

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO

KLEITON DA SILVA MÜLLER

**IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA DE AUTONOMIA FINANCEIRA DAS ESCOLAS
PÚBLICAS DA REDE MUNICIPAL DE ENSINO DE ALVORADA/RS**

PORTO ALEGRE

2021

KLEITON DA SILVA MÜLLER

**IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA DE AUTONOMIA FINANCEIRA DAS ESCOLAS
PÚBLICAS DA REDE MUNICIPAL DE ENSINO DE ALVORADA/RS**

Dissertação apresentada como requisito parcial à obtenção do título de mestre em Educação pelo Programa de Pós-graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.
Linha de Pesquisa: Políticas e Gestão de Processos Educacionais
Orientadora: Prof.^a Dr.^a Nalú Farenzena

Porto Alegre

2021

CIP - Catalogação na Publicação

Müller, Kleiton da Silva
IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA DE AUTONOMIA FINANCEIRA
DAS ESCOLAS PÚBLICAS DA REDE MUNICIPAL DE ENSINO DE
ALVORADA/RS / Kleiton da Silva Müller. -- 2021.
257 f.
Orientadora: Nalú Farenzena.

Dissertação (Mestrado) -- Universidade Federal do
Rio Grande do Sul, Faculdade de Educação, Programa de
Pós-Graduação em Educação, Porto Alegre, BR-RS, 2021.

1. Financiamento da Educação. 2. Descentralização
de Recursos para as Escolas. 3. Financiamento da
Educação no Município de Alvorada. 4. Gestão Escolar.
5. Implementação de Políticas Públicas. I. Farenzena,
Nalú, orient. II. Título.

KLEITON DA SILVA MÜLLER

**IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA DE AUTONOMIA FINANCEIRA DAS ESCOLAS
PÚBLICAS DA REDE MUNICIPAL DE ENSINO DE ALVORADA/RS**

Dissertação apresentada como requisito parcial à obtenção do título de mestre em Educação pelo Programa de Pós-graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

BANCA EXAMINADORA:

Orientadora – Profa. Dra. Nalú Farenzena
Linha de Políticas e Gestão de Processos Educacionais, UFRGS

Profa. Dra. Neusa Chaves Batista
Linha de Políticas e Gestão de Processos Educacionais, UFRGS

Prof. Dr. Alexandre Silva Virgínio
Departamento de Sociologia, UFRGS

Prof. Dr. Rubens Barbosa de Camargo
Departamento de Administração Escolar e Economia da Educação, USP

Porto Alegre, 30 de setembro de 2021.

A todos que acreditam nas possibilidades de construção de uma escola pública, gratuita, laica e de qualidade social para todas e todos, e principalmente aos educadores e educadoras que lutam diariamente pelo direito à educação.

Aos meus amados pais, que sempre incentivaram minhas escolhas.

Ao meu grande amigo e colega Juliano Nascimento (*in memoriam*) por seu exemplo de vida e luta por uma sociedade mais justa.

Aos meus filhos Murilo, Alice e Bernardo e à minha esposa Deise, pelo amor e cuidado dedicado à nossa família a cada dia.

À Deus, que sempre me guia.

AGRADECIMENTOS

Hoje comemoro uma grande etapa de minha vida, a conclusão do curso de Mestrado em Educação.

Nessa caminhada pela minha formação acadêmica, que com certeza está diretamente relacionada à minha formação humana, foram quase três anos de muitas leituras, debates, pesquisas, compartilhamento de ideias e sonhos.

Ao chegar nessa etapa, tenho muita a agradecer!

Em primeiro lugar agradeço à Deus que me guiou em cada passo e deu força para que eu pudesse superar os diversos desafios vividos.

À minha esposa Deise, meus filhos Murilo e Bernardo e à minha filha Alice, que fazem a minha vida ser repleta de sentidos. Agradeço suas compreensões nos momentos de ausência e pelo amor e carinho dedicado a cada dia.

Aos meus pais Plínio e Aida por sempre incentivarem os meus sonhos e por seus exemplos de caráter, honestidade e amor.

À Professora Nalú Farenzena, pela orientação, apoio, amizade e generosidade durante a realização deste trabalho, em todas as suas fases. De modo especial, agradeço a sua compreensão e fraternidade durante os momentos de dificuldades pelos quais passei, oferecendo-me sempre o incentivo necessário para seguir em frente e continuar acreditando que é possível construir coletivamente um mundo socialmente mais justo. Minha eterna gratidão e reconhecimento!

Aos professores que participaram na banca de qualificação do meu Projeto de Pesquisa, em 2019, e novamente pelo aceite em participar da banca de apresentação da Dissertação: Neusa Chaves Batista, Alexandre Silva Virgínio e Rubens Barbosa de Camargo. Obrigado pelas sugestões que contribuíram para qualificação e delineamento da minha pesquisa final e por partilharem de seus saberes nesta construção.

Aos meus queridos colegas de orientação de mestrado do Programa de Pós-Graduação em Educação da FACED/UFRGS, aos que já concluíram, Laura, Lúcia Medeiros, Wellington, Diego Lutz e Rodrigo e aos que estão em fase de pesquisa, Diego Tormes, Nilson Felix, Camila, Lúcia Santos, Aline e Cristiane Dourado, por compartilharem seus conhecimentos, pelos debates e risadas que demos em momentos presenciais e a distância.

Às minhas companheiras e aos meus companheiros de Partido, pelos momentos de troca de saberes e por compartilharmos a utopia de uma sociedade mais justa, solidária e sustentável.

Aos meus colegas, servidores(as) da rede municipal de ensino de Alvorada e Porto Alegre, valiosos educadores que lutam por uma educação de qualidade social e compartilham seus saberes no cotidiano da escola, nas instâncias sindicais e nos Conselhos Municipais.

Aos participantes das escolas pesquisadas, pela disponibilidade e atenção dispensadas mesmo nesse momento de pandemia em que muitas conversas ocorreram à distância.

À educação pública por me proporcionar grandes aprendizagens e imensuráveis experiências profissionais e pessoais.

A alegria não chega apenas
no encontro do achado, mas
faz parte do processo da busca.
E ensinar e aprender
não pode dar-se fora da procura,
fora da boniteza e da alegria
Paulo Freire (Pedagogia da Autonomia).

RESUMO

Esta pesquisa tem como objetivo analisar como ocorre a implementação da política de autonomia financeira na rede municipal de ensino de Alvorada/RS e sua relação com a gestão democrática. A pesquisa foi realizada como estudo de caso em duas escolas da Rede Municipal e contou com revisão de bibliografia relacionada ao tema e de legislação federal e municipal, com o levantamento do montante de recursos financeiros descentralizados para as escolas de 2017 a 2019 e a gestão dos recursos nas escolas. A coleta de dados foi realizada, principalmente, por meio de análise documental de atas, dos planos de aplicação de recursos do Conselho Escolar, das prestações de contas das escolas, dos projetos político-pedagógicos e por meio de entrevistas semiestruturadas realizadas com conselheiros(as) e agente financeiro das escolas, e com contador(a) da SMED. Para realizar a análise da política foi utilizada como principal ferramenta metodológica a abordagem do ciclo de políticas públicas, especificamente a fase da implementação, e dentre as perspectivas dos modelos analíticos de implementação de políticas públicas, a combinação dos modelos de “cima para baixo” (top-down) e de “baixo para cima” (bottom-up), além da inserção de variáveis cognitivas, como ideias e visões de mundo dos atores implementadores. Os conceitos que deram suporte teórico para a análise da pesquisa foram: gestão democrática, controle institucional e societal dos recursos da educação, políticas de financiamento público da educação e descentralização de recursos financeiros para escola. Os dados da pesquisa demonstraram que a política de autonomia financeira atendeu necessidades importantes ao funcionamento escolar, visto que todos os entrevistados responderam que os recursos eram suficientes para as necessidades da escola, porém não se mostrou uma política de fortalecimento da participação da comunidade, uma vez que os membros dos conselhos, em sua grande maioria, apenas acatam as informações e deliberações que já foram tomadas anteriormente pela Direção ou equipes diretivas das escolas, estando ainda muito distante de atender mais plenamente aos princípios da gestão democrática.

Palavras-chave: **Financiamento da Educação. Descentralização de Recursos para as Escolas. Financiamento da Educação no Município de Alvorada. Gestão Escolar. Implementação de Políticas Públicas.**

ABSTRACT

This research aims to analyze how the implementation of the financial autonomy policy happens in the municipal education network of Alvorada/RS and its relationship with the democratic management. It is a case study conducted in two schools belonging to the Municipal Network. Bibliography related to the topic and the federal and municipal legislation were reviewed, with the survey of the value of financial resources decentralized for the schools from 2017 to 2019, as well as the resources management in the schools. Data collection was mainly accomplished by means of documental analysis of minutes, School Council plans for the use of resources, schools' rendering of accounts, and political-pedagogic projects. Also, it was conducted semi-structured interviews with school counselors, financial agents, and the Municipal Department of Education. The main methodological tools for the policy analysis were the public policies cycle approach, specifically the implementation stage, and among the perspectives of the analytical models of public policies implementation, the combination of top-down and bottom-up models, besides the insertion of cognitive variables, like ideas and world views of the implementing subjects. The concepts that provided theoretical support for the analysis in the research were: democratic management, institutional and societal control of education resources, public funding of education policies, and decentralization of financial resources for the school. The research data showed that the financial autonomy policy met important needs for the school functioning, as all interviewees replied that the resources were sufficient for the school needs. However, it was not identified a policy for the strengthening of the community engagement, as the great majority of the council members only comply with the information and decision already made by the school board or steering teams, still being quite far away from meeting the principles of a democratic management in a more fully way.

Keywords: Education Funding. Decentralization of Resources for Schools. Funding of Education in the City of Alvorada. School Management. Implementation of Public Policies.

LISTA DE FIGURAS E GRÁFICOS

Figura 1 – Demonstrativo de receita e despesa do Recurso Trimestral da planilha do Google Docs.....	218
Figura 2 – Descrição das compras efetuadas com recursos do Repasse Trimestral...	219
Figura 3 – Movimentação financeira de repasse de recursos para custeio do Repasse Trimestral	220
Figura 4 – Movimentação financeira de repasse de recursos	221
Figura 5 – Conciliação bancária dos recursos do Repasse Trimestral.....	222
Figura 6 – Termo de doação dos recursos do PDDE e Repasse Trimestral	223
Figura 7 – Demonstrativo de receita e despesa e pagamentos efetuados dos recursos do FNDE.....	228
Gráfico 1 – Taxa de atendimento 0 a 5 anos na educação infantil, por idade, – Alvorada e Rio Grande do Sul – 2017	67
Gráfico 2 – Valor médio aluno/ano real do Repasse Trimestral para as Escolas A e B (2017-2019).....	173
Gráfico 3 – Valor aluno/ano recebidos pelas UEx das Escolas A e B do PDDE básico e ações integradas em 2018 e 2019	192

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Perfil dos entrevistados	35
Quadro 2 – Trabalhos de Doutorado (realce azul) e Mestrado (sem realce) que tratam sobre o tema, em ordem cronológica decrescente.....	39
Quadro 3 – Diálogos estabelecidos nas entrevistas realizadas com os(as) diretores(as) das escolas pesquisadas sobre a participação dos estudantes e a existência ou possibilidade de organização do Grêmio Estudantil.....	82
Quadro 4 – A participação da comunidade na construção dos PPP das escolas pesquisadas	89
Quadro 5 – Impostos previstos na CF de 1988, por nível de governo que os arrecada .	103
Quadro 6 – Itens da Receita Resultante de Impostos Municipal – 2021	105
Quadro 7 – Definição dos itens de Gastos na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE).....	106
Quadro 8 – Fontes de receitas de impostos do Fundef e Fundeb.....	108
Quadro 9 – Estratégias da meta 20 do PNE 2014-2024	117
Quadro 10 – Valores referenciais de cálculo para repasses do PDDE	143
Quadro 11 – Principais medidas legais que redimensionam o PDDE e suas ações.....	145
Quadro 12 – Análise da tabela com a síntese da movimentação dos recursos do PDDE básico e ações integradas da Escola A.....	191
Quadro 13 – Análise da tabela com a síntese da movimentação dos recursos do PDDE básico e Ações Integradas da Escola B	191
Quadro 14 – Ata modelo 1 - Ata de reunião para seleção dos bens e serviços a serem adquiridos com recursos do programa Repasse Trimestral	200
Quadro 15 – Ata modelo 1 - Sugestão de ata de reunião para seleção dos bens e serviços a serem adquiridos com recursos do FNDE.....	201
Quadro 16 – Sugestão de ata de reunião para indicação dos vencedores dos bens e serviços a serem adquiridos com recursos do Repasse Trimestral	206
Quadro 17 – Sugestão de ata de reunião para seleção dos bens e serviços a serem adquiridos com recursos do PDDE	207
Quadro 18 – Modelos de carimbos ou escritas atestando o recebimento dos produtos adquiridos ou serviços contratados	210
Quadro 19 – Cronograma e etapas da prestação de contas das UEx para a EEx..	215

Quadro 20 – Modelo de parecer para aprovação ou reprovação da prestação de contas utilizado pelo Conselho Escolar.....	224
Quadro 21 – Modelo de ATA de aprovação das contas pelo Conselho Escolar	225
Quadro 22 – Ofício de encaminhamento da prestação de contas para a análise do Conselho Escolar	227
Quadro 23 – Instruções para o preenchimento do demonstrativo da execução da receita e da despesa e de pagamentos efetuados com recursos do FNDE.....	228

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Número de pesquisas sobre a descentralização de recursos financeiros para as escolas e localização das Universidades por regiões e estados do Brasil em que foram desenvolvidas	43
Tabela 2 – Número de Escolas por dependência administrativa e dependência do convênio com o poder público – ALVORADA, 2019	60
Tabela 3 – Número de matrículas na educação básica por etapas e modalidades de ensino, por segmentos e dependência administrativa – ALVORADA, 2019	61
Tabela 4 – Número de docentes por etapas e modalidades de ensino por segmento e Sexo – ALVORADA, 2019.....	63
Tabela 5 – Resultados e metas do Ideb da rede pública municipal de Alvorada dos anos iniciais do ensino fundamental (2007-2019)	64
Tabela 6 – Resultados e metas do Ideb da rede pública de Alvorada dos anos finais do ensino fundamental (2007-2019).....	64
Tabela 7 – Resultados e metas do Ideb do Ensino Médio na rede pública de Alvorada (2017-2019).....	65
Tabela 8 – Taxa de atendimento da educação infantil, posição e vagas a criar – Alvorada – 2013-2017	66
Tabela 9 – Número de matrículas da Escola A em 2017, 2018 e 2019	71
Tabela 10 – Número de matrículas por ano escolar e quantidade de turmas atendidas em 2019 na Escola A	71
Tabela 11 – Taxa de rendimento: percentual de alunos com aprovação, reprovação ou abandono em 2019 da Escola A	72
Tabela 12 – Número de matrículas da Escola B em 2017, 2018 e 2019	74
Tabela 13 – Número de matrículas por ano e quantidade de turmas atendidas em 2019 na Escola B	74
Tabela 14 – Taxa de rendimento: percentual de alunos com aprovação, reprovação ou abandono em 2019	75
Tabela 15 – Vinculações de recursos da receita de impostos à educação nas Constituições Federais – 1934 a 1988	100
Tabela 16 – Fatores de ponderação do Fundeb 2020	110
Tabela 17 – Estimativa de valores por aluno/ano com e sem o Fundeb dos municípios de Alvorada/RS e Triunfo/RS em 2019	111

Tabela 18 – Receita líquida de impostos, aplicação em MDE e percentual de aplicação em MDE – Alvorada – 2006-2019 (em valores nominais)	124
Tabela 19 – Gastos em educação, por fonte de recursos – Alvorada – 2017-2019 (em valores atualizados, R\$ 1,00)	128
Tabela 20 – Matrículas e Gasto aluno/ano nos anos de 2017, 2018 e 2019	129
Tabela 21 – Valores de custeio, capital e total transferidos a cada trimestre e valor aluno/ano nominal e real do Repasse Trimestral da RMEA nos anos de 2017, 2018 e 2019	132
Tabela 22 – Valores dos recursos destinados às escolas no Programa Escola Acessível	139
Tabela 23 – Valor fixo, valor por aluno, total de recursos para as UEx da Escola A e B – PDDE Básico – 2019.....	144
Tabela 24 – Número de UEx cadastradas no Sistema PPDEWeb e aptas a receber recursos na rede municipal de ensino de Alvorada, 2017-2019.....	149
Tabela 25 – Número de representantes do Conselho Escolar	154
Tabela 26 – Repasse Trimestral da Escola A em valores nominais e valor aluno/ano nominal e real de 2017	160
Tabela 27 – Repasse Trimestral da Escola B em valores nominais e valor aluno/ano nominal e real de 2017.....	161
Tabela 28 – Valores nominais da movimentação do Repasse Trimestral por trimestre com percentual de receita, despesas e saldo a reprogramar da Escola A em 2017	163
Tabela 29 – Valores nominais da movimentação do Repasse Trimestral por trimestre com percentual de receita, despesas e saldo a reprogramar da Escola B em 2017	165
Tabela 30 – Repasse Trimestral da Escola A em valores nominais e valor aluno/ano nominal e real de 2018.....	166
Tabela 31 – Repasse Trimestral da Escola B em valores nominais e valor aluno/ano nominal e real de 2018.....	167
Tabela 32 – Valores nominais do Repasse Trimestral por trimestre, percentual de despesas e saldos a reprogramar da Escola A em 2018	168
Tabela 33 – Valores nominais do Repasse Trimestral por trimestre, percentual de despesas e saldos a reprogramar da Escola B em 2018	170
Tabela 34 – Repasse Trimestral da Escola A em valores nominais e valor aluno/ano nominal e real de 2019.....	171
Tabela 35 – Repasse Trimestral da Escola B em valores nominais e valor aluno/ano nominal e real de 2019.....	172

Tabela 36 – Valores nominais do Repasse Trimestral por trimestre, percentual de despesas e saldos a reprogramar de 2019 da Escola A	174
Tabela 37 – Valores nominais do Repasse Trimestral por trimestre, percentual de despesas e saldos a reprogramar de 2019 da Escola B	175
Tabela 38 – Recursos do PDDE básico da Escola A em valores nominais (2017-2019)..	177
Tabela 39 – Recursos do PDDE básico da Escola B em valores nominais (2017-2019)..	178
Tabela 40 – IdeGES 2019 da Escola A.....	180
Tabela 41 – IdeGES 2019 da Escola B.....	180
Tabela 42 – Recursos da Escola A do programa Escola Acessível em valores nominais (2017-2019).....	181
Tabela 43 – Recursos da Escola B do programa Escola Acessível em valores nominais (2017-2019).....	182
Tabela 44 – Recursos da Escola A do programa Atleta na Escola em valores nominais (2017-2019).....	183
Tabela 45 – Recursos da Escola B do programa Atleta na Escola em valores nominais (2017-2019).....	183
Tabela 46 – Recursos da Escola A do programa Novo Mais Educação em valores nominais (2017-2019)	184
Tabela 47 – Recursos da Escola B do programa Novo Mais Educação em valores nominais (2017-2019)	185
Tabela 48 – Recursos da Escola A do programa Mais Cultura nas Escolas em valores nominais (2017-2019)	185
Tabela 49 – Recursos da Escola A do programa Escola Sustentável em valores nominais (2017-2019)	186
Tabela 50 – Recursos da Escola A do programa Mais Alfabetização em valores nominais (2017-2019)	187
Tabela 51 – Recursos da Escola B do programa Mais Alfabetização em valores nominais (2017-2019)	188
Tabela 52 – Síntese dos valores de receitas, despesas e saldo a reprogramar dos recursos do PDDE e Ações Integradas da Escola A no Período pesquisado (2017-2019).....	189
Tabela 53 – Síntese dos valores de receitas, despesas e saldo a reprogramar dos recursos do PDDE e Ações Integradas da Escola B no Período pesquisado (2017-2019).....	190
Tabela 54 – Taxas bancárias cobradas das UEx das Escolas A e B na manutenção das contas dos recursos do Repasse Trimestral (2017-2019)	194

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

BNH	Banco Nacional da Habitação
CACS-	
FUNDEB	Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB
CAPES	Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CF	Constituição Federal
CMEA	Conselho Municipal de Educação de Alvorada/RS
EJA	Educação de Jovens e Adultos
FINEDUCA	Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FPN	Frente Nacional dos Prefeitos
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
GRANPAL	Associação dos Municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IBICT-BDTD	Biblioteca Digital de Teses e Dissertações do Instituto Brasileiro de Informações em Ciência e Tecnologia
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IDHM	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
INPC	Índice Nacional de Preços ao Consumidor
LDBEN	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MDB	Movimento Democrático Brasileiro
MDE	Manutenção e Desenvolvimento do Ensino
MEC	Ministério da Educação
OCDE	Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
PDDE	Programa Dinheiro Direto na Escola
PIB	Produto Interno Bruto
RBPAE	Revista Brasileira de Política e Administração da Educação
RMEA	Rede Municipal de Ensino de Alvorada

RMPA	Região Metropolitana de Porto Alegre
RS	Rio Grande do Sul
SciELO	<i>Scientific Electronic Library Online</i>
SMED	Secretaria Municipal de Educação
SUS	Sistema Único de Saúde
TCE	Tribunal de Contas do Estado
TCU	Tribunal de Contas da União
UEx	Unidade Executora
UFRGS	Universidade Federal do Rio Grande do Sul
UNCME	União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação
USP	Universidade de São Paulo

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	20
2	CAMINHOS TEÓRICO-METODOLÓGICOS.....	24
2.1	CONCEITOS DA ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	25
2.2	ABORDAGEM SEQUENCIAL OU CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	25
2.3	MODELOS DE ANÁLISE DA FASE DE IMPLEMENTAÇÃO DO CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	28
2.3.1	O Modelo top-down ou “de cima para baixo” e suas críticas.....	29
2.3.2	O modelo <i>botton-up</i> ou de “baixo para cima” e suas críticas.....	31
2.3.3	Um novo olhar sobre a fase de implementação de políticas públicas ..	32
2.4	UMA ESTRATÉGIA DE INVESTIGAÇÃO: O ESTUDO DE CASO	33
2.5	ESTADO DA QUESTÃO	37
3	CONTEXTO DA PESQUISA: O MUNICÍPIO DE ALVORADA E AS ESCOLAS PARTICIPANTES DA PESQUISA	54
3.1	CONTEXTO HISTÓRICO DO MUNICÍPIO DE ALVORADA/RS	54
3.2	INDICADORES SOCIAIS E ECONÔMICOS DO MUNICÍPIO DE ALVORADA/RS.....	56
3.2.1	G100: município populoso com baixa renda per capita e os mais elevados indicadores de vulnerabilidade socioeconômica	58
3.3	A REDE DE ENSINO DO MUNICÍPIO DE ALVORADA/RS	59
3.3.1	Menor índice de atendimento na educação infantil do RS segundo radiografia do TCE/RS 2016/2017.....	65
3.4	AS ESCOLAS PARTICIPANTES DA PESQUISA	68
3.4.1	A Escola A.....	68
3.4.2	A Escola B.....	72
4	REFERENCIAL TEÓRICO CONCEITUAL: ASPECTOS SOBRE A GESTÃO FINANCEIRA ESCOLAR E GESTÃO DEMOCRÁTICA DA ESCOLA.....	76
4.1	DESCENTRALIZAÇÃO DE RECURSOS FINANCEIROS ÀS ESCOLAS	76
4.2	GESTÃO DEMOCRÁTICA E GESTÃO DEMOCRÁTICA ESCOLAR.....	79
4.3	GESTÃO DEMOCRÁTICA VERSUS GESTÃO GERENCIAL NO ÂMBITO ESCOLAR.....	84
4.4	CONTROLE INSTITUCIONAL E CONTROLE SOCIETAL.....	92

5	CONFIGURAÇÃO RECENTE DO FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO NO BRASIL	96
5.1	ANTECEDENTES À CONSTITUIÇÃO DE 1988	97
5.2	FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO A PARTIR DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988	101
5.2.1	A Política de Fundos: o FUNDEF e o FUNDEB	107
6	FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO NO MUNICÍPIO DE ALVORADA/RS.....	124
6.1	AUTONOMIA FINANCEIRA DAS ESCOLAS DA REDE MUNICIPAL DE ALVORADA/RS	130
6.1.1	Repasse de recursos para as escolas da rede municipal de ensino de Alvorada	130
6.1.2	O Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) com suas diversas modalidades (ações integradas)	133
6.1.3	Captação de verbas na própria escola	146
7	ANÁLISE DA IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA DE AUTONOMIA FINANCEIRA DAS ESCOLAS DA REDE MUNICIPAL DE ENSINO DE ALVORADA/RS	147
7.1	ADESÃO E CONDIÇÕES PARA QUE AS ESCOLAS RECEBAM OS RECURSOS	148
7.2	VALORES TRANSFERIDOS PARA CADA UMA DAS ESCOLAS	157
7.2.1	Recursos do Repasse Trimestral das Escola A e B	160
7.2.2	Síntese dos valores dos recursos federais do PDDE e Ações Integradas transferidos para a Escola A e Escola B no período pesquisado (2017–2019)....	177
7.3	PLANEJAMENTO E EXECUÇÃO DOS RECURSOS FINANCEIROS TRANSFERIDOS ÀS UEX DAS ESCOLAS PESQUISADAS.....	198
7.3.1	Planejamento dos recursos financeiros transferidos para a UEx.....	199
7.3.2	Pesquisa de preço	205
7.4	PRESTAÇÃO DE CONTAS.....	213
8	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	231
	REFERÊNCIAS	235
	APÊNDICE A – ROTEIRO DE ENTREVISTA – DIREÇÃO DE ESCOLA / AGENTE FINANCEIRO.....	248
	ANEXO A – LEI MUNICIPAL Nº 1.171, DE 20/06/2001.....	253
	ANEXO B – LEI Nº 3.321, DE 22 DE JULHO DE 2019 DE ALVORADA/RS..	256

1 INTRODUÇÃO

Em minha atuação como professor da rede estadual e das redes municipais de ensino dos municípios de Alvorada e Porto Alegre, como assessor pedagógico da Secretaria Municipal de Educação (SMED) de Alvorada na gestão 2013-2016, como Conselheiro do Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (CACS-FUNDEB) e do Conselho Municipal de Educação do Município de Alvorada (CMEA), foi possível perceber alguns avanços, mas também diagnosticar desafios a serem enfrentados pelo Sistema de Ensino do Município. Por mais que o princípio da gestão democrática tenha sido conquistado desde a Constituição Federal de 1988, passando pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB, Lei n. 9.394/1996) e leis municipais que garantem a constituição de instituições democráticas, como os Conselhos Escolares, Conselho Municipal de Educação e Fórum de Educação, o Município foi o último da Associação dos Municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre (GRANPAL) a instituir o Sistema Municipal de Ensino. Nesse sentido a Rede Municipal de Ensino de Alvorada (RMEA) ainda tem grandes desafios a serem enfrentados, principalmente em relação ao fortalecimento da gestão democrática.

Com as práticas e experiências profissionais citadas, percebi que ainda persiste na RMEA a falta de interesse das pessoas em participar como representantes de conselhos e fóruns de educação. Quando isso ocorre, se fazem presentes em poucas reuniões, deixando de frequentar logo em seguida, ficando estas instâncias, muitas vezes, protagonizados por representantes do executivo e, no caso das escolas, pela equipe diretiva. Diante deste cenário surgiu a motivação para a escolha do tema desta pesquisa que procurou responder à seguinte questão: Como ocorre a implementação da política de autonomia financeira nas escolas da RMEA e quais as possibilidades ou limites dessa política para a ampliação da participação da comunidade escolar e fortalecimento da gestão democrática?

A política de autonomia financeira é entendida como as ações e programas de transferência de recursos financeiros para as unidades escolares. Na rede municipal de ensino de Alvorada, as escolas recebem recursos do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) e suas Ações Integradas e do Repasse Trimestral, programa municipal em que a mantenedora (a Prefeitura Municipal) transfere recursos oriundos do Fundeb

para as escolas; também há recursos captados na própria comunidade escolar e que são administrados pelos gestores e o Conselho Escolar; em todas as escolas da rede, os conselhos são a Unidade Executora (UEX) para fins de planejamento, execução e prestação de contas, ou seja, para a gestão financeira.

Alinhados ao objetivo geral – análise de como ocorre a implementação da política de autonomia financeira na RMEA e sua relação com a gestão democrática – são os seguintes os objetivos específicos: compreender o lugar ocupado pela autonomia financeira na proposta de gestão democrática do ensino público; elaborar uma descrição densa do processo de gestão financeira das duas escolas municipais escolhidas para o estudo de caso; analisar como ocorre a participação da comunidade escolar no controle, na gestão, e no acompanhamento do uso dos recursos financeiros que compõem a política de autonomia financeira; contribuir para a oferta de subsídios necessários ao planejamento, formação continuada e fortalecimento da gestão democrática referente às políticas de autonomia financeira da escola; compreender como são as relações de poder dentro do contexto escolar e no relacionamento dos profissionais que atuam na escola com os órgãos educacionais oficiais e dirigentes educacionais; e verificar se elementos cognitivos e ideológicos explicam as ações dos agentes implementadores.

Verificou-se, nesta pesquisa, que ainda não ocorre a efetiva participação da comunidade escolar na gestão, tanto dos recursos financeiros quanto no planejamento pedagógico das escolas pesquisadas, e que falta transparência na prestação de contas para a comunidade escolar. Não obstante, a política de autonomia financeira mostrou-se uma excelente oportunidade de ensino e aprendizagem sobre os orçamentos públicos, sua gestão e práticas de prestação de contas no ambiente escolar, e que pode contribuir para o controle societal no combate à corrupção e, conseqüentemente, para a construção de uma sociedade democrática, justa e solidária.

Para chegar aos resultados desta pesquisa, foi realizado um estudo de caso em duas escolas da RMEA. O critério de escolha das escolas levou em conta o número de alunos e os diferentes contextos comunitários e socioeconômicos. Para realizar a pesquisa foi necessária uma revisão bibliográfica da legislação federal e municipal que fundamenta a descentralização de recursos financeiros às escolas municipais do município de Alvorada/RS, o levantamento do montante de recursos financeiros descentralizados no período estudado e o destino dos recursos na escola.

A coleta de dados foi realizada pela observação, pela análise documental de atas, dos planos de aplicação de recursos do Conselho Escolar, das prestações de contas, dos projetos político-pedagógicos e por meio de entrevistas semiestruturadas com professores(as), conselheiros(as), diretores(as), mães, equipe pedagógica e funcionário(a) da SMED. Nas escolas, a análise documental contemplou o período de 2017 a 2019. A escolha deste corte temporal foi devido ao tempo de mandato das equipes diretivas das escolas, visto que em 2017 iniciou um período de gestão.

Para realizar a análise da política foi utilizada, como ferramenta metodológica, a abordagem do ciclo ou fases de políticas públicas, especificamente a fase da implementação. Dentre as perspectivas dos modelos analíticos de implementação de políticas públicas utilizei a integração dos modelos *top-down* ou “de cima para baixo” e *bottom-up* “de baixo para cima” e procurei verificar se variáveis cognitivas, como ideias e visões de mundo dos atores influenciam na implementação da política. O modelo de “cima para baixo” compreende implementação como cumprimento de um plano que os órgãos públicos desenvolveram e se propõem a executar e, desta forma, o foco da análise esteve nos instrumentos normativos (leis, portarias, decretos, resoluções, manuais etc.), nos quais procurei identificar quais eram os objetivos e planos dos agentes formuladores. O modelo de “baixo para cima” (*bottom-up*) consiste em olhar o processo de implementação da política a partir dos locais de implementação, e os agentes implementadores (em minha pesquisa, os órgãos executivo e normativo do Sistema Municipal de Ensino, as escolas e as comunidades escolares); nesta dimensão, o foco da análise esteve na leitura das atas das reuniões, das observações realizadas em campo e nos relatos obtidos nas entrevistas semiestruturadas, das quais trago alguns trechos dos diálogos estabelecidos. Além destes enfoques, a proposta foi integrar os elementos dos principais modelos citados e inserir variáveis cognitivas, como ideias e visões de mundo dos atores implementadores, que ajudaram a compreender como a política estava sendo implementada nas escolas, pois é pressuposto que existe uma relação entre o plano e sua execução e que esta execução depende de como os atores implementadores ou “burocratas de rua” pensam a política. Procurei não somente olhar a implementação “de cima para baixo” ou “de baixo para cima”, mas também entender como os atores produzem sentido a partir da prática.

A presente dissertação está estruturada em sete capítulos. No primeiro capítulo, apresento esta introdução. A seguir, no capítulo dois, mostro os caminhos

teórico-metodológicos, em que abordo os modelos de análise da fase de implementação das políticas públicas, os métodos de coleta de dados utilizados e o “estado da questão”, em que apresento o que a literatura acadêmica aponta em relação às políticas de autonomia financeira das escolas públicas no território brasileiro, conforme os trabalhos cadastrados na Biblioteca Digital de Teses e Dissertações do Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia (IBICT–BDTD) e no Catálogo de Teses e Dissertações da CAPES. No capítulo três abordo o contexto em que a pesquisa foi realizada, trazendo informações sobre o município de Alvorada e das escolas participantes da pesquisa. No quarto capítulo apresento os principais conceitos que estão relacionados à política de descentralização de recursos financeiros para as escolas, conceitos como: descentralização dos recursos financeiros para a escola, gestão escolar (gestão democrática *versus* gerencialismo), controle institucional e controle societal. Trago no capítulo cinco um panorama geral do financiamento da educação básica no Brasil, iniciando em 1934, quando a Constituição preceituou a vinculação de recursos públicos para aplicação em educação, chegando até a aprovação do “Novo Fundeb”, o Fundeb de caráter permanente, que ocorreu em 2020. No capítulo seis apresento aspectos relacionados ao financiamento da educação pública da RMEA e as ações de autonomia financeira das escolas participantes da pesquisa. No capítulo sete realizo a análise da implementação da política de autonomia financeira e sua relação com a gestão democrática, a partir do referencial teórico-metodológico e conceitual. Por fim, trago no capítulo oito as considerações finais deste estudo, nas quais apresento uma síntese dos principais resultados.

2 CAMINHOS TEÓRICO-METODOLÓGICOS

Neste capítulo apresento os caminhos teórico-metodológicos construídos para esta pesquisa que se propõe a analisar a implementação da política de autonomia financeira das escolas da rede municipal de ensino de Alvorada/RS e sua relação com a gestão democrática na educação. Procuo apresentar uma síntese dos principais conceitos da análise de políticas públicas como a *Politics* (o jogo político), a *Polity* (estrutura institucional do sistema político), a *Policy* ou *policies* (a configuração dos programas políticos), as *Policy networks* (redes de atores que se formam em torno de políticas específicas), a *Policy arena* (processos de conflitos e consensos dentro das diversas áreas da política), a abordagem sequencial ou ciclo de políticas públicas, tal como apresentado por Muller e Surel (2002b) e Klaus Frey (2000) e o ciclo de políticas proposto por Stephen J. Ball e Richard Bowe (MAINARDES, 2006). Dentro da abordagem do ciclo de políticas públicas irei apresentar concepções e possibilidades de análise da etapa da implementação, pois é o foco desta pesquisa. Dentre estas abordagens estão os modelos de análise da implementação “de cima para baixo”, “de baixo para cima” e um modelo que propõem a possibilidade de integrar os modelos citados e inserir variáveis cognitivas, como ideias e visões de mundo dos atores pesquisados.

Na sequência farei algumas considerações sobre o estudo de caso, método escolhido para orientar esta pesquisa, o qual irá proporcionar a investigação de uma política pública educacional dentro do contexto escolar. Como o estudo baseia-se em várias fontes de evidência, como análise de documentos, coleta de dados financeiros, entrevistas, visitas às escolas, ao setor financeiro da Prefeitura e à Secretaria Municipal de Educação de Alvorada, além de observação de reuniões nas escolas, também irei fazer algumas considerações sobre estas técnicas de coleta de dados do estudo de caso.

Ao final deste capítulo abordo o “estado da questão”, ou seja, procuro apresentar o que a literatura acadêmica aponta em relação às políticas de autonomia financeira das escolas públicas no território brasileiro conforme os trabalhos cadastrados na Biblioteca Digital de Teses e Dissertações do Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia (IBICT-BDTD) e no Catálogo de Teses e Dissertações da CAPES, com as finalidades de conhecer como se encontra o tema ou o objeto de investigação no estado atual da ciência e desenvolver uma base teórica

de sustentação para a análise do estudo, definir as categorias centrais da abordagem teórico-metodológica, bem como projetar um estudo singular que traga novas contribuições para a área. (NÓBREGA-THERRIEN; THERRIEN, 2004).

2.1 CONCEITOS DA ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Segundo Muller e Surel, (2002a, p. 10) “A primeira dificuldade com a qual se defronta a análise de políticas públicas é o caráter polissêmico do termo ‘política’”. Na língua inglesa existem três palavras distintas para definir cada esfera ou cada dimensão do termo política: *polity* (para denominar as instituições ou regras institucionais), *politics* (para os processos políticos ou jogo político) e *policy* (para os conteúdos da política, ou política pública propriamente dita). Segundo Frey:

A dimensão institucional ‘**polity**’ se refere à ordem do sistema político, delineada pelo sistema jurídico, e à estrutura jurisdicional do sistema político administrativo”; [...] a dimensão institucional ‘**politics**’ tem em vista o processo político, frequentemente de caráter conflituoso, no que diz respeito a imposição de objetivos, aos conteúdos e as decisões de distribuição; a dimensão material ‘**policy**’ refere-se aos conteúdos concretos, isto é, à configuração dos programas políticos, aos problemas técnicos e ao conteúdo material das decisões políticas (2000, p. 216 grifos do autor).

Outro conceito importante para a análise de políticas públicas é o de *policy networks*, o qual, segundo Hecló (1978, p. 102 *apud* FREY, 2000, p. 221), se refere às “[...] interações das diferentes instituições e grupos tanto do executivo, do legislativo, como da sociedade na gênese e na implementação de uma determinada policy”.

Frey (2000, p. 223, grifo do autor) aborda a concepção da *policy arena* que “[...] refere-se aos processos de conflito e consenso dentro das diversas áreas de políticas, as quais podem ser distinguidas de acordo com seu caráter distributivo, redistributivo, regulatório e constitutivo”.

2.2 ABORDAGEM SEQUENCIAL OU CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Considerando a relevância e as especificidades sobre a análise de políticas públicas abordarei neste item o *policy cycle* (ciclo de políticas públicas) ou abordagem sequencial, a qual, segundo Muller e Surel (2002a, p. 25):

Consiste em separar as políticas em uma série de sequências de ação, que correspondem ao mesmo tempo a uma descrição da realidade e à criação de um tipo ideal de ação pública. Estas sequências geralmente em grupos de cinco ou seis, permitem acompanhar o desenvolvimento de uma política através de certo número de etapas.

O foco deste item é apresentar os enfoques sobre a análise da fase de implementação do ciclo de políticas públicas. Desta forma, apresentarei, de maneira sucinta, as fases do ciclo de política pública de alguns autores como Muller e Surel (2002a), Frey (2000) e de Ball e Bowe (2006), a fim de que possamos contrastar suas abordagens.

O ciclo de políticas públicas, tal como descrito por Muller e Surel apresenta a seguintes fases:

A colocação na agenda (agenda setting) leva os atores a identificar e/ou a definir e/ou a construir o problema a tratar. Ela marca as condições de gênese da ação pública e segue uma multidão de caminhos possíveis, de acordo com o input inicial (catástrofe natural, motim, revelação dos números do desemprego, etc.).

A produção das soluções ou alternativas compreende a procura de objetivos desejáveis e/ou adaptados ao problema percebido (policy formulation).

A decisão no sentido próprio. Trata-se da sequência em princípio a mais visível, mas na realidade é muito difícil isolá-la com precisão, na medida em que ela ultrapassa o estrito quadro institucional.

A implementação diz respeito à execução (ou à não execução) prática das decisões elaboradas e formalmente adotadas nas etapas anteriores.

A avaliação consiste em interrogar-se, de diferentes modos, sobre o impacto do programa.

Conclusão do programa. Constitui uma seqüência muito controvertida entre os próprios defensores da abordagem sequencial, cobrindo de maneira ambígua a questão da 'extinção de uma política' e/ou da realização dos objetivos fixados (2002a, p. 25, grifo do autor).

O ciclo de políticas públicas de Klaus Frey apresenta as seguintes fases:

1. No que tange à fase **da Percepção e definição de problemas**, o que interessa ao analista de políticas públicas é a questão como em um número infinito de possíveis campos de ação política, alguns 'policy issues' vêm se mostrando apropriadas para um tratamento político e conseqüentemente acabam gerando um 'policy cycle'.

2. Na fase do '**agenda-setting**' se decide se um tema efetivamente vem sendo inserido na pauta política atual ou se o tema deve ser excluído ou adiado para uma data posterior, e isso não obstante a sua relevância de ação.

3. Na fase de **elaboração de programas e decisão**, é preciso escolher a mais apropriada entre as várias alternativas de ação.

4. A implementação de políticas pode ser considerada aquela fase do 'policy cycle' cuja encomenda de ação é estipulada na fase precedente à formulação das políticas e a qual, por sua vez, produz do mesmo modo determinados resultados e impactos de 'policy' [...] muitas vezes, os resultados e impactos

reais de certas políticas não correspondem aos impactos projetados na fase da sua formulação.

5. Na fase da **avaliação de políticas e da correção de ação** é a fase onde apreciam-se os programas já implementados no tocante a seus impactos efetivos (FREY, 2000, p. 226, grifos do autor).

O ciclo de políticas públicas de Stephen Ball e Richard Bowe é composto de contextos:

Contexto da influência: Onde normalmente as políticas públicas são iniciadas e os discursos políticos são construídos. É nesse contexto que grupos de interesse disputam para influenciar a definição das finalidades sociais da educação e do que significa ser educado.

Contexto da produção de texto no ciclo de políticas: Os textos políticos representam a política. [...] são o resultado de disputas e acordos, pois os grupos que atuam dentro dos diferentes lugares da produção de textos competem para controlar as representações da política.

Contexto da prática: É onde a política está sujeita à interpretação e recriação e onde a política produz efeitos e consequências que podem representar mudanças e transformações significativas na política original. Para estes autores, o ponto-chave é que as políticas não são simplesmente 'implementadas' dentro desta arena (contexto da prática), mas estão sujeitas à interpretação e, então, a serem 'recriadas' (BALL; BOWE, 1992 *apud* MAINARDES, 2006, p. 50-54).

Ball, em 1994, no livro *Education reform: a critical and post-structural approach*, expandiu o ciclo de políticas acrescentando outros dois contextos ao referencial original:

Contexto dos resultados/efeitos no ciclo de políticas: Preocupa-se com questões de justiça, igualdade e liberdade individual. A ideia de que as políticas têm efeitos, em vez de simplesmente resultados, é considerada mais apropriada. Nesse contexto, as políticas deveriam ser analisadas em termos de seu impacto e das interações com desigualdades existentes;

Contexto da estratégia política no ciclo de políticas: Esse contexto envolve a identificação de um conjunto de atividades sociais e políticas que seriam necessárias para lidar com as desigualdades criadas ou reproduzidas na política investigada (BALL, 1994, *apud* MAINARDES, 2006, p. 54-55).

Segundo Mainardes (2006, p. 55) “A abordagem do ciclo de políticas traz várias contribuições para a análise de políticas, uma vez que o processo político é entendido como multifacetado e dialético, necessitando articular as perspectivas macro e micro”.

Stephen J. Ball, em entrevista realizada no dia 11 de setembro de 2007, na reunião anual da Associação Britânica de Pesquisa Educacional, realizada no Instituto de Educação da Universidade de Londres, destacou que o ciclo de políticas é um método: “[...] É uma maneira de pesquisar e teorizar as políticas. [...] O ciclo de políticas não tem a intenção de ser uma descrição das políticas, é uma maneira de

pensar as políticas e saber como elas são “feitas” (MAINARDES; MARCONDES, 2009, p. 305). Na mesma entrevista, Stephen J. Ball rejeita a ideia de que as políticas são implementadas, pois isso sugere um processo linear pelo qual elas se movimentam em direção a prática de maneira direta. Propõe que o processo de traduzir políticas em práticas é extremamente complexo, sendo uma alternância entre modalidades. Essas modalidades se apresentam em um primeiro momento na forma de texto, pois as políticas são escritas. E num segundo momento através da prática, que é a ação. Sendo assim, a pessoa que coloca em prática as políticas tem que converter essas duas modalidades e isto é algo difícil e desafiador de fazer. É a efetivação da política na prática e através da prática como num processo de atuação onde temos as palavras do texto e os atores que a representam.

Esta pesquisa tem por objetivo geral analisar como ocorre a implementação da política de autonomia financeira das escolas da RMEA e sua relação com a gestão democrática. Apesar de Stephen Ball e Richard Bowe negarem que as políticas sejam “implementadas”, a ideia apresentada por eles nesta fase do ciclo de políticas, ao qual denominam de contexto da prática, me parece a mais adequada para esta pesquisa. A proposta metodológica que está sendo trazida aqui irá considerar as perspectivas do modelo de análise, com foco no processo de formulação, que entende a política como um plano que os órgãos públicos pretendem executar, mas a ênfase recai nas perspectivas com foco na ação dos implementadores, buscando construir, assim, uma análise que integra os elementos citados e insere variáveis cognitivas dos agentes implementadores. Desta forma, apesar de Ball e Bowe não denominarem esta fase do ciclo de políticas como fase da implementação, a ideia de que as políticas se apresentam em forma de texto, sendo interpretadas e traduzidas em práticas, processo este extremamente complexo, nos parece convergir com os objetivos desta pesquisa. O ciclo de políticas adotado para a pesquisa aqui planejada reunirá elementos do modelo de Ball e Bowe e elementos de outras abordagens, explicitados na sequência.

