:~:text=Autoriza%20a%20destina%C3%A7%C3%A3o%20de%20recursosAutoriza,1o%20ano%20ou%20no%20o>. Acesso em: 10 dez. 2020.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Conselho Deliberativo. Resolução n. 9, de 13 de abril de 2018. Brasília, 2018b. Disponível em: <https://www.fnnde.gov.br/index.php/acesso-a-informacao/institucional/legislacao/item/11948-resolu%C3%A7%C3%A3o-n%C2%BA9,-de-13-de-abril-de-2018>. Acesso em: 13 dez. 2020.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Conselho Deliberativo. Resolução n. 20, de 19 de outubro de 2018. Brasília, 2018c. Disponível em: <https://www.fnnde.gov.br/index.php/acesso-a-informacao/institucional/legislacao/item/12150-resolucao-n20-de-19-de-outubro-de-2018>. Acesso em: 13 dez. 2020.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Conselho Deliberativo. Resolução n. 21, de 14 de novembro de 2018. Brasília, 2018d. Disponível em: <https://www.fnnde.gov.br/index.php/acesso-a-informacao/institucional/legislacao/item/12185-resolu%C3%A7%C3%A3o-n%C2%BA-21,-de-14-de-novembro-de-2018>. Acesso em: 13 dez. 2020.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Ministério da Educação. **Relatório de Gestão FNDE 2017**. Brasília: FNDE, 2018e. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/relatorios/relatorios-de-gestao>. Acesso em: 13 dez. 2019.

BRASIL. Lei n. 13.415, de 16 de fevereiro de 2017. Conversão da Medida Provisória n. 746, de 2016. Altera as Leis n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996 [...] institui a Política de Fomento à Implementação de Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral. Brasília, 2017a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13415.htm. Acesso em: 20 maio 2022.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Ministério da Educação. **Relatório de Gestão FNDE 2016**. Brasília: FNDE, 2017b. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/relatorios/relatorios-de-gestao>. Acesso em: 14 dez. 2019.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Conselho Deliberativo. Resolução n. 2, de 14 de abril de 2016. [...] Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), [...] educação em tempo integral [...]. Brasília, 2016a. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/aceso-a-informacao/institucional/legislacao/item/8843-resolucao-cd-fnde-mec-n2-de-14-de-abril-de-2016>. Acesso em: 13 dez. 2019.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Conselho Deliberativo. Resolução CD/FNDE/MEC n. 4, de 25 de outubro de 2016. [...] Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE [...] Programa Ensino Médio Inovador. Brasília, 2016b. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/aceso-a-informacao/institucional/legislacao/item/9574-resolu%C3%A7%C3%A3o-cd-fnde-mec-n%C2%BA-4,-de-25-de-outubro-de-2016>. Acesso em: 15 dez. 2020.

BRASIL. Resolução n. 5, de 25 de outubro de 2016. Destina recursos financeiros, nos moldes operacionais e regulamentares do Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE [...] Programa Novo Mais Educação. Brasília, 2016c. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/aceso-a-informacao/institucional/legislacao/item/9575-resolu%C3%A7%C3%A3o-cd-fnde-mec-n%C2%BA-5,-de-25-de-outubro-de-2016>. Acesso em: 12 dez. 2020.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Ministério da Educação. **Relatório de Gestão FNDE 2015**. Brasília: FNDE, 2016. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/relatorios/relatorios-de-gestao>. Acesso em: 15 dez. 2019.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Ministério da Educação. **Relatório de Gestão FNDE 2014**. Brasília: FNDE, 2015. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/relatorios/relatorios-de-gestao>. Acesso em: 14 dez. 2019.

BRASIL. Lei n. 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação de 2014 a 2024 e dá outras providências. [...] Brasília - DF, 26 de junho de 2014a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm. Acesso em: 8 abr. 2022.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Conselho Deliberativo. Resolução/CD/FNDE n. 4, de 31 de março de 2014. [...] PDDE. Mais Cultura nas Escolas, de forma a potencializar as ações dos Programas Mais Educação e

Ensino Médio Inovador. Brasil, 2014b. Disponível em:

<https://www.fnde.gov.br/index.php/acao-a-informacao/institucional/legislacao/item/5350-resolu%C3%A7%C3%A3o-cd-fnde-n%C2%BA-4,-de-31-de-mar%C3%A7o-de-2014>.