2.3 MODELOS DE ANÁLISE DA FASE DE IMPLEMENTAÇÃO DO CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Segundo Michael Hill (HILL, 2006) no início dos anos 1970, nos Estados Unidos, e no final dessa década, na Europa, surgiu uma onda de estudos que examina

a implementação de políticas públicas; antes deste período houve certa negligência com relação aos estudos dos processos pelos quais as políticas são traduzidas em ações. Salaria que o aparecimento de estudos sobre a implementação representa um grande avanço na análise de políticas.

Para contribuir com este debate irei apresentar algumas perspectivas sobre os modelos analíticos de implementação de políticas públicas. Entre estes está o modelo de “cima para baixo” (top-down), em que a implementação é entendida como um plano que os órgãos públicos desenvolveram e se propõem a executar, desta forma o foco está no processo de formulação. Já o modelo de “baixo para cima” (*bottom-up*) consiste em olhar o processo de implementação da política a partir dos locais de implementação e os agentes implementadores (atuação das burocracias implementadoras) e, a partir daí, pensar o desenho da política como um todo.

Segundo, Luciana Leite Lima e Luciano D'ascenzi (LIMA; D'ASCENZI, 2013, p. 105), “[...] os modelos analíticos apresentados encontram seus limites na superestimação da importância das normas ou da discricionariedade dos executores”. Ainda sob este enfoque, a autora e o autor apresentam uma proposta de modelo de análise de implementação que integra os elementos principais dos modelos citados, além de inserir variáveis cognitivas, como ideias e visões de mundo dos atores; neste sentido, a interpretação da estrutura normativa de uma política pública é influenciada pelas concepções de mundo dos atores que irão executá-la e suas condições materiais. São integrados à análise elementos cognitivos e ideológicos que explicam a ação dos agentes implementadores, tomando como variáveis relevantes aspectos culturais que por vezes são necessários ao entendimento da trajetória da política e do resultado.

2.3.1 O Modelo top-down ou “de cima para baixo” e suas críticas

O modelo de “cima para baixo” de análise de políticas públicas teve seu início na década de 1970 nos trabalhos de Pressman e Wildavsky e baseia-se na abordagem sequencial, no qual a política pública é vista como uma sequência de etapas distintas e guiadas por lógicas diferentes (MULLER; SUREL, 2002a). O processo de formulação seria permeado pela lógica da atividade política, ao passo que a implementação estaria no âmbito da prática administrativa (LIMA; D'ASCENZI, 2013, p. 102). Então, este modelo traz o entendimento de que as decisões do governo

marcam o início da implementação, sob a qual se definem as relações entre o objetivo da política pública e os meios a serem mobilizados pelos diferentes níveis burocráticos, buscando alcançar os resultados pretendidos. Segundo Pressman e Wildavsky (1973; 1984 *apud* HILL, 2006, p. 63):

A implementação, para nós, significa exatamente (o que o dicionário estabelece), executar, efetuar, completar, levar a cabo. Mas, o que é que está sendo implementado? Uma política, naturalmente. Deve haver algo anterior à implementação; caso contrário, não haveria um objetivo a ser alcançado pelo processo da implementação. [...] Deve haver um ponto de partida. Se uma ação não tiver início, não há como ocorrer a implementação. É necessário haver, também, um ponto final. Não há como haver êxito ou fracasso na implementação se não houver um objetivo, a respeito do qual se irá avaliá-la.

Neste caso, o foco de análise direciona-se para a política formulada, o desenho ou o plano da política, as normas que estruturam a política pública e os problemas da fase de formulação. Problemas que devem ser evitados pelos formuladores seguindo determinadas recomendações. Algumas dessas recomendações, segundo Hill (2006), são: manter a política clara, manter o controle efetivo sobre os atores da implementação, ter estruturas simples de implementação e evitar interferências externas sobre o processo político. Nessa perspectiva, é fundamental que os implementadores tenham sua discricionariedade limitada, regulada, controlada, que compreendam os objetivos da política e saibam o que se espera deles. As preocupações centram-se nos elementos que podem comprometer o êxito da implementação e o parâmetro de sucesso vem a ser os objetivos definidos no plano.

As principais críticas apresentadas por Lima e D'ascenzi (2013) a este modelo referem-se à ideia implícita e inquestionável de que os formuladores das políticas controlam os processos organizacionais, políticos e tecnológicos que condicionam a implementação. Argumentam que estudos empíricos revelam que, ao invés de controle, autoridade e legitimidade, prevalece a troca, a negociação e barganha, o dissenso e a contradição quanto aos objetivos, verificando-se problemas de coordenação da política, recursos limitados e informações escassas. Argumentam também que os resultados das políticas são imprevisíveis e que essa imprevisibilidade se deve a uma pluralidade de atores de diferentes tipos de organizações com interesses diversos, que são agregados a operar a política, e esses atores mudam com o passar do tempo, inserindo pontos de descontinuidade e da necessidade de novas e mais negociações. Tais argumentos fornecem fundamentos insuficientes para

os estudos de implementação. Neste sentido, muitos analistas de políticas públicas defendem uma perspectiva de “baixo para cima” para o estudo da implementação.

2.3.2 O modelo *bottom-up* ou de “baixo para cima” e suas críticas

No modelo “de baixo para cima”, as análises são centradas nos atores dos diversos níveis organizacionais responsáveis pela implementação das políticas e programas. Barret e Hill (1981, p.19 *apud* HILL, 2006, p. 73) apresentam apoio ao argumento metodológico dessa perspectiva:

[...] para compreender o relacionamento entre política e ação é necessário afastar-se da visão normativo administrativa, ou gerencial, sobre como o processo deveria ser, e tentar encontrar a conceitualização que melhor reflita a complexidade e a dinâmica das interações entre indivíduos e grupos que buscam implementar as políticas, aqueles de quem as políticas dependem e aqueles cujos interesses são afetados pela proposta de mudança. Para tanto, temos postulado a adoção de uma perspectiva alternativa que se concentre sobre os atores e os órgãos em si e suas instituições, e por um modelo de análise centrado nas ações, ou de “baixo para cima”, como método para identificar com mais clareza quem parece estar influenciando o quê, o como e porquê.

O'Brien e Li (1999 *apud* LIMA; D'ASCENZI, 2013) salientam que a discricionariedade dos implementadores é inevitável e pode ser desejável, já que esses atores detêm conhecimento das situações locais e podem adaptar os planos a elas. No que tange à dinâmica de funcionamento das organizações implementadoras, temos que levar em conta as contribuições de Lipsky (1980) quanto à definição dos burocratas de nível de rua:

O autor define burocracias de nível de rua (*street-level bureaucracy*) como as agências nas quais os trabalhadores interagem diretamente com cidadãos no curso de suas tarefas e que têm substancial discricionariedade na execução de seu trabalho. As decisões tomadas pelos burocratas de nível de rua, as rotinas que estabelecem e os dispositivos que criam para lidar com as incertezas e pressões do trabalho efetivamente tornam-se as políticas públicas que implementam (LIMA; D'ASCENZI, 2013, p. 104).

Lima e D'ascenzi (2013) explicam que Lipsky também argumenta que as condições de trabalho determinam a atuação desse tipo de burocracias, destacando que, muitas vezes, os recursos são inadequados, a demanda de serviços tende a aumentar, os objetivos dos serviços públicos tendem a ser vagos, que existe dificuldade em medir a performance do trabalhador, que estão geralmente livres de

supervisão, dada a discricionariedade e o caráter não voluntário dos clientes. Então, nessas condições de incertezas, os “burocratas de rua” criam padrões de práticas que tendem a limitar a demanda, maximizar a utilização dos recursos e obter a conformidade dos clientes, modificam o conceito de trabalho etc. Os burocratas tendem a organizar seus trabalhos para obter soluções dentro dos constrangimentos que encontram, criando rotinas e simplificações para lidar com a complexidade do trabalho (LIMA; D’ASCENZI, 2013). Nesse sentido os “burocratas de nível de rua fazem a política pública” (LIPSKY, 1980, p. 84 *apud* LIMA; D’ASCENZI, 2013, p. 105).

As críticas apresentadas a essa perspectiva é a de que existe uma ênfase no papel dos burocratas de rua e que, em democracias, o controle das políticas deve ser dos representantes eleitos, e o poder dos implementadores não deriva desta base. (MATLAND, 1995 *apud* LIMA; D’ASCENZI, 2013).

2.3.3 Um novo olhar sobre a fase de implementação de políticas públicas

Os modelos analíticos apresentados encontram seus limites na superestimação das normas, no caso do modelo “de cima para baixo”, ou da superestimação da discricionariedade, no caso do modelo “de baixo para cima”. A abordagem que será apresentada aqui concebe a implementação como um processo de argumentação, ou seja, implementar um plano, é primeiramente, ter uma ideia sobre o que ele representa, e aí temos uma perspectiva de vários atores tentando entender o que este plano representa, tentando entender os objetivos, o que é necessário priorizar, como produzem sentido sobre a realidade, o que se propõem a fazer em sua ação no dia-dia etc. Nessa perspectiva podemos levar em conta que existe uma relação entre o plano e sua execução e que esta execução depende de como os atores ou “burocratas de rua” pensam a política. Isso significa não somente olhar a implementação “de cima para baixo” ou “de baixo para cima”, mas significa também entender como os atores que estão diretamente ligados com a implementação da política produzem sentido a partir daquela prática. Com isso, Lima e D’ascenzi (2013) propõem que é possível integrar os modelos citados e inserir variáveis cognitivas, como ideias e visões de mundo dos atores. Os autores propõem que a análise do processo de implementação deve considerar as características do plano, a organização do aparato administrativo responsável pela implementação, as

ideias, os valores e as concepções de mundo dos atores envolvidos na implementação de uma política pública.

2.4 UMA ESTRATÉGIA DE INVESTIGAÇÃO: O ESTUDO DE CASO

O estudo de caso é uma estratégia de investigação que visa aprofundar de forma qualitativa uma unidade complexa a ser pesquisada, neste caso a implementação da política de autonomia financeira de duas escolas da RMEA dentro da sua complexidade e totalidade, retratando o dinamismo do contexto escolar. Segundo Robert K. Yin (2002, p. 21) “[...] como esforço de pesquisa, o estudo de caso contribui, de forma inigualável, para a compreensão que temos dos fenômenos individuais, organizacionais, sociais e políticos”. Em outras palavras, podemos entender que o estudo de caso é uma investigação de fatos cotidianos, processos organizacionais e administrativos, identificação da dinamicidade da sociedade e de setores administrativos e sociopolíticos. André (2008, p. 19) ao fazer considerações em relação à definição do estudo de caso na área da educação, explica que “[...] é um estudo em profundidade de um fenômeno educacional, com ênfase na sua singularidade e levando em conta os princípios e métodos da etnografia”. A autora comenta que um estudo pode ser caracterizado como do tipo etnográfico em educação quando exige do pesquisador o que os antropólogos chamam de estranhamento (que consiste em um esforço de distanciamento da situação investigada), a observação participante, na qual o pesquisador tem sempre um grau de interação com a situação estudada e a capacidade de descrever densamente a cultura que está sendo pesquisada. Outra contribuição importante da autora é que:

[...] como na pesquisa etnográfica o pesquisador é o instrumento principal na coleta e análise dos dados, é possível manter um esquema aberto e flexível que permita rever os pontos críticos da pesquisa, localizar novos sujeitos, se necessário, incluir novos instrumentos e novas técnicas de coleta de dados, aprofundar certas questões, ainda durante o desenrolar do trabalho (ANDRÉ, 2008, p. 28).

Segundo Bassegy (2003, p. 53 *apud* ANDRÉ, 2008, p. 30) um estudo de caso educacional é uma investigação empírica que é:

- conduzida dentro de limites localizados no tempo e no espaço (isto é, uma singularidade);
- versando sobre aspectos interessantes de uma atividade educacional, programa, instituição, ou sistema;
- geralmente num contexto natural e dentro de uma ética de respeito às pessoas;
- para subsidiar julgamentos e decisões de práticos ou de gestores de políticas;
- ou teóricos que investigam com essa perspectiva;
- de tal maneira que dados suficientes são coletados pelo pesquisador para que possa: (a) explorar aspectos significativos do caso; (b) criar interpretações plausíveis do que foi obtido; (c) testar a confiabilidade das interpretações; (d) construir uma estória ou uma narrativa que tenha valor; (e) relacionar a estória ou narrativa às pesquisas relevantes da literatura; (f) comunicar de forma convincente essa estória ou narrativa; (g) fornecer pistas de modo que outros pesquisadores possam validar, ou contestar os resultados ou construir interpretações alternativas.

De acordo com a ideia de vários autores, é possível dizer que o estudo de caso do tipo etnográfico em educação deve ser usado quando há interesse em conhecer uma instância em particular, quando pretende-se compreender profundamente essa instância em sua complexidade e totalidade e quando busca-se retratar o dinamismo de uma situação numa forma muito próxima do seu acontecer natural (ANDRÉ, 2008). Aqui cabe destacar que este estudo não é etnografia no seu sentido estrito, pois como argumenta Marli André (2008, p. 25) “o que se tem feito, de fato, é uma adaptação da etnografia à educação”, nesse sentido o que ocorre é uma inspiração em procedimentos do estudo etnográfico.

O instrumento principal do estudo de caso é o ser humano, sendo que este carrega consigo uma bagagem filosófica, política e ideológica. Assim, é importante que o pesquisador tenha ética para que não transforme o objeto de sua pesquisa em uma informação viciada. Outras qualidades são fundamentais para o pesquisador, sendo elas a empatia, capacidade de planejamento da pesquisa e dedicação na interpretação e relato dos dados, capacidade de retratar as situações da vida real na dinâmica natural, capacidade de relacionar a problemática a aspectos novos, tolerância a ambiguidade, uso da sensibilidade na fase de coleta de dados e habilidade de expressão escrita.

Segundo André (2008, p. 51), Bassey “[...] considera que há três grandes métodos de coleta de dados nos estudos de caso: fazer perguntas (e ouvir atentamente), observar eventos (e prestar atenção no que acontece) e ler documentos”.

A entrevista é considerada uma das mais importantes fontes de evidências para um estudo de caso (YIN, 2002, p. 112). Sobre a entrevista, é importante destacar que o pesquisador deve fazer um planejamento, elaborando um roteiro que viabilize compreender os posicionamentos pessoais, julgamentos e explicações do entrevistado.

Quanto à estrutura, o tipo de entrevista escolhida para esta pesquisa foi a semiestruturada, que funcionou como um roteiro com liberdade ao entrevistador e ao entrevistado para ampliação ou redução das questões e respostas.

As entrevistas foram realizadas com os diretores, agentes financeiros, membros representantes dos pais, professores e funcionários do Conselho Escolar das duas escolas pesquisadas, além da responsável pelos programas de transferências de recursos para as escolas do setor financeiro da SMED de Alvorada. Segue abaixo o quadro com o perfil dos entrevistados.

Quadro 1 – Perfil dos entrevistados

Cargo/representação	Representação no Conselho Escolar	Formação	Tempo no cargo/função	Instituição
Secretária de escola	Funcionários	Graduanda em história	9 anos	Escola B
Mãe de aluno	Mãe de aluno(a) e presidente do CE	Pedagogia	4 anos	Escola A
Professora	Professores(as)	Pedagogia especialização em educação especial	22 anos	Escola A
Agente financeiro e vice-diretor.	Professores(as)	Ed. Física	12 anos	Escola A
Agente financeiro.	Professores e presidente do CE	Pedagogia	7 anos	Escola B
Diretora	Diretores de escola	Licenciatura plena em português, espanhol e literatura	16 anos como diretora e professora há 26.	Escola B
Supervisor pedagógico	Professores	Pedagogia e pós em alfabetização, supervisão e orientação educacional	5 anos	Escola B
Secretário de escola	Funcionários	Superior incompleto em letras	7 anos	Escola A
Diretor	Diretores de escola	Ciências Biológicas e pós-graduado em supervisão escolar	19 anos	Escola A
Técnica contábil	-	Técnica contábil	7 anos	SMED

Fonte: Elaboração própria a partir das respostas obtidas nas entrevistas.

As entrevistas procuraram levantar informações sobre os recursos da autonomia financeira que são transferidos às escolas, as dificuldades e os avanços das escolas ao gerir estes recursos, as formas de participação que envolvem a gestão e tomada de decisão sobre seus usos e destinos, a participação da comunidade escolar no planejamento e implementação de projetos pedagógicos e a relação com os recursos financeiros, opinião dos entrevistados sobre a suficiência ou não dos recursos, relação com a SMED, concepções sobre autonomia financeira da escola, gestão democrática, entre outras questões abordadas no roteiro de entrevista (disponibilizado para consulta no Apêndice A).

Ressalta-se que as entrevistas foram planejadas e agendadas para trabalho de campo, presencial, entre pesquisador e entrevistados, porém, devido à pandemia de COVID-19, a maioria delas foi realizada utilizando a plataforma de videoconferência *Google Meet*, com áudio gravado no celular e arquivado para posteriormente ser realizada as transcrições, nas quais o nome dos entrevistados foram substituídos por letras maiúsculas do alfabeto com legenda representando seu cargo/função, a fim de preservar suas identidades. O áudio dos arquivos, após transcrição, foi deletado.

As entrevistas tiveram poucas modificações, de acordo com o segmento representado pelo entrevistado no Conselho Escolar. Para a pesquisa junto ao setor financeiro da SME, foram adaptados os roteiros de entrevistas utilizados nas escolas, porém voltados para obter informações sobre os critérios que definem os procedimentos de repasses, utilização das verbas transferidas às escolas pela prefeitura municipal de Alvorada (Repasse Trimestral) e procedimentos referentes à prestação de contas.

Enfim, o resultado e análise das entrevistas possibilitou compreender como de fato a política é implementada dentro de cada escola, contribuindo significativamente com um dos modelos de análise de políticas públicas escolhido para esta pesquisa, o modelo de baixo para cima ou “bottom-up”. Além disso, contribuiu para compreender qual a opinião dos entrevistados sobre as diversas etapas da gestão dos recursos, quais suas ideias sobre da política de autonomia financeira e sua relação com a gestão democrática, mas principalmente forneceu subsídios para responder à pergunta da pesquisa. A análise da implementação da política de autonomia financeira nas duas escolas pesquisadas será apresentada no capítulo 7.

Sobre as observações, Stake (1995, p. 60 *apud* ANDRÉ, 2008, p. 52) aborda sobre a importante que o relato venha a “dar a sensação de ter estado lá”, por isso a

situação física precisa ser muito bem descrita, podendo incluir plantas, mapas, desenhos e até fotos. No que diz respeito à análise documental, assim como na entrevista e na observação o pesquisador deve ter um planejamento para a coleta e análise dos documentos. Segundo André (2008, p. 53) “[...] documentos são muito úteis nos estudos de caso porque complementam informações obtidas por outras fontes e fornecem base para triangulação dos dados”.

Em síntese, é importante que se reserve um longo período para a análise dos dados coletados, possibilitando ir além da descrição, ultrapassando e acrescentando algo ao que já se conhece sobre o assunto. Segundo André (2008, p. 60) “[...] o estudo de caso deve ser um retrato vivo da situação investigada, tomada em suas múltiplas dimensões e complexidade próprias”.

2.5 ESTADO DA QUESTÃO

Neste item procuro apresentar o que a literatura acadêmica aponta em relação às políticas de autonomia financeira das escolas públicas ou políticas de descentralização de recursos financeiros¹ para as escolas públicas no território brasileiro conforme os trabalhos cadastrados na Biblioteca Digital de Teses e Dissertações do Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia (IBICT-BDTD) e no Catálogo de Teses e Dissertações da CAPES.

O levantamento foi realizado a fim de conhecer pesquisas desenvolvidas sobre assuntos relacionados à temática (reconhecendo sua importância e possibilidade de uso como fontes bibliográficas), com o objetivo de desenvolver uma base teórica de sustentação para a análise do estudo, definir as categorias centrais da abordagem teórico-metodológica, bem como de projetar um estudo singular, que trouxesse novas contribuições para a área.

A busca foi realizada experimentando alguns descritores, visto que a política de autonomia financeira das escolas vem sendo nominada de diversas maneiras, sendo assim, dependendo do descritor ou palavra-chave utilizada, se alcançam resultados diferentes. Ao realizar a pesquisa na IBICT-BDTD, o primeiro descritor utilizado foi “PDDE”, encontrando como resultado 71 trabalhos (52 dissertações e 19

¹ Utilizo as duas expressões “autonomia financeira das escolas públicas” ou “políticas de descentralização de recursos financeiros para escolas públicas”, pois são termos utilizados para se referir ao mesmo objeto de estudo.

teses), logo foi adicionado ao termo “PDDE”, utilizando o operador booleano OR, os descritores a seguir: “descentralização de recursos financeiros” OR “recursos financeiros descentralizados” OR “autonomia financeira da escola”, encontrando como resultado 84 trabalhos (64 dissertações e 20 teses). No Catálogo de Teses e Dissertações da Capes foi realizado o mesmo procedimento de busca e o resultado para o descritor “PDDE” foi de 90 trabalhos (22 Doutorado, 57 Mestrado, 10 Mestrado Profissional e 1 Profissionalizante) e adicionando os descritores citados anteriormente, o resultado foi 107 trabalhos (26 Doutorado, 69 Mestrado, 11 Mestrado Profissional e 2 Profissionalizante). Refinando os resultados para busca de trabalhos no idioma Português, até 2020, tendo “ciências humanas” e “ciências sociais aplicadas” como a grande área do conhecimento, “educação” e “administração de unidades educativas” como a área do conhecimento, além de escolher “educação” e “ciências sociais” também como área da avaliação, este número cai para 61 (Doutorado 10, Mestrado 43, Mestrado Profissional 8 e Profissionalizante 1). Na IBICT–BDTD não foi possível realizar o mesmo procedimento de refinamento, então optou-se por refinar os trabalhos em português e de programas ligados à área da educação resultando em 74 trabalhos (62 dissertações e 18 teses). O critério para a seleção final dos trabalhos foi de o título possuir ao menos três das seguintes palavras: “PDDE”, “financiamento”, “implementação”, “recursos”, “transferência”, “política”, “avaliação”, “educação”, “escola”, “gestão”, “descentralização” ou palavras relacionadas, similares a estas, excluindo trabalhos que não se relacionavam à temática, resultando 50 trabalhos que datam de 2001 a 2020. Optei por analisar somente os trabalhos a partir 2009, visto que é a partir desta data que temos a aprovação da emenda nº 59/2009 à Constituição Federal (CF) que amplia a escolaridade obrigatória para quase toda a educação básica, abrangendo a pré-escola, o ensino fundamental e o ensino médio na faixa etária dos 4 aos 17 anos, a ser implementada, progressivamente até 2016, e também é a partir desse ano, com a edição da Medida Provisória nº 455, de 28 de janeiro de 2009, que ocorre uma das mais marcantes reformulações no PDDE que é a extensão do benefício à educação infantil e ao ensino médio, ou seja, deixa de ser exclusivo do ensino fundamental e passa a abranger a educação básica². Aplicando estes critérios, foram excluídos 10

² Mesmo adotando esse critério, algumas pesquisas estudadas analisaram a política de descentralização de recursos financeiros para a escola em anos anteriores a 2009.

trabalhos, totalizando 40 a serem estudados, dos quais oito são teses e 32 são dissertações.

Segue, no quadro abaixo, o resultado da busca realizada no Catálogo de Teses da CAPES e na IBICT–BDTD, com os trabalhos de doutorado (realce em azul) e mestrado (sem realce) que abordam a temática investigada.

Quadro 2 – Trabalhos de Doutorado (realce azul) e Mestrado (sem realce) que tratam sobre o tema, em ordem cronológica decrescente

1	2020	VIANA, Mariana Peleje. O Programa Dinheiro Direto na Escola e a gestão financeira escolar em âmbito nacional. 454 f. 2020. Tese (Doutorado) - UFPR, Curitiba, 2020.
2	2020	LIMA, Lélia Cristina Silva. A gestão financeira do PDDE nas Escolas Estaduais de Belo Horizonte/MG da SRE-A: um desafio para os diretores escolares. 135 f. Dissertação (mestrado profissional) - Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2020.
3	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. 115 f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Federal de Goiás, Jataí, 2019.
4	2019	SILVA FILHO, Geraldo Pereira da. A gestão financeira na escola pública do Distrito Federal: avanços ou contradições? 2019. 122 f., il. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade de Brasília, Brasília, 2019.
5	2019	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) – Universidade Federal do Pará, Belém, 2019.
6	2019	FRANCISCO, B. C. A autonomia de uma escola pública de Minas Gerais em condições de restrição financeira. 127 f. 2019. Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2019.
7	2019	ARANTES, E. C. Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) e a perspectiva da redução das desigualdades regionais: uma análise a partir da região Norte do Brasil. 212 f. 2019. Tese (Doutorado) - Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2019.
8	2018	BATISTA, Pablo Aguiar Castro. Descentralização financeira para as escolas da educação básica pública: uma análise do PDDE na escola estadual Cidade Modelo no período de 2012 a 2015. 186 f. 2018. Dissertação (mestrado) - Universidade Federal do Pará, Belém, 2018.
9	2018	WINCK, Flávia Alana. Gestão escolar dos recursos financeiros descentralizados no município de Santa Rosa: os programas educacionais no ensino fundamental. 87 f. 2019. Dissertação (Mestrado) - UNIJUÍ, Ijuí - RS, 2019.

10	2018	BARCELOS, Luciana Bandeira. Participação e controle social na gestão financeira de Centros de Educação de Jovens e Adultos no Rio de Janeiro. 278 f. 2018. Tese (Doutorado) - Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2018.
11	2018	MOREIRA, Antônio Nilson Gomes. A implementação da autonomia financeira da escola em municípios cearenses. 2018. 363 f. Tese (Doutorado) - Universidade Estadual do Ceará, 2018.
12	2018	FONTELES, Izabelle Marques. Financiamento educacional e a gestão financeira descentralizada: uma análise do Programa Municipal de Manutenção e Desenvolvimento do ensino de Fortaleza. 107 f. 2018. Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual do Ceará, Limoeiro do Norte, 2018.
13	2017	SALES, Adriane Martins. A Influência do ATB/Auxiliar a área financeira na gestão das escolas estaduais da SRE/Ubá. 182 f. 2017. Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2017.
14	2017	MILER, Emerson Souza. O papel do Conselho Deliberativo da Comunidade Escolar- CDCE no controle social do programa Dinheiro Direto na Escola- PDDE em escolas da educação básica no município de São José dos Quatro Marcos-MT. 177 f. 2017. Dissertação (mestrado) - Universidade do Estado de Mato Grosso, Cáceres-MT, 2017.
15	2017	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. 84 f. 2017. Dissertação (mestrado) - Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri, Teófilo Otoni-MG, 2017.
16	2017	OLIVEIRA, Luís Felipe Batista de. O impacto de ações do Programa Dinheiro Direto na Escola em indicadores educacionais. 2017. 201 f., il. Tese (Doutorado em Economia) - Universidade de Brasília, Brasília, 2017.
17	2017	MAFASSIOLI, Andréia da Silva. Programa Dinheiro Direto na Escola: (re)formulações e implicações na gestão escolar e financeira da educação básica (1995-2015). 327 f. 2017. Doutorado em Educação - UFRGS, Porto Alegre, 2017.
18	2017	BURAKI, Gislaine. A gestão democrática e os conselhos escolares na rede pública municipal de ensino de Cascavel - PR: implantação, limites e possibilidades. 2017. 171 f. Dissertação (Mestrado - Programa de Pós-Graduação em Educação) - Universidade Estadual do Oeste do Paraná, Cascavel, 2017.
19	2017	MELO JÚNIOR, Salvador Soares de. Transparência fiscal na gestão do Programa Dinheiro Direto na Escola-PDDE da Escola Estadual de Caraií/MG. 2016. 94 p. Dissertação (Mestrado Profissional) – Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri, Teófilo Otoni, 2016.
20	2016	FREITAS, Carmen Laenia Almeida Maia. A influência da política de financiamento da educação: os programas federais na gestão escolar. 132 f. 2016. Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual do Ceará, Limoeiro do Norte, 2016.
21	2016	MARINHEIRO, Edwylson de Lima. O Programa Dinheiro Direto na escola e a democratização da gestão escolar no município de Londrina - PR. 154 f. 2016. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2016.

22	2016	GONÇALVES, Andréa. O Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) interativo como ferramenta de gestão escolar: uma proposta de formação para Rede Pública Municipal de Ensino de Barueri - SP. 2016. 151 f. Dissertação (Mestrado em Educação) - PUC-SP, São Paulo, 2016.
23	2015	SILVA, Givanildo Ferreira da. O Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) como mecanismo da descentralização financeira, participação e autonomia na gestão escolar. 136 f. 2015. Dissertação (mestrado) - UFAL, Maceió, 2015.
24	2015	SOUZA, Marcia Florêncio de. Sistema Descentralizado de Pagamento no âmbito da educação pública, no município do Rio de Janeiro. 132 f. 2015. Dissertação (mestrado) - Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015.
25	2015	VIANA, Mariana Peleje. Recursos financeiros descentralizados para a escola pública: uma política necessária. 381 f. 2015. Dissertação (mestrado) - Universidade de São Paulo, Faculdade de Educação, São Paulo, 2015.
26	2015	SILVA, Aldenilse Araújo da. Política de descentralização e apoio à gestão das escolas no Amazonas. 119 f. 2015. Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2015.
27	2013	WATHIER, Valdoir Pedro. Accountability e educação: o sistema de gestão de prestação de contas do FNDE. 151 f. 2013. Dissertação (mestrado) - UCB, Brasília, DF, 2013.
28	2013	SILVA, Adriana Zanini da. A descentralização de recursos financeiros e a organização do trabalho pedagógico: o caso de Santo André. 2013. Dissertação (Mestrado em Educação) - USP, São Paulo, 2013.
29	2012	PAIXÃO, Gleice Aline Miranda da. Escola democrática: a participação dos alunos na gestão financeira da escola. 2012. 109 f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Católica de Brasília, Brasília, 2012.
30	2012	GON, Simone Andréa. Gestão dos recursos financeiros transferidos para a escola pública: um estudo sobre as escolas municipais de ensino fundamental de Campinas/SP - 2009-2010. 2012. 397 p. Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual de Campinas, Faculdade de Educação, Campinas, SP.
31	2012	PINHEIRO, Iara Ferreira. Programa Dinheiro Direto Na Escola (PDDE) – implicações na gestão, no financiamento e na qualidade do desempenho da Educação Básica: Estudo de Caso – modalidade Tempo Integral. 83 f. Dissertação (mestrado profissional) - Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2012.
32	2011	CAMPELO, João Inácio. Dinheiro direto na escola, gestão democrática e público não-estatal: uma avaliação do Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino de Fortaleza. 2011. 145f. – Dissertação (Mestrado em Avaliação de Políticas Públicas) – Universidade Federal do Ceará, Fortaleza (CE), 2011.
33	2011	FALCÃO, Mary Sylvia Miguel. A gestão democrática dos recursos financeiros nas escolas do município de Dourados (MS) 2005-2008. 352 f. 2012. Tese (Doutorado) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.
34	2011	ROCHA, Vanderson Amadeu da. Programas de descentralização de gastos públicos no sistema municipal de ensino fundamental de São Paulo. 96 f. 2011. Dissertação (mestrado) - Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 2011.

35	2011	SANTANA, Kátia de Cássia. Efeitos do Programa Dinheiro Direto na Escola na gestão escolar. 2011. 193 f. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, 2011.
36	2011	KALAM, Roberto Jorge Abou. O programa dinheiro direto na escola no contexto do financiamento público da educação: implementação de políticas e implicações na gestão escolar. 162 f. 2011. Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2011.
37	2010	NASCIMENTO, Luciane da Silva. Financiamento e participação democrática na educação: a relação entre o Programa Dinheiro Direto na Escola e o Plano de Desenvolvimento da Educação. 139 f. 2010. Dissertação (mestrado) - Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Duque de Caxias, 2010.
38	2009	SILVA, Teresa Lúcia. A descentralização de recursos financeiros como indutor da gestão democrática. Estudo sobre as escolas municipais de São Carlos, SP. 188 f. 2009. Dissertação (mestrado) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.
39	2009	CARDOSO, José Carlos Martins. O PDDE como instrumento de democratização da gestão escolar no Pará. 2009. 157 f. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Pará, Instituto de Ciências da Educação, Belém, 2009.
40	2009	Marques, Lilian Danyi. Gestão democrática dos recursos descentralizados na escola pública (estado de São Paulo). 2009. 162 f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2009.

Fonte: Elaboração própria, com base na Biblioteca Digital de Teses e Dissertações do Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia (IBICT-BDTD) e no Catálogo de Teses e Dissertações da CAPES.

Após realização do levantamento bibliográfico, os trabalhos foram inseridos no gerenciador de referências Zotero, o que facilitou o processo de organização das informações, rápido acesso às leituras e fichamento.

Após as leituras e fichamento de cada trabalho realizei um mapeamento das produções organizando os principais achados com o objetivo de clarear e delimitar as contribuições registradas sobre o tema da descentralização de recursos financeiros para as escolas no estado atual da ciência. Ao realizar as leituras, estabeleci linhas de comparação entre os trabalhos, fazendo ligações entre os achados dos diversos autores(as) e analisando aspectos como: regiões e universidades do país em que as pesquisas foram realizadas, objetivos gerais, recursos analisados (PDDE - básico, PDDE - básico e suas ações agregadas ou PDDE - básico com suas ações integradas e os programas que transferiam recursos pelo município ou estado), procedimentos metodológicos utilizados, referencial teórico e as principais conclusões apresentados sobre o tema. Algumas pesquisas, por trazerem metodologias e resultados singulares, foram abordadas sem fazer essas comparações.

Um ponto relevante foi identificar em quais regiões e estados brasileiros estão localizadas as universidades onde as pesquisas foram desenvolvidas, o que é registrado na tabela abaixo.

Tabela 1 – Número de pesquisas sobre a descentralização de recursos financeiros para as escolas e localização das Universidades por regiões e estados do Brasil em que foram desenvolvidas

Região	Estado	Trabalhos estudados	Quantidade
Sul	RS	Mafassioli (2017); Winck (2018);	2
	PR	Buraki (2017); Marinheiro (2016); Viana (2020);	3
Centro-oeste	MT	Miler (2017);	1
	GO	Titoto (2019);	1
	DF	Paixão (2012); Wathier (2013); Silva Filho (2019); Oliveira (2017);	4
Sudeste	SP	Marques (2009); Silva (2009); Falcão (2011); Rocha (2011); Gon (2012); Silva (2013); Viana (2015); Gonçalves (2016);	8
	MG	Kalam (2011); Santana (2011); Pinheiro (2012); Silva, A. A. (2015); Souza (2015); Melo Junior (2016); Souza (2017); Sales (2017); Barcelos (2018); Arantes (2019); Francisco (2019); Lima (2020);	12
	RJ	Nascimento (2010);	1
Nordeste	AL	Silva, G. F. (2015);	1
	CE	Campelo (2011); Freitas (2016); Fonteles (2018); Moreira (2018);	4
Norte	PA	Cardoso (2009); Batista (2018); Reis (2019);	3
Total de trabalhos pesquisados			40

Fonte: Elaboração própria, com base na Biblioteca Digital de Teses e Dissertações do Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia (IBICT-BDTD) e no Catálogo de Teses e Dissertações da CAPES.

Conforme mostra a tabela acima, foi possível verificar um número significativo de trabalhos que vem sendo desenvolvidos nas universidades dos estados de Minas Gerais e São Paulo, com 12 e 8, respectivamente. No Distrito Federal e no Ceará temos quatro trabalhos, no Paraná e Pará três, Rio Grande do Sul com dois e Mato Grosso, Goiás, Rio de Janeiro e Alagoas com um. Cabe destacar que em 15 estados brasileiros não foram encontradas pesquisas desenvolvidas pelas universidades locais sobre a temática no período pesquisado, com destaque para as regiões Norte e Nordeste, em que, dos dezesseis (16) estados, em somente três foram encontradas universidades que desenvolveram pesquisas relacionadas ao tema. Nas regiões Sul, Centro-oeste e Sudeste não foram encontradas pesquisas desenvolvidas por universidades localizadas nos estados de Santa Catarina, Mato Grosso do Sul e

Espírito Santo. Considerarei importante essa análise, pois a política de descentralização de recursos financeiros para as escolas, ao ser implementada, pode apresentar diferentes aspectos e configurações dependendo dos atores nela envolvidos, da organização e histórico da rede de ensino (algumas com programas próprios que já destinam recursos para as escolas da rede de ensino); mesmo dentro de cada rede de ensino, diferentes escolas podem apresentar singularidades na implementação da política. Com isso, fica claro que ainda há necessidade e possibilidade de desenvolvimento de um número significativo de pesquisas sobre a política, ou políticas, de descentralização de recursos financeiros para a escola nas diferentes regiões e unidades federativas.

Um outro aspecto que foi analisado se refere aos objetivos gerais de cada pesquisa e isso está diretamente relacionado à abrangência territorial e aos locais onde as pesquisas foram desenvolvidas. Nesse sentido separei as pesquisas realizadas em âmbito nacional das que foram realizadas em escolas ou redes de ensino dos territórios estaduais e municipais. Das quarenta pesquisas selecionadas, dezenove foram desenvolvidas em escolas das redes municipais de ensino, onze em redes estaduais, cinco em escolas das redes municipais e estaduais e as outras cinco pesquisas trataram da política em âmbito nacional.

Das pesquisas focadas no âmbito nacional estão os trabalhos de Viana (2020), Mafassoli (2017), Oliveira (2017), Whathier (2013) e Pinheiro (2012) que abordaram diferentes aspectos do PDDE. Tais estudos foram fundamentais para compreender o desenho da política, seu histórico, as diversas reformulações que houve ao longo de sua trajetória, os momentos em que houve um aumento e diminuição dos repasses de recursos financeiros pelo governo federal, além de aspectos relacionados à gestão, eficácia e efetividade da política. Nos próximos parágrafos trago os principais objetivos e conclusões desses trabalhos.

Viana (2020), em uma pesquisa sobre o PDDE em âmbito nacional, buscou levantar informações sobre como se dá a gestão financeira do PDDE na perspectiva da própria unidade escolar, com base numa enquete online para viabilizar a avaliação do cumprimento dos objetivos legais do PDDE; a enquete foi enviada (com a colaboração do FNDE) a cerca de 180 mil endereços eletrônicos das escolas cadastradas no Programa, obtendo 1.744 formulários respondidos (em torno de 1,0% de retorno). Os resultados das enquetes apontaram que o PDDE cumpre de maneira insatisfatória com o seu primeiro objetivo que é o de oferecer assistência financeira

para as escolas públicas, focando a melhoria de suas infraestruturas física e didática, pois 83,4% das escolas afirmaram que houve falta de recursos financeiros para custear pequenas reformas e manutenção predial; 63,9% indicaram que houve falta de recursos para viabilizar seus projetos pedagógicos; e 47,7% das escolas contam apenas com recursos do PDDE para realizar sua gestão financeira. Em relação ao segundo objetivo, que é o de reforçar a autogestão escolar nos planos financeiro, administrativo e pedagógico, os resultados indicam cumprimento parcial, já que, dentre outras questões, 33,8% dos casos apontaram que o Programa não auxilia a gestão financeira, porém, 93,2% indicaram que o PDDE pode agir como um indutor de maior participação da comunidade escolar em sua gestão. Já em relação ao terceiro objetivo que é o de elevar os índices de desempenho da educação básica, 62,8% das escolas apontaram que o Programa contribui para a elevação dos índices de desempenho da educação básica, porém a autora salienta que a revisão de literatura não identificou estudos que comprovem esta relação. Em suas abordagens conclusivas, a autora posiciona-se favorável ao PDDE, reforçando a ideia de que o Programa tem se caracterizado como um dos elementos para se atingir e se ampliar meios de democratização da educação e como meio de conhecimento do uso do recurso público e de luta por maiores investimentos educacionais.

Mafassioli (2017) realizou uma pesquisa de caráter qualitativo que teve por objetivo analisar as (re)formulações ocorridas no PDDE em vinte anos de sua implementação (1995-2015), compreendendo a regulação da política, os recursos disponibilizados na criação de novas modalidades e suas implicações na gestão escolar e financeira da educação básica pública. Os resultados do estudo indicam que o PDDE, formulado no governo de Fernando Henrique Cardoso (1995), partiu de princípios neoliberais de descentralização, com a ideia de reduzir a responsabilidade do Estado com as escolas públicas, e que, nos governos de Lula e no primeiro mandato de Dilma Rousseff, devido a reformulações no PDDE, foi verificada uma ampliação dos recursos para suplantarem as deficiências infraestruturais e pedagógicas das escolas e que nas instituições onde a gestão financeira e o controle social foram efetivos, as modalidades agregadas ao PDDE promoveram mais inclusão social. A autora destaca que os recursos ainda são insuficientes para garantir os insumos necessários para uma educação com qualidade social e que, ao longo dos vinte anos examinados, houve uma intensificação no trabalho dos gestores escolares, mas também um grande aprendizado na gestão financeira dos recursos.

Oliveira (2017), em sua tese de doutorado em Economia, buscou avaliar o impacto de políticas de descentralização de recursos e de autonomia escolar em indicadores educacionais. Analisou o Programa Mais Educação, nas escolas urbanas de ensino fundamental em 2012 e 2013 e o Programa Ensino Médio Inovador, focalizado em escolas estaduais, nos anos de 2013 e 2015. Dentre os principais achados da pesquisa o autor conclui que, pelo menos no caso dessas duas ações do PDDE, os impactos em indicadores educacionais não foram percebidos de maneira robusta.

Wathier (2013) em sua dissertação, procurou identificar se o sistema de gestão de prestação de contas – SiGPC Contas Online – pode contribuir para o fortalecimento de um conceito de *accountability* genuíno no cenário das políticas públicas em educação no Brasil. Desenvolveu, ao longo da Dissertação, o conceito de *accountability* e caracterizou os modelos de gestão predominantes na administração pública brasileira, especialmente as incursões do modelo gerencial frente ao paradigma burocrático, discutindo ainda a estrutura de controle interno e externo existente na administração pública brasileira, bem como os preceitos do controle social. Os resultados da pesquisa apontaram que há evidências, ainda que moderadas, da presença da *accountability* no SiGPC Contas Online, contudo não se podendo afirmar que esteja presente em razão de haver algumas fragilidades identificadas. Sendo assim, o autor indica a necessidade de adoção de medidas a fim de que o SiGPC possa tornar-se um importante meio para o exercício da *accountability*.

Pinheiro (2012) em sua Dissertação de mestrado profissional, verificou a evolução do financiamento do PDDE em um recorte temporal de 2006 a 2011, pois foi este o período em que houve um aumento de 271% de recursos disponibilizados para execução de todas as despesas das modalidades existentes no Programa. Em seu Plano de Ação Educacional analisou especificamente a modalidade Tempo Integral, por ser a modalidade que mais cresceu em volume de recursos financeiros, com 692% de crescimento. Dentre suas conclusões, afirma que a Educação Integral representa importante política pública educacional e que ainda há muitos desafios a serem vencidos pelos gestores educacionais, comunidade escolar e professores.

Dos 35 trabalhos estudados envolvendo pesquisas focadas em territórios estaduais e municipais, aproximadamente 77% (27 trabalhos) tinham como objetivo geral analisar aspectos relacionados à gestão dos recursos financeiros

descentralizados para as escolas, procurando verificar as possibilidades e os limites da participação da comunidade escolar, fortalecimento da gestão democrática e consolidação da autonomia financeira da escola. Em alguns trabalhos os objetivos gerais das análises eram mais específicos, com destaque para os trabalhos de Reis (2019), Batista (2018), Sales (2017) e Lima (2020) que objetivaram verificar as inadimplências ou pendências nas prestações de contas dos recursos. A Tese de Arantes (2019) objetivou analisar as possíveis contribuições do PDDE para a redução das desigualdades socioeducacionais na região Norte do Brasil, especificamente, em Roraima, no período compreendido entre 1997 e 2017. O estudo de Barcellos (2018) buscou compreender como ocorre o controle social e a participação sobre os recursos financeiros descentralizados. E por fim, o estudo de Melo Junior (2017) buscou analisar a transparência fiscal da aplicação dos recursos do PDDE em uma escola Estadual do município de Carai-MG.

Considerando o tipo de recurso financeiro abordado nas pesquisas desenvolvidas nos âmbitos dos municípios e estados, 17 trabalhos analisaram os recursos transferidos pelos programas do FNDE/MEC, como o PDDE básico e suas ações integradas, sendo que três destes trabalhos abordavam exclusivamente o PDDE básico e os outros 14, PDDE básico e suas ações integradas. Os outros 18 trabalhos estudados, além dos recursos do PDDE e suas ações integradas, também analisaram os programas e procedimentos de transferência de recursos pelo município ou estado. Como exemplo desses últimos, podemos destacar os trabalhos de Silva Filho (2019), que analisou o Programa de Descentralização Administrativa e Financeira (PDAF) do Distrito Federal; Fonteles (2018) e Campelo (2011), que analisaram o Programa Municipal de Desenvolvimento do Ensino de Fortaleza (PMDE); Moreira (2018), além de analisar o programa de Fortaleza, analisou programas de outros municípios cearenses, como o Programa de Autonomia Financeira das escolas de Sobral, o Programa de Autonomia Escolar (PAE) de Maracanaú e o Programa Municipal Dinheiro Direto na Escola (PMDDE) de Aquiraz; Souza (2015) analisou o Sistema Descentralizado de Pagamento (SDP) da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro; Viana (2015) e Rocha (2011) analisaram o Programa de Transferência de Recursos Financeiros (PTRF) e Verba de Adiantamento da rede municipal de São Paulo; Silva (2013) pesquisou os recursos das verbas do “Convênio” e Verba de Adiantamento da rede municipal de Santo André/SP; Silva (2013) estudou a Verba de Adiantamento do município de São Carlos/SP e Marques (2009), os

recursos repassados para a escola estadual paulista, recursos estes que se dividem em vários programas com ações específicas, como as verbas do “Regime de Adiantamento”, “Material para consumo e informática”, “Confecção de provas e avaliação”, “Despesas miúdas de pronto pagamento”, “Mutirão trato na escola”, “Manutenção de prédios e equipamentos escolares” e “Transporte escolar para campeonato”. Nas pesquisas realizadas nas redes de ensino em que há projetos ou programas que transferem recursos para a escola, os resultados apontam que os atores envolvidos tendem a serem mais favoráveis à política. Cabe destacar que o estudo destes últimos trabalhos foi de extrema importância, pois trouxeram elementos que se aproximam da realidade do município de Alvorada, visto que as escolas municipais contam, além dos programas do FNDE, com os recursos do programa municipal de Repasse Trimestral. E como evidenciou Viana (2020) em sua pesquisa, ainda há muitas redes de ensino que contam somente com o PDDE como recurso financeiro descentralizado.