Acesso em: 13 dez. 2020.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Conselho Deliberativo. Resolução/CD/FNDE/MEC n. 18, de 3 de setembro de 2014. [...]

Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) [...] sustentabilidade socioambiental nas unidades escolares. Brasil, 2014c. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/acao-a-informacao/institucional/legislacao/item/6017-resolu%C3%A7%C3%A3o-cd-fnde-mec-n%C2%BA-18,-de-3-de-setembro-de-2014>. Acesso em: 16 dez. 2020.

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

Relatório de Gestão FNDE 2013. Brasília: FNDE, 2014d. Disponível em:

<https://www.fnde.gov.br/index.php/relatorios/relatorios-de-gestao>. Acesso em: 16 dez. 2019.

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

Relatório de Gestão FNDE 2012. Brasília: FNDE, 2013. Disponível em:

<https://www.fnde.gov.br/index.php/relatorios/relatorios-de-gestao>. Acesso em: 16 dez. 2019.

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

Conselho Deliberativo. Resolução n. 11, de 7 de maio de 2013. [...] Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), [...] Programa de Formação Esportiva Escolar. Brasília, 2013a. Disponível em:

<https://www.fnde.gov.br/index.php/acao-a-informacao/institucional/legislacao/item/4508-resolu%C3%A7%C3%A3o-cd-fnde-n%C2%BA-11,-de-7-de-maio-de-2013>. Acesso em: 15 dez. 2020.

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

Conselho Deliberativo. Resolução n. 19, de 21 de maio de 2013. [...] Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) [...] salas de recursos multifuncionais. Brasília, 2013b. Disponível em:

<https://www.fnde.gov.br/index.php/acao-a-informacao/institucional/legislacao/item/4544-resolu%C3%A7%C3%A3o-cd-fnde-n%C2%BA-18,-de-21-de-maio-de-2013>. Acesso em: 15 dez. 2020.

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

Conselho Deliberativo. Resolução/CD/FNDE n. 32, de 2 de agosto de 2013. [...] Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), [...]. Brasília, 2013c. Disponível em:

<https://www.fnde.gov.br/index.php/acao-a-informacao/institucional/legislacao/item/4747-resolu%C3%A7%C3%A3o-cd-fnde-n%C2%BA-32,-de-2-de-agosto-de-2013>. Acesso em: 17 dez. 2020.

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

Conselho Deliberativo. Resolução n. 33, de 9 de agosto de 2013. [...] Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) consumo e esgotamento sanitário nas unidades escolares beneficiadas. Brasília, 2013d. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/acao-a-informacao/institucional/legislacao/item/4784-resolu%C3%A7%C3%A3o-cd-fnde-n%C2%BA-33,-de-9-de-agosto-de-2013>. Acesso em: 16 dez. 2020.

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

Conselho Deliberativo. Resolução n. 49, de 11 de dezembro de 2013. [...] Programa Dinheiro

Direto na Escola (PDDE) [...] Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE Escola). Brasília 2013e. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/aceso-a-informacao/institucional/legislacao/item/5087-resolu%C3%A7%C3%A3o-cd-fnde-n%C2%BA-49,-de-11-de-dezembro-de-2013>. Acesso em: 15 dez. 2020.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação; Conselho Deliberativo. Resolução n. 10, de 18 de abril de 2013. Dispõe sobre os critérios de repasse e execução do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), em cumprimento ao disposto na Lei 11.947, de 16 de junho de 2009. Brasília, 2013f. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/acesibilidade/item/4386-resolu%C3%A7%C3%A3ocdfnden%C2%BA-10-de-18-de-abril-de-2013>. Acesso em: 15 out. 2019.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação a Distância. **Curso PDDE / Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação**. 5. ed. atual. Brasília: MEC, FNDE, 2013g. (Formação pela Escola)