A maioria das pesquisas estudadas se caracterizaram por uma abordagem qualitativa e, alguns casos, mesclam as perspectivas quanti/qualitativa. Em relação aos procedimentos metodológicos, a maioria é de estudos de casos em escolas das redes municipais e estaduais. As principais fontes de investigação e procedimentos de coleta de dados abrangeram estudos bibliográficos, análises legais e financeiras de documentos oficiais como leis, decretos, resoluções, manuais sobre os programas, relatórios de prestação de contas, documentos escolares, observação de reuniões, análise do conteúdo de entrevistas semiestruturadas destinadas aos(as) diretores(as) das escolas, presidentes da Associação de Pais e Mestres (APM) ou conselho escolar, gestores(as) municipais, técnicos(as) das secretarias de educação e membros das UEx.

Em relação ao referencial teórico, a maioria das pesquisas abordou a temática do financiamento da educação brasileira, ou seja, os autores trazem aspectos históricos da política e sua relação com o sistema tributário. Outra temática abordada pela maioria dos(as) autores(as) é a gestão democrática, ao qual estão diretamente relacionadas as temáticas da democracia, descentralização, autonomia, participação, qualidade social da educação, *accountability* (prestação de contas, controle e responsabilização).

Dentre os principais achados e abordagens conclusivas que prevaleceram nos trabalhos estudados estão: a falta de conhecimentos e a necessidade de formação

para a gestão da política no âmbito das escolas; as possibilidades e limites da participação da comunidade escolar e o fortalecimento da gestão democrática na gestão dos recursos desde o planejamento, execução e prestação de contas; possibilidades e limites da autonomia financeira da escola.

Sobre a falta de conhecimentos e a necessidade de formação para a gestão dos recursos financeiros descentralizados para as escolas, Titoto (2019) e Nascimento (2010) concluíram que ainda falta conhecimento dos envolvidos nas Unidades Executoras (UEX) e salientam que os conhecimentos acerca dos programas ainda estão restritos aos setores administrativos, refletindo sobre a não contribuição do programa para o fortalecimento da participação social e da autogestão escolar. Miler (2017) e Moreira (2018) apontam para a necessidade de qualificação e formação continuada dos gestores e membros das UEX, salientam que a formação inicial de professores ainda é limitada, sendo tal demanda direcionada para ações de formação continuada; Lima (2020), Francisco (2019) e A. A. Silva (2015), ao constatarem a necessidade de formação, propõem, em suas dissertações de mestrado profissional, Planos de Ação Educacional que englobaram atividades teóricas, práticas e a elaboração de manual para a capacitação de servidores e comunidade, apontando melhorias para a gestão e apoio pedagógico para as escolas. Gonçalves (2016), em sua pesquisa sobre a plataforma do PDDE interativo, também apresentou uma proposta de formação aos gestores escolares e demais atores que atuam na rede para a utilização da plataforma como ferramenta de gestão e não meramente para cumprir o seu preenchimento.

Considerando os principais achados e conclusões que os autores e autoras apresentaram sobre a participação da comunidade escolar na gestão dos recursos financeiros descentralizados para escola, observou-se que a política pode apresentar diferenças significativas dependendo do contexto em que está sendo implementada. Alguns autores apresentaram conclusões mais otimistas, enquanto outros apontaram a ausência de participação, principalmente dos segmentos de alunos e pais.

Os trabalhos de Viana (2020), Winck (2018), Souza (2017), Marinheiro (2016), Viana (2015), Silva (2013), Gon (2012), Nascimento (2010) e Santana (2011), apontaram uma visão mais otimista sobre as políticas de descentralização, concluindo que, em alguns casos, ocorre uma boa participação da comunidade escolar na gestão dos recursos, que a política tem contribuído para gerar conhecimentos sobre o uso dos recursos públicos e para ampliar a democratização dentro da escola, contribuindo

para a construção de uma educação com qualidade social; ressaltam, porém, que mais recursos são necessários e que a democratização da gestão escolar vem sendo obstada por princípios e práticas técnicos e operacionais advindos do modelo de gestão gerencial.

Por outro lado, alguns estudos apontaram ausência de participação e dificuldades para mobilizar a comunidade escolar na gestão dos recursos. Como exemplo podemos citar os trabalhos de Titoto (2019), Silva Filho (2019), Barcelos (2018) Buraki (2017), Paixão (2012), Falcão (2012), Kalam (2012), Silva (2009) e Marques (2009). Dentre os motivos apresentados para a ausência de participação e dificuldade para mobilizar a comunidade escolar, argumentam que os membros dos conselhos escolares, em sua grande maioria, apenas acatam as informações e deliberações que já foram tomadas anteriormente pela Direção ou pela Secretaria de Educação. Titoto (2019) aponta que apenas a criação da UEx não garante uma gestão democrática. Ao investigar a participação dos alunos na gestão financeira, Paixão (2012) concluiu que a participação destes no processo decisório sobre os recursos financeiros é mínima, porque são vistos como imaturos pela maioria dos gestores e dos membros que compõem o Conselho Escolar e que o assunto verba pública ainda está carregado de representações negativas, sendo tratado como um assunto sigiloso e que não deve ser discutido ou aberto a todos. Já Barcelos (2018) argumenta que os gestores admitem a participação dos estudantes de modo tutelado, em questões que foram previamente definidas e, com frequência, os alunos são considerados apenas como ouvintes. Falcão (2012) argumenta que a política não contribuiu para alterar práticas de gestão patrimonialista que visam excluir os pais e alunos das decisões tomadas pela escola. Kalam (2011) argumenta que se mostrou ausente uma política de incentivo à participação da comunidade por parte da escola para que pudesse atuar nos processos decisórios sobre a gestão escolar e que, a observada passividade e a aparente ausência dos pais da vida escolar se mostraram mais como uma vontade da escola de manter a comunidade distante dos assuntos da instituição. Silva (2009) mostrou que a organização interna, na maioria das escolas públicas, não tem favorecido a participação popular. Cardoso (2009) concluiu que a participação está restrita à atuação na UEx e que a mesma está organizada para o gerenciamento dos recursos, o que, em sua opinião, esvazia a dimensão política do Conselho Escolar. Marques (2009), ao observar a ausência de participação, aponta para a necessidade de a escola criar espaços de participação da comunidade escolar e local na gestão e

propõe a necessidade de se considerar a administração dos recursos financeiros descentralizados uma ação pedagógica e não técnica.

Dentre os aspectos relacionados à gestão, muitos trabalhos tinham como objetivo analisar o processo de prestação de contas e a transparência fiscal dos recursos; como exemplo temos os trabalhos de Lima (2020), Melo Junior (2017), Reis (2019) e Souza (2017). Os autores detectaram que os problemas nas prestações de contas e inadimplências ocorreram principalmente pela falta de capacitação técnica/pedagógica dos membros dos conselhos escolares, falta de orientação, falta de profissional fixo que auxilie os diretores na prestação de contas, incidência de servidores temporários como membros dos conselhos, interferência da secretaria de educação no conselho escolar, conflitos políticos e mudanças constantes na gestão municipal e trocas constantes no quadro funcional. Como exemplo podemos citar o trabalho de Reis (2019), que analisou os mecanismos de controle, quadro de inadimplências, causas e efeitos do PDDE no município de Santo Antônio do Tauá, por este apresentar maior frequência de processos do PDDE inadimplentes no Estado do Pará, e concluiu que tais problemas penalizaram o município que não recebe recursos do PDDE para a educação básica desde 2016. Em relação aos mecanismos de transparência e controle social dos recursos financeiros descentralizados para a escola, podemos destacar os trabalhos de Melo Junior (2017) e Souza (2017), os quais concluem que os gestores ainda ficam presos aos instrumentos mais antigos de transparência e fazem pouca utilização dos recursos tecnológicos, o que, somado à falta de conhecimento, prejudicou o Controle Social exercido pela Comunidade Escolar; os autores constataram que ainda ocorrem omissões de informações, porém, salientam que essa transparência se encontra em fase de implantação e que necessitam de adequações.

Outro aspecto analisado pelos autores foi a possibilidade ou não da política promover a autonomia financeira das escolas, âmbito em que foram observadas diferenças entre redes. Nos municípios e estados em que há programas próprios que transferem recursos diretamente para as escolas, além dos recursos do PDDE, os resultados tendem a ser mais favoráveis e indicam que a política promove uma maior autonomia, induz a participação e a gestão democrática, havendo compreensões da mesma como ganho político e técnico pela agilidade e leveza que proporciona a gestão. Nessa linha, como destaque, aponto as pesquisas de Moreira (2018), Fonteles (2018) e Campelo (2011).

Alguns autores como Titoto (2019), Batista (2018), Souza (2017), G. F. Silva (2015) e Viana (2015) apontam que as políticas promovem uma autonomia relativa. Dentre os principais argumentos estão os de que os recursos são limitados, atendendo somente as necessidades mais urgentes da escola; as políticas não levam em consideração a realidade das escolas, da comunidade escolar e dos alunos atendidos; ademais, diante da divisão dos recursos em custeio e capital, argumentam que já vem discriminado o que se deve comprar, não havendo muita margem para a autonomia da escola. Nesse sentido Viana (2015, p. 310-311) aponta que:

[...] para a promoção de uma maior autonomia da escola, tanto de sua gestão financeira como pedagógica, se faz necessária a implementação de mecanismos, ações, medidas, políticas públicas que constituam níveis gradativos de descentralização do poder e das decisões, na perspectiva de que apenas com a descentralização das decisões tomadas acerca dos rumos e de parte do próprio financiamento da educação é que se faz possível a promoção da autonomia escolar e da gestão democrática.

Outros autores, como Arantes (2019), Barcelos (2018), Freitas (2016) e Kalam (2011), argumentam que a política não amplia a possibilidade de participação dos sujeitos das escolas e muito menos reforça a autonomia dessas unidades, visto que os recursos são muito reduzidos e que os programas federais, com seus pacotes fechados e sua prestação de contas burocrática, mais responsabilizam do que libertam e não atendem os problemas enfrentados, principalmente em escolas do campo e indígenas, onde os programas muitas vezes nem chegam. Arantes (2019), analisou, em sua tese, o PDDE e suas possíveis contribuições para a redução das desigualdades socioeducacionais, em Roraima, no período compreendido entre 1997 e 2017, constatando que há dificuldades para o recurso chegar na escola e que o Programa não promove a redução das desigualdades regionais; conclui que a política se distancia de um projeto democrático-popular de educação e de sociedade mais justa para ser um instrumento de reforço político-ideológico da hegemonia neoliberal de otimização de recursos, de focalização das demandas e de descentralização da gestão numa lógica privatizante.

Ao considerar as conclusões apontadas pelas pesquisas realizadas, verificou-se que tais achados confirmam a complexidade das políticas de descentralização de recursos financeiros para as escolas, pois são muitos os atores envolvidos e diversos os contextos que influenciam na implementação da política. Algumas hipóteses foram confirmadas em relação à gestão da política, como a pouca participação da

comunidade escolar, a falta de transparência e a centralização das decisões no diretor da escola. Por outro lado, também foi possível perceber as potencialidades que a política tem para a democratização e melhoria da qualidade social da educação, principalmente se houver possibilidades de formação da comunidade escolar, maior transparência e controle social, ampliação dos repasses com mais recursos sendo transferidos para as escolas e para mais escolas, principalmente as que estão distantes dos grandes centros urbanos, ampliação da autonomia da comunidade escolar no sentido de possibilitar que executem os projetos político-pedagógicos (PPP), e que a política seja entendida como uma ação pedagógica e não somente administrativa da escola, como aponta Marques (2009) em sua pesquisa.

Nesse sentido, concordo com a afirmação de Viana (2015, p. 314) de que “[...] a transferência de recursos financeiros para a escola, com vistas à sua autonomia pedagógica e financeira, promoção da gestão democrática escolar e controle social, ainda constitui como campo de luta, pois necessita maiores investimentos”.

Espero que minha pesquisa, possa contribuir para o debate sobre as políticas de autonomia financeira das escolas, fornecendo subsídios para estudos que objetivam analisar a implementação das políticas de descentralização que transferem recursos diretamente para as escolas públicas e a gestão democrática.

3 CONTEXTO DA PESQUISA: O MUNICÍPIO DE ALVORADA E AS ESCOLAS PARTICIPANTES DA PESQUISA

Este capítulo tem por objetivo apresentar o Município em que a pesquisa foi realizada, trazendo informações sobre seu histórico, ocupação territorial, indicadores sociais e econômicos, dados educacionais, além de caracterizar as duas escolas onde a gestão financeira foi examinada mais detidamente.

3.1 CONTEXTO HISTÓRICO DO MUNICÍPIO DE ALVORADA/RS

Alvorada é um município brasileiro do estado do Rio Grande do Sul, localizado na Região Metropolitana de Porto Alegre, fazendo limite com os municípios de Porto Alegre, Viamão, Gravataí e Cachoeirinha.

O município, antes distrito da cidade Viamão/RS, chamado de Passo do Feijó, emancipou-se no dia 17 de setembro de 1965, conforme Lei Estadual nº 5026, passando a chamar-se Alvorada. Segundo Barroso (2006), fontes sinalizam que o novo nome dado ao Município, então emancipado, foi sugerido por um dos membros da Comissão Pró-Emancipação, inspirado em três fatores: o primeiro ligado à ideia de “*Alvorada*” do povo, que remete à condição dos habitantes que acordam às primeiras horas da manhã e partem para o trabalho; o segundo foi o Palácio da Alvorada, à época o grande destaque da recente fundação de Brasília, no Distrito Federal, ocorrida em 1960, no governo Juscelino Kubitschek; o terceiro, por causa do critério da ordem alfabética utilizada pelo governo estadual da época para proceder ao repasse de recursos federais para os municípios de sua jurisdição – se o município começasse pela letra “A” estaria sempre priorizado nesta lista, raciocínio deveras curioso.

O território em que hoje se localiza Alvorada, assim como diversas cidades brasileiras, apresentou, a partir do final da década de 1940, um rápido processo de urbanização, quando uma crescente industrialização modificou o sistema produtivo nacional, reforçando a indústria e o comércio e, conseqüentemente, o quadro da distribuição da população brasileira. Neste contexto surgiram as regiões metropolitanas como espaços que tendem a concentrar populações em busca de oportunidades de trabalho devido à oferta de atividades industriais e econômicas.

Os loteamentos em Alvorada iniciaram por volta de 1940, mais precisamente em 1942, tendo como uma de suas principais causas o crescimento populacional das cidades vizinhas. Tais loteamentos foram projetados e demarcados com técnicas rudimentares, gerando problemas de divisas que perduram até hoje. Nos anos 1950 proliferaram os loteamentos tipo “urbano”, que tiveram rápido crescimento populacional, sem nenhuma infraestrutura, com lotes médios de 360m². Nas décadas de 1960 e 1970, com o município emancipado, consolidaram-se algumas áreas preferenciais, onde os vazios urbanos foram sendo preenchidos. O crescimento do comércio e dos serviços se deu ao longo da avenida principal (Av. Pres. Getúlio Vargas) onde já havia a instalação de prédios públicos como a Prefeitura, Posto de Saúde, Brigada Militar, Correio, grandes escolas e a empresa de ônibus. De 1970 a 1980, o advento do Banco Nacional da Habitação (BNH), com grande volume de recursos para financiar habitações populares, interferiu no processo natural de crescimento da cidade. Grandes núcleos habitacionais foram projetados e alguns realizados. Estes novos loteamentos já dispunham de alguma infraestrutura, embora de pouca durabilidade, e eram distantes do centro urbano, com o agravante de contarem com pouquíssimos vínculos com o território urbano pré-existente. Com o município semidesenhado, os anos 1980 enfrentaram o fim da era BNH. Grandes conjuntos habitacionais ficaram inacabados e a pressão por moradia aumentou (BARROSO, 2006).

Da crise do BNH ao fenômeno das ocupações, a distância foi demasiado curta. As empresas incorporadoras estavam falidas e o seu patrimônio imobiliário, constituído com recursos públicos, estava disponível. Foi neste período que o Município teve grande parte destes loteamentos ocupados. O fenômeno das ocupações sofre uma transformação radical a partir dos anos 1980, deixando de ser individual e gradativo (geralmente fruto de ação familiar), para se tornar um movimento organizado de massas, como foi a ocupação do loteamento Onze de Abril, hoje um dos mais populosos.

Com a crise econômica de 1979 estendida até os anos 1990, diversas cidades brasileiras, entre elas o Município de Alvorada, apresentaram o fenômeno social das ocupações coletivas; mais recentemente, com o aquecimento da economia nos anos 2000, tornaram-se menos frequentes. Com o novo período de crise, a partir de 2014, as ocupações têm um incremento.

A partir de 2009, com o advento do programa federal Minha Casa Minha Vida, com a construção e aquisição de novas unidades habitacionais voltadas para

população de baixa renda, com a facilitação do financiamento habitacional por meio da Caixa Econômica Federal e com o aquecimento do setor de construção civil, ocorreu uma nova explosão populacional na cidade, trazendo como consequência novas necessidades no tocante à infraestrutura e a serviços, dentre outras, e, evidentemente, repercutindo sobre a oferta educacional. A partir de 2014, com a desaceleração da economia e o aumento dos índices de desemprego, verifica-se um aumento significativo das ocupações em áreas distantes do centro. O Município de Alvorada, nesse movimento histórico, acolheu a população excluída, que nele encontrou a perfeita localização, pela proximidade com a capital, Porto Alegre, e pelo acesso a municípios vizinhos mais desenvolvidos economicamente.

Com este breve resumo da história do Município, procurou-se apresentar um traçado geral da ocupação territorial de Alvorada. Segundo Rigatti (1983, *apud* BARROSO, 2006, p. 251) “[...] a própria finalidade e origem dos loteamentos define o território de Alvorada como local de moradia de população de baixa renda que trabalha essencialmente fora da cidade e principalmente na cidade polo – Porto Alegre”.

3.2 INDICADORES SOCIAIS E ECONÔMICOS DO MUNICÍPIO DE ALVORADA/RS

A cidade de Alvorada tem uma área territorial de 71.602 km², com população 100% urbana de 195.673 habitantes (IBGE, 2010) e estimativa populacional para 2020 de 211.352 habitantes, dos quais 132.361 são eleitores (IBGE, 2020). Dos 497 municípios do Estado do Rio Grande do Sul, Alvorada ocupa, em muitos indicadores, as últimas colocações nos rankings. Em reportagem publicada em seis de agosto de 2019 no site do G1/RS (RBS TV, 2019), sobre os dados do Atlas da Violência 2019, Alvorada é apontado como o sexto município mais violento do Brasil, sendo a única cidade gaúcha entre as 20 listadas no estudo. Mesmo que o Município tenha melhorado diversos indicadores socioeconômicos ao longo das últimas décadas, todos os dados que serão apresentados aqui ainda o caracterizam como uma cidade populosa, com baixos índices socioeconômicos e altos índices de vulnerabilidade social.

Segundo o Atlas de Desenvolvimento Humano no Brasil (ATLAS BRASIL, 2017), o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) de Alvorada foi 0,699, em 2010, o que situa o município na faixa de Desenvolvimento Humano Médio (IDHM entre 0,600 e 0,699). A dimensão que mais contribui para o IDHM do Município é

Longevidade, com índice de 0,874, seguida de Renda, com índice de 0,694, e de Educação, com índice de 0,564. Alvorada ocupava a 1.934^a posição entre os 5.565 municípios brasileiros e a 314^o dentre os municípios do Estado do Rio Grande do Sul segundo o IDHM (2017) utilizando dados do censo de 2010.

A mortalidade infantil (mortalidade de crianças com menos de um ano de idade) no Município passou de 16,5 óbitos por mil nascidos vivos, em 2000, para 9,8 óbitos por mil nascidos vivos, em 2010 (IBGE). Em 1991, a taxa era de 23,6. Para fins de comparação, cabe observar que, entre 2000 e 2010, a taxa de mortalidade infantil no país caiu de 30,6 óbitos por mil nascidos vivos para 16,7 óbitos por mil nascidos vivos. Com a taxa observada em 2010, o Brasil cumpre uma das metas dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio das Nações Unidas, segundo a qual a mortalidade infantil no país deveria estar abaixo de 17,9 óbitos por mil em 2015.

A renda per capita média de Alvorada cresceu 79,34% nas últimas duas décadas, passando de R\$ 334,82, em 1991, para R\$ 428,88, em 2000, e para R\$ 600,48, em 2010³. A proporção de pessoas pobres, ou seja, com renda domiciliar mensal per capita inferior a R\$ 140,00 (a preços de agosto de 2010), passou de 21,04%, em 1991, para 16,11%, em 2000, e para 7,32%, em 2010. A evolução da desigualdade de renda, negativa, nesses dois períodos, pode ser descrita através do Índice de Gini⁴, que passou de 0,4128, em 1991, para 0,44, em 2000, e para 0,4423 em 2010, situando Alvorada na 149^a posição no Estado.

Em 2017 a cidade apresentou receita resultante de impostos por habitante no valor de R\$ 744,56, ocupando a 497^a no estado (última posição). O percentual das receitas oriundas de transferências intergovernamentais em 2015 foi de 70,6%. O PIB per capita do Município (IBGE, 2016) foi de R\$ 12.166, ocupando a 496^a posição no Estado. O resultado do PIB per capita do município é influenciado negativamente, pois parte de seus trabalhadores agregam valor à atividade produtiva contabilizada na capital.

Entre 2000 e 2010, a taxa de atividade da população de 18 anos ou mais (ou seja, o percentual dessa população que era economicamente ativa) passou de 70,71% para 71,00%. Ao mesmo tempo, sua taxa de desocupação (ou seja, o

³ Valores reais a preços de agosto de 2010 calculados pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA).

⁴ Coeficiente de Gini: mede o grau de concentração de renda – Quanto mais alto maior a concentração de renda. Varia de 0 (Igualdade absoluta) e 1 (Desigualdade absoluta)

percentual da população economicamente ativa que estava desocupada) passou de 17,35% em 2000 para 7,15% em 2010. Em 2010, das pessoas ocupadas na faixa etária de 18 anos ou mais do Município, 0,73% trabalhavam no setor agropecuário, 0,07% na indústria extrativa, 13,44% na indústria de transformação, 11,04% no setor de construção, 1,13% nos setores de utilidade pública, 21,38% no comércio e 49,17% no setor de serviços.

3.2.1 G100: município populoso com baixa renda per capita e os mais elevados indicadores de vulnerabilidade socioeconômica

O G100 é o grupo de municípios brasileiros com mais de 80 mil habitantes com as menores receitas correntes per capita e os mais elevados indicadores de vulnerabilidade socioeconômica nas áreas de Pobreza, Educação e Saúde.

A partir de 1960, o Brasil passou por um rápido processo de urbanização devido a acentuadas taxas de migração da população da zona rural para os centros urbanos. Muitas cidades cresceram de forma rápida e desordenada ao redor das capitais. O Sistema Tributário Nacional não acompanhou o processo de urbanização no Brasil, gerando grande distorção na distribuição de recursos entre os municípios. A distorção federativa na distribuição tributária colaborou para o surgimento de um grupo de municípios populosos economicamente pouco dinâmicos, com população vulnerável e com baixa capacidade financeira. O G100 reúne basicamente cidades dormitório localizadas nas regiões metropolitanas, sendo o caso de Alvorada (FNP, 2018).

A partir da identificação de municípios populosos com baixas receitas em vários estados do Brasil, a Frente Nacional de Prefeitos (FNP), desde 2009 passou a articular os prefeitos dos municípios pertencentes ao G100, promovendo pesquisas, estudos e debates sobre as iniquidades federativas, a fim de reivindicar políticas públicas específicas e tratamento diferenciado e favorecido nos programas federais para esses municípios.

Segundo Ricardo Batista:

[...] o sistema de repartição do bolo tributário desde então jamais acompanhou esse processo de forma correspondente, tendo contribuído para a emergência de cidades populosas nas quais se concentraram historicamente grandes contingentes de população carente (FNP, 2018, p. 55).

O município de Alvorada faz parte deste grupo, ocupando 28ª posição no ranking nacional e 1ª posição dentre os municípios do Estado do Rio Grande do Sul, apresentando receita corrente per capita média (2013-2015) de R\$ 1.297. Além dos critérios de população e receita, foram inclusos na elaboração do índice G100 indicadores da educação, saúde e assistência social. O indicador de educação selecionado para compor o índice G100 foi o da proporção de crianças entre 0 e 5 anos não matriculadas em creches ou pré-escolas. O índice da saúde é medido com base na proporção da população exclusivamente dependente do Sistema Único de Saúde (SUS), isto é, que não dispõe de plano de saúde suplementar (privado). O indicador de assistência social é a proporção da população vivendo abaixo da linha da pobreza, isto é, com menos de R\$ 170 por mês (FNP, 2018).

3.3 A REDE DE ENSINO DO MUNICÍPIO DE ALVORADA/RS

Em 2019, Alvorada tinha 74 estabelecimentos de ensino que ofertavam a educação básica, segundo dados do Censo Escolar de 2019. Destes, 31 escolas municipais atendiam o ensino fundamental e a educação infantil, sendo que oito delas ofertavam também a Educação de Jovens e Adultos (EJA); a rede estadual contava com 17 escolas; a rede privada com 25 escolas, sendo 11 conveniadas com a rede municipal – 10 sem fins lucrativos e uma com fins lucrativos –, 8 escolas privadas sem fins lucrativos não conveniadas e 6 escolas privadas com fins lucrativos; além do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Sul – IFRS Campus Alvorada, como mostra a tabela abaixo.

Tabela 2 – Número de Escolas por dependência administrativa e dependência do convênio com o poder público – ALVORADA, 2019

Dependência administrativa	Convênio com rede municipal	Privada não conveniada	Pública	Total
Federal	-	-	1	1
Estadual	-	-	17	17
Municipal	-	-	31	31
Privada conveniada sem fins lucrativos	10	-	-	10
Privada conveniada com fins lucrativos	1	-	-	1
Privada não conveniada sem fins lucrativos	-	8	-	8
Privada não conveniada com fins lucrativos	-	6	-	6
Total	11	14	49	74

Fonte: Laboratório de Dados Educacionais, a partir dos microdados do Censo Escolar/Inep (2019).

No Ensino Superior existem duas instituições com sede em Alvorada, sendo uma privada e outra federal. O Campus do Instituto Federal de Educação Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Sul de Alvorada oferta ensino médio técnico integrado e concomitante, cursos técnicos subsequentes, Proeja. Além do ensino médio, o IFRS oferta ensino superior em nível de graduação e pós-graduação (especialização).

Em relação à estrutura organizativa da educação no Município, além da Secretaria Municipal de Educação existem o Conselho Municipal de Educação (CMEA), o Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb (CACCS/Fundeb) e o Conselho de Alimentação Escolar (CAE). Em 22 de junho de 2016 foi instituído o Sistema Municipal de Ensino pela Lei Municipal nº 3.002 (ALVORADA, 2016).

Com relação às matrículas nas etapas da educação básica, segundo dados do Censo escolar/Inep 2019, obtidas a partir do Laboratório de Dados Educacionais da Universidade da Universidade Federal do Paraná (UFPR) (LDE, 2021), em Alvorada foram registrados um total de 42.976 matriculados, distribuídos em quatro esferas administrativas (Tabela 3). A esfera privada é apresentada discriminando-se a rede conveniada e não conveniada com a Prefeitura.

Tabela 3 – Número de matrículas na educação básica por etapas e modalidades de ensino, por segmentos e dependência administrativa – ALVORADA, 2019

Etapas e modalidades de ensino por segmento	Pública			Privada conveniada		Privada não conveniada		Total
	Federal	Estadual	Municipal	Sem fins lucrativos	Com fins lucrativos	Sem fins lucrativos	Com fins lucrativos	
Ensino Médio Integrado ou Normal – técnico	169	111	0	0	0	0	0	280
EJA – EM Integrado – técnico	48	0	0	0	0	0	0	48
Educação Profissional – concomitante e subsequente	145	102	0	0	0	0	316	563
Ensino Médio	0	6.213	0	0	0	0	341	6.554
EJA – Ensino Médio	0	541	0	0	0	0	202	743
Ensino Fundamental (anos iniciais)	0	4.937	9.736	0	0	165	1.379	16.217
Ensino Fundamental (anos finais)	0	6.282	4.893	0	0	110	994	12.279
EJA – Ensino Fundamental	0	693	2.020	0	0	0	66	2.779
Creche	0	0	95	311	10	127	10	553
Pré-escola	0	0	1.916	477	20	275	272	2.960
Total	362	18.879	18.660	788	30	677	3.580	42.976

Fonte: Elaboração própria a partir de dados elaborados pelo Laboratório de Dados Educacionais a partir dos microdados do Censo Escolar/Inep (2019).

Conforme a tabela acima, do total de 6.834 matrículas registradas no ensino médio, 169 estavam na rede federal, 6.324 na rede estadual e 341 na rede privada, destas, 280 eram de matrículas do ensino médio integrado ou normal técnico ofertadas pela rede federal e estadual. Das 792 matrículas registradas na EJA do ensino médio, 541 estavam na rede estadual, 202 na rede privada e 48 na rede federal na EJA técnico integrado. Na educação profissional concomitante e subsequente foram registradas 563 matrículas com predominância da oferta na rede privada.

Das 16.217 matrículas registradas nos anos iniciais do ensino fundamental 30,4% estavam na rede estadual, 60,1% na rede municipal e 9,5% na rede privada. Já nos anos finais do ensino fundamental, das 12.279 matrículas registradas, mais da

metade estava na rede estadual, com 51,1% das matrículas, seguidas da rede municipal, com 39,8% das matrículas, e da rede privada com 9,1%. Na EJA do ensino fundamental, das 2.779 matrículas registradas, aproximadamente 72,6% estavam na rede municipal, 25% na rede estadual e apenas 2,4% na rede privada.

Na creche, das 553 matrículas registradas, 82,8% estavam na rede privada e somente 17,2% da rede pública municipal. Das matrículas de creche registradas nas escolas privadas, 311 eram de escolas sem fins lucrativos conveniadas com a Prefeitura e 10 eram de escolas privadas com fins lucrativos conveniadas. As outras 137 matrículas eram de escolas privadas sem convênio com a Prefeitura. Aqui cabe registrar que, em Alvorada, muitas escolas privadas de educação infantil não possuem credenciamento e autorização de funcionamento emitidas pelo Conselho Municipal de Educação (CME). Segundo dados do CME/Alvorada, das 47 instituições de educação infantil (privadas) cadastradas, somente 18 possuíam credenciamento e autorização de funcionamento até outubro de 2020, o que pode estar gerando uma subnotificação de matrículas de creche no Censo Escolar.

Na pré-escola, das 2.960 matrículas registradas, 64,7% estavam na rede municipal e 35,3% na rede privada. Dentre as matrículas de pré-escola registradas na rede privada, 497 eram de escolas conveniadas com a prefeitura o que corresponde a 47,6% das matrículas da rede privada.

Em relação aos docentes que atuam no município de Alvorada, a tabela abaixo mostra o número de docentes por etapa/modalidade de ensino e sexo a partir dos dados do Censo Escolar/ Inep 2019 elaborado pelo Laboratório de Dados Educacionais⁵.

⁵ Nota: Um(a) professor(a) pode ser contado(a) mais de uma vez, se atuar em mais de uma unidade de agregação: regiões, unidades da federação, municípios, área de localidade, dependência administrativa e etapa/modalidade. Portanto, o total representa o número de professores em unidades de agregação diferentes.

Tabela 4 – Número de docentes por etapas e modalidades de ensino por segmento e Sexo – ALVORADA, 2019

Etapas e modalidades de ensino por segmento	Masculino	Feminino	Total
Creche	3	32	35
Pré-escola	5	215	220
Ensino Fundamental – anos iniciais	38	637	675
Ensino Fundamental – anos finais	200	450	650
Ensino Médio	119	243	362
Ensino Médio Integrado ou Normal – técnico	21	34	55
EJA – Ensino Fundamental	51	91	142
EJA – Ensino Médio	25	28	53
EJA – EF e EM Integrado – técnico	12	10	22
Educação Profissional – concomitante e subsequente	22	27	49
Total	496	1.767	2.263

Fonte: Elaboração própria a partir de dados elaborados pelo Laboratório de Dados Educacionais a partir dos microdados do Censo Escolar/Inep (2019).

A partir da tabela acima é possível perceber que a maioria dos docentes em 2019 era do sexo feminino, correspondendo a 78,08% do total. Nas etapas da pré-escola, anos iniciais e finais do ensino fundamental e no ensino médio estava a maioria dos docentes, totalizando 1.907 dos 2.263, o que correspondeu a 84%. Outro dado que se destaca é o número reduzido de docentes do sexo masculino na educação infantil e que somente na EJA de ensino médio/ técnico é que o número de docentes do sexo masculino supera o do sexo feminino.

Sobre a infraestrutura das escolas da educação básica de Alvorada, incluindo as quatro esferas administrativas, 58% tem biblioteca, 91% cozinha, 42% laboratório de informática, 28% laboratório de ciências, 54% quadra de esportes, 35% sala de leitura, 91% sala para a diretoria, 78% sala para os professores, 36% tem sala para atendimento especial, 93% tem sanitário dentro do prédio da escola; 96% tem acesso a internet banda larga; 55% possuem sanitários acessíveis aos deficientes físicos (Censo Escolar, INEP 2019).

Em relação à organização, todas as escolas da rede municipal e estadual organizam-se em séries anuais. Em 2018 havia duas escolas da rede municipal com organização por ciclos de formação.

Sobre o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb⁶), a rede municipal de ensino de Alvorada vem melhorando seus resultados nos anos iniciais e finais do ensino fundamental, porém ainda não atingiu as metas projetadas para o período, como mostram as tabelas abaixo.

Tabela 5 – Resultados e metas do Ideb da rede pública municipal de Alvorada dos anos iniciais do ensino fundamental (2007-2019)

Anos	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019
Resultados Alvorada/RS	3.8	4.1	4.3	4.7	4.8	4.8	5.0
Metas	4.0	4.3	4.7	5.0	5.3	5.8	6.1

Fonte: Inep (2019).

Tabela 6 – Resultados e metas do Ideb da rede pública de Alvorada dos anos finais do ensino fundamental (2007-2019)

Anos	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019
Resultados Alvorada/RS	3.3	3.1	3.4	3.4	3.4	3.8	3.7
Metas	3.1	3.3	3.6	4.0	4.4	4.6	5.1

Fonte: Inep (2019).

Os baixos resultados no Ideb no município de Alvorada podem estar relacionados ao baixo índice no fluxo escolar, o qual, em 2019, segundo dados do Ideb/Inep (2019) foi de 0.88 para os anos iniciais do ensino fundamental (de cada 100 alunos(as) matriculados(as), 12 não foram aprovados) e 0.75 nos anos finais do ensino fundamental (de cada 100 alunos(as) matriculados(as), 25 não foram aprovados(as)).

Segundo dados do Ideb/Inep (2019) o ensino médio no município de Alvorada apresentou resultado no Ideb de 2.6 em 2017 e 3.0 em 2019, alcançando a meta prevista de 2,8 e já superando a meta prevista para 2021, de 3.0, como mostra a tabela abaixo.

⁶ Criado INEP em 2007, o Ideb sintetiza em um único indicador dois conceitos para aferir a qualidade do ensino no país: o fluxo, que representa a taxa de aprovação dos alunos, e o aprendizado, que corresponde aos resultados estudantes no Saeb (Sistema de Avaliação da Educação Básica). Para fazer a medição do Ideb, o INEP utiliza uma escala que vai de 0 a 10. A meta para o Brasil é alcançar a média 6.0 até 2021, patamar educacional correspondente ao de países (OCDE).

Tabela 7 – Resultados e metas do Ideb do Ensino Médio na rede pública de Alvorada (2017-2019)

Anos	2017	2019
Resultado Alvorada/RS	2,6	3,0
Meta	2,8	3,0

Fonte: Inep (2019).

Outro dado importante sobre a educação de Alvorada é a escolarização da população adulta com 25 anos ou mais. Segundo dados do Atlas de Desenvolvimento Humano (2019), em 2010, cerca de 70% dos residentes não têm ensino médio completo, classificando-se em: fundamental incompleto e analfabetos – 4,81%; fundamental incompleto e alfabetizado – 42,5%; fundamental completo e médio incompleto – 22,6%. Com ensino médio completo e superior incompleto, o percentual é de 27,1% e com curso superior completo temos somente 2,9% da população referida. É de destacar o alto percentual entre as duas primeiras classificações: 47,31%.

3.3.1 Menor índice de atendimento na educação infantil do RS segundo radiografia do TCE/RS 2016/2017

O Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE/RS) apresentou a Radiografia da Educação Infantil 2016/2017 (TCE-RS, 2017) e neste resultado o município de Alvorada ficou na penúltima posição, ou seja, na 496ª posição dentre os municípios gaúchos nos índices de atendimento nesta primeira etapa da educação básica. O estudo se refere à evolução do atendimento de crianças de 0 a 5 anos em creche e pré-escola nos municípios do Rio Grande do Sul e das vagas a serem criadas para o atendimento do disposto na meta 1 do Plano Nacional de Educação ((BRASIL, 2014) PNE), Lei nº 13.005/2014. A meta 1 prevê a universalização da pré-escola (crianças de 4 e 5 anos) até 2016 e a ampliação das vagas em creche, de forma a atender, até o final da vigência do PNE (2024), no mínimo 50% das crianças de 0 a 3 anos. (BRASIL, 2014).

Em Alvorada, com base no Censo Demográfico de 2010, a população infantil de 0 a 3 anos representa um total de 11.625 crianças e, de 4 a 5 anos, um total de 6.287 crianças, todas residentes em área urbana. Das crianças de 0 a 5 anos, 19,82% se encontram em situação de miséria (famílias com renda mensal *per capita* de até

R\$ 140,00) sendo que 2,49% das crianças integram famílias sem rendimento (IBGE, 2010). O Censo Demográfico comprovou que as famílias em situação de pobreza têm maior número de filhos, tornando indispensável a ação do poder público na oferta da educação infantil. Mesmo com esse elevado número de crianças em situação de pobreza, segundo os dados apresentados pelo TCE/RS em 2017, no município de Alvorada havia somente 18 estabelecimentos de ensino, todos privados, que ofertavam a creche (0 a 3 anos) em 29 turmas. Importante salientar que em 2019 foram inauguradas duas escolas públicas do Programa Proinfância, que atendiam 80 crianças de 0 a 3 anos em 10 turmas. Já na pré-escola o número de estabelecimentos era: 19 municipais, com 66 turmas; 21 privados, com 52 turmas (TCE-RS, 2017).

No intervalo 2013-2017, nas taxas de atendimento por faixa etária da educação infantil, a posição de Alvorada frente a outros municípios do Estado e o número de vagas a criar no Município não variaram muito, conforme podemos observar na tabela abaixo.

Tabela 8 – Taxa de atendimento da educação infantil, posição e vagas a criar – Alvorada – 2013-2017

Ano	Idade dos alunos			Taxa de Atendimento			Posição Estadual	Vagas a criar PNE		
	0 a 3 anos	4 a 5 anos	0 a 5 anos	0 a 3 anos	4 a 5 anos	0 a 5 anos		0 a 3 anos	4 a 5 anos	0 a 5 anos
2013	578	1.176	1.754	4,48%	19,58%	9,78%	496 ^a	5387	4830	10217
2014	622	1.248	1.870	5,21%	20,78%	10,43%	496 ^a	5343	4758	10101
2015	546	1.183	1.729	4,58%	19,70%	9,64%	496 ^a	5419	4823	10242
2016	590	1.767	2.357	4,95%	29,43%	13,15%	496 ^a	5375	4239	9614
2017	577	1.888	2.465	4,84%	31,44%	13,74%	496 ^a	5388	4118	9506

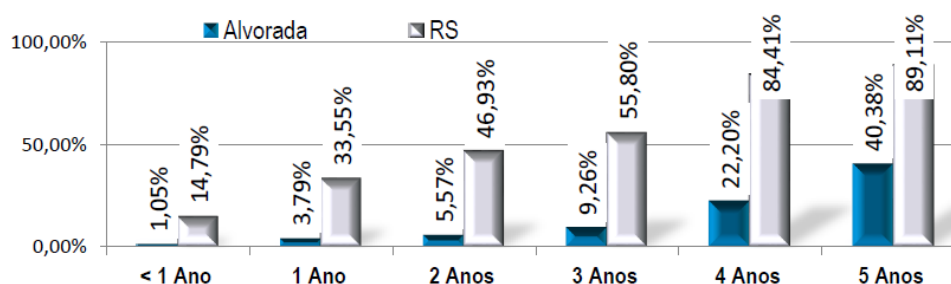
Fonte: TCE/RS (2017).

Podemos observar que houve uma variação de 11,86% na taxa de atendimento de crianças de 4 a 5 anos: em 2013 a taxa de atendimento estava em 19,58%, sendo que a população nessa faixa etária era de 6.006 crianças e estavam sendo atendidas 1.176, e em 2017 a taxa de atendimento estava em 31,44%, sendo atendidas 1.888 crianças. Muitas dessas vagas foram criadas com a abertura de turmas de pré-escola nas EMEF, que antes atendiam somente o ensino fundamental. Em 2016, o CMEA aprovou o credenciamento e autorização de funcionamento destas turmas em muitas escolas da rede. Já a taxa de atendimento das crianças de 0 a 3 anos não variou significativamente. Os dados apresentados na tabela mostram que o município de

Alvorada tem um grande desafio para atingir a Meta 1 do PNE, o que significa criar 9.506 vagas, a fim de atender mais 5.388 crianças de 0 a 3 anos e mais 4.118 crianças de 4 e 5 anos. Se a Prefeitura Municipal criar estas vagas e levarmos em conta o número de matrículas da RMEA no ano de 2017, a rede teria uma ampliação de 49,31% no número de matrículas.

Em Alvorada, os índices de atendimento escolar das crianças de zero a cinco anos de idade são bem inferiores à média dos municípios do Rio Grande do Sul, conforme retratado no Gráfico 1.

Gráfico 1 – Taxa de atendimento 0 a 5 anos na educação infantil, por idade, – Alvorada e Rio Grande do Sul – 2017



Fonte: TCE/RS (2017).

O Estado do Rio Grande do Sul evoluiu, entre 2008 e 2017, da 19ª posição no atendimento à educação infantil para a 4ª colocação nacional. Entretanto, a melhoria da situação do Estado depende das maiores cidades gaúchas, onde, em grande parte, verifica-se elevado e histórico déficit de atendimento na educação infantil (TCE-RS, 2017).

Em Santa Catarina e no Paraná, nove Municípios com mais de 100.000 habitantes já atingiram ou estão muito próximos do cumprimento da Meta 1 do Plano Nacional de Educação. Dentre eles, estão inseridas as capitais, Florianópolis, com 433.158 habitantes, e Curitiba, com 1.776.761 habitantes.

Dos 25 maiores municípios da Região Sul, Alvorada encontra-se na última posição na taxa de atendimento na educação infantil. No Rio Grande do Sul, os municípios de Porto Alegre, Novo Hamburgo, Caxias do Sul, Pelotas, São Leopoldo, Rio Grande, Canoas, Gravataí, Viamão, Alvorada e Santa Maria concentram 44.553 das vagas a serem criadas em creche (55,09% do total do Estado) e 22.065 na pré-escola (54,64% do total do Estado). (TCE-RS, 2017). Tal dificuldade de expansão em

municípios mais populosos pode dificultar o atingimento da meta 1 do PNE, principalmente se considerado que, nessas cidades, a taxa de crescimento populacional é superior ao dos municípios de menor porte populacional.

O valor aplicado em 2017 na educação infantil de Alvorada foi de R\$ 4.441.007,47 com recursos da Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) e FUNDEB, que representaram 2,87% da receita de impostos da Prefeitura, em 2017 – R\$ 155.000.428,92 – e 0,19% do PIB de 2015 – R\$ 2.345.100.800,00 (TCE-RS, 2017). O aumento no volume de recursos recebidos do FUNDEB, caso houvesse o atendimento das metas do Plano Nacional de Educação para a educação infantil, teria representado um acréscimo financeiro para o Município de Alvorada no ano de 2017 equivalente a R\$ 49.763.054,46 (60,10% do retorno do FUNDEB de 2017), como também implicaria num comprometimento de 32,11% da receita de impostos e equivaleria a 2,12% do PIB (TCE-RS, 2017).

3.4 AS ESCOLAS PARTICIPANTES DA PESQUISA

Um dos critérios de escolha das escolas foi o número de alunos, sendo que uma das escolas tem aproximadamente o dobro de alunos da outra. Este critério foi pensado com o intuito de verificar se a quantidade de alunos interfere na distribuição da verba. Outro critério foi o de contar com diferentes contextos comunitários e socioeconômicos onde estão localizadas. Por fim, foi considerado o bom relacionamento que o pesquisador tem com a equipe diretiva e o corpo docente das instituições, o que facilitou o acesso às informações.

As duas escolas municipais que participaram da pesquisa serão identificadas por Escola A e Escola B.

3.4.1 A Escola A

A Escola A está localizada a 5,8 km do centro da cidade de Alvorada. No bairro há mais duas escolas públicas, uma estadual de educação básica e outra municipal de educação infantil; uma escola privada que atende a educação básica desde a creche até ensino médio; muitas creches privadas; posto de saúde; Centro de Tradições Gaúchas (CTG); centro comercial com grande variedade de comércios e serviços. O acesso é facilitado, pois a maioria das vias são pavimentadas e há um

grande número de linhas de ônibus que transportam seus moradores do bairro até a capital gaúcha ou ao centro da cidade. Enfim, a Escola A está localizada em um dos bairros do município de Alvorada com melhor infraestrutura, desenvolvido economicamente, onde muitos moradores trabalham no comércio local, e de maior expansão imobiliária.

Em 2017, a Escola A, no movimento de elaboração de seu último PPP, realizou uma pesquisa com a comunidade escolar a fim de conhecer as características socioeconômicas e culturais dos moradores do bairro, obtendo os seguintes resultados: 47% das famílias têm de 3 a 5 habitantes por moradia e 36% de 1 a 3 habitantes; 64% são brancos, 17% de negros e de 9% pardos; a religião predominante é a cristã, com 47% de católicos e 19% de evangélicos, e o terceiro mais numeroso é formado pelos seguidores das religiões espíritas; a maioria das famílias possuem casa própria, isto é, 85% dos pesquisados; quanto à renda familiar mensal, aproximadamente 32% das famílias têm uma renda familiar entre 1 e 2 salários mínimos, 28% renda entre 2 e 3 salários mínimos, e 30 % afirmam ter renda acima de 3 salários mínimos; quanto à escolaridade dos responsáveis, em torno de 50% concluíram o ensino médio, seguido por 20% que cursaram ensino superior, um número bem maior que a média do município, que é de 2,9% segundo dados do Atlas de Desenvolvimento Humano (2019).

As principais atividades econômicas desenvolvidas pelas famílias são o comércio, em torno de 30%, seguido pela área da saúde, 15%, e educação, 10%. Mais de 40% têm um acesso à leitura, 90% possuem telefone celular, 80% internet, 80% possuem automóveis e 85% têm TV por assinatura.

Quanto ao acesso à cultura, em torno de 70% costumam frequentar cinema, 23% teatro e 19% apresentações musicais, 36% afirmam participar de outras atividades culturais. Porém, 19% das famílias afirmam não frequentar atividades culturais. No PPP, é afirmado, com base no levantamento:

[...] nossa comunidade escolar possui uma renda, qualidade de vida e escolaridade superior à média do município. Também é evidente que o crescimento tecnológico mundial tem influenciado na realidade familiar de nossos alunos, refletindo no equilíbrio, aprendizagem e relacionamento interpessoal no âmbito escolar (PPP da Escola A, p. 8).

Além das características socioeconômicas e culturais, a escola procurou investigar com a comunidade escolar qual a percepção que tinham sobre a função da

escola e como estava a participação e relação das famílias com a escola, obtendo o seguinte resultado:

Para as famílias a função principal da escola é a de ensinar a ler, escrever e calcular, seguida por ensinar o exercício da cidadania e ensinar a conviver em sociedade. Mais de 50% da Comunidade escolar avalia a participação de seu filho na escola como ótima, bem como a relação entre família e escola. Quase 80% afirmam comparecer à escola sempre que pode para saber se está tudo bem, das vezes que não podem afirmam ser por falta de tempo. Em torno de 70% afirma acompanhar os estudos do filho, olhando cadernos e auxiliando nos temas de casa (PPP da Escola A, p. 8).

Iniciaram-se as obras da Escola A no ano de 1999, a qual, nos planos iniciais, seria um anexo da escola estadual que está localizada no mesmo bairro. Porém, o governo do estado não quis assumir a administração da escola, alegando que o ensino fundamental seria de responsabilidade dos municípios.

O primeiro grupo de professores chegou à escola no dia 7 de março de 2000 para iniciar as matrículas e três dias após iniciaram-se as aulas com oito turmas, 10 professores, 2 merendeiras, 2 vigias e aproximadamente 240 alunos. O primeiro Conselho Escolar foi eleito em agosto do mesmo ano.

Em 2005 trocou sua organização para o regime seriado em substituição à proposta inicial de Ciclos por Formação. A partir de 2006 iniciou-se a implantação do Ensino Fundamental em nove anos.

Em 2019 a Escola A possuía dezoito salas de aula, uma quadra de esportes coberta com arquibancada e palco, duas quadras sem cobertura, um anfiteatro, um estacionamento, uma pracinha, um refeitório, uma biblioteca com um acervo de mais 3.500 livros, um laboratório de aprendizagem que atende alunos com dificuldades na aprendizagem em seu turno inverso, uma sala de Orientação Educacional, uma sala de Supervisão, uma sala da direção, uma Sala de Recursos Multifuncionais, Secretaria, pátio pavimentado, com acessibilidade para alunos cadeirantes, espaço com horta e composteira, quatro banheiros para uso dos alunos e dois para uso dos professores e funcionários.

O estado de conservação da estrutura da Escola A pode ser considerada boa, devido às constantes obras de manutenção que vêm sendo realizadas, em todos os anos de existência, segundo relatos de professores mais antigos. Um dos problemas estruturais mais relatados são os vazamentos no telhado da escola.

Em 2019 a Escola A contava com 1.013 alunos matriculados, sendo que, destes, 60 estavam registrados como alunos pertencentes a famílias beneficiárias do Programa Bolsa família, um percentual de 5,92%. Segue, na tabela abaixo, o número de alunos matriculados na Escola A nos anos de 2017, 2018 e 2019.

Tabela 9 – Número de matrículas da Escola A em 2017, 2018 e 2019

Ano	2017	2018	2019
Nº de matrículas	1.055	1.022	1.013

Fonte: Elaboração própria a partir de dados elaborados pelo Laboratório de Dados Educacionais que consultou os microdados do Censo Escolar/INEP 2017 – 2019.

Em 2019, a Escola A estava atendendo 34 turmas: 17 turmas no turno da manhã e 17 turmas no turno da tarde. Segue abaixo o número de matrículas por ano escolar e quantidade de turmas atendidas em 2019.

Tabela 10 – Número de matrículas por ano escolar e quantidade de turmas atendidas em 2019 na Escola A

Ano	Nº de matrículas	Nº de turmas
Matrículas 1º ano EF	98	4
Matrículas 2º ano EF	109	4
Matrículas 3º ano EF	116	4
Matrículas 4º ano EF	117	4
Matrículas 5º ano EF	125	4
Matrículas 6º ano EF	131	4
Matrículas 7º ano EF	118	4
Matrículas 8º ano EF	100	3
Matrículas 9º ano EF	99	3
Total	1013	34

Fonte: Elaboração própria a partir do Censo Escolar (INEP, 2019).

A partir da tabela acima é possível perceber que a média de alunos por sala de aula, em 2019, é maior nas turmas do 6º ano, que fica em média acima de 32 alunos por turma, isso pode ser explicado pelo alto índice de reprovação neste ano, como mostra a tabela abaixo.

Tabela 11 – Taxa de rendimento: percentual de alunos com aprovação, reprovação ou abandono em 2019 da Escola A

Anos Iniciais	Reprovação	Abandono	Aprovação
1º ano EF	0,0%	1,0%	99,00%
2º ano EF	0,0%	0,0%	100,00%
3º ano EF	14,2%	0,0%	85,80%
4º ano EF	11,3%	0,0%	88,70%
5º ano EF	8,60%	2,30%	89,10%
6º ano EF	36,60%	0,80%	62,60%
7º ano EF	15,70%	0,00%	84,30%
8º ano EF	25,3%	1,00%	73,70%
9º ano EF	20,4%	4,1%	75,50%

Fonte: Elaboração própria a partir Censo Escolar 2019, Inep *apud* Qedu.

Podemos constatar, na tabela acima, que a maior taxa de reprovação estava no 6º ano do ensino fundamental. Apesar do alto índice de reprovação no 6º ano o número de alunos não alterou muito ao longo dos anos finais do ensino fundamental, sendo que a escola também mantém um baixo índice de abandono, diferentemente da Escola B, como será visto logo a seguir.

3.4.2 A Escola B

A Escola B está localizada na periferia da cidade de Alvorada, em um bairro distante aproximadamente 7 km da Prefeitura do Município, sendo uma das escolas mais distantes do centro e de difícil acesso, visto que a rua principal que dá acesso ao bairro não tem pavimentação e sofre com alagamentos, o que impede aos profissionais que trabalham na escola acessarem a escola em dias de chuva intensa; além disso, apenas uma linha de ônibus municipal acessa o bairro, a qual conduz seus moradores de casa ao trabalho ou passeios em horários diferenciados, mas na média em intervalos de uma hora. A instituição possui papel muito relevante naquela localidade, que abriga uma comunidade com condições socioeconômicas mais desfavoráveis e que vê somente na escola novas possibilidades de vida. Além disso, a escola é a única instituição de ensino e o único instituição pública disponível para a população naquele bairro.

O bairro ainda apresenta características de zona rural, com muitos terrenos com grandes áreas onde são criados animais. Segundo o Projeto Político-Pedagógico da escola, a comunidade tem uma característica cultural diversificada. Seus moradores são pessoas vindas de outras cidades, de outros bairros e, em alguns casos, são nômades, isto é, ficam pouco tempo morando no bairro e logo mudam-se, o que gera muitas transferências de alunos durante o ano letivo, conforme relatado pela Diretora.

A escola B é uma instituição de ensino fundamental da rede municipal que atende alunos da pré-escola ao nono ano do ensino fundamental. Foi fundada em 2007, com o propósito de melhoria do ensino, sendo a primeira escola de Turno Integral do município. Apesar de ser uma escola criada para atender aos estudantes em Tempo Integral, com o passar do tempo a escola passou a atender em tempos parciais e em 2014 a escola iniciou um debate com a comunidade escolar com o intuito de reformular seu currículo e organização para Ciclos de Formação. Segundo o PPP da Escola B de 2017 “[...] o ensino do ciclo começou seus estudos com os professores e comunidade escolar no ano de 2014, mas se firmou nesse ensino no ano de 2015 com suas bases e competências bem colocadas”. A escola continuou com a organização por Ciclos de Formação até 2016, porém, por não ter a documentação em dia referente a essa organização do ensino, o grupo de professores, juntamente com a equipe diretiva e pedagógica daquele ano, e com a comunidade escolar, decidiram reformular a organização da escola novamente, passando, no início de 2017, a organizar-se em séries anuais. A partir do novo Regimento construído em 2016, passou a atender pré-escola, de 4 a 5 e 11 meses, e séries iniciais do ensino fundamental do 1º ao 5º ano e ensino fundamental anos finais de 6º ao 9º ano.

A estrutura da escola possui espaços adequados para todos os serviços e atividades. Seu conjunto arquitetônico está organizado em espaços que englobam: 10 salas de aula; área administrativa com 4 salas: secretaria, direção, sala dos professores e supervisão e orientação educacional; uma sala de laboratório de aprendizagem; uma sala de leitura; dois banheiros, um masculino e um feminino na recepção da escola; para os alunos, um banheiro feminino um banheiro masculino com mictório e um banheiro adaptado para cadeirantes, vestiário feminino e masculino, com chuveiro adaptado para cadeirantes; um saguão amplo; refeitório amplo com cozinha; uma quadra poliesportiva e uma quadra coberta; espaço para horta escolar e área de preservação ecológica com árvores frutíferas e que dão sombras; área reservada com um açude natural; espaço com playground; e um amplo espaço pavimentado e área de estacionamento.

O estado de conservação dos prédios e outras estruturas citadas pode ser classificado como bom, necessitando de pequenas reformas. A diretora relatou que o refeitório da escola ficou interditado por um longo período devido a problemas estruturais na laje, mas que o problema havia sido solucionado pela mantenedora. A Escola possui sistema de vigilância por câmeras. No momento atual, a maior dificuldade apontada por professores e alunos refere-se a dificuldade de acesso devido à falta de pavimentação e transporte público de qualidade.

A escola contava em 2019 com 504 alunos matriculados, sendo que, destes, 187 estavam registrados como alunos pertencentes a famílias beneficiárias do Programa Bolsa família, um percentual de 37,1%. Segue, na tabela abaixo, o número de alunos matriculados na Escola B nos anos de 2017, 2018 e 2019.

Tabela 12 – Número de matrículas da Escola B em 2017, 2018 e 2019

Ano	2017	2018	2019
Nº de matrículas	414	463	492

Fonte: Elaboração própria a partir de dados elaborados pelo Laboratório de Dados Educacionais que consultou os microdados do Censo Escolar/INEP 2017-2019.

Em 2019 a Escola B estava atendendo 19 turmas: 10 turmas no turno da manhã (uma turma de pré-escola, duas de 5º, 6º, 7º e 8º ano e uma de 9º ano) e 9 turmas no turno da tarde (uma de pré-escola e duas de 1º, 2º, 3º e 4º ano). Na Tabela 13 encontra-se o número de matrículas por ano e quantidade de turmas atendidas em 2019.

Tabela 13 – Número de matrículas por ano e quantidade de turmas atendidas em 2019 na Escola B

Etapa/anos	Nº de alunos	Nº de turmas
Pré-escola	36	2
Matrículas 1º ano EF	45	2
Matrículas 2º ano EF	39	2
Matrículas 3º ano EF	54	2
Matrículas 4º ano EF	49	2
Matrículas 5º ano EF	56	2
Matrículas 6º ano EF	83	2
Matrículas 7º ano EF	54	2
Matrículas 8º ano EF	54	2
Matrículas 9º ano EF	22	1
Total	492	19

Fonte: Elaboração própria a partir do Censo Escolar 2019, INEP.

A partir da tabela acima é possível perceber que a média de alunos por sala de aula em 2019 não passa de 30, com exceção do 6º ano, que fica acima de 40 alunos por turma, um ano escolar em que há alto índice de reprovação, como mostra a tabela abaixo.

Tabela 14 – Taxa de rendimento: percentual de alunos com aprovação, reprovação ou abandono em 2019

Anos	Reprovação	Abandono	Aprovação
1º ano EF	0,0%	0,0%	100,0%
2º ano EF	0,0%	0,00%	100,0%
3º ano EF	36,5%	3,9%	59,6%
4º ano EF	24,5%	0,0	75,5%
5º ano EF	16,0	4,0%	80,0%
6º ano EF	35,0%	6,2%	58,8%
7º ano EF	30,8%	7,7%	61,5%
8º ano EF	34,0%	8,0%	58,0%
9º ano EF	9,1%	4,5%	86,4%

Fonte: Elaboração própria a partir Censo Escolar 2019, Inep *apud* Qedu.

Podemos constatar, na Tabela 14, que as maiores taxas de reprovação e abandono estavam nos três primeiros anos do segundo segmento do ensino fundamental (6º, 7º e 8º). Isso pode indicar que o alto índice de reprovação, combinado com alto índice de distorção idade-ano, está causando um alto índice de abandono dos estudantes. Infelizmente uma realidade ainda muito presente nas escolas de Alvorada, principalmente em escolas localizadas em regiões da cidade em que a população continua desprovida de direitos básicos e apresenta altos índices de pobreza.

4 REFERENCIAL TEÓRICO CONCEITUAL: ASPECTOS SOBRE A GESTÃO FINANCEIRA ESCOLAR E GESTÃO DEMOCRÁTICA DA ESCOLA

O foco deste capítulo é apresentar os principais conceitos que estão relacionados à política de descentralização de recursos financeiros para as escolas. Os conceitos que serão apresentados são: descentralização dos recursos financeiros para a escola, gestão escolar (gestão democrática *versus* gerencialismo), controle institucional e societal e participação, a partir de contribuições de autores como: Farenzena e Araújo (2006); Freitas (2016); Gandin (2006); Garcia (2006); Medeiros e Luce (2006); Peroni e Adrião (2007); Silva (2009); Farenzena (2010); Lima, Padro e Shimamoto (2011).

Tais conceitos são imprescindíveis para que a análise da política seja realizada, uma vez que o principal objetivo desta pesquisa é analisar como ocorre a implementação da política de autonomia financeira das escolas públicas da RMEA e, no bojo desta análise, refletir sobre possibilidades e limites dessa política para o avanço da gestão democrática. Sendo assim, é fundamental que sejam explicitados os conceitos referidos.

A fim de pôr em diálogo os conceitos e o contexto local da RMEA, procuro trazer uma síntese dos relatos obtidas nas entrevistas referente às questões que tratavam da participação da comunidade escolar na gestão das duas escolas pesquisadas. Além do contexto escolar, abordarei alguns temas relacionados à gestão democrática no Sistema Municipal de Ensino de Alvorada, com a intenção de trazer elementos do contexto em que as escolas pesquisadas estão inseridas.

4.1 DESCENTRALIZAÇÃO DE RECURSOS FINANCEIROS ÀS ESCOLAS

Segundo Medeiros e Luce (2006, p. 19), a participação e descentralização estão presentes hoje em praticamente todos os discursos que se referem à educação, constituindo um novo senso comum.

A descentralização de recursos financeiros diretamente às escolas é uma política que vem sendo implementada desde a década de 1990, resultado da luta de movimentos que reivindicavam a democratização da gestão e maior autonomia da escola. Com a aprovação da LDBEN de 1996, foi estabelecida a progressiva

autonomia financeira, pedagógica e administrativa das escolas públicas da educação básica, conforme consta em seu artigo 15:

Art. 15. Os sistemas de ensino assegurarão às unidades escolares públicas de educação básica que os integram progressivos graus de autonomia pedagógica e administrativa e de **gestão financeira**, observadas as normas gerais de direito financeiro público (BRASIL, 1996, grifos meus).

Farenzena e Araújo em um estudo realizado sobre a descentralização de recursos financeiros às escolas argumentam que:

Há modelos e práticas bastante diferenciados de gestão democrática e de controle público e social dos recursos da área da educação em nosso país. Muitos deles objetivam desencadear processos de descentralização democrática, de autonomia financeira e de participação de segmentos sociais ou de comunidades no planejamento, na execução ou no acompanhamento da gestão financeira de redes de ensino e de instituições escolares. Ou seja, ao lado de intenções de maior agilidade e desconcentração na aplicação dos recursos financeiros, encontram-se orientações para o alargamento dos espaços democráticos, para o exercício da cidadania, para a responsabilidade coletiva (FARENZENA; ARAÚJO, 2006, p. 110).

Os mesmos autores ressaltam que, quando as escolas recebem repasses de recursos públicos, estes representam uma parte mínima dos custos da rede escolar, pois a maior fatia de gastos em educação corresponde ao pagamento de pessoal, custeado pelas mantenedoras, assim como o são os gastos com construção de escolas, grandes reformas e manutenção dos órgãos centrais da educação (FARENZENA; ARAÚJO, 2006, p. 112).

Neste contexto, Silva (2009, p. 19) argumenta que, no Brasil, os anos 1990 foram marcados pelo processo de reforma administrativa do Estado de orientação neoliberal, atribuindo novos significados ao processo de descentralização em relação ao período de redemocratização do país, quando era dominante a ideia de ampliação da democracia com distribuição de poder e fortalecimento das unidades subnacionais, especialmente os municípios. Segundo a autora, na guinada dos anos 1990 “as políticas de descentralização assumem caráter de desresponsabilização do Estado em relação à oferta de bens e serviços públicos, passando a exercer o papel de gestor dessas políticas e gerenciador de resultados”. Para Nogueira (2004, *apud* SILVA, 2009, p. 20), “[...] a descentralização vinculada ao ideário neoliberal promove uma espécie de ajuste do conceito de democracia”. Em relação à participação, o autor argumenta que ela assume um caráter mais de cooperação do que de cidadania, o

que sugere a intenção de despolitização. Nessa perspectiva a descentralização é vista como um processo de privatização e de omissão do Estado, característico da lógica neoliberal que propõe seu enxugamento.

Por outro lado, a descentralização pode ser vista, como movimento que vai de instâncias da administração central – no caso da política analisada, a SMED/Alvorada e o FNDE – que transferem recursos diretamente para as escolas, e estas têm a capacidade de decidir, junto com a comunidade escolar, o que fazer com os recursos de acordo as demandas ou necessidades de cada escola. A descentralização nessa perspectiva, pode ser vista como possibilidade de democratização, garantindo autonomia às bases, eficiência administrativa e mudanças nas relações de poder (BIANCHETTE, 1997 *apud* SILVA, 2013). Este entendimento reconhece a participação de toda a comunidade escolar nos processos decisórios, defende o fortalecimento das instituições escolares, a participação de diferentes atores no planejamento, na implementação e no acompanhamento das políticas públicas educacionais, sendo um mecanismo de fortalecimento das ações democráticas.

Ao conceber a descentralização na perspectiva democrática com incentivo a participação, Novaes e Fialho (2010) argumentam que alguns atributos são necessários aos atores envolvidos na implementação da política. A assunção de maior grau de poder para tomar decisões exige dos sujeitos envolvidos maior nível de preparo técnico, bem como de responsabilidade, liderança e criatividade para lidar com novas exigências e atuar no nível da decisão. A falta de conhecimento e preparo dos atores pode representar um obstáculo para o processo de descentralização, havendo, portanto, a necessidade de assegurar aos atores mecanismos de qualificação e aperfeiçoamento.

Sendo assim, a descentralização, em uma perspectiva democrática, exige a participação dos sujeitos na gestão da educação, enquanto, na perspectiva neoliberal, a descentralização pode assumir características dos processos gerenciais, em que ocorre a concentração das ações e decisões, geralmente no gestor da escola, conferindo-se, assim, um sentido não democrático ao processo e, conseqüentemente, perdendo-se a possibilidade de contribuir para o aperfeiçoamento da democracia e a promoção da cidadania.

4.2 GESTÃO DEMOCRÁTICA E GESTÃO DEMOCRÁTICA ESCOLAR

A Constituição Federal de 1988 consagrou a gestão democrática do ensino público como um princípio (Art. 206, VI), a ser regulamentado em lei. No bojo de seus delineamentos de maior descentralização político-administrativa, propiciou mudanças significativas na gestão educacional dos municípios, e dentre elas, a autonomia de criar seus próprios sistemas de ensino e formular suas políticas educacionais. Essa descentralização enseja a criação de conselhos representativos, de caráter fiscalizador, normativo e deliberativo, eleição de dirigentes, processos participativos na elaboração de políticas públicas, repasse de recursos para unidades de ensino, entre outros mecanismos.

A LDB de 1996 contempla estratégias de gestão democrática da educação e, nesta, de gestão democrática escolar. Além do Art. 15, já citado, preceitos dos artigos 14 e 12 desta Lei dizem respeito, diretamente, à gestão democrática das escolas públicas na educação básica:

Art. 14. Os sistemas de ensino definirão as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com as suas peculiaridades e conforme os seguintes princípios:

- I - participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola;
- II - participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes.

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

- I - elaborar e executar sua proposta pedagógica;
- II - administrar seu pessoal e seus recursos materiais e financeiros;
- [...]
- VI - articular-se com as famílias e a comunidade, criando processos de integração da sociedade com a escola;

O Art. 14 atribui aos sistemas de ensino a elaboração de normas sobre a gestão democrática. Estabelece, porém, duas estratégias de participação relacionadas à gestão democrática escolar – a dos profissionais na elaboração do projeto político-pedagógico e a da comunidade, por meio de conselhos ou instituições semelhantes a estes. Chama a atenção que há uma restrição de participação, aos profissionais, na elaboração dos PPP, uma lacuna que, em parte, pode ser preenchida por uma determinação da Lei nº 8.069/1990, o ECA (Estatuto da Criança e do Adolescente): segundo o seu art. 53, crianças e adolescentes têm o direito de organização e

participação em entidades estudantis (Inciso IV) e responsáveis por adolescentes e crianças perante a escola devem ter ciência da proposta pedagógica e participar da definição de propostas educacionais (parágrafo único).

O Art. 12 da LDB garante às escolas autonomia na elaboração de seus PPP, o que põe em xeque a prática de imposição de projetos pedagógicos por mantenedoras. A administração de recursos materiais e financeiros por parte dos estabelecimentos de ensino reforça sua responsabilidade administrativa e de gestão financeira. No inciso VI, a dimensão das relações da escola com famílias e comunidade é realçada, o que, no que toca à gestão financeira escolar, convoca as escolas a promoverem articulações para o envolvimento da comunidade escolar na gestão ou no acompanhamento da gestão dos recursos financeiros.

O Plano Nacional de Educação (PNE), aprovado pela Lei nº 13.005/2014, preconiza, em seu art. 9º, que “[...] os Estados, Distrito Federal e Municípios deverão aprovar leis específicas para os seus sistemas de ensino, disciplinando a gestão democrática da educação pública nos respectivos âmbitos de atuação” (BRASIL, 2014), fato que ainda não ocorreu no município de Alvorada. A Meta 19 do PNE especifica o tempo e como deverá ocorrer esse processo nos sistemas de ensino. Neste contexto, o município de Alvorada, no dia 24 de junho de 2015, aprovou seu Plano Municipal de Educação (PME) através da Lei municipal nº 2.897 (ALVORADA, 2015) após diversas reuniões e audiências públicas, envolvendo representantes de diversos segmentos da sociedade.

Após a aprovação do PME de Alvorada, e mesmo que a LDBEN já tenha previsto a criação dos sistemas de ensino desde 1996, foi somente em 2016 que o município instituiu o seu Sistema Municipal de Ensino, pela Lei nº 3.002 de 22 de junho de 2016 (ALVORADA, 2016), sendo o último dos municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA) a criar este dispositivo.

A meta 19, tanto no PNE quanto no PME de Alvorada, estabelece que os sistemas de ensino devem:

Assegurar condições, no prazo de dois anos, para a efetivação da gestão democrática da educação, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar, no âmbito das escolas públicas, prevendo recursos e apoio técnico da União.

Além da meta são definidas estratégias que visam à promoção da gestão democrática nas escolas e nos sistemas de ensino. Para monitorar o cumprimento da

meta 19 e suas estratégias, em âmbito nacional, o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), através do “Relatório do 3º ciclo de monitoramento das metas do (PNE) – 2020”, estabeleceu seis indicadores, como segue:

Indicador 19A: Percentual de escolas públicas que selecionam diretores por meio de processo seletivo qualificado e eleição com participação da comunidade escolar.

Indicador 19B: Percentual de existência de colegiados intraescolares (conselho escolar, associação de pais e mestres, grêmios estudantis) nas escolas públicas brasileiras.

Indicador 19C: Percentual de existência de colegiados extraescolares (Conselho Estadual de Educação, Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb, Conselhos de Alimentação Escolar e Fórum Permanente de Educação) nas unidades federativas.

Indicador 19D: Percentual de oferta de infraestrutura e capacitação aos membros dos Conselhos Estaduais de Educação, Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb e Conselhos de Alimentação Escolar pelas unidades federativas.

Indicador 19E: Percentual de existência de colegiados extraescolares (Conselho Municipal de Educação, Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb, Conselhos de Alimentação Escolar e Fórum Permanente de Educação) nos municípios.

Indicador 19F: Percentual de oferta de infraestrutura e capacitação aos membros de Conselho Municipal de Educação, Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb e Conselhos de Alimentação Escolar nos municípios (INEP, 2020).

Os resultados apresentados pelo Inep (2020) apontam que somente 6,58% das(os) diretoras(es) das escolas públicas do País eram selecionadas(os) por meio de processo seletivo qualificado e eleição com a participação da comunidade escolar.

No município de Alvorada, desde 1997 a escolha das direções das escolas era realizada através de processos eletivos com a participação de toda a comunidade escolar, porém, em 2019, o Executivo municipal, representado pelo Prefeito José Arno Appolo do Amaral, do MDB, entrou com uma ação de inconstitucionalidade pedindo a anulação dos efeitos de todas as leis que regulamentavam a eleição de diretores nas escolas públicas do Município. O pleito recebeu parecer procedente junto à Procuradoria-Geral do Estado do Rio Grande do Sul e, a partir disso, o Executivo passou a indicar as diretoras e diretores das unidades escolares, contrariando as metas e estratégias estabelecidas nos planos de educação. Dados recuos como este, é necessário estar atento a tendências controladoras e autoritárias que podem fazer

parte de estratégias de governo, como forma de impor posicionamentos de caráter clientelista⁷.

No que se refere aos colegiados presentes nas escolas públicas do País, segundo dados do Inep (2020), foram constatadas que 37,6% apresentam grêmios estudantis, conselhos escolares e associações de pais e mestres. Nas duas escolas pesquisadas o único colegiado presente era o Conselho Escolar. Sobre a participação dos estudantes e a não existência de Grêmios Estudantis nas escolas pesquisadas, trago como destaque os diálogos estabelecidos nas entrevistas realizadas com os(as) diretores(as) das escolas pesquisadas no quadro abaixo:

Quadro 3 – Diálogos estabelecidos nas entrevistas realizadas com os(as) diretores(as) das escolas pesquisadas sobre a participação dos estudantes e a existência ou possibilidade de organização do Grêmio Estudantil

Escola A
<p>D: Os alunos participam bastante no Conselho Escolar? L: Eles ficam ouvindo e quando estão com coragem falam alguma coisa né. D: Tu achas que se tivesse um Grêmio estudantil ou outra forma de organização dos alunos melhoraria isso ou não? L: Para nossa escola eu acredito que não, pela faixa etária dos alunos, porque de 10 a 15 anos são muito imaturos né. Não imaturos, são crianças, então cobrar não sei se a gente não traria uma cobrança maior da rotina escolar para eles, um compromisso grande de um Grêmio Estudantil, além de estudar de ter que passar de ano ainda mais essa função do Grêmio.</p>
Escola B
<p>D: A escola tem grêmio estudantil? L: Não. D: Nenhuma outra forma de organização dos estudantes? L: Não D: Não tem, tipo assim, grupo de pesquisa do pessoal do meio ambiente ou outros espaços que sejam organizados ou protagonizados pelos estudantes? L: Não, até porque o Grêmio Estudantil, se eu não me engano, a gente já andou dando uma olhada assim, tem que ser escolas que tem ensino médio né?... por causa da idade dos alunos D: Esse é o entendimento que a escola tem? L: Não, a gente andou dando uma pesquisada e escola com ensino fundamental não pode ter. Tem que ser escola de ensino médio em função da idade.</p>

Fonte: Entrevistas realizadas com diretores das escolas pesquisadas.

Nota: D – Documentador; L – Locutor.

⁷ Nas eleições para Prefeito Municipal de Alvorada, de 2020, a qual foi decidida por uma diferença de 290 votos a favor do atual Prefeito José Arno Appolo do Amaral, do MDB, as equipes diretivas da maioria das escolas municipais estiveram envolvidas apoiando a candidatura do atual prefeito e de vereadores da coligação do governo. Algumas equipes diretivas que durante o período das eleições não participaram como apoiadoras do governo atual, logo após as eleições foram substituídas por outras equipes ligadas a vereadores de partidos políticos da coligação ou que apoiavam o governo municipal.

A partir dos relatos das(os) diretoras(es) foi possível perceber que aspectos cognitivos, como a crença de que os estudantes são imaturos devido à idade e a ideia equivocada de que estudantes que estejam matriculados na educação infantil ou ensino fundamental não podem organizar ou participar de Grêmios estudantis, podem ser fatores limitantes à participação dos estudantes e podem explicar a inexistência deste colegiado nas escolas pesquisadas.

Em relação à existência dos Conselhos Municipais de Educação, Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb e Conselhos de Alimentação Escolar, o Inep (2020) aponta que 83,89% dos municípios apresentam estes colegiados, mas que apenas 63,39% possuem infraestrutura para seu funcionamento e oferecem capacitação para seus conselheiros. No município de Alvorada, há os três conselhos mencionados acima, mas, cabe destacar, o CACS-Fundeb ainda não possui infraestrutura adequada para seu funcionamento, utilizando as dependências da SMED para guardar a documentação e realizar reuniões. Segundo relatos de alguns conselheiros do CACS-Fundeb, pela falta de infraestrutura, a organização dos documentos e as funções de acompanhamento e controle social dos recursos ficam prejudicadas; chegou a ocorrer a perda do caderno de atas das reuniões.

A fim de contextualizar elementos relacionados à gestão democrática e à participação da sociedade civil nos colegiados do Sistema Municipal de Ensino de Alvorada, cabe aqui relatar fato ocorrido, em abril de 2020, com o colegiado do Conselho Municipal de Educação. Devido a mudança na Lei do Conselho Municipal de Educação articulada pelo Executivo e Legislativo municipais, todos os conselheiros e conselheiras foram destituídos de suas funções, mesmo estando com seus mandatos vigentes. A nova Lei instituiu um novo Conselho, estabelecendo novos segmentos, com predominância da representação de entidades privadas e reduzindo a representação dos profissionais da educação. Como os conselheiros tiveram seus mandatos destituídos, as fiscalizações e as normatizações que estavam em andamento nas comissões foram interrompidas e o Município ficou sem Conselho até o final de agosto de 2020, período marcado pela suspensão das aulas em formato presencial devido à pandemia de Covid-19. Um momento que necessitava de um trabalho intenso do Conselho, principalmente o de promover a participação de todos nos debates acerca das normatizações e orientações sobre as medidas a serem adotadas no período pandêmico.

Estes acontecimentos evidenciam as dificuldades enfrentadas por conselheiros e conselheiras no exercício de suas funções, principalmente em uma sociedade extremamente marcada pelo autoritarismo, patrimonialismo e clientelismo.

Além dos textos normativos citados, muitos outros trazem o princípio da gestão democrática, enfatizando a participação de gestores, coordenadores, professores, funcionários, alunos e pais ou responsáveis para contribuir nesse processo de gestão. No entanto, por mais que tenhamos conquistado dispositivos legais, verifica-se que ainda há necessidade de fortalecimento das instâncias colegiadas, dos mecanismos de participação da comunidade escolar, mas, principalmente, de mecanismos de formação continuada que garantam qualidade técnica para que os conselheiros possam saber como realizar suas funções com qualidade técnico-política para enfrentar as situações como as enfrentadas pela comunidade de Alvorada. Segundo Medeiros e Luce (2006, p. 23):

É preciso efetivar as conquistas democráticas e prosseguir com uma rigorosa e fundamental revisão da legislação complementar e ordinária – o reordenamento legal – e, concomitantemente, construir a estrutura organizacional que permita a realização dos objetivos e princípios da educação nacional, no que chamamos de reordenamento institucional.

Apresentei algumas normas que orientam a gestão democrática e do contexto em que esta gestão vem ocorrendo no Sistema Municipal de Ensino de Alvorada. Resulta evidente que ainda há a necessidade de muita luta para que o princípio da gestão democrática se efetive no cotidiano escolar e nos sistemas de ensino, na perspectiva da efetiva participação de todos os afetados no planejamento, implementação, acompanhamento e avaliação das políticas educacionais. Cabe aqui, todavia, trazer mais elementos ligados à gestão escolar.

4.3 GESTÃO DEMOCRÁTICA VERSUS GESTÃO GERENCIAL NO ÂMBITO ESCOLAR

A escola tem um papel muito importante no desenvolvimento de uma cultura democrática e para que o princípio da gestão democrática ocorra no cotidiano escolar é fundamental que se criem e fortaleçam as instâncias colegiadas, como Conselho Escolar, associações (pais e professores, pais e mestres, profissionais da educação e pais), Grêmios Estudantis e outros mecanismos de participação de toda a comunidade escolar, como as assembleias, conselhos de classe, reuniões de pais etc. Isto exige

da escola a criação de espaços organizados, dos diferentes segmentos da comunidade escolar e que a ação dos integrantes desses segmentos, em prol de práticas democratizantes e, mais do que isso, para que a participação ocorra dentro dos princípios defendidos pela gestão democrática, os envolvidos devem ter condições de se apropriar das informações para que possam tomar decisões.

A partir dessas considerações, cabe aqui fazer uma diferenciação e até mesmo um alerta, entre duas formas de gestão escolar que estão em disputa, a gestão democrática e a gestão gerencial. Conforme alertam Lima, Prado e Shimamoto (2011), embora tenham características diferentes essas formas de gestão são confundidas. Nas palavras dos autores:

O modelo de gestão escolar que tem sido implantado e implementado a partir de 1995 referenda ser um modelo diferente daquele em construção na década de 1980 do século XX. Naquele período a gestão intitulada 'democrática' tinha, nas categorias descentralização, participação e autonomia, condições básicas para uma gestão que de fato contribuisse com a transformação da sociedade, superando um regime autoritário com vias à construção de um processo democrático. As políticas deste período primavam também pela manutenção de um espaço público. Entretanto, a partir de 1995 o modelo de gestão implementado nas escolas contribui para a construção de espaço privado na educação pública brasileira (LIMA; PRADO; SHIMAMOTO, 2011, p. 11).

Para os autores, a gestão democrática é uma prática fundada em preceitos participativos e políticos que organiza a comunidade para buscar nos órgãos públicos a responsabilidade por sua manutenção, portanto, é um preceito político de organização e formação política na escola. Nesse sentido é fundamental a existência de mecanismos de participação da comunidade escolar que possibilitem a tomada de decisões coletivas, em que haja autonomia de decisão financeira, pedagógica e administrativa (LIMA; PRADO; SHIMAMOTO, 2011).

Por outro lado, os autores afirmam que a gestão gerencial também é uma prática política, porém contrária a prática democratizadora, pois sua marca principal é a de responsabilizar a comunidade pelo fracasso escolar, o que desobriga o Estado por sua manutenção; a participação caracteriza-se por legitimar o controle que o Estado passa a ter sobre a escola. Nesse sentido, a escola, na lógica do mercado, assume uma postura de concorrência e competitividade, buscando ser a melhor possível em relação a outras escolas; algumas escolas passam a ser referência para outras com "problemas de gerenciamento". As instâncias colegiadas, como os Conselhos Escolares, Grêmios Estudantis e Associações de Pais e Mestres, ficam

esvaziadas de seu conteúdo político e passam a exercer prática do voluntarismo. (LIMA; PRADO; SHIMAMOTO, 2011).

Segundo Peroni e Adrião (2007) no final dos anos 1970 e 1980, as lutas pela democratização da educação estavam inseridas no conjunto das lutas sociais pela redemocratização do País e implicavam na combinação de três fatores: ampliação das possibilidades de participação nos processos de tomada de decisão na gestão da educação e na gestão escolar; busca de autonomia para as unidades escolares; e descentralização de gestão e financiamento. Neste contexto, o debate político sobre a democratização e a ampliação da autonomia estava centrado na produção de mecanismos de participação na gestão da educação e na gestão escolar, como a criação de órgãos colegiados em que todos os segmentos envolvidos nos processos educativos estivessem representados e a partir dos quais o controle democrático sobre o Estado pudesse ser exercido. No âmbito da unidade escolar, sob a perspectiva da democratização, encontram-se as instâncias colegiadas, como o Conselho Escolar, formadas através de processos eletivos e se constituindo como órgãos gestores com poder de deliberação, ou seja, órgãos gestores efetivamente responsáveis pelas decisões mais relevantes para a escola, fazendo destes colegiados instrumentos de ampliação da participação e de exercício de autonomia.

As autoras esclarecem que, os conteúdos atribuídos aos termos “participação”, “autonomia” e “descentralização” naquele contexto de lutas pela redemocratização, diferem significativamente daqueles apresentados pelas políticas reformistas dos anos 1990 (PERONI; ADRIÃO, 2007). Segundo as autoras:

Os anos 90 caracterizam-se por uma alteração na correlação de forças entre setores progressistas e conservadores [...] produzindo uma ‘inflexão neoliberal’ no plano das políticas públicas, em geral, e nas políticas educacionais, em particular. A educação escolar brasileira passa por ampla reforma que habilmente incorpora pontos defendidos pelos setores progressistas da sociedade, como a descentralização e a autonomia, mas em um processo de recontextualização que caracterizaria medidas de natureza pontual (PERONI; ADRIÃO, 2007, p. 54).

No que diz respeito à administração de recursos financeiros, implementadas no contexto das reformas dos anos 1990, a autonomia da escola ocorre, principalmente, por meio de transferências de recursos, como no caso do PDDE. Além disso, em alguns sistemas de ensino, através da transferência de recursos pelas próprias mantenedoras, como é o caso de Alvorada, exigindo para tanto que as escolas

instituíam entidades de direito privado, as unidades executoras (UEX). Sobre as UEX, Peroni e Adrião comentam que:

[...] a administração de recursos financeiros por meio das UEX pode ser entendida como uma particularidade importante no processo de instauração de um novo padrão de gestão nas escolas, pois se trata de responsabilizar uma entidade paralela à estrutura estatal por decisões políticas significativas para o funcionamento da escola, uma vez que lida com a definição do uso de recursos disponíveis para a implementação de projetos, alterações nos espaços físicos, formação de pessoal e outras ações. Cabe lembrar, ainda, que as UEX podem captar recursos (PERONI; ADRIÃO, 2007, p. 54-55).

Sobre a gestão de recursos financeiros, neste caso o PDDE, nas escolas em que já Colegiados ou Conselhos Escolares tornaram-se UEX, Adrião e Peroni (2007, p. 181) afirmam o seguinte: “[em] muitos casos presenciou-se um relativo retrocesso nas práticas participativas, uma vez que, como vimos, a lógica do Programa, ao enfatizar os procedimentos técnico-operacionais, secundariza a dimensão política”. Para as autoras, o Programa reforça o tom pragmático das políticas educacionais dos anos 1990, uma vez que a “[...] ampliação da participação, historicamente assumida como possibilidade de a sociedade civil exercer o controle democrático sobre o Estado, é reduzida ao emprego das energias de usuários e profissionais na assunção de tarefas gerenciais” (PERONI; ADRIÃO, 2007, p. 181).

A visão das autoras marca um momento em que o PDDE foi instituído, em 1995, e que continha a exigência de criação das unidades executoras nas escolas, entidades de direito privado sem fins lucrativos. Há, contudo, outras visões que, a par da dimensão gerencial, buscam explorar possibilidades de democratização da gestão escolar “por dentro” do PDDE, como são os estudos de Viana (2015, 2020) e Mafassioli (2017).

Contribuindo para o entendimento da gestão gerencial, Freitas (2016, p. 116) argumenta que “[...] enquanto que o Estado é cada vez mais desresponsabilizado, ocorre de forma cada vez mais intensa a responsabilização dos profissionais da educação”; ademais, através do modelo da gestão gerencial, segundo o autor, “[...] os atores sociais que são os responsáveis pela realização das ações que continuam sendo definidas de forma centralizada”.

A partir do que foi apresentado, (LIMA; PRADO; SHIMAMOTO, 2011) afirmam que confundir as duas formas de gestão (gestão democrática e gestão gerencial):

[...] não contribui para a construção da organização da classe trabalhadora no exercício de repensar e superar o capitalismo. Ao contrário, longe de superar o equívoco em questão, abrem espaço para o crescimento silencioso da gestão gerencial falaciosamente travestida no discurso democrático (LIMA; PRADO; SHIMAMOTO, 2011, p. 12).

Outro mecanismo de fortalecimento da gestão democrática que está em disputa é a construção do projeto político-pedagógico, cuja construção coletiva pode ser instrumento de planejamento em que toda a comunidade escolar saberá qual o rumo a escola quer seguir. Conseqüentemente, os planejamentos referentes aos recursos financeiros que chegam até a escola pelas políticas de autonomia financeira, também poderiam ser decididos coletivamente.

Gandin (2006, p. 69) salienta que planejamento participativo na construção do PPP “é a ferramenta mais eficaz, dentro da lógica da gestão democrática, na construção de ideias coletivas em escolas”. Além disso o autor salienta a importância de notar a palavra “participativo” na concepção do planejamento participativo e explica que essa concepção rompe com a tradicional separação entre concepção e execução. Para Gandin (2006, p. 70):

Participação dentro da lógica do planejamento participativo está ligado à lógica da gestão democrática: é preciso envolver aqueles que vão implementar as decisões no processo de construção dos rumos da instituição. Assim, é preciso resistir a realizar uma participação cooptativa, em que a participação na definição de pequenos detalhes serve para legitimar decisões pré-prontas de alguns sobre o que realmente importa na vida da instituição.

Segundo o autor “[...] a renúncia a um projeto construído coletivamente [...] é algo que acaba por ter uma consequência imediata: a adequação aos rumos da sociedade competitiva e de mercado que vivemos”. O autor também argumenta que “a construção de um PPP é uma tarefa complexa, porém necessária, para aqueles que buscam uma educação voltada para a construção de uma sociedade mais justa e que respeite as diferenças” (GANDIN, 2006, p. 70-71).

Regina Leite Garcia (2006, p. 73) em um estudo intitulado “PPP – do resultado de um movimento da escola a uma imposição das secretarias de educação”, afirma que “[...] o que vinha sendo resultado do movimento de algumas escolas na busca da construção coletiva de uma escola de qualidade social passou a ser norma oriunda de fora e de cima”. A autora explica que, quando surgiu a ideia de construção coletiva dos PPP, ainda na época dos movimentos sociais pela redemocratização da sociedade brasileira, esta vinha carregada de um desejo orgânico das comunidades escolares, as

quais, indignadas com as injustiças vividas, planejavam o projeto de escola que queriam. A autora nos alerta que, como frequentemente ocorre, aquilo que era desejo de transformação social, que nascia e acontecia na escola e se abria para a comunidade, num fértil diálogo multicultural, em determinado momento é apropriado pelos que detêm o poder, esvaziando de seu conteúdo revolucionário, se transformando em norma sugerida/imposta pelos órgãos superiores do sistema educacional. Assim, o que foi conquista de um coletivo passa a ser vivido como “mais uma tarefa de casa” imposta à escola. Mais uma vez, na história brasileira, “[...] o poder se apropria de movimentos insurgentes, os esvazia de seus conteúdos emancipatórios e os devolve como normas a serem obedecidas” (GARCIA, 2006, p. 74).