BRASIL. Lei n. 12.695, de 25 de julho de 2012. Dispõe sobre o apoio técnico ou financeiro da União no âmbito do Plano de Ações Articuladas; altera a Lei n. 11.947, de 16 de junho de 2009, para incluir os polos presenciais do sistema Universidade Aberta do Brasil na assistência financeira do Programa Dinheiro Direto na Escola [...]. Brasília: FNDE, 2012a.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Ministério da Educação. **Relatório de Gestão FNDE 2011**. Brasília: FNDE, 2012b. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/relatorios/relatorios-de-gestao>. Acesso em: 13 dez. 2019.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Ministério da Educação. **Relatório de Gestão FNDE 2010**. Brasília: FNDE, 2011. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/relatorios/relatorios-de-gestao>. Acesso em: 14 dez. 2019.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Ministério da Educação. **Relatório de Gestão FNDE 2009**. Brasília: FNDE, 2010. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/relatorios/relatorios-de-gestao>. Acesso em: 18 dez. 2019.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Lei n. 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 [...]. Brasília, 2009a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L11947.htm. Acesso em: 9 out. 2019.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Ministério da Educação. **Relatório de Gestão FNDE 2008**. Brasília: FNDE, 2009b. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/relatorios/relatorios-de-gestao>. Acesso em: 18 dez. 2019.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Ministério da Educação. **Relatório de Gestão FNDE 2007**. Brasília: FNDE, 2008. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/relatorios/relatorios-de-gestao>. Acesso em: 18 dez. 2019.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Ministério da Educação. **Relatório de Gestão FNDE 2006**. Brasília: FNDE, 2007. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/relatorios/relatorios-de-gestao>. Acesso em: 18 dez. 2019.

BRASIL. Decreto n. 6.094, de 24 de abril de 2007. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação [...]. Brasília, 2007a. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/legislacoes/decretos/item/3171-decreto-n%C2%BA-6094-de-24-de-abril-de-2007>. Acesso em: 18 dez. 2019.

BRASIL. Ministério da Educação. Gabinete do Ministro. Portaria Normativa n. 27, de 21 de junho de 2007. Brasília, 2007b. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=8271-pornor27-2007-pdeescola-pdf&Itemid=30192. Acesso em: 18 out. 2019.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Ministério da Educação. **Relatório de Atividades FNDE 2005**. Brasília: FNDE, 2006a. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/index.php/relatorios/relatorios-de-atividades>. Acesso em: 18 dez. 2019.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Emenda Constitucional n. 53, de 19 de dezembro de 2006. Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Brasil, 2006b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc53.htm. Acesso em: 9 out. 2019.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Ministério da Educação. **Relatório de Atividades FNDE 2004**. Brasília: FNDE, 2005. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/index.php/relatorios/relatorios-de-atividades>. Acesso em: 18 dez. 2019.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Conselho Deliberativo. Resolução/CD/FNDE n. 52, de 25 de outubro de 2004. Dispõe sobre a criação do Programa Escola Aberta: Educação, Cultura, Esporte e Trabalho para a Juventude. Brasil, 2004a. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/acesso-a-informacao/institucional/legislacao/item/4221-resolu%C3%A7%C3%A3o-cd-fnde-n%C2%BA-52,-de-25-de-outubro-de-2004>. Acesso em: 18 dez. 2020.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Ministério da Educação. **Relatório de Atividades FNDE 2003**. Brasília: FNDE, 2004b. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/index.php/relatorios/relatorios-de-atividades>. Acesso em: 18 dez. 2019.

BRASIL. Lei n. 10.832, de 29 de dezembro de 2003. Altera o § 1º e o seu inciso II do art. 15 da Lei n. 9.424, de 24 de dezembro de 1996, e o art. 2º da Lei n. 9.766, de 18 de dezembro de 1998, que dispõem sobre o Salário-Educação. **Diário Oficial da União**, Brasília, 30 dez. 2003a.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Ministério da Educação. **Relatório de Atividades FNDE 2002**. Brasília: FNDE, 2003b. Disponível em:

<http://www.fnde.gov.br/index.php/relatorios/relatorios-de-atividades>. Acesso em: 20 dez. 2019.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Ministério da Educação. **Relatório de Atividades FNDE 2001**. Brasília: FNDE, 2002. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/index.php/relatorios/relatorios-de-atividades>. Acesso em: 19 dez. 2019.

BRASIL. Lei n. 10.172, de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação 2001 a 2010 e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 10 jan. 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10172.htm. Acesso em: 8 abr. 2022.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Ministério da Educação. **Relatório de Atividades FNDE 2000**. Brasília: FNDE, 2001. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/index.php/relatorios/relatorios-de-atividades>. Acesso em: 19 dez. 2019.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Ministério da Educação. **Relatório de Atividades FNDE 1999**. Brasília: FNDE, 2000. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/index.php/relatorios/relatorios-de-atividades>. Acesso em: 19 dez. 2019.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Relatório de Atividades FNDE 1998**. Brasília: FNDE, 1999. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/index.php/relatorios/relatorios-de-atividades>. Acesso em: 19 dez. 2019.

BRASIL. Resolução/CD/FNDE n. 6, de 13 de maio de 1998. Dispõe sobre os valores dos repasses de recursos financeiros aos Estados e Municípios, no exercício de 1998, para atendimentos aos Programas de Alimentação Escolar - PNAE e de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino - PMDE. Brasília, 1998a. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/fnde/legislacao/resolucoes>. Acesso em: 18 out. 2019.

BRASIL. Lei n. 9.649, de 27 de maio de 1998. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Brasília, 1998b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19649cons.htm. Acesso em: 26 out. 2019.

BRASIL. Medida provisória n. 1.784, de 14 de dezembro de 1998. Dispõe sobre o repasse de recursos financeiros do Programa Nacional de Alimentação Escolar, institui o Programa Dinheiro Direto na Escola, e dá outras providências. Brasília, 1998c. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/fnde/legislacao/resolucoes>. Acesso em: 26 out. 2019.

BRASIL. Lei n. 9.766, de 18 de dezembro de 1998. Altera a legislação que rege o Salário-Educação, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 19 dez. 1998d.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Relatório de Atividades do FNDE 1997**. Brasília: FNDE, 1998e. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/index.php/relatorios/relatorios-de-atividades>. Acesso em: 16 dez. 2019.

BRASIL. Resolução n. 3, de 4 de março de 1997. Estabelece os critérios e formas de transferências de recurso financeiros às escolas públicas do ensino fundamental das redes estadual, do Distrito e municipal e às escolas de educação especial mantidas por organização não governamental, sem fins lucrativos, à conta do Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental – PMDE. Brasília, 1997a. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/fnde/legislacao/resolucoes>. Acesso em: 26 out. 2019.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Manual do programa “dinheiro na escola” – procedimentos operacionais**. Brasília, 1997b.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais. **Subsídios para a elaboração do Plano Nacional de Educação**: educação infantil e ensino fundamental: Região Norte. Brasília: O Instituto, 1997c.

BRASIL. Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Dispõe sobre as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, 23 dez. 1996a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 8 abr. 2022.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Emenda Constitucional n. 14, de 12 de setembro de 1996. Modifica os arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições constitucionais transitórias. Brasil, 1996b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc14.htm. Acesso em: 15 dez. 2019.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Manual de orientação para a constituição de unidades executoras**. Brasília, 1995a.

BRASIL. Ministério da Administração e Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: MARE, 1995b.

BRASIL. Resolução n. 12, de 10 de maio de 1995. Cria o Programa de Desenvolvimento do Ensino Fundamental (PMDE). Brasília: FNDE, 1995c. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/fnde/legislacao/resolucoes>. Acesso em: 26 out. 2019.

BRASIL. **Plano Decenal de Educação para Todos 1993-2003**. Brasília: MEC, 1993. Disponível em: www.dominipublico.gov.br. Acesso em: 20 nov. 2019.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 4 maio 2022.

BRASIL. Lei n. 7.398, de 4 de novembro de 1985. Dispõe sobre a organização de entidades representativas dos estudantes de 1º e 2º graus e dá outras providências. Brasília, 1985. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7398.htm. Acesso em: 11 nov. 2022.

BRASIL. Lei n. 4.440, de 27 de outubro de 1964. Institui o Salário-Educação e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 29 out. 1964.

Do Estado de Minas Gerais:

MINAS GERAIS. **Constituição do Estado de Minas Gerais**. 14. ed. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 1989. Disponível em: www.almg.gov.br. Acesso em: 15 jul. 2012.

MINAS GERAIS. Lei n. 15.293, de 5 de agosto de 2004. Secretaria de Estado de Educação de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2004. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa-nova-min.html?tipo=lei&num=15293&ano=2004>. Acesso em: 3 set. 2019.