Trago abaixo, alguns diálogos coletados nas entrevistas realizadas nas escolas pesquisadas que considero pertinente para compreendermos como ocorreu a participação da comunidade na construção dos PPP das duas escolas pesquisadas.

Quadro 4 – A participação da comunidade na construção dos PPP das escolas pesquisadas

Escola A
<p>D: Como foi desenvolvido o PPP da escola? Houve a participação da comunidade escolar, pais, funcionários, alunos e professores?</p> <p>L: Ele foi desenvolvido em várias reuniões pedagógicas as ideias foram captadas dos professores. A parte mais pedagógica do PPP foi feito diretamente com os professores e as consultas da comunidade a gente, na época, a gente abriu um formulário no Google Docs e depois disponibilizamos, explicamos do que se tratava né, e disponibilizamos um link no Facebook da escola, para que as pessoas aleatoriamente pudessem consultar e também mandamos bilhetes para as famílias fisicamente para os alunos entregarem para as famílias e colocamos no salão da escola três notebooks com acesso à internet para quem fosse trazer uma criança fazer alguma consulta na escola e para a secretaria, mas a gente tem um fluxo muito grande de pais, então muitos pais fizeram as suas participações através da internet ali, através do link do Google Docs. Fizemos uma planilha e eu acho que foi o que a gente foi mais assim feliz né, porque não geramos um volume desnecessário de material de papel e as pessoas conseguiram fazer, participar de forma anônima né, muitas vezes, podia ou não né, ou podia ser... podia participar bem sinceramente assim, sem receio né.</p> <p>D: Houve alguma reunião geral com o todo para construção ou então fechamento desse material ou vocês escolheram? Como é que foi essa parte assim? Depois que a comunidade participou e colocaram suas ideias?</p> <p>L: É muito complexo fazer um PPP, uma montagem dele, aquele monte de informação e tu construir um texto sobre isso né, e ver o que que é relevante ou não, porque é uma decisão quase monocrática tu ver o que que vai passar ali o que que tu vais expor para ser aprovado. E aí foi coletado essas informações, com os professores foi trabalhado nas reuniões pedagógicas e com a comunidade numa reunião, não me lembro agora data e a atividade que teve, uma atividade de sábado letivo foi feito a exposição do PPP, mas para comunidade o PPP é algo ainda muito complexo.</p> <p>D: Na sua opinião, a comunidade escolar (professores, funcionários, pais e alunos) conhece o conteúdo do PPP da escola?</p> <p>L: Quase ninguém. O PPP vira um documento como se fosse o Regimento Jurídico assim do município. Um documento que ele existe, ele formaliza o que a escola pretende, suas ações pedagógicas e</p>

administrativas, mas ele de pouquíssimo manuseio e conhecimento, porque é um documento longo, é um documento técnico.

D: Quando houve agora, essa construção em 2017, foi uma demanda que surgiu por necessidade da escola ou foi uma demanda que veio da secretaria educação ou de outro órgão específico, como o Conselho Municipal de Educação por exemplo?

L: A gente tinha essa falta de atualização do PPP e a secretaria de educação nos solicitou a atualização dele, ela solicitou que a gente fizesse atualização, então se uniu as duas coisas né, a solicitação da secretaria fez com que a gente tomasse conta dessa organização né, foi o pontapé inicial. Veio a demanda da SMED.

D: Qual a periodicidade das discussões sobre o eixo norteador (concepções, prioridades, objetivos) do projeto político-pedagógico da escola?

L: Não é discutido em uma reunião no cotidiano. Porque são tantas demandas dentro de uma reunião pedagógica, dentro do cotidiano da escola que a gente não consegue. Se a gente vai fazer uma fala do PPP as pessoas nem sabem, os professores principalmente já esqueceram né, não estão habituadas mais, aí tem que fazer toda uma retomada, então tu precisas de tempo para essas coisas e é o que a gente não tem né. E para a gente fazer uma reunião teria que dispensar alunos recuperar um outro dia, fazer uma coisa burocrática né, tu não ter aula e tem que fazer uma solicitação para SMED para fazer, para mexer no calendário escolar, então é bem complexo isso, e muitos acabam não dando a importância para o PPP como deveria ser né.

D: Você sabe se no PPP ou em outros projetos específicos de sua escola (se eles existem, favor citá-los), há explicitações/planejamento das necessidades de recursos financeiros para viabilizá-los?

L: Não. Recursos financeiros a gente não prevê nada do uso dos recursos financeiros dentro do PPP. Só fala mais de forma geral das estruturas dentro das funções, do que é a gestão democrática, das avaliações da escola, não é contemplado na parte da organização dos recursos financeiros dentro do PPP, não é colocado, no nosso não tem.

Escola B

D: A escola tem PPP?

L: Sim.

D: Quando foi elaborado?

L: Em 2018

D: Foi elaborado depois do regimento pronto?

L: Depois do regimento pronto, porque começou a ter mais a demanda da da::: da assessoria pedagógica em relação ao PPP que não estava concluído né... então a gente começou a se organizar e focar bastante no PPP

D: Como foi a organização do PPP? Foi uma demanda mais da SMED para cá?

L: isso

D: Não foi muito uma demanda da escola?

L: Não porque como a gente estava se baseando pelo próprio regimento, muitas demandas que estão no regimento foram parar também dentro do PPP, então a gente estava se guiando por ali o que foi um erro também né... porque a parte pedagógica mesmo... que vai dentro do PPP a gente não tinha, a gente se baseava pelo regimento... daí a gente começou a construir de novo o PPP né... e:::.... tivemos bastante dificuldade assim porque a gente não teve uma:::.... praticamente ninguém sabia nunca tinha tido essa experiência de montar um PPP né, então foi bem difícil assim pra gente... mesmo que a gente fizesse algumas pesquisas de campo... a gente saiu na comunidade pra ver quais eram as demandas né, mas a gente também teve bastante dificuldade... e por ter essas dificuldades que a gente conseguiu perceber da importância de ter saído o ciclo e ter ficado com a seriação na escola.

D: Então quem participou da confecção desse PPP foram mais os professores?

L: Sim

D: Professores e equipe pedagógica?

L: Isso.

D: Esse PPP por exemplo, já foi apresentado pra comunidade escolar?

L: Já.

D: Eles aprovaram tudo certo?

L: Eles aprovaram porque eu vejo a comunidade do Bairro aqui da Escola eles não têm tantos conhecimentos em relação a documentação da escola

D: Essa é uma pergunta que eu queria te fazer... tu acha que... vamos pegar todos os segmentos da comunidade escolar... professores funcionários, os pais de alunos... eles conhecem o conteúdo do regimento e do PPP?

L: Do regimento eu vou te dizer que sim... porque eu fui um que apresentei o regimento né... na época... mas do PPP eles têm bastante dificuldade

D: Mesmo os professores?

L: Não os professores eu já não digo... mas a comunidade em si, a comunidade no caso que eu digo que são os pais dos alunos eles têm mais dificuldade... eles sabem que existe, mas a finalidade do PPP por exemplo eles não sabem... a finalidade do regimento alguns sabem.

D: O PPP da escola inclui alguma proposta visando a redução das taxas de abandono escolar?

L: Sim. A gente sempre acrescenta alguns projetos né que a gente acha... especifico assim para as demandas... seja um projeto de horta que auxilia na interdisciplinaridade dos alunos né, com as disciplinas... seja no projeto de:::... LA no laboratório de aprendizagem... seja no no::: na sala de leitura também sempre tem está trabalhando visando a leitura com eles né, a gente tem um projeto de robótica na escola um projeto de cinema.

D: Os projetos estão contemplados no PPP?

L: sim

D: As famílias têm acesso a esses projetos? Como, por exemplo a sala de leitura?

L: Não, fica restrito a quem é aluno.

D: Você sabe se no PPP ou em outros projetos da escola há explicitação de planejamento da necessidade de recursos financeiros? Nós falamos que tem esses projetos né, e no PPP está explicitado destinação de alguns recursos financeiros?

L: Da parte financeira eu não vou saber. Não vou te dizer assim com certeza porque eu não lembro.

Fonte: Elaboração própria a partir das entrevistas realizadas nas escolas.

Nota: D – Documentador; L – Locutor.

Como foi possível perceber nos diálogos acima, nas duas escolas a elaboração dos PPP foi motivada por uma solicitação da SMED, sendo que as escolas, pouco, ou quase nada, envolveram suas comunidades nessa construção, a não ser em momentos de apresentação dos conteúdos do PPP que já estavam prontos. Como constatado, a comunidade escolar, por não participar da construção, não conhece seu conteúdo. Conforme alertou Regina Leite Garcia (2006), o PPP corre o risco de ficar esvaziado de conteúdo político e acabar como mais uma tarefa que a escola tem para entregar à mantenedora; este risco pode advir da situação em que o PPP não surge da indignação ou vontade da comunidade escolar em transformar sua realidade a fim de construir uma sociedade mais justa e igualitária com a garantia de uma educação de qualidade socialmente referenciada.

A partir do que foi apresentado neste item, podemos concluir que a democratização da gestão da educação e da escola é uma prática que precisa ser exercitada no cotidiano das instituições em geral e, particularmente, nas instituições

de ensino, visto que são o melhor lugar para se aprender a democracia. Precisamos de escolas democráticas e democratizantes! Uma prática educativa que envolva toda a comunidade escolar nesse aprendizado, pois a prática da gestão democrática é uma prática fundamental para a construção de uma sociedade mais justa. Para que esse ideal se concretize, se torna fundamental a criação e o fortalecimento de espaços, ou instâncias, de participação e de formação continuada para toda a comunidade, pois, como demonstrado neste item, há sempre uma disputa entre projetos de sociedade, e muitas vezes entramos em contradição ou agimos sem saber aonde queremos chegar. Se as situações vividas cotidianamente na escola não forem pensadas com criticidade, podemos cair na armadilha de estar pensando que estamos construindo práticas de gestão democrática e na realidade estamos reforçando práticas gerenciais, como foi alertado.

Os dados apresentados indicam que ainda há um longo caminho para que de fato se efetive, no cotidiano das escolas e dos sistemas de ensino, o princípio da gestão democrática. Nesse sentido, é fundamental que se fortaleçam as instâncias colegiadas como os Grêmios Estudantis, Conselhos Escolares, APM, Conselhos de controle social como os do Fundeb e alimentação escolar, fóruns permanentes de educação, além de outros mecanismos de participação das comunidades escolares; para que estas possam participar das decisões dos rumos da educação e da escola.

Dentre os instrumentos de participação da comunidade escolar está a gestão dos recursos financeiros transferidos diretamente para a escola e que envolve diversos processos: as etapas do planejamento, momento em que se decide o que a escola precisa adquirir, a pesquisa dos melhores preços, a consolidação das melhores ofertas; os mecanismos de prestação de contas para a mantenedora e a comunidade escolar; na prestação de contas para a comunidade escolar, a transparência enseja informar o que está sendo realizado com os recursos públicos, por exemplo, por meio de reuniões, de murais ou do uso de recursos de tecnologia da informação e comunicação. No próximo item abordo os conceitos de controle institucional e societal que estão relacionados com a política de autonomia financeira das escolas.

4.4 CONTROLE INSTITUCIONAL E CONTROLE SOCIETAL

Neste item procuro apresentar as instâncias de controle institucional e societal dos recursos públicos da educação. Segundo o parágrafo único, do artigo 70 da CF

de 1988, “Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária”. O preceito de prestação de contas de recursos públicos por qualquer agente também está estabelecido na legislação das demais esferas de governo. Neste sentido, na política de autonomia financeira das escolas da RMEA, os conselhos escolares, que são as Unidades Executoras (UEX), recebem recursos oriundos da União (PDDE e suas ações integradas) e recursos do município (Repasse Trimestral⁸); recebem e gerenciam recursos públicos e, portanto, devem prestar contas e são passíveis de controle. Por este motivo, na sequência são abordados conceitos e mecanismos de controle dos recursos públicos da educação.

Nalú Farenzena, em um estudo realizado em 2010, trata do quadro normativo do controle dos programas educacionais de transferência de recursos da União a estados e municípios (PNAE, PDDE e PNATE); mapeia as instâncias de controle institucional, indo das agências de controle interno e externo a conselhos de controle social (FARENZENA, 2010). Neste mesmo estudo a autora cita o conceito de controle societal, além do controle institucional, mas não se aprofunda no tema, visto que não era o objetivo daquele estudo; mesmo assim, explica que o controle societal é o controle exercido por parte da sociedade através de movimentos sociais, de associações civis e da mídia. Trago o conceito de controle societal, pois este tipo de controle, pode estar mais próximo da ideia do controle que é exercido pela comunidade escolar quando recebe recursos financeiros para serem geridos dentro da escola, possibilitando que o ambiente escolar seja o local de aprendizagem do controle dos recursos públicos e do fortalecimento dos princípios da *accountability* (prestação de contas, controle e responsabilização), essenciais para construção de uma sociedade democrática. Sendo assim, a política de autonomia financeira, de transferência de recursos públicos diretamente para a escola, pode ser uma prática de exercício do controle societal pela comunidade escolar.

O controle institucional é aquele exercido pelo Estado sobre suas atividades, fazendo parte deste tipo de controle as agências de controle interno e externo e inclui os conselhos de controle social ou de gestores, por integrarem o quadro organizacional do Estado (FARENZENA, 2010, p. 2). A autora argumenta que:

⁸ Os recursos do Repasse Trimestral são oriundos dos recursos do Fundeb.

O controle institucional é elemento indispensável para o uso eficiente e eficaz dos recursos públicos, pois viabiliza a *accountability* em ações públicas, previne ou elimina possibilidades de corrupção, medidas que podem fazer muita diferença na efetividade das políticas públicas e, conseqüentemente, na garantia dos direitos à educação (FAREZENNA, 2010, p. 3).

Em relação ao controle interno e externo no âmbito da União, o texto do artigo 70 da Constituição Federal de 1988 determina que:

A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder (BRASIL, 1988).

Não somente a União, mas também os estados e os municípios devem contar com sistemas internos de controle dos recursos financeiros. No âmbito da União, o controle interno cabe à Controladoria Geral da União (CGU) e a mesma tem atribuições de controle no que se refere aos recursos do PDDE, pois é uma transferência de recursos da União. Em Alvorada existe a Controladoria Geral do Município, com atribuições gerais de fiscalização e que, portanto, incluem o controle do uso dos recursos do repasse trimestral às escolas públicas municipais.

Já o controle externo deve ser exercido pelo Poder Legislativo de cada ente federado, com o auxílio dos Tribunais de Contas. Nesse sentido, o “Congresso Nacional, as assembleias legislativas e as câmaras de vereadores têm a atribuição de deliberação final sobre os balanços públicos” (FAREZENNA; ARAÚJO, 2006, p. 113). Em relação aos dois programas de transferência de recursos para as escolas da RMEA, assim se configuram as atribuições de controle externo: PDDE – Tribunal de Contas da União e Congresso Nacional; Repasse Trimestral – Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, Câmara Municipal de Alvorada.

Outras instâncias de controle institucional da gestão financeira da educação, são os conselhos de acompanhamento e controle social do Fundeb e do PNAE. Por serem integrados por representantes dos governos, de entidades da sociedade civil e da comunidade escolar, estas instâncias de controle social, são consideradas de controle institucional interno, mas que contam com o controle institucional externo para fiscalização da correta aplicação dos recursos (FAREZENNA; ARAÚJO, 2006, p. 114).

Em relação aos recursos financeiros que chegam diretamente nas escolas, o acompanhamento e fiscalização da aplicação correta destes recursos é de

responsabilidade dos órgãos de controle interno, de órgãos executivos e dos Tribunais de Contas. Por exemplo, em relação ao PDDE, envolvem-se, como órgãos de poderes executivos: o MEC, por meio do FNDE; as secretarias municipais e estaduais de educação, pois são responsáveis pelo recebimento, análise preliminar e envio das prestações de contas das UEx ao FNDE. Quanto ao Repasse Trimestral às escolas de Alvorada, os órgãos executivos com maior envolvimento são a Secretaria Municipal de Educação e a Secretaria Municipal da Administração, Fazenda e Planejamento e Orçamento

Aqui cabe destacar a importância do papel dos órgãos colegiados, como o Conselho Escolar, Associação de Pais e Mestres, Grêmios Estudantis e até mesmo toda a comunidade escolar, no acompanhamento ou controle dos gastos dos recursos que chegam à escola, visto que estes podem complementar as ações dos órgãos de controle institucional externo e interno. Esse controle, que é exercido pela comunidade escolar pode ser definido como de controle societal (FARENZENA, 2010).

Para que esse controle ocorra é fundamental que a prestação de contas à comunidade escolar seja efetivada, podendo ocorrer através de assembleias com a comunidade escolar, informativos via redes sociais⁹, murais, jornal da escola, agendas escolares, uso de ferramentas da tecnologia de informação e comunicação (e-mail, aplicativos etc.). O controle societal aproxima a gestão financeira da escola dos cidadãos, que são os beneficiários e os financiadores das políticas públicas, é um excelente exercício de controle dos recursos públicos, podendo ser integrado ao currículo da escola e passar a ser entendido, no ambiente escolar, como uma prática pedagógica e não administrativa. Essa prática pode ser uma excelente oportunidade de ensino e aprendizagem sobre os orçamentos públicos, sua gestão e práticas de prestação de contas, pois, através de situações concretas, pode-se aprender muito sobre o controle dos recursos públicos. Acredito que essa prática, se adotada pela escola, pode contribuir para a promoção de princípios democráticos, a qual, somada ao controle exercido pela comunidade escolar, é possibilidade de promoção da cidadania e combate à corrupção. Cabe destacar, contudo, que este controle complementa os controles institucionais interno, externo e social, todos indispensáveis.

⁹ Com a necessidade de isolamento social, devido a pandemia causada pelo Covid-19, ferramentas de Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC), como WhatsApp e Facebook tornaram-se uma das principais ferramentas de comunicação entre escola e comunidade escolar.

5 CONFIGURAÇÃO RECENTE DO FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO NO BRASIL

Antes de iniciar este capítulo sobre o financiamento da educação básica brasileira, gostaria de destacar alguns pontos que considero fundamentais no que diz respeito à necessidade de um financiamento que garanta o direito à educação pública, gratuita, democrática, laica e de qualidade socialmente referenciada para toda população brasileira.

A CF/88 e a LDBEN/96 estabelecem que a educação é um direito social e que é dever do Estado garantir acesso, permanência e padrão de qualidade de forma gratuita, com matrícula obrigatória na faixa etária dos 4 aos 17 anos, sendo que o Estado também tem o dever de garantir atendimento das demandas em educação na creche e no ensino fundamental e ensino médio para maiores de 18 anos.

Em relação às competências e prioridades dos entes federativos em matéria educacional, no que concerne a responsabilidade pelos níveis e etapas da educação escolar, o que repercute diretamente nas prioridades de gastos, o artigo 211 da CF estabelece que compete à União organizar o sistema federal de ensino, financiar as instituições públicas federais e exercer as funções redistributiva e supletiva, prestando assistência técnica e financeira aos demais entes federados; aos Estados cabe atuar, prioritariamente, no ensino fundamental e no ensino médio, e os municípios devem atuar, prioritariamente, no ensino fundamental e na educação infantil.

Sendo assim, para garantir o direito à educação, é importante destacar que temos o desafio em dar concretude às metas e estratégias que o Brasil pactuou para sua educação até 2024 no Plano Nacional de Educação (Lei 13.004/2014) e desde já afirmo: é preciso mais dinheiro e muita luta política!! Infelizmente, metas estruturantes do Plano, com prazo até 2018, não foram alcançadas e em 7 anos de vigência, apenas 5 das 20 metas foram parcialmente cumpridas sendo que outras 16 metas ainda estão distantes de serem cumpridas. Segundo análises realizadas pela Campanha Nacional Pelo Direito à Educação¹⁰:

¹⁰ A Campanha Nacional pelo Direito à Educação (Campanha) surgiu em 1999, tem por objetivo somar diferentes forças políticas, priorizando ações de mobilização, pressão política e comunicação social, em favor da defesa e promoção dos direitos educacionais e hoje é considerada a articulação mais ampla e plural no campo da educação no Brasil, constituindo-se como uma rede que articula centenas de grupos e entidades distribuídas por todo o país, incluindo comunidades escolares; movimentos sociais; sindicatos; organizações não-governamentais nacionais e internacionais; grupos universitários, estudantis, juvenis e comunitários; além de milhares de cidadãos que

O principal retrocesso, que impacta no cumprimento de todos os dispositivos do Plano, é quanto ao financiamento da educação, que sofre com a política de austeridade e os cortes frequentes e gravíssimos. [...] A Lei Orçamentária Anual de 2021 foi aprovada com 27% de corte na área, seguida de bloqueio de R\$ 2,7 bilhões por parte do governo federal, tendo sido a área que mais sofreu (CAMPANHA, 2021).

O objetivo deste capítulo é apresentar um panorama geral do financiamento da Educação Básica no Brasil e está organizado em dois itens: o primeiro, denominado “Antecedentes à CF de 1988”, que contém um sucinto histórico acerca do financiamento educacional anterior à Constituição de 1988, tendo como marco inicial a vinculação de recursos públicos para aplicação em educação, que ocorreu pela primeira vez na Constituição de 1934; e o segundo item, intitulado “Financiamento da Educação após Constituição Federal de 1988”, onde apresento as principais modificações ocorridas nos últimos 32 anos chegando até a aprovação do “Novo Fundeb” o Fundeb de caráter permanente aprovado pela EC nº 108/2020.

A construção desse capítulo contou com o desenvolvimento da revisão bibliográfica e da pesquisa documental. A revisão bibliográfica permitiu a adoção das contribuições de: Silva (2013) Batista (2018); Lutz (2021), Farenzena e Machado (2016), Mafassoli (2017); Pinto (2000); Farenzena (2020), Viana (2015, 2017 e 2020) e Trein (2020). Na pesquisa documental, foram utilizados os documentos produzidos no Brasil por intermédio das Constituições Federais de 1934, 1937, 1946, 1967 e 1988, das Leis de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Leis 4.024/1961 e 9.394/1996), das Emendas Constitucionais (EC) nº 24/1983, nº 14/1996, nº 53/2006, nº 59/2009, nº 108/2020 e das Leis nº 87/96, 11.494/2007, 11.738/2008, 12.858/2013, 13.005/2014 e 14.113/2020.

5.1 ANTECEDENTES À CONSTITUIÇÃO DE 1988

A Constituição Federal (CF) de 1988 garantiu, na área da educação, que a União deve aplicar não menos de 18% de sua receita resultante de impostos em manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE), cabendo aos estados, Distrito Federal e municípios a aplicação de 25% da mesma base. Porém, é importante destacar que nem sempre foi assim na história do financiamento da educação no

acreditam na construção de um país justo, democrático e sustentável por meio da oferta de uma educação pública de qualidade.

Brasil. A vinculação de recursos para educação foi extinta nos momentos de fechamento político e retomada nos processos de redemocratização. Nesse sentido, cabe destacar os diversos momentos em que a vinculação e a desvinculação de recursos estiveram na história do financiamento da educação brasileira.

Segundo Silva (2013) durante o primeiro governo Vargas (1930-1945), o movimento Escola Nova, encabeçado por Anísio Teixeira, Fernando de Azevedo, Lourenço Filho, Cecília Meireles, dentre outros intelectuais da época, defendeu uma política permanente de financiamento para a educação brasileira. A partir desse momento, o financiamento da educação passou a entrar na agenda das políticas públicas e a vinculação constitucional de recursos para a educação se instituiu. O artigo 156 da Constituição Federal de 1934 especificava que a União e os municípios obrigavam-se a despender nunca menos de 10% da renda resultante dos impostos com a educação e os estados e o Distrito Federal nunca menos de 20%.

Porém, com a Constituição da ditadura do Estado Novo, decretada em 1937, foi revogada a vinculação de impostos para a educação. A Constituição de 1937 incorporou ideias autoritárias e, em relação à Constituição de 1934, apresentou um tratamento restrito da educação, com estímulo ao ensino privado.

A Constituição de 1946 retomou a deliberação da Constituição de 1934, mantendo os índices ali apresentados para a União, estados e Distrito Federal e ampliando a participação dos municípios para “nunca menos de 20% da renda resultante dos impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino” (art. 169).

Em 1961, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, manteve a vinculação de 20% da renda dos impostos arrecadados dos estados, municípios e Distrito Federal e estabeleceu o percentual da União em 12%.

Cabe registrar aqui outra fonte de financiamento da educação: o salário-educação.

Em 1964 foi criada a contribuição social do salário-educação, por meio da Lei nº 4.440/1964, tendo como objetivo a suplementação das despesas públicas com a educação elementar (ensino primário); a contribuição deveria ser paga por empresas, tendo sido adotada como base de cálculo 2% do salário-mínimo local, por empregado, mensalmente. Em seguida, em 1965, a alíquota dessa contribuição social passou a ser calculada à base de 1,4% do salário de contribuição definido na legislação previdenciária e, mais tarde, em 1975, por meio do Decreto-Lei nº 1.422/1975 e do Decreto 76.923/1975, novas alterações foram implantadas no salário-educação,

passando sua alíquota a ser calculada à base de 2,5% sobre a folha de contribuição dos empregados das empresas e entidades vinculadas ao regime geral da previdência, arrecadada pela Secretaria da Receita Federal (MACHADO; FARENZENA, 2016, p. 180).

Em relação ao montante arrecadado do salário-educação, a Lei nº 10.832/2003 introduziu modificações significativas, de forma que, de um lado, restou um percentual alocado ao orçamento do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e, de outro lado, foi assegurada a cota municipal, pois antes existiam as cotas estaduais e sua repartição com os municípios dependia de leis estaduais. Com a Emenda à Constituição nº 53/2006, o salário-educação foi definido como fonte adicional de financiamento da educação básica (e não mais somente do ensino fundamental) e o reconhecimento de cotas municipais e estaduais ficou gravada no texto constitucional.

A repartição atual, segundo o FNDE, se dá da seguinte forma:

- a) 10% da arrecadação líquida fica com o próprio FNDE, que a aplica no financiamento de projetos, programas e ações da educação básica;
- b) 90% da arrecadação líquida é desdobrada e automaticamente disponibilizada aos respectivos destinatários, sob a forma de quotas, sendo:
 - quota federal – correspondente a 1/3 dos recursos gerados em todas as Unidades Federadas, que é mantida no FNDE, que a aplica no financiamento de programas e projetos voltados para a educação básica, de forma a propiciar a redução dos desníveis socioeducacionais entre os municípios e os estados brasileiros;
 - quota estadual e municipal – correspondente a 2/3 dos recursos gerados, por Unidade Federada (Estado), a qual é creditada, mensal e automaticamente, em contas bancárias específicas das secretarias de educação dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, na proporção do número de matrículas, para o financiamento de programas, projetos e ações voltados para a educação básica (art. 212, § 6º da CF).

Dadas as regras de repartição, a proporção de recursos do FNDE fica em torno de 40% e aquela repartida com estados e municípios fica mais ou menos 60% da arrecadação (MACHADO; FARENZENA, 2016).

A Constituição de 1967, promulgada pelo regime ditatorial militar-civil, novamente exclui a vinculação orçamentária e não faz nenhuma menção ao percentual destinado à educação. Segundo Saviani (2008, p. 10 *apud* SILVA, 2013, p. 37) “o orçamento da União para a educação caiu de 9,65% em 1965, para 4,3% em 1975”. Em 1969, com a Emenda Constitucional nº 1 (Art. 15), a vinculação foi

reestabelecida, mas apenas para os municípios, ficando definida a vinculação obrigatória de 20% da receita tributária municipal, a ser aplicada no ensino primário.

A reabertura democrática na década de 1980 possibilitou a retomada do financiamento da educação por meio de impostos vinculados. A Emenda Constitucional nº 24, de 1º de dezembro de 1983 (chamada de Emenda Calmon), estabeleceu a obrigatoriedade de aplicação anual, pela União, de nunca menos de 13%, e pelos estados, Distrito Federal e municípios de, no mínimo, 25% da renda resultante dos impostos na MDE, no entanto, o cumprimento dessa obrigatoriedade não se efetivou de imediato. Segundo Martins (2002 *apud* SILVA, 2013, p. 39), “[...] a Emenda Calmon não logrou ser cumprida no governo Figueiredo, o que chegou, inclusive, a gerar um pedido de *impeachment*”. A Secretaria do Planejamento exigiu sua regulamentação, que aconteceu pela Lei nº 7.348, de 24 de julho de 1985, legitimando que a Emenda Calmon, apesar de aprovada em 1983, só foi aplicada em 1986 a partir de orçamento votado em 1985.

A tabela a seguir apresenta uma síntese das vinculações de recursos à educação nas Constituições Federais – 1934 a 1988.

Tabela 15 – Vinculações de recursos da receita de impostos à educação nas Constituições Federais – 1934 a 1988

CONSTITUIÇÕES FEDERAIS E LEIS DE DIRETRIZES E BASES	ENTES FEDERADOS / VINCULAÇÕES %		
	UNIÃO	DF e ESTADOS	MUNICÍPIOS
CF 1934 (Art. 139)	10	20	10
CF 1937	Revogou a vinculação		
CF 1946 (Art. 169)	10	20	20
LDB 4.024/61 (Art. 92)	12	20	20
CF 1967	Revogou a vinculação		
EC nº 1/69	-	-	20 (receita tributária)
Lei nº 5.692/71	-	-	Aplicar no 1º grau pelo menos 20% das transferências recebidas do Fundo de Participação.
EC nº 24/83 (aplicada em 1986)	13	25	25
CF 1988 (Art. 12)	18	25	25

Fonte: Menezes (2005 *apud* MAFASSIOLI, 2017, p. 94).

Neste breve histórico sobre a vinculação de recursos para o financiamento da educação brasileira, considerando o período em que iniciou a vinculação de recursos até o período de redemocratização do país, na década de 1980, foi possível perceber que governos autoritários revogam as leis que vinculam recursos, incentivando, deste modo, a oferta de ensino privado, como também, restringindo as possibilidades de expansão e melhoria de condições de qualidade na educação pública. No próximo item irei abordar mudanças importantes ocorridas após a promulgação da CF de 1988 referente ao financiamento da Educação Básica brasileira.

5.2 FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO A PARTIR DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

Em 05 de outubro de 1988 foi promulgada a Constituição que está vigente até a atualidade, embora tenha sofrido mudanças (até julho de 2021, foram promulgadas 110 emendas à Constituição). A CF de 1988, foi denominada como Constituição Cidadã, já que assegurou muitos dos direitos sociais historicamente demandados pela população brasileira, que até então estavam cassados pela ditadura militar. No que concerne à educação, o texto constitucional a definiu como direito social (Art. 6º), definiu objetivos, princípios e deveres do Estado, respectivamente, nos art. 205, 206 e 208 e o seu financiamento é tratado, diretamente, nos artigos 212, 213 e no Artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT). O Artigo 212 estabelece os percentuais que incidem sobre a receita resultante de impostos, ou seja, a receita disponível após as transferências intergovernamentais de impostos. Segue o texto do Art. 212 da CF/88, na sua redação original:

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

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

§ 2º Para efeito do cumprimento do disposto no “caput” deste artigo, serão considerados os sistemas de ensino federal, estadual e municipal e os recursos aplicados na forma do art. 213.

§ 3º A distribuição dos recursos públicos assegurará prioridade ao atendimento das necessidades do ensino obrigatório, nos termos do plano nacional de educação.

§ 4º Os programas suplementares de alimentação e assistência à saúde previstos no art. 208, VII, serão financiados com recursos provenientes de contribuições sociais e outros recursos orçamentários.

§ 5º O ensino fundamental público terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, recolhida, na forma da lei, pelas empresas, que dela poderão deduzir a aplicação realizada no ensino fundamental de seus empregados e dependentes (BRASIL, 1988).

Como é possível perceber, além da vinculação das receitas de impostos, o Art. 212 trata da oferta e do financiamento de programas suplementares de alimentação e assistência à saúde e estabeleceu o salário-educação como fonte adicional de financiamento da educação. É importante repetir que, desde sua promulgação a CF de 1988 passou por uma série de modificações relativas à educação, as quais serão tratadas mais detalhadamente ao longo do texto.

A CF/88 também estabelece a receita de impostos de cada ente federado nos artigos 153, 155 e 156. Sobre esta estruturação, Jorge Abrahão de Castro (2005, p. 854 *apud* MAFASSIOLI, 2017, p. 95) esclarece:

A estrutura de financiamento da educação é fortemente baseada em impostos, que são recursos gerais tomados à sociedade. Isso significa que parcela expressiva dos recursos, principalmente de estados, Distrito Federal e municípios, é proveniente da arrecadação tributária, sobretudo em razão da vinculação de impostos. Essa forma de financiamento para a educação – reserva de determinado percentual do valor arrecadado mediante impostos – tem sido uma das medidas políticas mais importantes para garantir a disponibilidade de recursos para o cumprimento do vasto rol de responsabilidades do Poder Público nessa área.

O quadro a seguir apresenta os impostos arrecadados pela União, Estados e Municípios:

Quadro 5 – Impostos previstos na CF de 1988, por nível de governo que os arrecada

NÍVEL DE GOVERNO	IMPOSTOS ARRECADADOS
União (Art. 153 da CF/88)	I - importação de produtos estrangeiros (II); II - exportação, para o exterior, de produtos nacionais ou nacionalizados (IE); III - renda e proventos de qualquer natureza (IR); IV - produtos industrializados (IPI); V - operações de crédito, câmbio e seguro, ou relativas a títulos ou valores mobiliários (IOF); VI - propriedade territorial rural (ITR); VII - grandes fortunas, nos termos de lei complementar (IGF).
Estados e DF (Art. 155 da CF/88)	I - transmissão causa mortis e doação, de quaisquer bens ou direitos (ITCD); II - operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, ainda que as operações e as prestações se iniciem no exterior (ICMS); III - propriedade de veículos automotores (IPVA).
Municípios (Art. 156 da CF/88)	I - propriedade predial e territorial urbana (IPTU); II - transmissão “inter vivos”, a qualquer título, por ato oneroso, de bens imóveis, por natureza ou acessão física, e de direitos reais sobre imóveis, exceto os de garantia, bem como cessão de direitos a sua aquisição (ITBI); III - serviços de qualquer natureza, não compreendidos no art. 155, II, definidos em lei complementar (ISS).

Fonte: Adaptado pelo autor a partir de Mafassioli (2017, p. 96).

Sendo assim, a principal fonte de financiamento da educação brasileira ocorre através das regras de vinculação de parte das receitas de impostos e o sistema de transferências automáticas de impostos entre os entes federados, da receita efetivamente disponível em cada ente devendo ser alocado em MDE 18% (União), 25% (Estados e Municípios). Cabe salientar, que o imposto sobre grandes fortunas (IGF), apesar de estar previsto na CF/88, nunca foi regulamentado.

Já o Artigo 213 da CF/88 prevê a possibilidade de transferências de recursos públicos para as escolas privadas, como segue:

Art. 213. Os recursos públicos serão destinados às escolas públicas, podendo ser dirigidos a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas, definidas em lei, que:

I - comprovem finalidade não lucrativa e apliquem seus excedentes financeiros em educação;

II - assegurem a destinação de seu patrimônio a outra escola comunitária, filantrópica ou confessional, ou ao poder público, no caso de encerramento de suas atividades.

§ 1º Os recursos de que trata este artigo poderão ser destinados a bolsas de estudo para o ensino fundamental e médio, na forma da lei, para os que

demonstrarem insuficiência de recursos, quando houver falta de vagas e cursos regulares da rede pública na localidade da residência do educando, ficando o poder público obrigado a investir prioritariamente na expansão de sua rede na localidade.

§ 2º As atividades universitárias de pesquisa e extensão poderão receber apoio financeiro do poder público.

Sendo assim, a CF/88 estabelece que não só as instituições públicas, mas também as privadas poderão receber recursos públicos da educação, porém, há critérios para tal estabelecidos no texto constitucional.

Assim como previsto na CF de 1988, a LDBEN também estabelece que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão organizar em regime de colaboração os seus respectivos sistemas de ensino, cabendo à União a prestação de assistência técnica e financeira, exercendo sua função redistributiva e supletiva, funções que tem por finalidade a correção das desigualdades de acesso e a garantia de um padrão mínimo de qualidade do ensino no país. Em relação ao financiamento da educação, a LDBEN estabelece que os entes federados deverão aplicar os mesmos percentuais mínimos de impostos em educação estabelecidos na CF, facultando aos Estados e Municípios estabelecer percentuais maiores em suas Constituições e Leis Orgânicas, e indica outras fontes de recursos públicos destinados à educação, conforme artigos 68 e 69:

Art. 68. Serão recursos públicos destinados à educação os originários de:
I - receita de impostos próprios da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;
II - receita de transferências constitucionais e outras transferências;
III - receita do salário-educação e de outras contribuições sociais;
IV - receita de incentivos fiscais;
V - outros recursos previstos em lei.

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

Dado o foco deste trabalho, elaborei o quadro a seguir, com os impostos e as transferências intergovernamentais automáticas de recursos que tem origem na cobrança de impostos, que resume os itens da receita municipal de impostos, sobre a qual incide o percentual mínimo de 25% de aplicação em MDE.

Quadro 6 – Itens da Receita Resultante de Impostos Municipal – 2021

Impostos Próprios	Transferências da União	Transferências do Estado
IPTU, ITBI, ISS ITR se houve opção pela cobrança e fiscalização direta	IRRF, FPM Cota parte do IOF-Ouro Cota Parte do ITR, caso não tenha optado por cobrar e fiscalizar	Cota parte do ICMS Cota Parte do IPVA Cota parte do IPI Exportação Compensação desoneração perdas na arrecadação do ICMS nas exportações (Lei Complementar 176/2020)

Fonte: Adaptado pelo autor de Tanno (2017).

Considerando a importância da vinculação de recursos para a educação, a questão que se coloca é, se os ao invés de termos recursos mínimos, que muitas vezes não são gastos, como é o caso do município de Alvorada, a discussão fosse o quanto de recursos é necessário para garantir uma educação de qualidade socialmente referenciada. Oliveira (2007 *apud* Viana, 2015) discute que nos países em que não existe esta vinculação, o debate sobre recursos concentra-se nos requisitos para sua garantia, enquanto, no Brasil, ele concentra-se no que é possível fazer com os recursos que estão disponíveis. Os recursos não sendo vinculados, a decisão sobre quanto se aplicaria em educação ocorreria a cada elaboração de proposta orçamentária, porém, seria uma solução temerária, visto a não priorização da educação brasileira, ou seja, quando estes recursos foram desvinculados, houve uma diminuição dos gastos. Uma resposta a essa questão é a conquista do Custo Aluno Qualidade (CAQ) e Custo Aluno Qualidade inicial (CAQi) no PNE e depois sua aprovação no Fundeb de caráter permanente que será discutido posteriormente. A questão norteadora da presente reflexão quanto ao CAQ é: qual o investimento necessário por criança (no caso das creches) ou por estudante (no caso das escolas) para que o Brasil cumpra a legislação educacional e garanta condições de qualidade para a ampliação do número de vagas e para a melhoria da qualidade da educação? Com isso, inverte-se a lógica do financiamento da educação, pois o ponto de partida não seria mais o quanto se tem e sim o quanto é necessário para financiar uma educação de qualidade.

A LDBEN traz um detalhamento do financiamento da educação no Título VII, “Dos Recursos Financeiros”, sobre a fonte de recursos (no Artigo 68), sobre a vinculação de recursos (do Artigo 69 ao 73), sobre padrão de qualidade (nos Artigos 74, 75 e 76) e sobre transferências de recursos públicos para escolas privadas (no Artigo 77). No artigo 70 da LDBEN está previsto o que é considerado despesa em

Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) e no artigo 71 está previsto o que que não é considerado despesas em MDE, como podemos ver no quadro seguinte.

Quadro 7 – Definição dos itens de Gastos na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE)

Constituem gastos na MDE	Não constituem gastos na MDE
I - remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação; II - aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino; III – uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino; IV - levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino; V - realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino; VI - concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas; VII - amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos incisos deste artigo; VIII - aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar.	I - pesquisa, quando não vinculada às instituições de ensino, ou, quando efetivada fora dos sistemas de ensino, que não vise, precipuamente, ao aprimoramento de sua qualidade ou à sua expansão; II - subvenção a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial, desportivo ou cultural; III - formação de quadros especiais para a administração pública, sejam militares ou civis, inclusive diplomáticos; IV - programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social; V - obras de infraestrutura, ainda que realizadas para beneficiar direta ou indiretamente a rede escolar; VI - pessoal docente e demais trabalhadores da educação, quando em desvio de função ou em atividade alheia à manutenção e desenvolvimento do ensino.

Fonte: Artigos 70 e 71 da Lei 9.394/1996 (LDBEN), elaboração própria.

O debate sobre esta questão é em relação às diversas interpretações sobre o que pode ou não ser considerado como MDE, destacando-se atualmente as verbas que são destinadas ao pagamento dos trabalhadores da educação aposentados (inativos), aos hospitais universitários e aos funcionários em desvio de função.

Outra discussão importante é sobre a não aplicação da verba legalmente vinculada pelas diferentes esferas do governo (federal, estadual e municipal), a sua impunidade e o papel desempenhado pelos órgãos fiscalizadores dessa aplicação. Isso será discutido no caso do município de Alvorada no capítulo sobre o “financiamento da educação no município de Alvorada”, pois foi apontado pelo TCE/RS que o município não cumpriu a aplicação mínima de 25% da receita resultante de impostos nos anos de 2008, 2010, 2016, 2017, 2018 e 2019.

Outro problema estrutural do financiamento da educação, é a extrema desigualdade de recursos disponíveis nas três esferas de governo e mesmo entre prefeituras de um mesmo estado, que foi atenuada pelo Fundo de Manutenção e

Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) e pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), como veremos no próximo item.

5.2.1 A Política de Fundos: o FUNDEF e o FUNDEB

Como visto, a Constituição Federal vigente determinou a vinculação de um mínimo de 25% das receitas resultantes de impostos dos estados e municípios – incluídos os recursos recebidos por transferências entre governos – e de 18% dos impostos federais a MDE, sendo essa a principal fonte de financiamento, seguida do salário-educação. A legislação nacional determina a educação infantil como prioridade dos municípios, o ensino médio como prioridade dos estados e o ensino fundamental como etapa a ser priorizada por ambos, municípios e estados (CF/88 e LDBEN). Importante destacar que as etapas são prioridades e somente poderão ser extrapoladas, pelos municípios, se for totalmente atendida a demanda de educação infantil e ensino fundamental em seus territórios e com a aplicação de recursos adicionais aos 25% da receita resultante de impostos vinculada à MDE (LDB, art. 11, V). A União tem a responsabilidade de organizar e manter a rede pública federal e de prestar assistência financeira e técnica aos governos subnacionais, a fim de equalizar oportunidades e garantir padrão mínimo de qualidade do ensino, conforme já comentado.

Desde 1997 o Brasil conta com fundos contábeis no financiamento da educação básica: o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef, de 1997 a 2006), instituído pela Emenda Constitucional nº 14, de setembro de 1996, dando nova redação ao Art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), e regulamentado pela Lei 9.424, de 24 de dezembro do mesmo ano; e o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), instituído pela Emenda à Constituição (EC) nº 53/2006, também modificando o Art. 60 (ADCT), para vigorar de 2007 a 2020 em substituição ao Fundef.

O objetivo desse item é realizar uma sucinta apresentação do Fundef e do Fundeb, indicando algumas semelhanças e diferenças entre políticas que alteraram significativamente o financiamento da educação nacional, através da redistribuição

dos recursos entre os estados e seus respectivos municípios, de acordo com o número de alunos matriculados em escolas de cada ente federativo (MAFASSIOLI, 2017).

O Fundef e o Fundeb, fundos de natureza contábil e de caráter redistributivo, funcionaram no âmbito de cada unidade da federação como mecanismo redistributivo de recursos entre governo estadual e municípios, com movimentação automática e periódica; os objetivos dos fundos foram os de manter e desenvolver o ensino fundamental, no caso do Fundef, e a educação básica, no caso do Fundeb, além da valorização do magistério. Os recursos dos Fundos deviam ser utilizados em ações consideradas de MDE, em que pelo menos 60% dos recursos anuais totais recebidos por cada ente deveriam ser destinados para a remuneração dos profissionais do magistério em efetivo exercício; já os 40% restantes, além de poderem ser utilizados na remuneração dos profissionais do magistério, podiam ser utilizados em outras despesas de MDE.

Para o acompanhamento, controle social e comprovação da aplicação dos recursos, as Leis do Fundef e Fundeb previam que cada um dos entes federados devia compor um Conselho de Acompanhamento e Controle Social, obedecendo a critérios de composição definidos por lei específica.

O quadro abaixo mostra a composição da receita de impostos de cada fundo.

Quadro 8 – Fontes de receitas de impostos do Fundef e Fundeb

Fundef	Fundeb
<p>15% de contribuição de Estados, DF e Municípios: Fundo de Participação dos estados - FPE Fundo de Participação dos Municípios - FPM Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços - ICMS Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações - IPlexp Desoneração de Exportações [LC 87/96]</p>	<p>Contribuição de Estados, DF e Municípios de: • 16,66% no 1º ano; • 18, 33% e • 20% a partir do 3º ano, sobre: Fundo de Participação dos Estados - FPE Fundo de Participação dos Municípios - FPM Imposto sobre circulação de Mercadorias e Serviços - ICMS Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações - IPlexp Desoneração de Exportações [LC 87/96]</p> <p>Contribuição de Estados, DF e Municípios de: 6,66 no 1º ano; 13,33% no 2º ano; 20%, a partir do 3º ano, sobre: Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doações – ITCMD Imposto sobre Propriedade Veículos Automotores – IPVA Cota Parte de 50% do Imposto Territ. Rural devida aos Municípios – ITR</p>

Fonte: Elaboração própria.