MINAS GERAIS. Decreto n. 44.559, de 29 de junho de 2007. Regulamenta a Avaliação de Desempenho Individual do servidor estável ocupante de cargo efetivo do detentor de função pública da Administração Pública Direta, Autárquica e Fundacional do Poder Executivo Estadual. Belo Horizonte, 2007. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/legislacao-mineira/texto/DEC/44559/2007/?cons=1>. Acesso em: 9 nov. 2022.

MINAS GERAIS. Resolução SEE n. 4.144/2019. Altera a Resolução SEE n. 3.670, de 28 de dezembro de 2017, que regulamenta o disposto no Decreto Estadual n. 45.085, de 8 de abril de 2009, que dispõe sobre a transferência, utilização e prestação de contas de recursos financeiros repassados às caixas escolares vinculadas às unidades estaduais de ensino. Belo Horizonte, 2019. Disponível em: <https://www2.educacao.mg.gov.br/images/documentos/RESOLU%C3%87AO%20SEE%204.144-2019.pdf>. Acesso em: 9 nov. 2022.

MINAS GERAIS. Resolução SEE n. 4.277/2020. Institui Comissão Permanente de Patrimônio e Inventário de bens móveis no âmbito da Secretaria de Estado de Educação de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2020. Disponível em: <https://www2.educacao.mg.gov.br/images/documentos/4277-20-r%20-%20Public.%2023-01-20.pdf>. Acesso em: 10 nov. 2020.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Educação de Minas Gerais. Resolução SEE n. 4.487, de 25 de janeiro de 2021. Institui o Protocolo Orientador da atuação da Inspeção Escolar no Sistema de Ensino de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2021a.

MINAS GERAIS. Decreto n. 48.187, de 6 de maio de 2021. Altera o Decreto n. 44.559, de 29 de junho de 2007, que regulamenta a Avaliação de Desempenho Individual, o Decreto n. 44.986, de 19 de dezembro de 2008, que regulamenta a Avaliação de Desempenho do Gestor Público, e o Decreto n. 45.851, de 28 de dezembro de 2011, que regulamenta o estágio probatório e a avaliação especial de desempenho. Belo Horizonte, 2021b. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/legislacao-mineira/texto/DEC/48187/2021/>. Acesso em: 10 nov. 2022

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Educação de Minas Gerais. Resolução SEE n. 4.627, de 24 de agosto de 2021. Estabelece procedimentos para reutilização e descarte dos livros e materiais didáticos do Programa Nacional do Livro e Material Didático (PNLD), assim como de materiais de apoio e outras publicações diversas produzidas ou adquiridas pela própria Secretaria e consideradas irre recuperáveis, desatualizadas ou inservíveis no âmbito da Secretaria de Estado de Educação de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2021c.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Educação de Minas Gerais. Documento Orientador do Conselho de Classe. Documento Orientador 2021. Belo Horizonte, 2021d. Disponível em: <https://www2.educacao.mg.gov.br/images/documentos/Documento%20Orientador%20do%20Conselho%20de%20Classe%202021.pdf>. Acesso em: 10 nov. 2022.

MINAS GERAIS. Lei Estadual n. 24.188, de 20 de junho de 2022. Dá nova redação aos arts. 1º a 4º e altera a ementa da Lei n. 16.683, de 10 de janeiro de 2007, que autoriza o Poder Executivo a desenvolver ações de acompanhamento social nas escolas da rede pública de ensino do Estado. Belo Horizonte, 2022a.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Educação de Minas Gerais. Conselho de Representante de Turma. Orientações 2022. Belo Horizonte, 2022b. Disponível em: <https://www2.educacao.mg.gov.br/images/documentos/Conselho%20de%20representante%20de%20turma%20-%20orienta%C3%A7%C3%B5es%202022.pdf>. Acesso em: 8 nov. 2022.

MINAS GERAIS. SIMAVE, Sistema Mineiro de Avaliação e Equidade da Educação Pública. PROEB/PROALFA. **Manual do Diretor Escolar**. Juiz de Fora: Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF), Caed, 2022c.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Educação de Minas Gerais. Resolução SEE n. 4.764, de 23 de agosto de 2022. Dispõe sobre a Assembleia Escolar e sobre a estrutura, o funcionamento e o processo de eleição dos membros do Colegiado Escolar na rede estadual de ensino de Minas Gerais. **Minas Gerais**, 24 ago. 2022d.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Educação de Minas Gerais. Diretoria de Modalidades de Ensino e Temáticas Especiais. Memorando-Circular n. 48/2022/SEE/DMTE – CTETC. Belo Horizonte, 27 out. 2022e.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Educação de Minas Gerais. Resolução SEE n. 4.782, de 4 de novembro de 2022. Estabelece normas para o processo de escolha de servidor para o cargo de provimento em comissão de Diretor e para função gratificada de Vice-diretor de Escola da Rede Estadual de Minas Gerais e trata de outros dispositivos correlatos. Belo Horizonte, 2022f. Disponível em: https://acervodenoticias.educacao.mg.gov.br/index.php?option=com_gmg&controller=document&id=29999-resolucao-see-n-4-782-de-04-de-novembro-de-2022?layout=print#:~:text=Estabelece%20normas%20para%20o%20processo,trata%20de%20outros%20dispositivos%20correlatos.. Acesso em: 8 nov. 2022.

Apêndice 1

Quadro 28 - Indexação de documentos para análise da agenda do PDDE

Tipo	Referência	Ano
Nacional	Lei n. 4.440, de 27 de outubro de 1964. Institui o Salário-Educação.	1964
	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.	1988
	Plano Decenal de Educação para Todos 1993-2003.	1993
	Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado - Mare.	1995
	Resolução n. 12, de 10 de maio de 1995. Cria o Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (PMDE).	
	Manual de orientação para a constituição de UEx.	
	Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Diretrizes e Bases da Educação Nacional.	1996
	Emenda Constitucional n. 14, de 12 de setembro de 1996. Modifica os artigos 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.	
	Subsídios para a elaboração do Plano Nacional de Educação: educação infantil e ensino fundamental: Região Norte.	
	Resolução n. 3, de 4 de março de 1997. Estabelece os critérios e formas de transferências de recursos financeiros às escolas públicas do ensino fundamental [...] à conta do PMDE.	1997
	Manual do programa “Dinheiro na escola” - procedimentos operacionais.	
	Lei n. 9.766, de 18 de dezembro de 1998. Altera legislação que rege o Salário-Educação (SE).	1998
	Lei n. 9.649, de 27 de maio de 1998. Extinção da Fundação de Assistência ao Estudante (FAE).	
	Medida provisória n. 1.784, de 14 de dezembro de 1998. Dispõe sobre o repasse de recursos financeiros do Programa Nacional de Alimentação Escolar, institui o Programa Dinheiro Direto na Escola, e dá outras providências.	
	Resolução/CD/FNDE n. 6, de 13 de maio de 1998. Dispõe sobre os valores [...] financeiros aos Estados e Municípios, no exercício de 1998, para atendimentos aos Programas de Alimentação Escolar (Pnae) e de PMDE.	
	Relatório de Atividades FNDE 1997.	
	Relatório de Atividades FNDE 1998.	1999
	Relatório de Atividades FNDE 1999.	2000
	Lei n. 10.172, de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação 2001 a 2010.	2001
	Relatório de Atividades FNDE 2000.	
	Relatório de Atividades FNDE 2001.	2002
	Lei n. 10.832, de 29 de dezembro de 2003. Altera o § 1º e o seu inciso II do artigo 15 da Lei n. 9.424, de 24 de dezembro de 1996, e o artigo 2º da Lei n. 9.766, de 18 de dezembro de 1998, que dispõem sobre o Salário-Educação.	2003
	Relatório de Atividades FNDE 2002.	
	Resolução/CD/FNDE n. 52, de 25 de outubro de 2004. Escola Aberta: Ed. Cultura, Esp. e Trabalho.	2004
	Relatório de Atividades FNDE 2003.	2005
	Relatório de Atividades FNDE 2004.	
	Emenda Constitucional n. 53, de 19 de dezembro de 2006. Dá nova redação aos artigos 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da CF e ao artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.	2006
	Relatório de Atividades FNDE 2005.	
	Relatório de Gestão FNDE 2006.	2007
	Portaria Interministerial n. 17/2007. Programa Mais Educação.	
	Decreto n. 6.094, de 24 de abril de 2007. Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação.	
	Portaria Normativa n. 27, de 21 de junho de 2007. Plano de Desenvolvimento da Escola 2007.	
	Relatório de Gestão FNDE 2007.	2008
	Lei n. 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 [...].	2009
	Relatório de Gestão FNDE 2008.	
	Relatório de Gestão FNDE 2009.	2010
	Relatório de Gestão FNDE 2010.	2011