É possível perceber que o Fundeb, em relação ao Fundef, ao invés de 15%, subvinculou 20% de diversos itens de receita resultante de impostos, além de incluir outros itens na sua “cesta”. Ficaram de fora: o Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF) dos servidores públicos, o Imposto sobre Transferência de Bens Imóveis (ITBI), o Imposto Sobre Serviços (ISS), o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) e o Imposto Territorial Rural (ITR) quando instituído e arrecadado pelo próprio município, os quais, contudo, devem somar-se para a destinação dos 25% para a MDE.

Então, fazem parte do Fundeb: 20% da receita dos impostos que compunha o Fundef, acrescido de 20% também da receita do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), do Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação de Quaisquer Bens ou Direitos (ITCMD) e do Imposto Territorial Rural (ITR). É importante lembrar que, para o financiamento da educação, continua existindo a destinação, sem redistribuição, de 5% dos impostos que fazem parte da “cesta do Fundeb” à MDE.

Dos itens de receita resultante de impostos do Fundeb, segundo Farenzena (2020, p. 9) “[...] o ICMS tem a maior proporção (59,2% em 2018), seguido pelos fundos de participação, FPE e FPM (24% em 2018), segundo dados da Secretaria do Tesouro Nacional (STN, 2018)”.

A distribuição dos recursos do Fundeb entre cada estado e seus municípios é feita por meio de coeficientes calculados com base no número de matrículas informadas pelos entes federados no Censo Escolar da Educação Básica do ano anterior realizado pelo INEP e os fatores de ponderação para o cálculo do valor/aluno/ano, levando-se em conta as etapas, modalidades e localização das matrículas e situações de oferta conforme tabela abaixo para o ano de 2020.

Tabela 16 – Fatores de ponderação do Fundeb 2020

Etapa/modalidade/localização/situações de ofertas	Fatores de ponderação
I - Creche em tempo integral:	
a) pública	1,3
b) conveniada	1,1
II - Creche em tempo parcial:	
a) pública	1,2
b) conveniada	0,8
III - pré-escola em tempo integral	1,3
IV - pré-escola em tempo parcial	1,1
V - anos iniciais do ensino fundamental urbano	1
VI - anos iniciais do ensino fundamental no campo	1,15
VII - anos finais do ensino fundamental urbano	1,1
VIII - anos finais do ensino fundamental no campo	1,2
IX - ensino fundamental em tempo integral	1,3
X - ensino médio urbano	1,25
XI - ensino médio no campo	1,3
XII - ensino médio em tempo integral	1,3
XIII - ensino médio integrado à educação profissional	1,3
XIV - educação especial	1,2
XV - educação indígena e quilombola	1,2
XVI - educação de jovens e adultos com avaliação no processo	0,8
XVII - educação de jovens e adultos integrada à educação profissional de nível médio, com avaliação no processo	1,2

Fonte: MEC (BRASIL, 2019), elaboração própria.

Farenzena e Machado (2016) apontam que as experiências e acúmulos produzidos na implementação do Fundeb contribuíram para o avanço na política de fundos, pois melhorou a estrutura do financiamento com a inclusão das etapas e modalidades da Educação Básica e fixação de um leque maior de ponderações das matrículas, numa tentativa de considerar os diferentes custos existentes entre etapas, modalidades e situações de ofertas.

Sendo assim, no caso do Fundeb são 26 fundos estaduais e o do Distrito Federal e, em cada um desses fundos, ocorre a contribuição contínua, ao longo do ano fiscal, do governo estadual e das prefeituras, dos 20% dos recursos da receita resultante de impostos vinculada à MDE que formam a “cesta do Fundeb”. A proporção de recursos a ser destinada a cada ente federado é dada por um

coeficiente, sendo este o resultado da divisão das matrículas de cada rede pelo total de matrículas, multiplicado pelas ponderações das matrículas como citado na Tabela 16 (por etapas, modalidades e certas situações de oferta – urbano ou rural, tempo parcial ou integral, entre outras). O cômputo de matrículas de cada ente respeita as prioridades de atendimento de cada ente federado, para os estados são consideradas as matrículas dos ensinos fundamental e médio e, para os municípios, as da educação infantil e do ensino fundamental. Contam as matrículas das redes públicas e de instituições conveniadas com os poderes públicos – as de creche e pré-escola para os municípios e as de educação especial e formação por alternância para os estados e os municípios. No que diz respeito ao cômputo de matrículas de pré-escola de instituições conveniadas com prefeituras, a Lei 11.494/2007 previu, inicialmente, que seria admitida por quatro anos (até 2010), prazo prolongado, na sequência, até 2016 e, por fim, até a universalização da pré-escola, conforme previsto no PNE 2014-2024. (FARENZENA, 2020).

Para exemplificar o efeito redistributivo dos recursos do Fundeb dentro de cada Estado, na tabela abaixo, mostro a estimativa dos valores de receita da educação por aluno/ano com e sem o Fundeb, comparando os municípios de Alvorada/RS e Triunfo/RS. O motivo da escolha do município de Triunfo e Alvorada é que enquanto o primeiro apresenta o PIB per capita mais alto do RS, o segundo é um dos mais baixos, além de ser objeto desta pesquisa.

Tabela 17 – Estimativa de valores por aluno/ano com e sem o Fundeb dos municípios de Alvorada/RS e Triunfo/RS em 2019

Item	Alvorada	Triunfo
(1) 25% da receita de impostos.	R\$ 44.646.982,41	R\$ 59.859.798,04
Saldo do Fundeb	R\$ 72.075.118,22	-R\$ 14.777.718,21
(2) Recursos disponíveis	R\$ 116.722.100,63	R\$ 45.082.079,83
Valor aluno ano sem o Fundeb (1 /matrículas)	R\$ 2.292,17	R\$ 13.202,43
Valor aluno ano Fundeb (2/matrículas)	R\$ 5.992,51	R\$ 9.943,11

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do SIOPE¹¹ 2019.

¹¹ SIOPE – Sistema de Informações Sobre Orçamentos Públicos em Educação - Relatório Resumido da Execução Orçamentária Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE.

Como é possível observar na tabela acima, o município de Alvorada tem uma arrecadação menor de impostos das fontes de receitas que financiam a educação, que corresponde, no caso de Alvorada ao valor de R\$ 44.646.982,41 e Triunfo R\$ 59.859.798,04. Considerando somente os 25% dos recursos vinculados à educação, sem o efeito redistributivo do Fundeb, divididos pelo número de matrículas de cada município¹², Alvorada ficaria com um valor aluno ano de R\$ 2.292,17 e Triunfo com R\$ 13.202,43.

Com a redistribuição promovida pelo Fundeb, Alvorada obteve um saldo positivo no valor de R\$ 72.075.118,22, sendo que no município de Triunfo ocorre um saldo negativo de -R\$ 14.777.718,21, ou seja, Alvorada recebeu mais do que contribuiu para a cesta de impostos do Fundeb, visto que é um município que arrecada menos impostos e tem um número muito maior de matrículas para financiar.

Ao estimar o valor aluno ano depois da redistribuição do Fundeb, o município de Alvorada fica com o valor aluno ano de R\$ 5.992,51, enquanto o município de Triunfo com o valor de R\$ 9.943,11. Sendo assim, fica evidente o efeito redistributivo do Fundeb no âmbito intraestadual. No caso de Alvorada, um dos municípios mais pobres do RS, o Fundeb tem uma contribuição muito significativa no financiamento da rede municipal.

Além da redistribuição de recursos no interior de cada fundo estadual, tanto no Fundef quanto no Fundeb houve a previsão de complementação da União, com regras estabelecidas na legislação, porém, os critérios para a complementação ao Fundef nunca foram respeitados no período de sua vigência, que atualmente estão sendo pagas na forma de precatórios do Fundef. Sendo assim, a complementação da União ao Fundeb sempre foi muito maior do que ao Fundef. (FARENZENA, 2020).

Anualmente foi fixado um valor mínimo aluno/ano, por meio de uma Portaria Interministerial, válido para todo o território nacional, sempre que o valor aluno/ano não alcançasse o mínimo definido nacionalmente, a título de complementação, a União destinava recursos federais para os estados que não atingirem este mínimo. A EC nº 53/2006 estabeleceu que a complementação da União deveria ser de pelo menos 10% do total da contribuição dos estados, do Distrito Federal e dos municípios.

Segundo (FARENZENA, 2020, p. 7):

¹² Número de matrículas da rede municipal de ensino de Alvorada/RS em 2019 foi de 19.478 e da rede municipal de Triunfo foi de 4.534, segundo Censo Escolar de 2019/INEP.

Em 2010, quando o Fundeb se tornou pleno – com a integralização dos recursos – seus recursos foram de R\$ 139,08 bilhões, chegando a R\$ 160,12 bilhões em 2014 (15% a mais); em 2015 e 2016, como resultado da crise econômica, houve diminuição em relação a 2014, com R\$ 150,92 bilhões e R\$ 149,75 bilhões, respectivamente, ou seja, em torno de 6% menos que 2014. Os recursos de 2018, de R\$ 157,25 bilhões, também ficam num patamar inferior aos de 2014. A variação dos valores mínimos anuais por aluno do Fundeb foi afetada pelos movimentos dos recursos, entretanto, queda de um ano para outro, em valor real, ocorreu somente em 2015. Isso decorre do movimento das matrículas, as quais, considerando o total da educação básica pública, decresceram. A proporção de recursos do Fundeb em relação ao PIB, nos anos de 2010 a 2018, ficou em 2,2%. A complementação da União acompanhou o movimento dos recursos estaduais, municipais e do DF. Beneficiou, no período, os seguintes estados: Amazonas, Pará, Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Paraíba, Pernambuco, Piauí e Rio Grande do Norte. Como nunca foi aplicado mais do que 10% dos recursos dos estados e municípios, essa complementação também teve queda em valores reais nos anos de 2015 e 2016. [...] A complementação, em 2018, limitou-se ao mínimo de 10% dos recursos estaduais, municipais e distrital. Em relação ao PIB, representa irrisórios 0,2%.

Em 2018, como a complementação da União ao Fundeb limitou-se a 10%, dos R\$ 157,25 bilhões, estados e municípios contribuíram com R\$ 142,9 bilhões e a União com 14,3 bilhões. Então, segundo Farenzena (2020):

Mesmo que tenha sido mantida a complementação no nível mínimo e que este possa ser chamado de discreto, cabe lembrar que a complementação ao Fundeb era residual: em 2006, por exemplo, representou apenas 1% dos recursos dos estados, municípios e DF e só beneficiou o Pará e o Maranhão.

Nesse sentido, o Fundeb, em relação ao Fundef, tem contribuído para uma equiparação na capacidade de gastos dos entes federados.

Viana (2015, p. 110) ressalta que:

[...] há grande discussão sobre as implicações da política de fundos, política e economicamente, pois o Fundef e o Fundeb representam, segundo seus procedimentos, uma tentativa de racionalizar os gastos com educação, tendo em vista que o Fundef acarretou importantes repercussões para o ensino fundamental, em particular, e para a organização do ensino, em geral, tal como o movimento de municipalização das escolas de ensino fundamental, como uma consequente responsabilidade de financiamento da educação que recaiu mais sobre os municípios, que são os que menos têm recursos para financiá-la, do que para os estados ou para a União.

Sobre a municipalização, estudo de Nalú Farenzena (FARENZENA, 2020, p. 13) concluiu que “[...] na vigência da política de fundos observou-se: municipalização da educação infantil, do ensino fundamental, da EJA/ensino fundamental e da

educação especial; manutenção da oferta estadualizada do ensino médio e da EJA/ensino médio”.

Cabe aqui destacar que durante o período de vigência do Fundeb (2007 a 2020), alguns textos legais foram de grande importância para o financiamento da educação brasileira, como: a Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008, que regulamenta o piso salarial dos profissionais do magistério público da educação básica; a Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009, que amplia a obrigatoriedade escolar e retira a vinculação da receita de impostos federais à MDE da Desvinculação das Receitas da União (DRU); a Lei nº 12.858, de 09 de setembro de 2013, que destina 75% dos royalties do petróleo e gás para a educação e 25% para a saúde, e 50% do Fundo Social do Pré-Sal para a educação; a Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, que aprova o Plano Nacional de Educação (2014-2024); e a aprovação do “Novo Fundeb”, criado pela Emenda Constitucional nº 108/2020, regulamentado pela Lei nº 14.113/2020 que estabelece um Fundeb de caráter permanente com maior contribuição da União e novos parâmetros para a repartição e alocação dos recursos.

Além de dar novas redações aos Arts. 7º, 23, 30, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do ADCT, a EC nº 53/2006 (Fundeb) deu nova redação ao inciso V do artigo 206, da Constituição Federal de 1988, prevendo a valorização dos “profissionais da educação escolar” (em substituição à expressão “profissionais do ensino”) como um dos princípios do ensino no Brasil. A EC também incluiu, no mesmo artigo, o inciso VIII, o qual previu a garantia de “[...] piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública, nos termos de lei federal” (BRASIL, 2006). A Lei 11.494/07, que regulamentou o Fundeb (BRASIL, 2007), nos artigos 40 e 41, preceituou:

Art. 40. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão implantar Planos de Carreira e remuneração dos profissionais da educação básica, de modo a assegurar:

I - a remuneração condigna dos profissionais na educação básica da rede pública;

II - integração entre o trabalho individual e a proposta pedagógica da escola;

III - a melhoria da qualidade do ensino e da aprendizagem.

Parágrafo único. Os Planos de Carreira deverão contemplar capacitação profissional especialmente voltada à formação continuada com vistas na melhoria da qualidade do ensino.

Art. 41. O poder público deverá fixar, em lei específica, até 31 de agosto de 2007, piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica.

Conforme os artigos citados, foi estipulada uma data limite de 31 de agosto de 2007, para fixação, em lei específica, de Piso Salarial Profissional Nacional (PSPN) para os profissionais do magistério público da educação básica. Porém somente em 16 de julho de 2008, após tramitar pela Câmara dos Deputados e Senado Federal, foi aprovada a “Lei do Piso”, Lei nº 11.738/08 (BRASIL, 2008), definindo o PSPN como “o valor abaixo do qual a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios não poderão fixar o vencimento inicial das carreiras do magistério público da educação básica (para a formação em nível médio, na modalidade Normal) para a jornada de, no máximo, 40 (quarenta) horas semanais”. Foi previsto no Art. 2º da Lei nº 11.738/08, um valor inicial de R\$ 950,00 mensais, valor a ser atualizado anualmente, utilizando-se o mesmo percentual de crescimento do valor anual mínimo por aluno, no âmbito do Fundeb, referente aos anos iniciais do ensino fundamental urbano. Ainda no artigo 2º, parágrafo 4º, a lei determina um limite máximo de 2/3 (dois terços) da carga horária para o desempenho das atividades de interação com os educandos (BRASIL, 2008).

Após sanção da “Lei do Piso” governadores de cinco estados (Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Paraná, Mato Grosso do Sul e Ceará) entraram com a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI), junto ao Supremo Tribunal Federal (STF) questionando diversos aspectos da Lei, como a jornada de trabalho de no máximo 40 horas semanais, a composição da jornada, a vinculação do PSPN ao vencimento inicial das carreiras, os prazos para a implementação, alegando que a Lei implicaria em novas contratações de professores e gastos milionários. No dia 27/02/2013, o STF decidiu que a Lei 11.738/2008, que regula o piso salarial nacional dos profissionais do magistério público da educação básica, passou a ter validade a partir de 27 de abril de 2011, quando o STF reconheceu sua constitucionalidade. A decisão obriga a todos os entes federativos ao cumprimento da Lei (TREIN, 2020).

A remuneração dos profissionais da educação básica é um dos principais gastos com educação no Brasil, sendo assim a luta por mais recursos para financiar a educação é uma das principais pautas de luta pela valorização dos profissionais da educação básica e sua profissionalização, visto que tais elementos são de extrema importância para a oferta de uma educação de qualidade para todos e todas.

Outra mudança importante na CF/88, liga direta ou indiretamente com o financiamento da Educação Básica que ocorreu em 11 de novembro de 2009, foi a promulgação da EC nº 59/2009 (BRASIL, 2009a), que acrescentou o parágrafo 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a

partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal; e deu nova redação aos incisos I e VII do art. 208 da CF, para instituir a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos de idade e, conseqüentemente, a priorização financeira da educação básica dirigida a este segmento; também ampliou a abrangência dos programas suplementares de alimentação, assistência à saúde, material didático e transporte escolar para todas as etapas da educação básica; e deu nova redação ao parágrafo 4º do art. 211, ao parágrafo 3º do art. 212 e ao caput do art. 214, com a inserção de um inciso VI, que determinou que o Plano Nacional de Educação (PNE) fixe meta de gasto público em educação como proporção do Produto Interno Bruto (PIB) (BRASIL, 2009a).

Antes de apresentar a EC nº 108/2020 do Novo Fundeb ou Fundeb permanente, cabe destacar outros dois dispositivos legais que tocam a questão do financiamento da educação: a Lei nº 12.858 determinou que 75% dos royalties do petróleo e 50% do Fundo Social do Pré-Sal fossem destinados à educação; e a Meta 20 da Lei do PNE/2014, que visa ampliar o investimento público em educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% do Produto Interno Bruto (PIB) do país no quinto ano de vigência desta Lei, e no mínimo, o equivalente a 10% do PIB ao final do decênio, ou seja até 2024 (BRASIL, 2014).

Segundo dados do Relatório do 3º Ciclo de Monitoramento do PNE (INEP, 2020) os gastos públicos com educação pública apresentaram uma pequena queda no período analisado, sendo 5,1% do PIB em 2015 e 2016 e redução para 5,0% em 2017 e 2018; no que concerne aos gastos público em educação, de 5,5% do PIB em 2015 ocorreu pequeno aumento em 2016 (5,6%) e redução para 5,4% em 2017 e 2018. Sendo assim, a meta intermediária de gasto equivalente a 7% do PIB não foi atingida em 2019.

Para alcançar a meta 20 do PNE, são estabelecidas 12 estratégias no campo do financiamento à educação, indicadas no quadro abaixo.

Quadro 9 – Estratégias da meta 20 do PNE 2014-2024

20.1) garantir fontes de financiamento permanentes e sustentáveis para todos os níveis, etapas e modalidades da educação básica, observando-se as políticas de colaboração entre os entes federados, em especial as decorrentes do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e do § 1o do art. 75 da Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que tratam da capacidade de atendimento e do esforço fiscal de cada ente federado, com vistas a atender suas demandas educacionais à luz do padrão de qualidade nacional;

20.2) aperfeiçoar e ampliar os mecanismos de acompanhamento da arrecadação da contribuição social do salário-educação;

20.3) destinar à manutenção e desenvolvimento do ensino, em acréscimo aos recursos vinculados nos termos do art. 212 da Constituição Federal, na forma da lei específica, a parcela da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural e outros recursos, com a finalidade de cumprimento da meta prevista no inciso VI do caput do art. 214 da Constituição Federal;

20.4) fortalecer os mecanismos e os instrumentos que assegurem, nos termos do parágrafo único do art. 48 da Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000, a transparência e o controle social na utilização dos recursos públicos aplicados em educação, especialmente a realização de audiências públicas, a criação de portais eletrônicos de transparência e a capacitação dos membros de conselhos de acompanhamento e controle social do Fundeb, com a colaboração entre o Ministério da Educação, as Secretarias de Educação dos Estados e dos Municípios e os Tribunais de Contas da União, dos Estados e dos Municípios;

20.5) desenvolver, por meio do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP, estudos e acompanhamento regular dos investimentos e custos por aluno da educação básica e superior pública, em todas as suas etapas e modalidades;

20.6) no prazo de 2 (dois) anos da vigência deste PNE, será implantado o Custo Aluno-Qualidade inicial - CAQi, referenciado no conjunto de padrões mínimos estabelecidos na legislação educacional e cujo financiamento será calculado com base nos respectivos insumos indispensáveis ao processo de ensino-aprendizagem e será progressivamente reajustado até a implementação plena do Custo Aluno Qualidade - CAQ;

20.7) implementar o Custo Aluno Qualidade - CAQ como parâmetro para o financiamento da educação de todas etapas e modalidades da educação básica, a partir do cálculo e do acompanhamento regular dos indicadores de gastos educacionais com investimentos em qualificação e remuneração do pessoal docente e dos demais profissionais da educação pública, em aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino e em aquisição de material didático-escolar, alimentação e transporte escolar;

20.8) o CAQ será definido no prazo de 3 (três) anos e será continuamente ajustado, com base em metodologia formulada pelo Ministério da Educação - MEC, e acompanhado pelo Fórum Nacional de Educação - FNE, pelo Conselho Nacional de Educação - CNE e pelas Comissões de Educação da Câmara dos Deputados e de Educação, Cultura e Esportes do Senado Federal;

20.9) regulamentar o parágrafo único do art. 23 e o art. 211 da Constituição Federal, no prazo de 2 (dois) anos, por lei complementar, de forma a estabelecer as normas de cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, em matéria educacional, e a articulação do sistema nacional de educação em regime de colaboração, com equilíbrio na repartição das responsabilidades

e dos recursos e efetivo cumprimento das funções redistributiva e supletiva da União no combate às desigualdades educacionais regionais, com especial atenção às regiões Norte e Nordeste;

20.10) caberá à União, na forma da lei, a complementação de recursos financeiros a todos os Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios que não conseguirem atingir o valor do CAQi e, posteriormente, do CAQ;

20.11) aprovar, no prazo de 1 (um) ano, Lei de Responsabilidade Educacional, assegurando padrão de qualidade na educação básica, em cada sistema e rede de ensino, aferida pelo processo de metas de qualidade aferidas por institutos oficiais de avaliação educacionais;

20.12) definir critérios para distribuição dos recursos adicionais dirigidos à educação ao longo do decênio, que considerem a equalização das oportunidades educacionais, a vulnerabilidade socioeconômica e o compromisso técnico e de gestão do sistema de ensino, a serem pactuados na instância prevista no § 5º do art. 7º desta Lei.

Fonte: Elaboração própria a partir de Lei 13.005/2014 (BRASIL, 2014).

Em síntese, a Meta 20 do PNE contempla estratégias relacionadas a definições da política de cooperação federativa, necessidade de haver novas fontes de recursos e o reforço das fontes de recursos já existentes, transparência e controle social, e ao Custo Aluno-Qualidade (CAQ) e o Custo Aluno-Qualidade Inicial (CAQi), tanto para sua definição quanto para sua implementação. Cabe um destaque para o CAQi e o CAQ, pois são parâmetros para assegurar um padrão de qualidade nas escolas de educação básica do país e inverter a lógica do financiamento da educação, passando de uma lógica que leva em consideração os recursos disponíveis para a lógica que leva em consideração os recursos necessários para a garantia do direito à educação.

O CAQi, primeira fase do CAQ, deveria ter sido implementado até 2016, mas não foi colocado em prática. Para a implementação do CAQi e CAQ é essencial que se coloque dinheiro novo na educação e a complementação da União é fundamental para isso. É importante destacar que o Custo Aluno-Qualidade entrou na EC nº 108 (parágrafo 7º do art. 211), de 26 de agosto de 2020, trazendo grande esperança para a viabilização de um financiamento que garanta o direito à educação de maneira mais plena. O que será abordado a seguir.

O Fundeb, tal como previsto na legislação, teve prazo de vigência até 31 de dezembro de 2020, quando foi substituído pelo “Novo Fundeb” ou “Fundeb de caráter permanente” criado pela Emenda Constitucional nº 108, de 26 de agosto de 2020 (BRASIL, 2020a), regulamentado pela Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020 (BRASIL, 2020b), que estabelece um Fundeb de caráter permanente com maior contribuição da União e novos parâmetros para a repartição e alocação dos recursos.

Neste item não pretendo descrever todo o processo de tramitação e discussão que houve até a aprovação da Emenda e da Lei, mas é importante destacar que o processo foi amplamente discutido dentro da Câmara dos Deputados, Senado Federal e houve grande participação da sociedade civil, cabendo destaque para a Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação (Fineduca), Campanha Nacional Pelo Direito à Educação, Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE), União Nacional dos Estudantes (UNE), União Brasileira dos Estudantes Secundaristas (UBES), entre outros¹³. As entidades, além de participar durante todo o processo com elaboração de notas técnicas e campanhas de mobilização da sociedade, na reta final, mesmo durante o período de pandemia do Covid-19, protagonizaram ações que foram para garantir alguns avanços no financiamento da educação brasileira e que foram inseridos tanto na EC nº 108 quanto na Lei regulamentadora, cabendo os destaques a seguir pontuados.

- O Fundeb passa a fazer parte do corpo permanente da Constituição Federal, ou seja, o Fundo não é mais transitório. A sua constitucionalização garante financiamento permanente, não colocando em risco sua existência, tampouco seus recursos para a educação pública, não havendo necessidade de aprovação de nova Emenda de tempos em tempos, para garantir sua permanência. Há previsão de uma avaliação em 2026 e depois, a cada 10 anos, para aperfeiçoar seu funcionamento.
- Foram incluídos os termos “qualidade” e “equidade” como metas a serem perseguidas pelos sistemas de ensino atuando em regime de colaboração no parágrafo 4º do Art. 211 da CF/88.
- Deverá ocorrer maior complementação da União, com o aumento da participação do Governo Federal, passando do mínimo de 10% do antigo Fundo para no mínimo 23% na complementação dos recursos dos fundos. No primeiro ano a complementação será de 12% e vai aumentando gradualmente até atingir pelo menos 23% dos recursos globais dos fundos subnacionais em 2026.

¹³ Sobre esse processo consultar o documento produzido pela Campanha Nacional Pelo Direito à Educação, intitulado *Fundeb 2020: vitória da escola pública e da Campanha Nacional pelo Direito à Educação* com acesso em: https://media.campanha.org.br/acervo/documentos/Fundeb2020_Historico_2020_08_26_AtuacaoCampanha_FINAL.pdf. Acesso em: 02 jun. 2021.

- O Custo Aluno-Qualidade (CAQ) e o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Sinaeb), passam a fazer parte permanente da Constituição Federal de 1988. O CAQ é definido como referência da atuação da União na garantia de padrão mínimo de qualidade na educação básica.
- A situação de cada cidade deve ser observada, visto que a modalidade de complementação da União modifica e entram duas novas modalidades. Além da complementação do valor anual por aluno Fundeb (VAAF) de 10 pontos percentuais para os fundos de cada Estado e Distrito Federal, como ocorria no Fundeb (2007-2020), temos também a complementação pelo valor anual total por aluno (VAAT) de 10,5 pontos percentuais dos 23%, para cada rede pública de ensino municipal, estadual ou distrital, sempre que o valor anual total por aluno (VAAT) não alcançar o mínimo nacional; metade dos recursos desta complementação devem ser destinados à educação infantil e 15% devem ser destinados a despesas de capital; também foi criada a complementação pelo valor aluno ano “redução de desigualdades” (VAAR) de 2,5 pontos percentuais, às redes que demonstrarem melhoria de gestão e evolução em indicadores de atendimento e aprendizagem VAAR. Essas novas modalidades de complementação vão possibilitar que a União destine recursos para municípios e estados que atualmente não recebem complementação da União o que irá promover um efeito mais redistributivo, diminuindo as desigualdades existentes entre valor aluno ano de alguns estados e municípios brasileiros.
- Fica vedada a utilização dos recursos dos Fundos para o pagamento de aposentadorias e pensões; mais do que isso, os recursos da receita resultantes de impostos vinculada à MDE não podem destinar-se a estas despesas previdenciárias.
- Fica fixado percentual obrigatório de, no mínimo, 70% dos recursos dos Fundos, para pagamento dos profissionais de educação (professores e outros profissionais), já que até então o percentual definido era de 60%.
- Inclui-se ainda na base de cálculo dos recursos dos Fundos a revisão de divisão de parte dos recursos do ICMS, cota municipal, com base em indicadores de melhorias nos resultados de aprendizagem e de aumento de

equidade. Para tanto, os estados e o Distrito Federal têm até dois anos, a partir da promulgação da EC nº 108/2020, portanto, até final de agosto de 2022, para aprovação de lei estadual que discipline esta repartição dos recursos.

É importante salientar, que a regulamentação do “Novo Fundeb” não encerrou em 2020, pois ainda deve ocorrer a atualização da Lei que regulamenta o Fundeb de caráter permanente no que tange a critérios de diferenciação e ponderações de matrículas (deverão ser fixadas, além das diferenciações já existentes para ponderações, outras, para os níveis socioeconômicos dos educandos, indicadores de disponibilidade de recursos vinculados à educação e de potencial de arrecadação tributária) e de indicador para aplicação de recursos da complementação da União VAAT na educação infantil.

Para finalizar este capítulo, cabe ressaltar que as principais fontes de recursos que financiam a educação pública brasileira são oriundas da receita resultante da arrecadação de impostos vinculados à educação da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios e do salário-educação e que a receita de impostos representa a maior fonte de recursos financeiros para a educação. Desta forma, estamos sempre atrelados ao desempenho da economia e das políticas fiscais dos governos. Sendo assim, a estagnação ou recessão econômica, a renúncia fiscal e a sonegação de impostos são fatores que influem diretamente nos valores dos recursos arrecadados, no planejamento e na execução orçamentária educacional. Nesse, sentido é fundamental que estejamos atentos ao cumprimento dos dispositivos legais existentes que financiam a educação, principalmente no tocante à participação da União no financiamento da educação básica, com progressivo aumento no percentual de complementação no “Novo Fundeb” e atingimento das metas do PNE, ao mesmo tempo em que se faz necessária a ampliação do controle social no uso de todos os recursos por parte dos entes federados, garantindo que sejam destinados à MDE, na forma da lei, atendendo aos percentuais mínimos estabelecidos na Constituição da República. Para isso é fundamental políticas de fortalecimento dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social, além de ampliar o debate sobre financiamento da educação com a população brasileira, no sentido de fortalecer as lutas para garantir uma educação pública com qualidade social, ampliando o investimento público em educação pública. Para isso, se faz necessário lutar contra os efeitos dos principais mecanismos de austeridade fiscal que nos impedem de avançar no desenvolvimento

econômico e social. Nesse sentido, é urgente a revogação da Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016, que instituiu um Novo Regime Fiscal (NRF) no país, o qual, apesar de não atingir o Fundeb, estabelece um teto para as despesas primárias da União e impede maiores gastos em educação, comprometendo a possibilidade de atingimento das metas do PNE.

Ao refletir sobre o financiamento e a qualidade da educação pública, Mariana Peleje Viana (2017, p. 2) nos ajuda a compreender que:

[...] os problemas acerca do financiamento e a qualidade da educação pública são problemas históricos e estruturais, que não serão solucionados apenas com recursos financeiros descentralizados e com medidas superficiais, mas com investimento maciço na construção, infraestrutura e conservação escolar, focando a diminuição do número de educandos por sala, a valorização docente com melhor formação, salários e plano de carreira dos educadores, reestruturação participativa de planos de ensino, currículos e procedimentos de avaliação do ensino, dentre outras políticas e medidas que visem à diversidade e interdisciplinaridade do ensino, que possibilitem a formação integral dos sujeitos e sua emancipação social, com vistas à cidadania e democracia.

Entretanto, a autora destaca que tais objetivos só serão alcançados com grandes esforços da sociedade civil em luta pela garantia de seus direitos.

O Brasil precisa dobrar o investimento em educação para cumprir a Meta 20 do PNE e, conseqüentemente, viabilizar a ampliação da oferta em todas as etapas da educação básica – e superior –, com destaque para a educação infantil e o ensino médio. Precisa enfrentar o desafio da qualidade, que passa, essencialmente, por tornar carreira docente mais atrativa, o que só é possível com salários equiparados ao rendimento dos demais profissionais com escolaridade equivalente, como ficou estabelecido na Meta 17 do PNE. Precisamos urgentemente que todos os setores da sociedade civil e política se mobilizem para que, além de revogar a EC nº 95, lutem pela:

- Reforma tributária ampla estruturante e progressiva, visto que a tributação indireta aumenta as desigualdades;
- Cobrança de Impostos sobre a distribuição de lucros e dividendos;
- Novas alíquotas de IRPF para rendas mais altas;
- Regulamentação dos impostos sobre grandes fortunas;
- Cobrança de imposto sobre embarcações e aeronaves;
- Elevação do Imposto Territorial Rural, pois o Brasil cobra pouco.

Tais medidas trariam efeitos redistributivos positivos e contribuiriam para o desenvolvimento econômico e social com um novo padrão de desenvolvimento centrado na redução das desigualdades, possibilitando maiores chances de se construir uma escola pública, laica, democrática, inclusiva, gratuita e de qualidade socialmente referenciada, para todos e todas.

6 FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO NO MUNICÍPIO DE ALVORADA/RS

Este capítulo tem por objetivo analisar alguns aspectos relacionados ao financiamento da educação no município de Alvorada e aos programas e recursos da política de autonomia financeira das escolas da rede municipal de ensino.

Como citado, a Constituição Federal democrática, promulgada em 1988, manteve a vinculação de recursos para o financiamento da educação. Apesar de a Constituição prever a aplicação mínima de 25% da receita resultante de impostos dos municípios na MDE, o município de Alvorada, nos anos de 2008, 2010, 2016, 2017, 2018 e 2019, ficou aquém. A tabela a seguir detalha a aplicação e o descumprimento do mandamento constitucional segundo dados do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE/RS).

Tabela 18 – Receita líquida de impostos, aplicação em MDE e percentual de aplicação em MDE – Alvorada – 2006-2019 (em valores nominais)

Exercício	Aplicação em MDE	Receita Líquida de Impostos e Transferências	Total da Aplicação em MDE(%)
2006	12.175.880,53	48.648.369,23	25,03
2007	13.923.195,28	55.544.936,52	25,07
2008	17.264.703,68	70.713.436,14	24,42
2009	18.788.825,17	72.712.604,20	25,84
2010	19.582.384,07	79.202.043,00	24,72
2011	25.330.797,54	97.295.504,81	26,03
2012	33.062.602,35	104.628.393,49	31,60
2013	30.979.694,65	115.860.491,08	26,74
2014	31.307.273,47	124.865.653,25	25,07
2015	33.968.954,50	133.261.813,04	25,49
2016	30.685.604,00	141.176.556,94	21,74
2017	34.194.077,24	155.000.428,92	22,06
2018	34.767.357,34	162.826.953,50	21,35
2019	37.078.606,84	178.587.929,62	20,76

Fonte: TCE/RS.

A partir dos dados obtidos na pesquisa, solicitei ao TCE/RS através do Serviço de Informação ao Cidadão (SIC), no portal eletrônico, informações referentes a não aplicação do mínimo de 25% da receita resultante de impostos em MDE, previsto no art. 212 da CF, pelo município de Alvorada nos anos de 2008, 2010, 2016, 2017 e 2018, como segue:

Sr. César Luciano Filomena (Diretor Geral do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul). A partir do momento em que o TCE/RS identificou a não aplicação do mínimo de 25% em MDE, quais foram as medidas adotadas junto a prefeitura de Alvorada? Quais foram as justificativas, respostas ou ações que a prefeitura encaminhou ao TCE/RS? Que medidas o TCE/RS adotou a partir das respostas? Enfim, quais foram todas as medidas adotadas e resultados dessas, referentes ao não cumprimento do índice constitucional em educação?

Após 18 dias recebi a resposta informando que o atendimento ao que está disposto no Art. 212 da CF/88 é objeto de análise, nos Processos de Contas de Governo no âmbito daquele Tribunal de Contas e que a matéria consta em relatório emitido pela área técnica, por meio do qual o gestor é intimado, sendo-lhe oportunizada a apresentação de esclarecimentos, que são analisados pela Supervisão de Instrução de Contas Municipais do TCE. Posteriormente, o Ministério Público de Contas se pronuncia, através de parecer. Após a emissão de voto pelo Conselheiro Relator, o processo é levado a julgamento, podendo o parecer prévio ser favorável ou desfavorável à aprovação das contas do gestor. E que os critérios a serem observados na apreciação das Contas de Governo constam na Resolução nº 1009/2014 do TCE/RS.

O TCE/RS, através de seu Diretor Geral, esclarece que a matéria consta nos Processos de nº 005433-0200/08-8, 000426-0200/10-0, 001201-0200/16-2, 004180-0200/17-6 e 001070-0200/18- 2, referentes, respectivamente, aos exercícios de 2008, 2010, 2016, 2017 e 2018. Além disso, encaminhou cópia dos informes técnicos, dos esclarecimentos, das razões, dos pareceres e das decisões (estas últimas para os processos já julgados) e finaliza o documento de resposta com o seguinte esclarecimento:

Sobre o julgamento das contas dos Chefes do Poder Executivo, de modo complementar, necessário esclarecer que compete aos Tribunais de Contas a emissão de parecer prévio, favorável ou desfavorável à aprovação das contas. **O julgamento definitivo destas ocorre nos respectivos Poderes Legislativos**, nos termos do artigo 31, parágrafo 2º da Constituição Federal, no caso dos Executivos municipais (grifos nossos).

Aqui cabe um esclarecimento sobre a realização do controle da aplicação dos recursos públicos, que inclui os recursos gastos em educação. O controle interno é realizado pela Controladoria Geral da União e pelos órgãos de controle interno dos estados e municípios. Já o controle externo é realizado pelos Poderes Legislativos e órgãos autônomos que os apoiam, os tribunais de contas de nível subnacional, assim

como o Tribunal de Contas da União (TCU). No controle, também é importante o controle social, com destaque, na área da educação, para os conselhos de acompanhamento e controle social do Fundeb e conselhos de alimentação escolar. (MACHADO; FARENZENA, 2016, p. 182).

Sendo assim, conforme resposta do TCE/RS, o julgamento definitivo das contas ocorre nos respectivos Poderes Legislativos, nos termos do artigo 31, parágrafo 2º da Constituição Federal. Nesta pesquisa não foi possível verificar qual foi o resultado do julgamento realizado pelo poder legislativo de Alvorada, mas foi possível analisar o parecer final do TCE/RS que ocorreu, até o momento da solicitação das informações, somente para o ano de 2008, conforme será abordado.

Em relação aos documentos emitidos pelo TCE/RS referentes ao acompanhamento de gestão e controle social, o primeiro é o “Relatório de Contas de Governo” em que são feitos diversos apontamentos sobre as irregularidades encontradas e, no caso de Alvorada, conclui-se que existem irregularidades, pelo qual foram solicitados esclarecimentos aos gestores dos respectivos exercícios. No que diz respeito à educação, mais especificamente sobre o MDE, e em alguns casos até o Fundeb, foram apontadas irregularidades ou, nos termos usados pelos auditores, “evidências contábeis passíveis de esclarecimento” nos Relatórios referentes a todos os anos solicitados (2008, 2010, 2016, 2017 e 2018).

Diante das inconformidades apontadas nos Relatórios, os gestores em exercício no ano auditado são intimados a apresentarem esclarecimentos.

Conforme os documentos recebidos pelo TCE/RS, somente para os anos de 2008 e 2010 o executivo municipal apresentou esclarecimentos.

A partir dos esclarecimentos obtidos, o TCE, através de seus auditores, realizou a análise dos argumentos apresentados pelo representante do executivo municipal e manteve a posição de que não foi atendido o que está disposto no *caput* artigo 212 da CF que estabelece o percentual mínimo de 25% da receita resultante de impostos a ser aplicado em MDE.

Após a análise dos esclarecimentos é emitido o parecer favorável ou desfavorável à aprovação das Contas do Administrador do Executivo Municipal.

Dentre os anos em que foram solicitadas as informações, somente para 2008 havia parecer. Neste caso, a Segunda Câmara do TCE/RS, reunida em Sessão Ordinária de **11 de agosto de 2016**, em cumprimento ao disposto nos parágrafos 1º e 2º do artigo 31 da Constituição Federal e artigo 71 da Constituição Estadual, por

unanimidade emitiu o **Parecer 18.546, desfavorável** à aprovação das Contas do Administrador do Executivo Municipal de Alvorada, correspondentes ao exercício de 2008, somente ao Senhor João Carlos Brum, prefeito na época. Foram considerados: o contido no Processo n. 005433-02.00/08-8, de Contas dos Administradores do Executivo Municipal de Alvorada, João Carlos Brum e Geovani Garcia dos Santos, referente ao exercício de 2008; o fato de o Balanço-Geral da Administração Municipal e demais documentos que integraram o referido Processo de Contas, nos períodos de responsabilidade dos gestores, conterem falhas prejudiciais ao erário e despesas glosadas com garantia de cobrança por emissão de Título Executivo, as quais, na sua globalidade, comprometem as contas em seu conjunto, situações ensejadoras, ainda, de imposição de multa.

Porém em 2018, o Tribunal Pleno, tendo reexaminado as Contas, as informações e os documentos apresentados no Recurso de Embargos, por unanimidade, **tornou sem efeito a parte desfavorável do Parecer n. 18.546** e emitiu o **Parecer sob o n. 19.892 de 24 de outubro de 2018, favorável** à aprovação das Contas do Senhor João Carlos Brum, Administrador do Executivo Municipal de Alvorada no exercício de 2008.

A partir do exposto sobre a não aplicação dos mínimos constitucionais cabem algumas considerações. A primeira é a demora para que ocorresse o julgamento definitivo das contas, fato que ocorreu somente após 10 anos. Outra consideração importante é que nos documentos fornecidos pelo TCE/RS não estão as informações e os documentos apresentados no Recurso de Embargos ou outros esclarecimentos que fizeram o Tribunal Pleno mudar seu voto de Desfavorável para Favorável. Mais do que isso, se o controle externo é feito pelo Poder Legislativo do Município com o auxílio do Tribunal de Contas e leva todo esse tempo para sair um parecer que ainda pode ser revertido muitos anos depois, sem muitas explicações, o que podemos concluir é que o controle efetivo dos recursos da educação, ainda precisa ser aprimorado. Acredito que o fortalecimento do controle social, a ação dos sindicatos e da população em geral são fundamentais para pressionar os vereadores a exercerem sua função de fiscais dos gastos públicos, o que infelizmente não vem ocorrendo em Alvorada, fato comprovado pelo histórico de irregularidades na aplicação dos recursos vinculados à educação.

Na tabela a seguir, apresento os valores dos recursos para a educação de Alvorada dos anos de 2017 a 2019. O TCE/RS disponibiliza tais dados para facilitar a

fiscalização e o acompanhamento dos recursos destinados a financiar a educação do município, permitindo identificar o fluxo que os recursos financeiros percorrem dentro de uma entidade, possibilitando verificar, em confronto com as despesas, se eles estão sendo aplicados em sua destinação específica. Apesar de o TCE/RS fazer tais afirmações, em minha experiência como conselheiro do CACS-FUNDEB, pude perceber que fiscalizar e acompanhar a aplicação dos recursos é uma tarefa complexa. Mesmo com avanço na legislação, penso que seja necessário o aprimoramento nos mecanismos de controle das ações, prestação de contas, responsabilização dos órgãos implementadores e a ampliação da oferta de formação continuada para conselheiros e comunidade escolar, a fim de que se possa aprimorar a fiscalização e acompanhamento efetivo dos recursos.

Tabela 19 – Gastos em educação, por fonte de recursos – Alvorada – 2017-2019
(em valores atualizados, R\$ 1,00)

Recursos	Código	Valor 2017	Valor 2018	Valor 2019
RECURSOS PRÓPRIOS	1	R\$ 260.140,17	R\$ 3.564,18	R\$ 5.114,94
MDE	20	R\$ 18.369.425,48	R\$ 18.799.894,15	R\$ 20.847.449,11
FUNDEB	31	R\$ 91.742.722,69	R\$ 91.509.233,33	R\$ 96.654.425,45
SALÁRIO EDUCAÇÃO	1021	R\$ 3.470.850,64	R\$ 11.499.768,56	R\$ 3.177.369,07
PNAE ENS.FUNDAMENTAL	1023	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00
PNAE EJA	1024	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00
TRANSPORTE ESCOLAR	1025	R\$ 30.092,53	R\$ 0,00	R\$ 0,00
PNAE CRECHES	1026	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00
PNAE PRÉ-ESCOLA	1027	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00
OGU-MINISTÉRIO DE ESPORTES	1202	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 178.519,58
PROGRAMA PRAÇAS DOS ESPORTES E DA CULTURA	1266	R\$ 415.918,33	R\$ 35.013,52	R\$ 17.900,00
PAC 2 - PROINFÂNCIA – FNDE	1271	R\$ 1.701.843,58	R\$ 207.955,18	R\$ 3.303.728,08
PROGRAMA CAMINHO DA ESCOLA - FNDE	1278	R\$ 0,00	R\$ 5.467,57	R\$ 0,00
APOIO FINAN SUPLEM MDE CRECHES - FNDE - RES 17/2013	1279	R\$ 67.546,04	R\$ 1.705,39	R\$ 0,00
PROJ PAC2- PRO INFANCIA EQUIPAMENTOS MOBILIARIO - FNDE	1284	R\$ 0,00	R\$ 43.741,62	R\$ 525,00
PNAE - PROGRAMA UNIFICADO DA MERENDA	1291	R\$ 1.817.575,40	R\$ 1.638.120,47	R\$ 1.803.926,92

CONV FNDE - CAMINHO DA ESCOLA - ONIBUS ACESSIVEL	1308	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 453.100,00
CONV FNDE - CAMINHO DA ESCOLA - ONIBUS PRONACAMPO	1309	R\$ 0,00	R\$ 512.929,81	R\$ 868,77
TOTAL		R\$ 117.876.114,86	R\$ 124.257.393,79	R\$ 126.442.926,92

Fonte: TCE/RS. Nota: (Valores corrigidos pelo IPCA (IBGE), a preços de dezembro de 2019).

A partir da tabela acima é possível perceber que houve um aumento real dos gastos em educação de 2017 para 2018, num percentual de 5,41%, e de 2018 para 2019, de 1,76%.