Tipo	Referência	Ano
	Relatório de Gestão FNDE 2011.	2012
	Lei n. 12.695, de 25 de julho de 2012. Dispõe sobre o apoio financeiro da União no âmbito do Plano de Ações Articuladas; altera a Lei n. 11.947, de 16 de junho de 2009, para incluir os polos presenciais do sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB) na assistência financeira do PDDE.	
	Relatório de Gestão FNDE 2012.	2013
	Resolução n. 11, de 7 de maio de 2013. Programa Atleta na Escola.	
	Resolução n. 19, de 21 de maio de 2013. Programa Escola Acessível.	
	Resolução n. 32, de 2 de agosto de 2013. Programa Escola do Campo.	
	Resolução n. 33, de 9 de agosto de 2013. Programa Água na Escola.	
	Resolução n. 49, de 11 de dezembro de 2013. Plano Desenvolvimento da Escola.	
	Caderno do Curso PDDE do Programa Formação pela Escola do FNDE.	
	Resolução n. 4, de 31 de março de 2014. Programa Mais Cultura na Escola.	2014
	Resolução n. 18, de 3 de setembro de 2014. Programa Escola Sustentável.	
	Lei n. 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação de 2014 a 2024.	
	Relatório de Gestão FNDE 2013.	2015
	Relatório de Gestão FNDE 2014.	
	Resolução n. 4, de 25 de outubro de 2016. Programa Ensino Médio Inovador.	2016
	Resolução n. 5, de 25 de outubro de 2016. Dispõe sobre o Programa Novo Mais Educação.	
	Relatório de Gestão FNDE 2015.	2017
	Relatório de Gestão FNDE 2016.	
	Lei n. 13.415, de 16 de fevereiro de 2017. Novo Ensino Médio	2018
	Resolução n. 7, de 22 de março de 2018. Programa Mais Alfabetização.	
	Resolução CD/FNDE/MEC n. 9, de 13 de abril de 2018. Programa de Inovação Ed, Conectada.	
	Resolução CD/FNDE/MEC n. 21, de 14 de novembro de 2018. Programa Novo Ensino Médio.	
	Relatório de Gestão FNDE 2017.	2019
	Relatório de Gestão FNDE 2018.	
	Relatório de Gestão FNDE 2019.	2020
	Resolução CD/FNDE/MEC n. 15, de 7 de outubro de 2020. Sala de Recursos Multifuncionais.	
	Resolução CD/FNDE/MEC n. 16, de 7 de outubro de 2020. PDDE Emergencial, em caráter excepcional [...] situação de calamidade provocada pela pandemia de Covid-19.	
	Resolução CD/FNDE/MEC n. 20, de 19 de outubro de 2020. Programa Escola Acessível.	2021
	Resolução CD/FNDE/MEC n. 2, 20 de abril de 2021. Água e esgoto sanitário nas escolas rurais.	
	Resolução CD/FNDE/MEC n. 5, 20 de abril de 2021. Escolas rurais: campo, indígena e quilombolas.	
	Resolução CD/FNDE/MEC n. 6, de 20 de abril de 2021. Programa Tempo de Aprender.	
	Resolução CD/FNDE/MEC n. 10, de 23 de junho de 2021. Programa Brasil na Escola.	
	Resolução n. 15, de 16 de setembro de 2021. Orientações para o apoio técnico e financeiro, fiscalização e monitoramento na execução do PDDE, em [...] ao disposto na Lei n. 11.947/2009.	
	Resolução CD/FNDE/MEC n. 11, de 31 de agosto de 2021. Programa Educação e Família.	
	Resolução CD/FNDE/MEC n. 22, de 16 de novembro de 2021. Programa Itinerário Formativos.	
	Relatório Virtual de Gestão FNDE 2020.	
	Relatório Virtual de Gestão FNDE 2021.	2022
Internacional	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco). Declaração Mundial sobre Educação para Todos: satisfação das necessidades básicas de aprendizagem. Unesco: Jomtien, 1990.	1990
	Declaração mundial sobre educação para todos e plano de ação para satisfazer as necessidades básicas de aprendizagem: Conferência Mundial sobre Educação para Todos. Jomtien.	
	BANCO MUNDIAL. <i>Relatório sobre o desenvolvimento mundial: O trabalhador e o processo de integração mundial</i> . World Bank.	1995

Fonte: Base de dados de Alvarenga e Oliveira (2022). Elaborado pela autora.

Apêndice 2

TCLE - TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Destinado aos Técnicos do FNDE

Este é um convite para você participar da pesquisa: “Relações intergovernamentais (RIG) na gestão das escolas públicas do Estado de Minas Gerais: uma análise por meio do Programa Dinheiro Direto na Escola - PDDE (2007-2020)”. O PDDE presta assistência financeira às escolas a fim de fortalecer a sua autogestão. O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), ao descentralizar dinheiro direto às escolas, envolve o MEC, os governos estaduais e municipais e as Unidades Executoras (UEx); porém, pouco se conhece sobre essa relação e como ela ocorre. Portanto, o objetivo desta pesquisa é analisar as RIG induzidas pelo PDDE na gestão de escolas públicas no Estado de Minas Gerais. Para a coleta de dados com seres humanos usaremos a entrevista semiestruturada.

Caso você decida colaborar com esta pesquisa, irá gastar quarenta minutos do seu tempo para responder algumas perguntas, preferencialmente, na instituição onde você trabalha em um horário definido por você. Os dados obtidos serão confidenciais e serão divulgados apenas em congressos ou publicações científicas, não havendo divulgação de nenhuma informação que possa lhe identificar. Durante a entrevista, suas respostas e imagem serão registradas em vídeo e serão guardadas por um período de cinco anos. Qualquer dúvida sobre a ética desta pesquisa, contate o Comitê de Ética e Pesquisa da UFMG: Av. Antônio Carlos, 6627, Unidade Administrativa II - 2º andar - Sala 2005. Campus Pampulha. Belo Horizonte, MG. Telefone: (31) 3409-4592. E-mail: coep@prpq.ufmg.br. A qualquer momento, você poderá desistir de participar da pesquisa sem que isso lhe cause prejuízo. Os riscos aos quais você estará exposto durante a entrevista poderão incluir: incômodo ao responder alguma pergunta e desconforto pelo tempo gasto durante a coleta de dados. Caso isto ocorra, você não precisará responder à pergunta em questão e poderemos resumir a entrevista. A entrevista será conduzida seguindo as orientações de prevenção da transmissão de Covid-19 estabelecidas pela Portaria n. 2.789, de 14 de outubro de 2020. Para tal, será obrigatório o uso de máscara para entrada e permanência no local da entrevista; a pesquisadora disponibilizará máscara descartável e álcool em gel 70% para higienização das mãos; a entrevista será conduzida em ambiente ventilado, adotando-se uma distância física entre entrevistado e entrevistador de no mínimo um metro; a pesquisadora realizará a higienização de móveis e dispositivos com álcool em gel 70% antes de cada entrevista; não serão permitidos cumprimentos com contatos físicos, compartilhamento de dispositivos móveis e uso de copos reutilizáveis. Indivíduos com suspeita ou confirmação por coronavírus serão entrevistados de modo remoto. Como benefícios, a pesquisa poderá conduzir à definição de um modelo teórico para compreensão da “gestão escolar democrática” a partir da análise das RIG induzidas pelo PDDE.

Declaro que li e entendi os objetivos da pesquisa em questão, que aceito colaborar com a investigação nos termos apresentados e que recebi uma via deste Termo.

_____, ____ de _____ de _____

Nome Legível / Assinatura

Dados para Contato:

Coordenadora responsável pela pesquisa: Profa. Rosimar de Fátima Oliveira - FaE/UFMG. Tel.: (31) 3409-5323. End.: Av. Antônio Carlos, 6627 - Pampulha - Belo Horizonte - MG – 31.270-901 Tel.: 55 (31) 3409-5330 - Pase - Grupo de Pesquisa Política e Administração de Sistemas de Ensino. Endereço: Av. Antônio Carlos, 6627 - Pampulha - Belo Horizonte - MG – 31.270-901 Tel.: 55 (31) 3409-5330 - E-mail: paseufmg@gmail.com

Pesquisadora: Eldaronice Queiroz de Alvarenga. Doutoranda na FaE/UFMG – matrícula 2.019.650.317. E-mail: eldaronicegalvarenga@gmail.com. Celular: (38) 99908-1418.