Os dados de matrícula no município de Alvorada, considerando as escolas da rede pública municipal e escolas privadas conveniadas com o poder público municipal, foram de 19.003 em 2017, 20.264 em 2018 e 19.478 em 2019, segundo dados de matrículas elaborados pelo Laboratório de Dados Educacionais da UFPR a partir dos microdados do Censo Escolar/INEP 2017-2019. Se considerarmos a soma de todas as despesas liquidadas pelo município, nos respectivos anos, teremos um gasto médio per capita em 2017 de R\$ 6.203,03, em 2018 de R\$ 6.131,93 e em 2019 de R\$ 6.491,58, em valores corrigidos pelo IPCA referente a dezembro de 2019, conforme a tabela abaixo.

Tabela 20 – Matrículas e Gasto aluno/ano nos anos de 2017, 2018 e 2019

Segmentos	2017	2018	2019
Matrícula Municipal	18.001	19.146	18.660
Matrícula Privada conveniada sem fins lucrativos	1.002	978	788
Matrícula Privada conveniada com fins lucrativos	0	140	30
Total de Matrículas	19.003	20.264	19.478
Valor total gasto em educação	R\$ 117.876.114,86	R\$ 124.257.393,79	R\$ 126.442.926,92
Gasto médio aluno/ano	R\$ 6.203,03	R\$ 6.131,93	R\$ 6.491,58

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Laboratório de Dados Educacionais da UFPR/ microdados do Censo Escolar/INEP 2017 -2019 e TCE/RS. Valores corrigidos pelo IPCA (IBGE), a preços de dezembro de 2019.

6.1 AUTONOMIA FINANCEIRA DAS ESCOLAS DA REDE MUNICIPAL DE ALVORADA/RS

Neste item procuro apresentar as regulamentações e as principais características das diferentes fontes de recursos que compõem a política de autonomia financeira das escolas municipais de Alvorada/RS.

6.1.1 Repasse de recursos para as escolas da rede municipal de ensino de Alvorada

Em 20 de junho de 2001, sob a gestão da Prefeita Stela Beatriz Farias Lopes, do Partido dos Trabalhadores (PT), foi publicada a Lei nº 1.171 (ALVORADA, 2001), que dispõe sobre o repasse de recursos para as escolas da rede municipal de ensino de Alvorada. Em seu artigo primeiro fica definido que os recursos orçamentários próprios e provenientes de convênios com a União e o Estado, destinado às escolas da Rede Municipal de Ensino de Alvorada, serão gerenciados pela comunidade escolar, por meio do Conselho Escolar, criado por Lei Municipal, doravante chamada de Unidade Executora (UEX). O texto municipal cita as UEX, visto que, desde 1997, o Programa Dinheiro Direto na Escola solicita a criação das Unidades Executoras Próprias (UEX) para o recebimento e execução dos recursos diretamente nas escolas. Segundo o art. 4º, inciso II, da Resolução/CD/FNDE nº 17, de 19 de abril de 2011 (FNDE, 2011), a Unidade Executora Própria é definida como entidade privada sem fins lucrativos, representativa das escolas públicas, integrada por membros da comunidade escolar, comumente denominada de caixa escolar, associação de pais e mestres, conselho escolar, círculo de pais e mestres etc., constituída para receber, executar e prestar contas dos recursos destinados às escolas públicas. No caso do município de Alvorada, todas as escolas possuem apenas o Conselho Escolar como Unidade Executora de Recursos. Segundo o artigo 4º da Lei Municipal nº 1.171/2001, compete à unidade executora: deliberar quanto à aplicação dos recursos financeiros recebidos pela escola; apreciar e deliberar sobre o Plano de Aplicação dos Recursos; apreciar a prestação de contas apresentada pela Direção da Escola, recomendando ou não sua aprovação. À direção da escola compete, segundo artigo 5º: submeter o Plano de Aplicação dos Recursos ao Conselho Escolar da Escola; movimentar, juntamente com o Presidente da Unidade Executora, os recursos públicos repassados, em conta bancária específica; cumprir o Plano de Aplicação, observando

os prazos previstos; submeter a Prestação de Contas à apreciação do Conselho, nos prazos previstos; apresentar à Secretaria Municipal de Educação a prestação de contas, acompanhada de apreciação da Unidade Executora para aprovação, em até dez dias após o término do trimestre respectivo.

Já no artigo 2º, o texto da Lei preceitua que cabe ao(à) Diretor(a) de cada escola pública da Rede Municipal de Ensino e ao Presidente da Unidade Executora, com competência delegada de ordenadores de despesa, a movimentação de recursos. Recursos estes que serão depositados em conta bancária aberta em nome da Unidade Executora, do tipo depósitos de poderes públicos, em banco indicado pela Secretaria Municipal de Educação; os recursos devem ser movimentados exclusivamente através de cheque, por compensação bancária no sistema de assinatura solidária. O repasse dos recursos é trimestral, até o décimo dia do trimestre, sendo estipulado valor per capita pela Secretaria Municipal de Educação.

Os valores repassados para as escolas, aos quais tive acesso, mostram que, em 2013, o valor de repasse passou de R\$ 2,00 por aluno/mês para R\$ 3,00. Um novo reajuste no valor ocorreu em 2017, quando o valor passou de R\$ 3,00 para R\$ 5,00 por aluno/mês e em 2018 o valor foi novamente reajustado, de R\$ 5,00 para R\$ 7,00 aluno/mês; o último aumento foi justificado pela necessidade de aquisição de gás de cozinha e kit de instalação necessários ao seu uso, visto que, a partir daquele momento, a Prefeitura não iria mais comprá-los. Importante salientar que esta decisão foi tomada devido à sucessivas faltas de gás nos estabelecimentos escolares, o que impedia o preparo da alimentação. Com este fato a administração municipal foi alvo de diversas manifestações, tanto de vereadores como de servidores, através do sindicato dos servidores de Alvorada, o que fez com que este encargo ficasse sob a responsabilidade das escolas.

O artigo 3º da Lei dispõe sobre o Plano de Aplicação Financeira, o qual deverá contemplar a utilização dos recursos na seguinte disposição: a) 70% do recurso em despesa de custeio; b) 30% do recurso em despesa de capital, redação estabelecida pelo art. 1º da Lei Municipal nº 1.425/2004 (ALVORADA, 2004), que altera o artigo 3º da Lei 1.171 de 2001. No parágrafo 1º do mesmo artigo, é vedada a aplicação dos recursos financeiros na contratação de pessoal. No parágrafo 2º, é facultada a contratação de serviços de terceiros eventuais de caráter pedagógico ou que visem a realização de pequenos serviços de manutenção. No parágrafo 3º, é determinado que a contratação de serviços de manutenção deverá ser precedida de no mínimo três

orçamentos, do que são excetuadas as contratações de serviços de caráter pedagógico.

Com o objetivo de ilustrar o montante de recursos do Repasse Trimestral transferidos para todas as escolas da RMEA, segue abaixo uma tabela contendo os valores de custeio, capital e total transferidos a cada trimestre nos anos de 2017, 2018 e 2019, com os respectivos valores aluno/ano nominais e reais.

Tabela 21 – Valores de custeio, capital e total transferidos a cada trimestre e valor aluno/ano nominal e real do Repasse Trimestral da RMEA nos anos de 2017, 2018 e 2019

	Nº de alunos	18001		
	Repases	Custeio	Capital	Total
2017	1º Trimestre	R\$ 110.634,30	R\$ 47.414,70	R\$ 158.049,00
	2º Trimestre	R\$ 112.492,80	R\$ 48.211,20	R\$ 160.704,00
	3º Trimestre	R\$ 191.331,00	R\$ 81.999,00	R\$ 273.330,00
	4º Trimestre	R\$ 188.412,00	R\$ 80.748,00	R\$ 269.160,00
	Total ano	R\$ 602.870,10	R\$ 258.372,90	R\$ 861.243,00
	Valor aluno/ano	R\$ 33,49	R\$ 14,35	R\$ 47,84
	Valor aluno/ano real - IPCA (IBGE)			R\$ 52,00
	Nº de alunos	19146		
	Repases	Custeio	Capital	Total
2018	1º Trimestre	R\$ 181.891,50	R\$ 77.953,50	R\$ 259.845,00
	2º Trimestre	R\$ 191.289,00	R\$ 81.981,00	R\$ 273.270,00
	3º Trimestre	R\$ 194.397,00	R\$ 83.313,00	R\$ 277.710,00
	4º Trimestre	R\$ 255.059,70	R\$ 109.311,30	R\$ 364.371,00
	Total ano	R\$ 822.637,20	R\$ 352.558,80	R\$ 1.175.196,00
	Valor aluno/ano	R\$ 42,97	R\$ 18,41	R\$ 61,38
	Valor aluno/ano real - IPCA (IBGE)			R\$ 64,12
	Nº de alunos	18660		
	Repases	Custeio	Capital	Total
2019	1º Trimestre	R\$ 248.106,60	R\$ 106.331,40	R\$ 354.438,00
	2º Trimestre	R\$ 257.524,40	R\$ 110.367,60	R\$ 367.892,00
	3º Trimestre	R\$ 275.179,10	R\$ 117.933,90	R\$ 393.113,00
	4º Trimestre	R\$ 273.919,80	R\$ 117.394,20	R\$ 391.314,00
	Total ano	R\$ 1.054.729,90	R\$ 452.027,10	R\$ 1.506.757,00
	Valor aluno/ano	R\$ 56,52	R\$ 24,22	R\$ 80,75
	Valor aluno/ano real - IPCA (IBGE)			R\$ 80,75

Fonte: Planilha de prestação de contas do Repasse Trimestral das escolas da RMEA.

É possível observar que houve um aumento real da média do valor aluno/ano referente aos valores transferidos do Repasse Trimestral, sendo que entre os anos de 2017 e 2019 o aumento foi de 55,28%, passando da média de R\$ 52,00 aluno/ano em 2017 para R\$ 80,75 aluno/ano em 2019.

Ainda sobre a legislação do Repasse Trimestral, o artigo sexto trata das competências da Secretaria Municipal de Educação – SMED: estabelecer os procedimentos operacionais, relativos ao cumprimento da Lei; orientar as Unidades Executoras, em especial a direção de cada escola da Rede Municipal de Ensino, no que concerne às normas gerais que regem a execução e o controle da despesa pública; assessorar as escolas da Rede Municipal de Ensino na elaboração do Plano de Aplicação dos Recursos, bem como a execução, quanto à observância das normas legais, subsidiando os executores quando necessário ou por solicitação; analisar e deliberar quanto à Prestação de Contas da aplicação dos recursos.

A lei prevê, em caso de não atendimento às normas de aplicação dos recursos e/ou a não observância dos prazos previstos para a prestação de contas, o cancelamento dos repasses subsequentes, bem como o imediato recolhimento aos cofres públicos do valor integral das despesas irregulares, se for o caso. Caso efetue o recolhimento aos cofres públicos do valor integral das despesas irregulares, a unidade escolar estará apta a receber novos repasses de recursos.

Além dos recursos do Repasse Trimestral, as escolas do município de Alvorada recebem recursos do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) e suas ações integradas que serão caracterizados no item a seguir.

6.1.2 O Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) com suas diversas modalidades (ações integradas)

Neste item irei trazer uma caracterização da política de assistência financeira da União à educação básica chamada Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) e de suas diversas ações integradas. O foco será em seus objetivos, forma de organização, compromissos sociais e legais assumidos pelas Unidades Executoras (UEX) com a comunidade escolar, visto que, no Capítulo 7, irei aprofundar os aspectos de sua implementação, valores movimentados no PDDE básico e nas ações integradas que as escolas pesquisadas foram contempladas, além de discutir suas implicações na gestão escolar e financeira das escolas da RMEA.

As ações integradas¹⁴ do PDDE que serão resumidamente apresentadas neste item, são somente aquelas em que ao menos uma das escolas pesquisadas foi contemplada¹⁵. Cabe salientar que algumas ações integradas foram descontinuadas pelo FNDE, porém algumas escolas da Rede Municipal de Ensino de Alvorada/RS, no caso, as escolas pesquisadas, possuíam ou possuem recursos em suas contas que foram reprogramados de anos anteriores e continuam disponíveis para as UExs.

Segundo Mafassoli (2017), a política de descentralização dos recursos da educação, em âmbito nacional, que propiciou às escolas o recebimento e a gestão de recursos públicos, teve início em 1995 no primeiro mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso, com o Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (PMDE). A partir da Medida Provisória (MP) nº 1.784/1998, o PMDE passou a ser denominado Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE). Em 2009, com a publicação da MP nº 455 e, posteriormente, da Lei nº 11.947/2009 (BRASIL, 2009b), o Programa passou a atender também o ensino médio e a educação infantil, visto que, até o exercício de 2008, atendia apenas o ensino fundamental. Com a edição da Lei nº 12.695/2012 (BRASIL, 2012), o PDDE ampliou seu raio de atuação. Além das unidades escolares, o programa passou a atender, também, polos presenciais do sistema Universidade Aberta do Brasil que ofertam programas de formação inicial e continuada a profissionais da educação básica.

O PDDE é um Programa por meio do qual o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) destina recursos às escolas públicas, que possuam alunos matriculados na educação básica, das redes estaduais, municipais ou do Distrito Federal; escolas privadas, que possuam alunos matriculados na educação básica, na modalidade especial, mantida por entidade sem fins lucrativos, qualificada como beneficente de assistência social, ou de atendimento direto e gratuito ao público, que apresente o Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social (Cebas) atualizado; e polos presenciais do sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB) que ofertam programas de formação inicial ou continuada a profissionais de educação básica.

¹⁴ “Ações Integradas” é a mais recente nomenclatura utilizada pelo FNDE/MEC para se referir às modalidades/ações agregadas.

¹⁵ Para maiores informações sobre cada ação integrada, acessar material disponível em: Portal do FNDE, “PDDE”, em “área para gestores”, “manuais e orientações”, “capacitação técnica”, “materiais para estudo – PDDE”. Disponível em: Manuais e Orientações — Português (Brasil) (www.gov.br). Acesso em: 02 jun. 2021.

Para serem beneficiadas com recursos do PDDE, as escolas públicas com mais de 50 alunos matriculados na educação básica deverão, obrigatoriamente, constituir suas respectivas UEx, no caso do município de Alvorada todas as escolas têm mais de 50 alunos e já constituíram suas UEx, mas caso a escola possuir menos de 50 alunos, a constituição de UEx é facultativa, porém, recomendada pelas normativas do FNDE. No caso de a escola possuir até 99 alunos, é facultada a formação do chamado “consórcio”, que pode congrega a gestão dos recursos de, no máximo, cinco unidades escolares, necessariamente integrantes da mesma rede de ensino, com constituição de uma única UEx, fato que não ocorre no município de Alvorada.

Segundo o caderno de estudos *Formação pela Escola* (PDDE, 2013, p. 26) “[...] o importante é que, ao constituir sua Unidade Executora Própria, a escola congrege pais, alunos, funcionários, professores e membros da comunidade, de modo que esses grupos sejam representados na composição da UEx”. Esta entidade, representada pelo Conselho Escolar na rede municipal de ensino de Alvorada, assume as seguintes responsabilidades:

- administrar recursos transferidos por órgãos federais, estaduais, distritais e municipais;
- gerir recursos advindos de doações da comunidade e de entidades privadas, assegurando a efetiva participação da comunidade escolar;
- controlar recursos provenientes da promoção de campanhas escolares e de outras fontes;
- fomentar as atividades pedagógicas, a manutenção e a conservação física de equipamentos e a aquisição de materiais necessários ao funcionamento da escola;
- manter seus dados cadastrais atualizados no sistema PDDEWeb e na agência depositária dos recursos do programa;
- prestar contas dos recursos repassados, arrecadados e doados.

Em relação à organização e aos compromissos sociais e legais assumidos pela UEx com a comunidade que representa e com os órgãos da administração pública, o FNDE orienta que os membros do conselho escolar pertencentes à UEx busquem garantir que suas atividades sejam realizadas com transparência e de forma organizada.

Os atos praticados pela UEx necessitam ser registrados. Esses registros vão desde as atas das reuniões, os lançamentos dos recebimentos e utilização de recursos oriundos da comunidade ou de órgãos públicos, até o lançamento de bens patrimoniais. Além das atas, são indispensáveis as pastas de documentos, nas quais devem ser arquivados todos os originais dos documentos comprobatórios, como guias, notas fiscais, recibos etc., devidamente assinados pelas pessoas competentes; devem conter também a correspondência expedida e recebida pela UEx.

Sobre os compromissos sociais, o FNDE orienta que é fundamental a utilização dos recursos da unidade executora com base em princípios que assegurem eficiência e resultados cívicos, naturais das organizações democráticas e que, portanto, proporcionem transparência, mediante o incentivo ao processo de participação e decisão coletiva, a disseminação das decisões da comunidade escolar, o incentivo à prestação de contas à coletividade e a facilitação do acesso às informações. Enfatiza que o conceito de UEx que se utiliza no PDDE tem por base a gestão democrática para a realização dos recursos que o Programa repassa. Nesse sentido, e considerando que a UEx é uma associação que congrega membros dos vários segmentos das comunidades local e escolar, ela precisa adotar medidas permanentes no sentido de garantir à respectiva comunidade participação sistemática e efetiva nas decisões colegiadas, desde a seleção das necessidades educacionais prioritárias, o acompanhamento do resultado do emprego dos recursos até o conhecimento dos membros que a compõem. Por isso, é fundamental que cada escola afixe, em local de fácil acesso e visibilidade, a relação dos seus membros, informações sobre os materiais e bens fornecidos e serviços prestados, com a indicação dos respectivos valores. É recomendável que a UEx afixe demonstrativo sintético da execução dos recursos a ela confiados, além da disponibilização de toda e qualquer informação referente à aplicação dos recursos, a observância aos prazos do mandato dos membros da UEx, adotando os necessários procedimentos de (re)eleição, de acordo com o estatuto.

Em relação aos compromissos legais, as UExs devem garantir livre acesso às suas dependências a representantes do Ministério da Educação (MEC), do FNDE, do Tribunal de Contas da União (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. A UEx deve monitorar a conta bancária na qual são creditados

os recursos do PDDE, acompanhar e realizar, quando for o caso, as obrigações fiscais e trabalhistas.

Segundo Mafassioli (2017, p. 143) “[...] o PDDE atravessou períodos de diferentes governos no Brasil e passou por inúmeras (re)formulações, no decorrer de sua implementação”. Segundo a autora, além do PDDE Básico (universal) foram criadas outras modalidades agregadas ao PDDE, entre os anos de 2004 a 2015, distribuídas em quatro eixos de atendimento: o eixo *PDDE básico*, que contempla todas as escolas públicas de educação básica; o eixo *PDDE integral*, com o Programa Mais Educação e Novo Mais Educação; o eixo *PDDE qualidade*, com os programas PDE Escola, Escola Aberta, Ensino Médio Inovador, Atleta na Escola, Escola Sustentável, Mais Cultura na Escola; e o eixo *PDDE estrutura*, que têm a finalidade de atender necessidades de infraestrutura física com os programas Escola Acessível, Água na Escola e Escola do Campo. Além dessas ações, a partir de 2007 as escolas públicas que alcançaram as metas do IDEB receberam uma parcela extra de 50% do PDDE básico e recursos para equipar os laboratórios do ProInfo. Conforme o Caderno de Estudos do Programa (PDDE, 2013, p. 24-25), o FNDE classifica essas ações do PDDE nos seguintes eixos de atendimento:

PDDE Básico – tem por finalidade prestar assistência financeira, em caráter suplementar, às escolas públicas do ensino fundamental das redes estaduais, municipais e do Distrito Federal e às escolas privadas de educação especial mantidas por entidades, sem fins lucrativos, registradas no Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) como beneficente de assistência social. O objetivo da assistência financeira é a melhora da infraestrutura física e pedagógica, o reforço da autogestão escolar nos planos financeiro, administrativo e didático e a elevação dos índices de desempenho da educação básica.

PDDE Integral – esse eixo refere-se às iniciativas relacionadas ao Programa Mais Educação. Escolas públicas municipais, estaduais e do DF, para assegurar que essas realizem atividades de educação integral nos finais de semana, em conformidade com o **Programa Mais Educação**.

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 as condições de acessibilidade.

PDDE Qualidade – nesse 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, frutos, esses, da ação PDE Escola.

A partir da pesquisa e da análise da documentação fornecida foi possível constatar que a Escola A, nos anos de 2017 a 2019, além de ser contemplada com o PDDE Básico, também prestou contas ou movimentou recursos das seguintes ações integradas: Atleta na Escola, Escola Acessível, Mais Cultura na Escola, Escola Sustentável, Novo Mais Educação e Mais Alfabetização. Já a Escola B, além do PDDE básico foi contemplada com as ações integradas: Atleta na Escola, Escola Acessível, Novo Mais Educação e Mais Alfabetização. Os valores transferidos das ações integradas serão apresentados e analisados no capítulo 7. Aqui farei uma breve descrição das ações integradas com que as escolas foram contempladas no período pesquisado.

O Programa Atleta na Escola, regulamentado pela Resolução/CD/FNDE nº 11, de 7 de maio de 2013, foi uma parceria dos ministérios da Educação, do Esporte e da Defesa, além da Casa Civil, visando incentivar ações voltadas para a melhoria da qualidade do ensino nas escolas da educação básica e promover, por meio das práticas esportivas, físicas e de lazer, a promoção da saúde e dos valores olímpicos e paralímpicos. Os objetivos do PDDE Atleta na Escola eram: difundir a prática desportiva entre os estudantes brasileiros; desenvolver valores olímpicos e paralímpicos entre os jovens e adolescentes; e favorecer a identificação de jovens talentos numa perspectiva de formação educativa integral que concorresse para a elevação do desempenho escolar e esportivo dos alunos. Os recursos foram disponibilizados nos moldes do PDDE e foram destinados a escolas públicas municipais, estaduais e distritais que tivessem a partir de dez alunos matriculados na faixa etária de 12 a 17 anos, cursando o ensino fundamental ou médio, de acordo com informações do Censo Escolar do ano anterior ao do atendimento. O cálculo dos recursos recebidos foram baseados na soma de um valor fixo a um valor variável, esses recursos deveriam ser empregados pelas UExs na aquisição de materiais e/ou contratação de serviços para realização de reparos e/ou pequenas ampliações que favorecessem a manutenção, conservação e melhoria das instalações físicas da escola para a realização de atividades educativas e esportivas e no desenvolvimento de atividades educativas e esportivas que concorressem para a elevação do desempenho escolar e esportivo dos alunos.

O Programa Escola Acessível, regulamentado pela Resolução nº 19, de 21 de maio de 2013, destina recursos financeiros, nos moldes do PDDE, para cobertura de despesas de custeio e capital às escolas públicas das redes municipais, estaduais e

do Distrito Federal da educação básica, com matrícula de alunos público-alvo da educação especial em classes comuns registradas no censo escolar do ano anterior ao do atendimento, contempladas com salas de recursos multifuncionais. O MEC, desde 2003, apoiou projetos de adequação arquitetônica para promoção de acessibilidade propostos pelas secretarias de educação e aprovados pela Secretaria de Educação Especial. O Programa Escola Acessível foi instituído no âmbito do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) e, em 2007 e em 2008, os recursos passam a ser transferidos pelo PDDE. Com a implementação da Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva, encaminhada pelo MEC em 2008, foi instaurado um novo marco teórico e organizacional na educação brasileira. Nos anos seguintes, o número de matrículas de estudantes do público-alvo da educação especial em escolas regulares passou de 262 mil em 2005, para 558 mil em 2011 (MAFASSIOLI, 2017).

Os recursos financeiros são destinados às escolas na proporção de 80% para cobertura de despesas de custeio e 20% para cobertura de despesas de capital, de acordo com o número de matrículas, conforme a tabela abaixo:

Tabela 22 – Valores dos recursos destinados às escolas no Programa Escola Acessível

Número de Alunos	Custeio – 80%	Capital – 20%	Total
Até 199	R\$ 6.640,00	R\$ 1.660,00	R\$ 8.300,00
200 a 499	R\$ 8.000,00	R\$ 2.000,00	R\$ 10.000,00
500 a 1000	R\$ 10.000,00	R\$ 2.500,00	R\$ 12.500,00
Acima de 1000	R\$ 12.000,00	R\$ 3.000,00	R\$ 15.000,00

Fonte: Resolução/CD/FNDE nº 19, de 21 de maio de 2013¹⁶.

Com estes recursos podem ser financiadas adequações arquitetônicas, como a construção de rampas, sanitários, vias de acesso, instalação de corrimão e de sinalização visual, tátil e sonora; aquisição de cadeiras de rodas, recursos de tecnologia assistiva, bebedouros e mobiliários acessíveis; Dessa forma, os alunos público-alvo da educação especial, incluídos nas classes regulares de ensino, poderão ter acesso adequado ao ambiente físico, aos recursos didáticos e pedagógicos e à comunicação e informação.

¹⁶ A Resolução nº 20, de 19 de outubro de 2018, que dispõe sobre a destinação de recursos do Programa Escola Acessível, ampliou os valores a serem destinados às escolas, porém como a escola pesquisada recebeu recursos antes de 2018, trago os valores de 2013.

O Programa Mais Cultura na Escola regulamentado pela Resolução nº 04, de 31 de março de 2014, destina recursos financeiros, nos moldes do PDDE, e consiste em uma iniciativa interministerial, firmada entre os Ministérios da Cultura (MinC) e da Educação (MEC), com a finalidade de fomentar ações que promovam o encontro entre o projeto pedagógico de escolas públicas contempladas com os Programas Mais Educação e Ensino Médio Inovador e experiências culturais em curso nas comunidades locais e nos múltiplos territórios. As escolas contempladas receberam o recurso em duas parcelas, por meio do PDDE/FNDE que poderiam custear: contratação de serviços culturais necessários às atividades artísticas pedagógicas; aquisição de materiais de consumo; contratação de serviços diversos; locação de transportes, serviços e equipamentos; aquisição de materiais permanentes e equipamentos. Durante a pesquisa foi possível constatar que somente a Escola A foi contemplada com recursos do Programa Mais Cultura, porém não executou os recursos nas atividades que haviam sido aprovadas no Plano de Atividade Cultural. Os recursos de custeio e capital foram sendo reprogramados de 2014 até 2018 quando foram gastos em ações diferentes do Plano de Atividade Cultural original, como será relatado no capítulo 7.

O Programa Escola Sustentável regulamentado Resolução/CD/FNDE nº 18, de 21 de maio de 2013, destina recursos financeiros, nos moldes operacionais do PDDE, a escolas públicas municipais, estaduais e distritais a fim de favorecer a melhoria da qualidade de ensino e a promoção da sustentabilidade socioambiental nas unidades escolares, considerando o currículo, a gestão e o espaço físico, de forma a torná-las espaços educadores sustentáveis. Os recursos foram repassados de acordo com o número de alunos da educação básica matriculados na unidade educacional, segundo dados extraídos do Censo Escolar do exercício imediatamente anterior. Como no caso do Programa Mais Cultura, somente a Escola A recebeu recursos de custeio (80%) e capital (20%) do Programa Escola Sustentável. A escola, no momento do repasse, tinha entre 500 e 999 alunos(as) matriculados e recebeu R\$ 9.600,00 de custeio e R\$ 2.400,00 de capital em 2014, valor gasto somente em 2017 e 2018. Nesse caso a escola readequou o Plano de Ação aprovado originalmente, mas gastou os recursos em ações previstas no Programa, ou seja, ações de promoção à sustentabilidade socioambiental.

O Programa Novo Mais Educação, regido pela Resolução/FNDE/CD nº 05 de de 25 de maio de 2016, em substituição ao Programa Mais Educação, foi uma

estratégia do Ministério da Educação que tinha o objetivo de melhorar a aprendizagem no Ensino Fundamental. Foi responsável por ampliar a jornada escolar de crianças e adolescentes, por meio do acompanhamento pedagógico em Língua Portuguesa e Matemática e do desenvolvimento de atividades nos campos de artes, cultura, esporte e lazer, mediante a complementação da carga horária no turno e contraturno escolar. O novo Programa objetivava contribuir para a alfabetização, ampliação do letramento e melhoria do desempenho em língua portuguesa e matemática das crianças e dos adolescentes; redução do abandono, da reprovação, da distorção idade/ano; melhoria dos resultados de aprendizagem do Ensino Fundamental, nos anos iniciais e finais; ampliação do período de permanência dos alunos na escola.

As Escolas A e B foram contempladas com os recursos do Novo Mais Educação. Na Escola A o Programa foi implementado de acordo com as normas estabelecidas na Resolução acima citada somente no ano de 2017, sendo descontinuado a partir de 2018. Já na Escola B os recursos do Programa não foram gastos conforme as normas; foram gastos em serviços de reparos e aquisição de bens materiais, como será apresentado no capítulo 7. Um dos argumentos usados pelas direções que participaram da pesquisa é que com a mudança na organização dos tempos escolares do Mais Educação para o Novo Mais Educação, os alunos tinham menos atividades ligadas aos campos de artes, cultura, esporte e lazer realizadas no contraturno escolar, o que fez que muitos alunos deixassem de participar das oficinas. O Programa previa que, para as escolas que aderissem ao plano de 05 horas semanais, só haveria duas atividades complementares, uma de acompanhamento pedagógico de Matemática e outra de Português, com duas horas e meia de duração cada; e para as escolas que aderissem ao plano de 15 horas semanais de atividades complementares, 8 horas seriam de Português e Matemática (4 horas cada) e somente 7 horas de atividades nos eixos da arte, cultura, esporte e lazer, o que fez com o número de estudantes interessados em participar do Programa reduzisse muito e assim a atividade foi descontinuada. Em dezembro de 2019 o MEC anunciou o encerramento do Programa Novo Mais Educação.

O Programa Mais Alfabetização, criado pela Portaria nº 142, de 22 de fevereiro de 2018, e regulamentado pela Resolução nº 07, de 22 de março de 2018, surgiu como estratégia do Ministério da Educação diante dos resultados da Avaliação

Nacional da Alfabetização - ANA¹⁷, do Sistema de Avaliação da Educação - SAEB¹⁸. Autoriza a destinação de recursos financeiros para despesas de custeio, nos moldes operacionais e regulamentares do PDDE, às escolas públicas municipais, estaduais e distritais para fortalecer e apoiar as unidades escolares no processo de alfabetização dos estudantes regularmente matriculados no 1º e no 2º anos do ensino fundamental. As Escolas A e B receberam recursos do Programa Mais Alfabetização no ano de 2018, ano em que ambas as escolas implementaram a ação, porém, em 2019, apesar de terem recebido recursos para a implementação do Programa, não executaram de acordo com as normas estabelecidas pelo FNDE e, sendo assim os recursos foram reprogramados para o exercício de 2020.

O objetivo do PDDE é o de contribuir para o provimento das necessidades prioritárias dos estabelecimentos de ensino e dos polos de apoio presencial da UAB, de modo a concorrer para a garantia de seu funcionamento, bem como incentivar a autogestão escolar e o exercício da cidadania com a participação da comunidade no controle social dos recursos repassados pelo Programa. Também podemos destacar como objetivo do Programa a promoção de melhorias físicas e pedagógicas das escolas, como forma de contribuir com a oferta de meios necessários à elevação da qualidade do ensino. No contexto do processo de democratização da gestão escolar, o Programa Dinheiro Direto na Escola objetiva promover o fortalecimento da autogestão, como meio de consolidação da escola democrática, buscando integração entre o poder público, as comunidades escolares, as escolas e as famílias, assim como o incentivo à participação cidadã.

Os recursos do PDDE são repassados por meio de uma conta bancária específica para fins do recebimento desses recursos, aberta pelo FNDE em nome da UEx da escola beneficiada. O repasse ocorre em duas parcelas anuais, calculadas com base num valor fixo por ano (VF/a) somado a um valor variável (valor *per capita* por matrícula do Censo escolar do ano anterior multiplicado pelo total de matrículas). O valor fixo para as escolas urbanas com UEx é multiplicado por 1 e para as escolas

¹⁷ A ANA, um dos instrumentos do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb), avalia os níveis de alfabetização e letramento em língua portuguesa, a alfabetização em matemática e as condições de oferta do ciclo de alfabetização das redes públicas. Passam pela avaliação todos os estudantes do terceiro ano do ensino fundamental matriculados nas escolas públicas no ano da aplicação da avaliação.

¹⁸ O Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) é um conjunto de avaliações externas em larga escala que permite ao Inep realizar um diagnóstico da educação básica brasileira e de fatores que podem interferir no desempenho do estudante.

rurais é multiplicado por 2. Já os polos presenciais da UAB recebem o triplo do valor fixo. Os valores por aluno matriculado são multiplicados pelo valor per capita/ano de R\$ 20,00 de forma ponderada, conforme quadro abaixo:

Quadro 10 – Valores referenciais de cálculo para repasses do PDDE

<p>1 - Valor Fixo/ano (VF/a) = R\$ 1.000,00</p> <p>a. Escola pública urbana com UEx: 1 x VF/a</p> <p>b. Escola pública rural com UEx: 2 x VF/a</p> <p>c. Escola privada de educação especial: 1 x VF/a</p> <p>d. Polo presencial da UAB: 3 x VF/a</p> <p>2 - Valor Per Capita/ano (VPC/a) = R\$ 20,00</p> <p>a. Alunos de escolas urbanas ou rurais com UEx: 1 x VPC/a</p> <p>b. Alunos de escolas urbanas sem UEx: 2 x VPC/a</p> <p>c. Alunos de escolas rurais sem UEx: 3 x VPC/a</p> <p>d. Alunos público-alvo da educação especial em escola pública: 4 x VPC/a</p> <p>e. Alunos de escola privada de educação especial: 3 x VPC/a</p> <p>f. Alunos de polos presenciais da UAB: 1 x VPC/a</p>
--

Fonte: Anexo da Resolução nº 10 de 18 de abril de 2013 (FNDE, 2013).

A partir dos dados apresentados no quadro acima é possível perceber que, a partir de 2013, o PDDE definiu como prioridade a educação especial e as escolas do meio rural, diferentemente dos anos anteriores, em que havia previsão de repasse de valores relativamente maiores para escolas das regiões norte, nordeste e centro-oeste do Brasil (MACHADO; FARENZENA, 2016, p. 186). A partir dos valores referenciais de cálculo para repasses do PDDE é possível simular os valores recebidos pelas Escolas A e B no ano de 2019. Para isso é importante considerar as matrículas registradas no censo escolar do ano anterior ao do repasse, no caso 2018, e a localização, no caso as duas são escolas são públicas e urbanas. A Escola A possuía no censo escolar de 2018, 1022 estudantes matriculados, destes 50 alunos eram público-alvo da educação especial. Já a Escola B possuía no censo escolar de 2018, 463 estudantes matriculados, destes 19 alunos eram público-alvo da educação especial. Segue o cálculo dos valores na tabela abaixo:

Tabela 23 – Valor fixo, valor por aluno, total de recursos para as UEx da Escola A e B – PDDE Básico – 2019

Tipo de Estabelecimento	Valor fixo (A)	Valor por aluno (B)	Valor Total (A+B) R\$
		972 * R\$ 20,00 = R\$ 19.440,00	
Escola A: Escola urbana com 1022 alunos, sendo 50 da educação especial	R\$ 1.000,00	50 * R\$ 80,00 = R\$ 4.000,00	R\$ 24.440,00
		Total: R\$ 23.440,00	
		444 * R\$ 20,00 = R\$ 8.880,00	
Escola B: Escola urbana com 463 alunos, sendo 19 da educação especial.	R\$ 1.000,00	19 * R\$ 80,00 = R\$ 1.520,00	R\$ 11.400,00
		Total: R\$ 10.400,00	

Fonte: Elaboração própria a partir da Resolução nº 10 de 18 de abril de 2013 e Censo escolar de 2018.

Conforme a tabela acima, a Escola A deveria receber o valor de R\$ 24.440,00 no ano de 2019, porém, segundo dados do Relatório de Unidades Executoras Atendidas pelo PDDE (PDDEREx)¹⁹ e as planilhas de prestação de contas da escola, o valor creditado pelo FNDE foi de R\$ 21.440,00, sendo R\$ 17.152,00 em custeio e R\$ 4.288,00 de capital. Sendo assim, é possível concluir que em 2019 o FNDE não contabilizou as matrículas dos(as) alunos(as) público-alvo da educação especial em escola pública, para as quais VPC/a deve ser multiplicado por 4, e sim contabilizou como alunos de escola urbana em que a ponderação é 1. Desse modo o FNDE deixou de creditar R\$ 3.000,00 na conta da UEx da Escola A em 2019.

O mesmo ocorreu com a Escola B, que deveria receber o valor de R\$ 11.400,00 no ano de 2019 e o FNDE depositou apenas R\$ 10.260,00. Isto é, as matrículas da educação especial novamente não foram contabilizadas. Nesse caso o FNDE deixou de creditar R\$ 1.140 na conta da UEx da Escola B em 2019.

Importante lembrar que os recursos do FNDE são, majoritariamente, provenientes do salário-educação, conforme mencionado anteriormente. Os recursos transferidos para as escolas podem ser utilizados em despesas com material de consumo e permanente, bem como ações ligadas à implementação de projetos pedagógicos, desenvolvimento de atividades educacionais e avaliação da aprendizagem.

¹⁹ O PDDEREx (Relação de Unidades Executoras Atendidas pelo PDDE) traz informações sobre o valor transferido/previsto pelo PDDE e suas respectivas ações/destinações, separadas por categoria econômica de custeio e capital e sobre os dados bancários (Banco, Agência e Conta Corrente) disponível em: http://www.fn.de.gov.br/pls/simad/internet_fn.de.pdderex_1_pc. Acesso em: 10 ago. 2021.

No quadro abaixo apresento uma síntese dos principais marcos legais que redimensionam o PDDE e suas ações integradas, desde sua criação:

Quadro 11 – Principais medidas legais que redimensionam o PDDE e suas ações

Medida Legal	Principais Providências
Res. nº 12, de 10 de maio de 1995.	Cria o Programa de Manutenção e Desenvolvimento da Educação (PMDE).
Res. nº 03, de 04 de março de 1997.	Estabelece a obrigatoriedade da UEx, a definição de recursos, conforme a região do país e a divisão dos valores em custeio e capital.
Res. nº 06, de 13 de maio de 1998.	Adota o Censo Escolar como mecanismo de transferência de recursos do PMDE.
MP 1.784 de 1998.	Altera o nome do PMDE para PDDE e determinação das Secretarias de Educação como responsáveis pelas prestações de contas.
Res. nº 08, de 08 de março de 2000.	Cria a reprogramação de saldos.
Res. nº 10, de 22 de março de 2004.	Retira os gastos com formação de professores, determina que escolas com mais de 50 alunos devem criar a UEx e eleva os valores do Programa.
Res. nº 43, de 11 de novembro de 2005.	Determina um valor adicional por escola com até 20 alunos e distribui os recursos em 80% para custeio e 20% para capital.
EC nº 59/2009	Amplia os recursos do PDDE para toda a Educação Básica.
Lei 11.947, de 16 de junho de 2009	Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica;
Resolução nº 9/2011	Estabelece os procedimentos a serem adotados para aquisição de materiais e bens e contratação de serviços, com os repasses efetuados à custa do PDDE, pelas Unidades Executoras Próprias (UEx) e entidades qualificadas como beneficentes de assistência social ou de atendimento direto e gratuito ao público que ministram educação especial, denominadas de Entidades Mantenedoras (EM), de que trata o inciso I, § 2º, do art. 22 da Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009;
Res. nº 03, 01 de abril de 2012.	Determina parcela extra de 50% para as escolas que elevaram o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica.
Novo Folder do FNDE (2013)	Determina a memória de cálculo do Programa.
Res. nº 10, de 18 de abril de 2013.	Define os objetivos do programa e dispõe novos critérios de repasse e execução, incluindo recadastramento automático e possibilidade de as escolas definirem os percentuais de repasse de custeio ou capital.
Res. nº 05, de 31 de março de 2014.	Divide os recursos do PDDE em duas parcelas.
Resolução nº 15/2014	Dispõe sobre as prestações de contas das entidades beneficiadas pelo Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) e suas ações agregadas.
Res. nº 16, de 09 de dezembro de 2015.	Mantém a divisão dos recursos do PDDE em duas parcelas, porém define um intervalo de transferência de quatro meses para elas serem concretizadas.
Resolução nº 8/2016	Altera as Resoluções nº 10, de 18 de abril de 2013, e nº 16, de 9 de dezembro de 2015, do Conselho Deliberativo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (CD/FNDE), e dá outras providências;
Resolução nº 6, de 27 de fevereiro de 2018	Altera dispositivos da Resolução nº 10, de 18 de abril de 2013, entre eles, fixa datas limites para repasses dos recursos e estabelece a exigência de atualização cadastral no PDDEweb como condição para ser beneficiário do programa.

Fonte: Cecam Sul – 2021 (LUCE *et al.*, 2021).

A descrição do PDDE Básico e das ações integradas, aqui apresentada, é uma síntese que abrangeu objetivos, instâncias de gestão e respectivas atribuições, recursos financeiros transferidos para as escolas municipais de Alvorada no período pesquisado, com objetivo de contextualizar o Programa, contribuindo para a análise da implementação da política, foco do capítulo 7 desta Dissertação.

6.1.3 Captação de verbas na própria escola

Além dos recursos federais e dos recursos municipais repassados para as escolas da rede de ensino de Alvorada, se somam recursos gerados nas próprias instituições. Esses últimos incluem, por exemplo, recursos gerados em festas juninas, brechós, bingos, rifas, sorteios e doações.

Essa prática evidencia que, mesmo as escolas públicas tendo recebido recursos financeiros, ainda há necessidade de uma fonte de recursos extra que, segundo relatos dos gestores escolares, são utilizados principalmente para custear serviços como o pagamento de mensalidades das contas bancárias, visto que tal despesa não pode ser executada com recursos repassados pelo município e pelos recursos federais, sendo exercida, assim, “uma certa liberdade” para aplicar tais recursos. Os recursos também dão suporte a atividades que envolvem o atendimento aos professores e alunos no processo de ensino-aprendizagem na aquisição de materiais pedagógicos e de apoio, produtos de limpeza, manutenção, conservação, como também suprem as escolas de insumos necessários ao ensino-aprendizagem de conteúdos socioculturais que são trabalhados e transmitidos por meio da arte e de ferramentas como bibliotecas e museus públicos, estruturas desportivas, parques, zoológicos, rádio, cinema e televisão.

Em 22 de junho de 2019, a Câmara Municipal aprovou a Lei Municipal nº 3.321²⁰ (ALVORADA, 2019) que institui o Programa “Adote uma escola” em Alvorada. O Programa tem como objetivo incentivar pessoas físicas e/ou jurídicas a contribuírem na conservação, pequenas reformas e manutenção das escolas municipais e proporcionar melhorias na qualidade do ensino na rede pública municipal. Sobre este Programa, os entrevistados afirmaram que ouviram falar, porém não houve movimentos da SMED a fim de implementá-lo.

²⁰ Para conhecer a íntegra da Lei, consultar a Lei 3.321, de 22 de julho de 2019, em anexo.

7 ANÁLISE DA IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA DE AUTONOMIA FINANCEIRA DAS ESCOLAS DA REDE MUNICIPAL DE ENSINO DE ALVORADA/RS

Este capítulo tem por objetivo realizar a análise da implementação da política de autonomia financeira na rede municipal de ensino do município de Alvorada/RS e sua relação com a gestão democrática. Foi elaborada descrição da implementação e da gestão das duas escolas municipais pesquisadas, análise de como ocorre a participação da comunidade escolar na gestão, controle e acompanhamento dos programas que transferem recursos financeiros para as escolas pesquisadas, abrangendo as diversas ações e etapas que ocorrem nas fases de adesão, planejamento, execução e prestação de contas dos recursos.

Os recursos e programas analisados nas escolas pesquisadas no período de 2017 a 2019, foram: Repasse Trimestral de âmbito municipal e recursos federais do Programa Dinheiro Direto na Escola do FNDE, como o PDDE básico, Atleta na Escola, Escola Acessível, Educação Integral, Mais Alfabetização, Escola Sustentável e Mais Cultura.

Como citado no Capítulo de metodologia, irei realizar a análise do processo de implementação considerando integração dos modelos *top-down* ou “de cima para baixo” e *botton-up* “de baixo para cima” procurando verificar se variáveis cognitivas, como ideias e visões de mundo dos atores influenciam na implementação da política.

A fim de compreender qual é o plano ou a ideia da política, será utilizado o modelo de análise “de cima para baixo”, em que o foco está nos instrumentos normativos (leis, portarias, decretos, resoluções, manuais etc.), procurando identificar quais eram os objetivos e planos dos agentes formuladores.

Com o objetivo de compreender como a política de fato é implementada, afastando-se da ideia de como ela deveria ser, utilizo o modelo de análise “de baixo para cima”, que consiste em olhar o processo da política a partir dos locais de implementação e da ação dos agentes implementadores, procurando identificar como ocorrem as ações, quais são as influências, e encontrar a conceitualização que melhor reflita a complexidade e a dinâmica das interações entre indivíduos e grupos que buscam implementar as políticas. Como esta análise busca verificar elementos da discricionariedade dos atores, com o foco em suas ações, a análise estará centrada nas respostas dadas nas entrevistas realizadas com os diversos atores implementadores da política, na leitura das atas das reuniões e das observações

realizadas em campo. É pressuposto que existe uma relação entre o plano e sua execução e que esta execução depende de como os atores implementadores ou “burocratas de rua” pensam a política; isso significa não somente olhar a implementação “de cima para baixo” ou “de baixo para cima”, mas significa também entender como os atores produzem sentido a partir da prática. Deste modo, também irei trazer elementos ligados a ideias e crenças dos atores, pois são elementos fundamentais que nos ajudam a compreender como a política está sendo implementada nas escolas.

7.1 ADESÃO E CONDIÇÕES PARA QUE AS ESCOLAS RECEBAM OS RECURSOS

Para que as escolas possam receber recursos dos programas (Ações) federais repassados pelo PDDE, primeiramente é necessário que ocorra a adesão por parte da Secretaria Municipal de Educação (EEx). Essa adesão ocorre através de uma confirmação a ser assinalada no Sistema PPDEWeb, onde o responsável, ao acessar esse Sistema, escolhe, no menu de opções, “Termo de Adesão e Cadastro da Entidade Executora (EEx)”. Essa adesão passou a ser definitiva, ou seja, não há necessidade de realizar nova adesão tendo validade nos anos subsequentes. Se a secretaria de educação já tivesse aderido ao PDDE em exercícios anteriores, como é o caso de Alvorada, não é necessário aderir novamente.

Para que as escolas municipais de Alvorada possam receber recursos dos programas do PDDE básico e suas Ações Integradas e também recursos municipais do Repasse Trimestral, é necessário que estejam recenseadas pelo Censo Escolar realizado pelo Inep, no ano anterior ao do atendimento, permaneçam ativas no ano do repasse dos recursos, possuam suas respectivas Unidades Executoras Próprias (UEX), além de não possuírem inadimplências com prestação de contas dos recursos recebidos em exercícios anteriores. No caso dos recursos do PDDE, as UEX também devem atualizar o cadastro das UEX a cada exercício, por meio do sistema PDDEweb, desde o início do ano até o último dia útil de outubro, conforme orienta a Resolução nº 6/2018 do Conselho Deliberativo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - CD/FNDE (FNDE, C. D., 2018).

As UEX das escolas pesquisadas já haviam sido criadas há algum tempo e durante a pesquisa não foi possível verificar como ocorreu o processo de criação, pois os entrevistados não souberam informar como foi esse processo, mas cabe salientar

que, no Município, todas as escolas têm mais de 50 alunos e possuem suas UEx cadastradas no Sistema PDDEWeb e são representadas pelos Conselhos Escolares, instituídos pela Lei municipal nº 851/1997 (ALVORADA, 1997). As UEx da RMEA não possuíam, no período pesquisado, inadimplências em relação as suas prestações de contas, o que as habilita para receberem os recursos.

Tabela 24 – Número de UEx cadastradas no Sistema PPDEWeb e aptas a receber recursos na rede municipal de ensino de Alvorada, 2017-2019

Ano	2017	2018	2019
Nº de UEx	27	28	29

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do PDDERex.

Na rede municipal de ensino, no ano de 2017 havia 27 UEx cadastradas e recebendo recursos. Em 2018 eram 28 UEx e em 2019 eram 29 UEx. Esse aumento ocorreu devido à criação de novas escolas na rede municipal de ensino. O que evidencia que a SMED, que é a Entidade Executora (EEx), orienta as escolas da RMEA quanto à criação de novas UEx e ao seu cadastramento junto ao FNDE. Também foi constatado que não houve pendências na prestação de contas nos anos pesquisados das UEx da rede.

Sobre essa etapa da implementação irei destacar alguns pontos que considero fundamentais para o fortalecimento da participação da comunidade escolar nas decisões sobre a utilização do dinheiro público destinado às escolas e de seu controle societal, comparando os textos das propostas do FNDE para criação e organização das UEx com a legislação municipal que criou os Conselhos Escolares e os Estatutos das UEx das escolas pesquisadas.

Em síntese, o “Manual de orientação para a constituição de Unidades Executoras Próprias” (FNDE, M., 2014) e a “Unidade II: Criando e administrando uma Unidade Executora Própria (UEx)” do curso Formação Pela Escola, elaborado pelo FNDE, trazem um conjunto de recomendações que visam contribuir para que as comunidades escolares possam constituir suas UEx. Os materiais informam o que é uma unidade executora, o passo a passo para sua criação, orientações sobre como deverá ser administrada e como deverá se organizar, trazendo uma série de textos e anexos, como exemplos de editais de Convocação de Assembleia Geral, Modelo de Convocação de Assembleia Geral, Minuta de um Estatuto, Modelo de Ata e

requerimento para registro da UEx no Cartório de Registro Civil de Pessoas Jurídicas e do CNPJ. Um dos primeiros passos recomendados para a criação das UEx é a necessidade de motivação da comunidade escolar e para isso recomendam a utilização de diversos meios de comunicação para a divulgação e esclarecimento da importância e atribuições das UEx. Todos esses documentos procuram fortalecer a participação coletiva da comunidade escolar nas decisões sobre a utilização do dinheiro público destinado à educação e de seu controle social.

Trago estes apontamentos, pois, durante a pesquisa, verifiquei que os registros dos Estatutos das UEx das Escolas A e B, haviam sido aprovados e registrados em 2008 e 2010, respectivamente, com pouquíssimas diferenças entre seus textos, pois talvez tenham sido construídos a partir de um modelo proposto pela SMED. O conteúdo dos documentos tem diferenças significativas em relação à proposta de Estatuto do “Manual de orientação para a constituição de Unidade Executora Própria” elaborado pelo FNDE em 2014, diferenças estas que merecem destaque no que diz respeito às possibilidades e limites da participação da comunidade escolar.

Em relação à organização administrativa e à composição das UEx. Na proposta do FNDE (FNDE, M., 2014, p. 18) a UEx compõe-se de:

- Art. 4:
- I – Assembleia Geral;
 - II – Conselho Deliberativo;
 - III – Diretoria;
 - IV – Conselho Fiscal;

Nos estatutos das escolas pesquisadas, não existem os Conselhos Deliberativos e Conselhos Fiscais, sendo sua organização administrativa exercida pela assembleia geral ou extraordinária e tendo somente, na sua composição, a Diretoria do Conselho, constituída pelo Diretor(a) da Escola como membro nato e pelo presidente do Conselho. Na proposta do FNDE o Conselho Deliberativo teria como funções, entre outras, apreciar a programação anual, o plano de aplicação de recursos e os balancetes; promover sindicâncias, quando necessário; emitir pareceres de mérito em assuntos de sua apreciação; e convocar Assembleias; Já o Conselho Fiscal teria como funções, entre outras, fiscalizar a movimentação financeira da UEx como a entrada, saída e aplicação de recursos; examinar e julgar a Programação Anual, sugerindo alterações, se necessário; e analisar e julgar a prestação de contas da UEx. Além disso, propõem que a diretoria seja formada por um presidente, um vice-

presidente, um secretário e um tesoureiro, escolhidos por meio de processo eletivo, com as suas funções específicas. Funções estas não previstas nas propostas dos estatutos das escolas pesquisadas.

Considero que a não existência dos Conselhos Fiscais e Conselhos Deliberativos nas propostas dos estatutos das escolas pesquisadas podem estar comprometendo a autonomia das deliberações, a fiscalização e o controle efetivos dos recursos pelos membros dos Conselhos que representam a comunidade escolar. Fato evidenciado nas entrevistas, em que ficou evidente a centralidade das deliberações no(a) diretor(a) da escola, equipes pedagógicas e professores. Quando ocorre a participação dos pais e alunos muitas vezes é somente para assinar as atas e documentos da prestação de contas que estavam prontas, conforme mostram os diálogos abaixo:

D: Em sua escola, quem ou que órgãos decidem sobre a aplicação/utilização dos recursos financeiros?

L: É o diretor, não é nem a direção, é o diretor. É ele que comanda tudo.

D: Como é que funciona o conselho nas rotinas do dia a dia? Como o conselho se organiza e funciona?

L: Não tem. Acabou isso não existe mais. É só no papel. Não tem nem reunião. Não tem. Não tem nem ata, eu posso te mostrar. Eu te mostro, eu tenho acesso a isso. Não tem reunião. Deveria pelo menos inventar uma reunião, nem isso. Se der algum problema, como é que vai provar? É complicado, porque não tem nem ata, quando é feito é feito correndo e fazem a gente assinar.

D: A assinatura das atas, acabam solicitando para vocês?

L: A gente sabe que nem houve a reunião, mas assina porque tem que ter a tal de ata e inventa um dia que teve reunião, que não teve reunião, mas inventaram uma data e as pessoas assinam. Fica para prestar conta só né. É feita a coisa só para prestar contas, mas não existe, na verdade faz muito tempo que não tem um conselho atuante assim não existe.

(Segmento dos funcionários da Escola A).

D: Quem decide sobre a utilização dos recursos financeiros?

L: A maioria das vezes na pedagógica junto com os professores

D: Entendi... professor equipe diretiva e funcionários ali uma vez por semana...

L: e eu ((risos))

D: Entendi. Não era dentro do conselho por exemplo, ou o conselho era mais depois na prestação de contas? ou não?

L: Mais na assinatura de papel né ((risos))... porque assim a gente decidia tudo lá, se fazia as contas se fazia os orçamentos, se ficava muito caro assim que ela via que não dava, ela trazia na próxima pedagógica... explicava se dava pra comprar ou se não dava... por que não dava... ou se nós ia gastar todo o dinheiro naquilo... e::: depois o papel de principalmente de pais e alunos era assinar o papel

(Segmento do funcionários da Escola B).

Em relação à participação da comunidade escolar na gestão das escolas, foram propostas, na entrevista semiestruturada, questões sobre a opinião dos entrevistados sobre a importância da participação da comunidade escolar nas decisões da escola, sobre como avaliavam a participação e se existiam metas para o fortalecimento do conselho escolar e da participação na gestão da escola.

Em síntese, os membros dos conselhos escolares das duas escolas pesquisadas responderam que a participação da comunidade escolar é importante ou muito importante, mas, segundo os relatos apresentados, principalmente das equipes gestoras, algumas decisões deveriam ser tomadas pela equipe diretiva ou grupo de professores, pois consideravam que a comunidade é incapaz de deliberar sobre alguns aspectos relacionados à gestão, conforme evidenciado nos relatos abaixo:

[...] eu acho que existe de certa forma ali algumas decisões que precisam ser tomadas pela equipe né... e pelo grupo de professores que são os profissionais... porque são visões diferentes né por mais que... que exista uma participação algumas coisas né seriam inviáveis dentro da estrutura organizacional que a gente tem na escola né... então... a participação eu acho que é sempre válida né mas algumas decisões acabam ficando mais por parte da... da escola em função de ter a visão mais ampla do que acontece ou não dentro desse ambiente né... mas eu acredito que assim que a melhor construção é quando tem maior participação da comunidade realmente (Agente financeiro da Escola A).

acho importante a participação da comunidade na tomada de decisões... tem algumas coisas assim que não né, que não vai fazer muita diferença né, porque tem algumas coisas que não vai depender da comunidade as decisões que a gente vai tomar né, tem coisas que a gente que tem o conhecimento e sabe como é que é que vai funcionar aquilo ali que eles não:::.... não vão saber definir se o que que é o certo o que que é o errado sobre aquilo ali, mas é muito importante a participação da comunidade apesar... deles não... não acharem eu acho que a comunidade não tem essa... como é que eu vou te dizer... eles não acham que seja importante a participação deles... a gente não conseguiu ainda atingir a comunidade nessa nesse quesito que eles se sintam importante na participação das decisões da escola (Diretor(a) da Escola B).

Em relação a como avaliavam a participação da comunidade escolar, em síntese, as duas pessoas entrevistadas avaliaram a participação média ou fraca e que a participação ocorria de forma mais individualizada, por exemplo, quando pais e mães vão até a escola fazer alguma demanda ou dar alguma opinião, são bem acolhidos pela equipe diretiva. Também ocorreu a participação da comunidade através das redes sociais, que foi ampliada devido à pandemia, mas somente em aspectos relacionados ao funcionamento diário da escola. Antes da pandemia a participação

ocorria principalmente nas festividades ou na apresentação do calendário escolar no início do ano letivo:

[...] esse perfil de ouvinte da escola faz com que a escola tome decisões baseadas nessas situações... claro... né lembrando as possibilidades que a escola tem né... em relação organizacional e de estrutura e de... né mas a gente leva muito em consideração o que a comunidade coloca... mas talvez ã::... em função de como funciona o dia a dia das famílias... ã:: a construção coletiva disso não aconteça tanto né... que é tipo receber as famílias aqui pra uma tomada de decisão né isso talvez não aconteça tanto... acontece lá na apresentação de calendário que é uma rotina de todas as escolas eu acho do município né... mas não é uma rotina... e eu acredito que seja bastante por falta de tempo das famílias e um tanto por falta de política das escolas como um todo né... apesar de eu acreditar que a gente faça o máximo assim mais próximo daquilo que a comunidade deseja né em função dessa receptividade que a gente em... né de ouvir de sentar de conversar de dialogar isso tem bastante aqui. (Agente financeiro da Escola A).

A comunidade participa quando são chamados por algum problema ou outro, não para participar para o crescimento de digamos assim, uma ideia de como deveria ser, a única reunião que se tem ali é no início do ano para apresentar o calendário, mas se alguém dar alguma opinião já ligeirinho não aceitam, porque, eu não sei deve ser difícil quem está na frente de um trabalho assim para não ter problemas com a comunidade. (Representante dos funcionários da Escola A).

Interagir mais com a escola através das redes sociais através do WhatsApp né porque... a gente faz os chamamentos aqui pra uma assembleia pra um conselho de classe... é a minoria sempre que vem... a gente consegue atingir um número maior de pessoas se tu ofertar alguma coisa se tu der alguma coisa pra eles assim... de graça assim vir por vir tu atinge um número mínimo dos mínimos de pessoas pra participar assim participar por participar é bem difícil... né" (Diretora da Escola B).

Sobre a existência de metas para o fortalecimento do Conselho Escolar e a participação da comunidade na gestão da escola, nas duas escolas, em geral, os relatos apontaram para não existência de metas. Uma das entrevistadas, ao ser questionada se havia metas de fortalecimento do CE e da participação da comunidade escolar na gestão da escola, respondeu: "não, não, não infelizmente não, assim... metas não, eu vou falar sinceramente particularmente... não via metas nenhuma em sentido nenhum".

A partir dos relatos, podemos concluir que o objetivo essencial das UEx, de integrar a comunidade escolar, garantindo a participação efetiva e democrática no processo educativo ainda está longe de ser alcançado.

Em relação às finalidades específicas das UEx, a proposta de estatuto do FNDE indica, em seu Art. 3, inciso VI, que as UEx devem incentivar a criação de Grêmios Estudantis e trabalhar cooperativamente com eles, no entanto as propostas de

estatutos das escolas pesquisadas não trazem nenhuma menção aos grêmios estudantis e, como relatado, as escolas não contam com essas instâncias.

Outro ponto que merece destaque em relação aos estatutos é a composição e o número de participantes da comunidade escolar nas UEx. Nas escolas de Alvorada, como as UEx são os Conselhos Escolares, a composição dos Conselhos é regrada pela Lei 851/1997 (ALVORADA, 1997), sendo que o número de conselheiros está limitado ao número de alunos matriculados na escola, conforme tabela abaixo:

Tabela 25 – Número de representantes do Conselho Escolar

Nº de alunos matriculados	Membros do magistério	Pais ou responsáveis	Alunos	Servidores	Direção	Total
Até 100	01	01	01	01	01	05
DE 100 a 500	02	02	02	02	01	09
De 501 a 1000	03	03	03	03	01	13
De 1001 a 1500	04	04	04	04	01	17
De 1501 a 2000	05	05	05	05	05	21
De 2001 a 2500	06	06	06	06	01	25
De 2501 a 3000	07	07	07	07	01	29

Fonte: Anexo I da Lei 851/1997 (ALVORADA, 1997).

Como nenhuma escola da rede tem mais que 1500 alunos, o número máximo de membros das UEx (Conselho Escolar) das escolas da rede é 17 e o mínimo é 5. Também há nos estatutos das UEx das escolas pesquisadas a figura dos Sócios. Segundo o texto dos estatutos serão considerados associados “todos aqueles que sem impedimentos legais forem admitidos como tais, mediante o preenchimento de formulário próprio que sejam aprovados pela Diretoria, e mantenham atualizadas as suas contribuições estipuladas pela Diretoria”, havendo as seguintes categorias de sócios:

- a) Fundadores, os que participam da fundação da associação;
- b) Contribuintes, os fundadores e os que forem admitidos após a aprovação do presente estatuto, nesta qualidade;
- c) Honorários, todos àqueles que tenham prestado relevantes serviços à entidade;

Além disso, os sócios têm como deveres, segundo os estatutos das escolas:

- a) Cumprir e fazer cumprir as disposições deste estatuto;
- b) Desempenhar fielmente as funções as quais forem eleitos, nomeados ou designados;
- c) Zelar pelo bom nome da entidade;

Parágrafo primeiro: As fontes de recursos para manutenção da associação serão formadas por pagamentos de mensalidades e contribuições de associados, doações, legados, taxas e comissões que venham a ser aprovadas pela Diretoria.

Parágrafo segundo: A Qualidade de associado é intransmissível.

Parágrafo terceiro: Será eliminado do quadro social o sócio que por mau comportamento, dentro ou fora da entidade, comprometer o nome do mesmo, ou promover discórdias entre os associados; deixar de pagar as mensalidades durante três meses consecutivos; estragar ou extraviar qualquer objeto da Associação e se recusar a indenizá-lo tendo sido suspeito 3 vezes, reincidir na mesma falta.

Apesar de nenhuma das duas escolas pesquisadas terem entre os membros da UEx os “sócios”, os textos dos estatutos trazem elementos contrários à democratização das escolas, ao condicionar a participação dos sócios à necessidade de pagamento de mensalidades, pois, conforme o texto dos estatutos, caso o sócio deixarem de pagar as mensalidades durante três meses consecutivos, será “eliminado”.

O modelo de Estatuto do FNDE propõe que o quadro social da UEx seja constituído por um número **ilimitado** de associados, podendo ser composto de associados efetivos e associados colaboradores, sendo considerados associados efetivos o diretor(a), vice-diretor(a), professores(as), pais/responsáveis e alunos maiores, e associados colaboradores, ex-diretores do estabelecimento de ensino, pais/ responsáveis de ex-alunos, ex-alunos maiores, ex-professores, membros da comunidade escolar que desejam prestar serviços à unidade escolar ou acompanhar o desenvolvimento de suas atividades pedagógicas, administrativas e financeiras.

Nesse sentido, nota-se que a proposta de estatuto do FNDE fortalece a participação da comunidade escolar, possibilitando que qualquer pessoa interessada, mas, principalmente, ex-membros da comunidade escolar, possam participar efetivamente das decisões. Nos estatutos das escolas pesquisadas esta participação está limitada, devido as regras da legislação municipal sobre a composição dos Conselhos Escolares e as regras dos estatutos estudados.

A partir dessas reflexões sobre os estatutos é possível indicar a revisão na legislação municipal e alterações nos estatutos das escolas. A possibilidade de mais pessoas participarem das UEx e a criação dos Conselhos Fiscais e Deliberativos ampliariam as possibilidades de uma participação efetiva dos membros da

comunidade escolar fortalecendo sua autonomia na gestão financeira, administrativa e pedagógica das escolas.

Depois de criadas, as UEx devem ser registradas. O(a) presidente(a) da UEx deve solicitar o registro do estatuto da UEx no Cartório de Registro Civil de Pessoas Jurídicas que responda pelo município onde a UEx está localizada, com os seguintes documentos: requerimento dirigido ao Oficial do Registro Civil de Pessoas Jurídicas solicitando o registro do estatuto da UEx, com firma reconhecida do presidente; dois exemplares do estatuto, com todas as folhas rubricadas e assinadas no final pelo presidente, com firma reconhecida, que devem conter o visto de um advogado com o respectivo número de inscrição na Ordem dos Advogados (OAB), conforme a Lei nº 8.906, de 4 de julho de 1994 (BRASIL, 1994); Livro Ata que contenha o registro escrito da fundação da Unidade Executora Própria.

Outro passo importante é a realização da inscrição no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ). O(a) presidente(a) da UEx, de posse do registro, deve apresentar-se à Agência da Receita Federal, em data previamente agendada pelo site da Receita Federal portando os seguintes documentos: ficha de inscrição do estabelecimento em 03 vias (formulário próprio da Receita Federal, adquirido em livrarias); Ata da Assembleia Geral de constituição da Unidade Executora Própria (posse da Diretoria); Registro da UEx no Cartório; e CPF do Presidente.

Depois dos registros da UEx no Cartório e no CNPJ, no caso dos recursos do PDDE, as UEx deverão realizar o cadastramento junto ao FNDE no portal do PDDEWeb e no momento do cadastro devem indicar o banco e a agência de sua preferência para abertura, pelo FNDE, de conta corrente específica para o PDDE básico e suas ações integradas. No caso dos recursos das escolas municipais de Alvorada, cada UEx (Conselho Escolar) é responsável pela abertura das contas bancárias. A SMED somente orienta que as contas sejam abertas na Caixa Econômica Federal do município.

Criadas as UEx, feita a adesão e concluídos os cadastramentos, ou recadastramentos no caso da UEx que já foram criadas, o FNDE providencia as transferências de recursos financeiros, diretamente para a conta de cada Conselho Escolar, através de depósito em conta bancária específica de cada programa/ação.

Para os recursos do Repasse Trimestral, o setor de contabilidade da SMED, após verificar a prestação de contas e a regularidade das UEx, providencia o recurso que será repassado trimestralmente às contas do Conselho Escolar em valores per

capita aluno/mês, pelo período de janeiro a dezembro, calculado a partir dos dados da matrícula real do mês anterior ao do repasse, elaborada pela Central de Matrículas do Município. No próximo item irei abordar e analisar quais recursos foram transferidos, valores recebidos, valores reprogramados e gastos realizados por cada escola nos anos pesquisados.

7.2 VALORES TRANSFERIDOS PARA CADA UMA DAS ESCOLAS

Nos anos de 2017, 2018 e 2019 a Escola A recebeu e prestou contas dos recursos do Repasse Trimestral, PDDE básico, Atleta na Escola, Escola Acessível, Educação Integral, Mais Alfabetização, Escola Sustentável e Mais Cultura na Escola. Já a escola B recebeu e prestou contas dos recursos do Repasse Trimestral, PDDE básico, Atleta na Escola, Escola Acessível, Educação Integral, Mais Alfabetização e, diferentemente da Escola A, não recebeu e recursos dos programas Mais Cultura na Escola e Escola Sustentável.

Antes de apresentar os aspectos quantitativos, ou seja, quanto de recursos de capital e custeio cada uma das escolas pesquisadas tinha disponível em cada um dos programas e analisar suas movimentações, trago aspectos relacionados à compreensão dos atores implementadores de conteúdos e objetivos dos programas, quanto aos seus conhecimentos sobre os valores transferidos e se tiveram acesso a formação continuada que envolvesse conteúdos sobre a gestão dos programas. A partir da análise das respostas obtidas nas entrevistas foi possível constatar que a maioria das(os) conselheiras(os) não lembra quais são os programas, ações ou procedimentos que transferem recursos financeiros para a sua escola e não sabiam informar quais os seus respectivos montantes anuais, com exceção dos agentes financeiros das duas escolas e do diretor da Escola A. Trago abaixo alguns diálogos obtidos durante as entrevistas:

D: Quais são os recursos financeiros que chegam à escola regularmente para a própria escola gerir e se tu saberia dizer quais são os respectivos valores anuais?

L: Agora eu não vou saber te dizer com certeza assim... porque na verdade o Diretor que cuidava mais dessa parte né e ele falava podemos ou não podemos fazer, conseguimos não conseguimos fazer... né... então a questão de valores exatos eu não vou lembrar de falar agora não

D: E quais os programas tu saberias lembrar ou não?

L: Os programadas do F... é que é tudo sigla né o PDDE

D: é verdade ((risos))

L: se não me engano é dois ou... acho que é dois programas que tem... dois ou três
(Mãe de alunos Escola A).

D: Tu sabes me dizer mais ou menos o montante que vem dos programas?

L: bah não me lembro agora, só olhando pros papéis (Direção da Escola B).

Quanto à participação em cursos de formação continuada, somente o Diretor da Escola A havia participado de uma formação sobre os recursos do FNDE ofertado pela Federação das Associações dos Municípios do Rio Grande do Sul – FAMURS, a convite da SMED, conforme segue o diálogo abaixo:

D: Você promoveu ou participou de alguma atividade de formação continuada (atualização, capacitação), nos últimos dois anos, relativo ao cargo de diretor(a)? Se sim, havia conteúdos sobre a gestão dos recursos financeiros da escola? Se não, você soube da oferta de cursos ou assistência técnica ofertados pela mantenedora, FNDE, universidades ou outros órgãos sobre a gestão dos recursos financeiros da escola?

L: Sim. Relativo ao cargo de direção da escola. Eu fiz, em 2018, se não me engano uma capacitação de atualização dos recursos da gestão financeira promovido pela Secretaria de Educação, mas dentro da FAMURS. Eles têm vários cursos, e aí fizeram curso de formação para diretores de cargos públicos, para ajudar na gestão da escola, no uso e no aproveitamento dos recursos financeiros.

D: Então o conteúdo específico da formação era sobre gestão financeira?

L: Especificamente do que é comum a todas as escolas públicas, que é o recurso Federal. É que o municipal é muito parecido, só é diferente a fonte.

D: Era mais sobre o PDDE?

L: Era mais sobre o PDDE. Curso presencial com duração de dois dias, foi umas 8, 10 horas (Diretor da Escola A).

Entre os conselheiros, quando perguntados se conheciam os objetivos e conteúdo dos programas, somente o Diretor da escola A conhecia os conteúdos e objetivos dos programas, relatando que no início do ano fazia uma “formaçãozinha” com os conselheiros para explicar os programas, mas alguns conselheiros não lembraram dos conteúdos de alguns programas e outros não sabiam. Todos foram unânimes em dizer que a comunidade desconhecia totalmente os conteúdos e objetivos dos programas, conforme relatos abaixo:

D: Tu conheces os conteúdos e objetivos dos programas?

L: olha... eu acho que muito superficial muito superficial

D: E a comunidade escolar?

L: NOSSA, não (Agente financeiro da Escola B).

D: Tu conheces os conteúdos e os objetivos de cada um dos programas que destinam recursos pra escola?

L: Aí eu vou te ser bem sincera, eu não... eu nunca me informei nunca quis assim... por isso que eu estou dizendo que é uma falha nossa como professor né... nossa minha... de não me informar de querer saber o que que vai chegar ali... ah eu quero tal coisa isso e aquilo só não procuro saber o que que é o documento... é uma falha (Segmento dos professores Escola A).

D: Você conhece os objetivos e conteúdo dos programas que destinam recursos para a escola? A comunidade escolar também tem acesso a esses conhecimentos? É realizada formação com o conselho escolar ou comunidade escolar sobre os conteúdos e objetivos dos programas?

L: Com a comunidade escolar, numa reunião pedagógica nunca aconteceu, a gente sempre fala com conselho... eu faço uma formaçãozinha, como eu que estou há mais tempo no cargo, que tem maior conhecimento, eu explico em todo início de Mandato como funciona, como é adquirido, os 30% de Capital, o que se compra, o que pode comprar, o que não pode, como funciona os três orçamento e tal, faço isso com o conselho, isso já é passado para os professores e na comunidade eu falo disso, e onde tem e a reunião é aberta, é na reunião inicial do ano. A gente comenta, fala como funciona a escola, como é que é feito com os recursos, como é utilizado, como é destinado (Diretor da Escola A).

Segundo os relatos acima, os achados desta pesquisa são semelhantes aos já apontados por outras(os) pesquisadoras(es) que realizaram estudos sobre gestão das políticas de descentralização de recursos financeiros às escolas. Como apontado no estado da questão, Titoto (2019) e Nascimento (2010) apontam que ainda falta conhecimento dos envolvidos nas UEx; que os conhecimentos acerca dos programas ainda estejam restritos aos setores administrativos reflete sobre a não contribuição do programa para o fortalecimento da participação social e da autogestão escolar. Outros autores apontam a necessidade de qualificação e formação continuada dos gestores e membros das Uex, como exemplo trago os estudos de Miler (2017) e Moreira (2018). Já os trabalhos de Lima (2020), Francisco (2019) e G. F. Silva (2015), ao constatarem a necessidade de formação, propõem em suas dissertações de mestrado profissional Planos de Ação Educacional que englobariam atividades teóricas, práticas e a elaboração de manual para a capacitação de servidores e comunidade, apontando melhorias para a gestão e apoio pedagógico para as escolas.

Cabe reiterar que, assim como em outras pesquisas, esta também confirma a necessidade de formação continuada para toda a comunidade escolar sobre a política de autonomia financeira das escolas, a fim de que a política possa se aproximar da perspectiva democrática com incentivo a participação, pois, como apontaram Novaes e Fialho (2010) “a assunção de maior grau de poder para tomar decisões exige dos sujeitos envolvidos maior nível de preparo técnico, bem como de responsabilidade, liderança e criatividade para lidar com novas exigências e atuar no nível da decisão”. É de sublinhar que, na perspectiva neoliberal, a descentralização pode assumir

características dos processos gerenciais, em que ocorre a concentração das ações e decisões, geralmente no gestor da escola, conferindo-se, assim, um sentido não democrático ao processo e, conseqüentemente, perdendo-se a possibilidade de contribuir para o aperfeiçoamento da democracia e a promoção da cidadania.

A partir das planilhas de prestação de contas apresentadas pelas Uex das escolas ao setor de contabilidade da SMED de Alvorada, elaborei uma síntese, a fim de compreender quanto de recursos de capital e custeio estava disponível e analisar as movimentações dos recursos realizadas pela Escola A e Escola B nos anos pesquisados.

7.2.1 Recursos do Repasse Trimestral das Escola A e B

Seguem abaixo as tabelas com os valores de custeio (70%), capital (30%) e total do Repasse Trimestral transferidos a cada trimestre para a conta bancária das UExs das Escolas A e B em 2017, indicando o valor médio repassado por aluno/ano em valores nominais e valores reais. Para obter o valor médio aluno/ano real foi feita a correção monetária de valores reais para dezembro de 2019 com base na “calculadora do cidadão”²¹ pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) IBGE; o número de alunos utilizado foi o Censo Escolar.

Tabela 26 – Repasse Trimestral da Escola A em valores nominais e valor aluno/ano nominal e real de 2017

Ano	2017		
Nº de alunos	1055		
Repasses	Custeio	Capital	Total
1º Trimestre	R\$ 6.602,40	R\$ 2.829,60	R\$ 9.432,00
2º Trimestre	R\$ 6.759,90	R\$ 2.897,10	R\$ 9.657,00
3º Trimestre	R\$ 11.560,50	R\$ 4.954,50	R\$ 16.515,00
4º Trimestre	R\$ 11.434,50	R\$ 4.900,50	R\$ 16.335,00
Total ano	R\$ 36.357,30	R\$ 15.581,70	R\$ 51.939,00
Valor médio aluno/ano nominal	R\$ 34,46	R\$ 14,77	R\$ 49,23
Valor médio aluno/ano real - IPCA (IBGE) Dez. 2019	R\$ 37,45	R\$ 16,05	R\$ 53,51

Fonte: Elaboração própria, com base nas planilhas de repasses efetuados para as escolas do setor de contabilidade da SMED de Alvorada.

²¹ Calculadora do cidadão. Disponível em: <https://www3.bcb.gov.br/CALCIDADAO/publico/exibirFormCorrecaoValores.do?method=exibirFormCorrecaoValores>. Acesso em: 02 jun. 2021.

Nota-se que nos dois primeiros trimestres a média do valor per capita estava próximo dos R\$ 3,00 por aluno/mês e que no terceiro trimestre houve um aumento passando para R\$ 5,00. Ao calcular o valor total médio real por aluno/ano obteve-se o valor de R\$ 53,51, o qual corresponde a um valor médio de R\$ 4,46 por aluno/mês. Cabe lembrar que os valores variam a cada trimestre, pois o cálculo do repasse é realizado a partir da matrícula real do mês anterior informado pela Central de Matrículas do município de Alvorada, número que se altera constantemente devido às transferências de alunos(as) ao longo do ano letivo, diferentemente dos repasses do PDDE, em que é utilizado como referência o Censo Escolar do ano anterior, mantendo-se constante ao longo do ano.

Segue abaixo a tabela com os valores do Repasse Trimestral transferidos para a conta bancária da UEx da Escola B em 2017.

Tabela 27 – Repasse Trimestral da **Escola B** em valores nominais e valor aluno/ano nominal e real de 2017

Ano	2017		
Nº de alunos	414		
Repases	Custeio	Capital	Total
1º Trimestre	R\$ 2.557,80	R\$ 1.096,20	R\$ 3.654,00
2º Trimestre	R\$ 2.690,10	R\$ 1.152,90	R\$ 3.843,00
3º Trimestre	R\$ 4.620,00	R\$ 1.980,00	R\$ 6.600,00
4º Trimestre	R\$ 4.473,00	R\$ 1.917,00	R\$ 6.390,00
Total ano	R\$ 14.340,90	R\$ 6.146,10	R\$ 20.487,00
Valor médio aluno/ano nominal	R\$ 34,64	R\$ 14,85	R\$ 49,49
Valor médio aluno/ano real - IPCA (IBGE) Dez. 2019	R\$ 37,65	R\$ 16,14	R\$ 53,79

Fonte: Elaboração própria, com base nas planilhas de repasses efetuados para as escolas do setor de contabilidade da SMED de Alvorada.

Na Escola B, assim como observado na tabela da Escola A, nos dois primeiros trimestres de 2017 a média do valor aluno/mês estava próximo dos R\$ 3,00 e no terceiro trimestre houve um aumento, passando para R\$ 5,00. Ao calcular o valor total médio aluno/ano real obteve-se o valor total de R\$ 53,79 muito próximo do valor observado na Escola A.

Cabe observar que, apesar dos valores per capita das Escolas A e B estarem muito próximos, a diferença entre os valores totais disponíveis para a Escola A e B é

de aproximadamente 153,53% (maior na Escola A), visto que a legislação do Repasse Trimestral considera somente o número de alunos da escola para calcular o montante a ser transferido. Penso que é importante haver uma revisão na legislação considerando outros fatores, como por exemplo, o tamanho da área da escola, dados socioeconômicos, projetos que serão desenvolvidos etc. Visto que, apesar de os valores transferidos serem proporcionais ao número de alunos, o tamanho da Escola A é semelhante ao da Escola B e os desgastes na infraestrutura também, então a capacidade de gasto é de fato muito desproporcional.

Para compreender como ocorrem os gastos dos recursos realizados pelas escolas A e B dentro de cada trimestre, optei por apresentar uma síntese da movimentação realizada com os recursos do Repasse Trimestral no ano de 2017, demonstrando os recursos que compõem os valores de receita, os valores e percentuais das despesas realizadas e os valores e percentuais de saldos reprogramados para o próximo trimestre.

Tabela 28 – Valores nominais da movimentação do Repasse Trimestral por trimestre com percentual de receita, despesas e saldo a reprogramar da Escola A em 2017

	Recursos trimestral	Receita			Despesas	Saldo a reprogramar
		Repasse	Saldo anterior	Recursos próprios		
1º trimestre	Custeio	R\$ 6.602,40	R\$ 0,00	R\$ 60,00	R\$5.897,20	R\$ 765,20
	Capital	R\$ 2.829,60	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$1.918,20	R\$ 911,40
	Total		R\$ 9.492,00		R\$7.815,40	R\$ 1.676,60
	Percentual %		100%		82%	18%
2º trimestre	Custeio	R\$ 6.759,90	R\$ 765,20	R\$ 124,50	R\$ 7.594,70	R\$ 54,90
	Capital	R\$ 2.897,00	R\$ 911,40		R\$ 2.600,00	R\$ 1.208,40
	Total		R\$ 11.458,00		R\$10.194,70	R\$ 1.263,30
	Percentual %		100%		89%	11%
3º trimestre	Custeio	R\$ 11.560,50	R\$ 54,90	R\$ 114,00	R\$ 11.729,40	R\$ 0,00
	Capital	R\$ 4.954,50	R\$ 1.208,50	R\$0,00	R\$ 0,00	R\$ 6.163,00
	Total		R\$ 17.892,40		R\$ 11.729,40	R\$ 6.163,00
	Percentual (%)		100%		66%	34%
4º trimestre	Custeio	R\$11.434,50	R\$0,00	R\$ 126,00	R\$11.560,50	R\$ 0,00
	Capital	R\$ 4.900,50	R\$ 6.163,00	R\$0,00	R\$11.063,50	R\$ 0,00
	Total		R\$ 22.624,00		R\$ 22.624,00	R\$ 0,00
	Percentual (%)		100%		100%	0%

Fonte: Elaboração própria, com base nas planilhas de prestação de contas da Escola A apresentada pela ao setor de contabilidade da SMED de Alvorada.

A partir das planilhas de prestação de contas dos recursos do Repasse Trimestral não foi possível identificar todas as categorias de produtos ou serviços que foram adquiridos com os recursos de custeio, visto que no campo de identificação das despesas realizadas, as escolas indicaram somente o nome fantasia ou nome social do fornecedor de materiais ou serviços contratados e não o que foi contratado ou comprado, porém algumas despesas foram identificadas e quando possível irei apresentar os valores correspondentes.

No primeiro trimestre de 2017, a UEx da Escola A teve receita no valor de R\$ 9.492,00 somando os recursos do Repasse trimestral (custeio, capital) e recursos

próprios. Realizou uma despesa de R\$ 7.815,40, que corresponde a 82% da receita, reprogramando para o próximo trimestre o valor total de R\$ 1.676,60, que corresponde a 18% dos recursos. No segundo trimestre a receita foi de R\$ 11.458,00, resultado da soma do novo repasse com o saldo reprogramado, e realizou a despesa de R\$ 10.194,70 que corresponde a 89% do valor disponível no trimestre, reprogramando um percentual de 11% para o próximo trimestre, no valor de R\$ 1.263,30. No terceiro trimestre a receita foi de R\$ 17.892,40 e a despesa realizada foi de R\$ 11.729,40 que corresponde a 66% do valor disponível, reprogramando um percentual de 34% para o último trimestre no valor de R\$ 6.163,00 de recursos de capital. Já no quarto e último trimestre obteve uma receita de R\$ 22.624,00, realizando uma despesa de mesmo valor, isto é, gastando 100% dos recursos.

Segue abaixo os valores nominais das movimentações dos recursos do Repasse trimestral realizadas pela UEx da Escola B.

Tabela 29 – Valores nominais da movimentação do Repasse Trimestral por trimestre com percentual de receita, despesas e saldo a reprogramar da Escola B em 2017

	Recursos trimestral	Receita			Despesas	Saldo a reprogramar
		Repasse	Saldo anterior	Recursos próprios		
1º trimestre	Custeio	R\$ 2.557,80	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 94,50	R\$ 2.463,30
	Capital	R\$ 1.096,20	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 1.096,20
	Total		R\$ 3.654,00		R\$ 94,50	R\$ 3.559,50
	Percentual %		100%		3%	97%
2º trimestre	Custeio	R\$ 2.690,10	R\$ 2.463,30	R\$ 189,00	R\$ 5.220,55	R\$ 121,85
	Capital	R\$ 1.152,90	R\$ 1.096,20	R\$ 0,00	R\$ 1.069,00	R\$ 1.180,10
	Total		R\$ 7.591,50		R\$ 6.289,55	R\$ 1.301,95
	Percentual %		100%		83%	17%
3º trimestre	Custeio	R\$ 4.620,00	R\$ 121,85	R\$ 114,00	R\$ 4.309,00	R\$ 546,85
	Capital	R\$ 1.980,00	R\$ 1.180,10	R\$ 0,00	R\$ 1.020,00	R\$ 2.140,10
	Total		R\$ 8.015,95		R\$ 5.329,00	R\$ 2.686,95
	Percentual (%)		100%		66%	34%
4º trimestre	Custeio	R\$ 4.473,00	R\$ 546,85	R\$ 126,00	R\$ 5.145,43	R\$ 0,42
	Capital	R\$ 1.917,00	R\$ 2.140,10	R\$ 0,00	R\$ 4.057,00	R\$ 0,10
	Total		R\$ 9.202,95		R\$ 9.202,43	R\$ 0,52
	Percentual (%)		100%		99,994%	0,006%

Fonte: Elaboração própria, com base nas planilhas de prestação de contas apresentada pela Escola B ao setor de contabilidade da SMED de Alvorada.

Conforme tabela acima, no primeiro trimestre de 2017, a UEx da Escola B obteve receita no valor de R\$ 3.654,00 somando os recursos de custeio e capital do Repasse Trimestral e recursos próprios. Diferentemente da Escola A, que no primeiro trimestre de 2017 executou recursos do Programa, a Escola B realizou apenas as despesas bancárias no valor de R\$ 94,50, reprogramando para o próximo o segundo trimestre o valor total de R\$ 3.559,50. Cabe observar que no primeiro trimestre de 2017 a Escola não realizou depósito de recursos próprios para cobrir as despesas bancárias – o que

é exigido pelo setor de prestação de contas da prefeitura, pois as despesas bancárias não podem ser custeadas com os recursos do Programa segundo a norma do Programa –, porém é possível observar que no segundo trimestre esse valor foi ressarcido pela UEx. No segundo trimestre a receita foi de R\$ 7.591,50, resultado da soma do novo repasse, depósito dos recursos próprios, mais o saldo reprogramado do primeiro trimestre e realizou a despesa de R\$ 6.289,55 que corresponde a 83% do valor disponível no segundo trimestre e reprogramou o percentual de 17% para o próximo trimestre, que corresponde ao valor de R\$ 1.301,97. No terceiro trimestre a receita foi de R\$ 8.015,95 e a despesa realizada foi de R\$ 5.329,00, que corresponde a 66% do valor disponível, reprogramando um percentual de 34% para o último trimestre que corresponde ao valor de R\$ 2.686,95. Já no quarto e último trimestre obteve uma receita de R\$ 9.202,95 realizando uma despesa de aproximadamente o mesmo valor restando um saldo de R\$ 0,52, isto é, gastou próximo de 100% dos recursos.

Como demonstrado anteriormente, os valores de recursos próprios depositados pelo Conselho Escolar são para cobrir as despesas de taxas bancárias. As Escolas A e B reprogramaram valores de Custeio ou Capital nos três primeiros trimestres do ano utilizando-os em sua totalidade no 4º trimestre.

Segue abaixo a tabela com os valores do Repasse Trimestral transferidos para a conta bancária da UEx da Escola A no ano de 2018.

Tabela 30 – Repasse Trimestral da Escola A em valores nominais e valor aluno/ano nominal e real de 2018

Ano	2018		
	Nº de alunos		
	1022		
Repasses	Custeio	Capital	Total
1º Trimestre	R\$ 11.308,50	R\$ 4.846,50	R\$ 16.155,00
2º Trimestre	R\$ 11.287,50	R\$ 4.837,50	R\$ 16.125,00
3º Trimestre	R\$ 11.172,00	R\$ 4.788,00	R\$ 15.960,00
4º Trimestre	R\$ 15.096,90	R\$ 6.470,10	R\$ 21.567,00
Total ano	R\$ 48.864,90	R\$ 20.942,10	R\$ 69.807,00
Valor médio aluno/ano nominal	R\$ 47,81	R\$ 20,49	R\$ 68,30
Valor médio aluno/ano real – IPCA (IBGE) Dez. 2019	R\$ 49,94	R\$ 21,40	R\$ 71,35

Fonte: Elaboração própria, com base nas planilhas de repasses efetuados para as escolas do setor de contabilidade da SMED de Alvorada.

Segue abaixo a tabela com os valores do Repasse Trimestral transferidos para a conta bancária da UEx da Escola B no ano de 2018.

Tabela 31 – Repasse Trimestral da Escola B em valores nominais e valor aluno/ano nominal e real de 2018

Ano	2018		
Nº de alunos	463		
Repases	Custeio	Capital	Total
1º Trimestre	R\$ 4.557,00	R\$ 1.953,00	R\$ 6.510,00
2º Trimestre	R\$ 4.914,00	R\$ 2.106,00	R\$ 7.020,00
3º Trimestre	R\$ 4.966,50	R\$ 2.128,50	R\$ 7.095,00
4º Trimestre	R\$ 6.923,70	R\$ 2.967,30	R\$ 9.891,00
Total ano	R\$ 21.361,20	R\$ 9.154,80	R\$ 30.516,00
Valor médio aluno/ano nominal	R\$ 46,14	R\$ 19,77	R\$ 65,91
Valor médio aluno/ano real - IPCA (IBGE) Dez. 2019	R\$ 48,20	R\$ 20,65	R\$ 68,85

Fonte: Elaboração própria, com base nas planilhas de repasses efetuados para as escolas do setor de contabilidade da SMED de Alvorada.

Conforme as tabelas acima, nota-se que, nos três primeiros trimestres de 2018, os valores permaneceram em média de R\$ 5,00 por aluno/mês e que no quarto trimestre o valor aumentou para em média R\$ 7,00 por aluno/mês. Esse aumento ocorreu devido à necessidade de as escolas começarem a comprar o gás de cozinha para a preparação dos alimentos, compra que antes era realizada pela SMED de Alvorada. No quarto trimestre de 2018, a Escola A gastou o valor de R\$ 1.560,00 na compra do gás de cozinha, o que dá uma média de gasto por aluno/mês no valor de R\$ 0,50 e a Escola B gastou o valor de R\$ 2.240,00 com uma média de gasto por aluno/mês de R\$ 1,61. É possível perceber que o aumento no valor do repasse de R\$ 5,00 para R\$ 7,00 por aluno mês, para suprir o valor da despesa realizada na compra do gás de cozinha, teve um impacto desproporcional para as duas escolas pesquisadas. Enquanto a Escola A obteve um acréscimo significativo no valor aluno/mês, de aproximadamente R\$ 1,49, na Escola B, devido ao seu gasto per capita maior, esse ganho foi de apenas R\$ 0,39.

Somando os quatro trimestres a Escola A gastou o valor de R\$ 69.807,00, o que corresponde ao valor médio real por aluno/ano de R\$ 71,35 e a Escola B gastou o valor de R\$ 30.516,00 que corresponde ao valor real por aluno/ano de R\$ 68,85,

aproximadamente 3,5% menor, mesmo tendo como critério para os repasses apenas um valor fixo per capita pelo número de alunos matriculados na escola.

A tabela abaixo apresenta movimentação realizada com os recursos do Repasse Trimestral referente a cada trimestre de 2018 da Escola A.

Tabela 32 – Valores nominais do Repasse Trimestral por trimestre, percentual de despesas e saldos a reprogramar da Escola A em 2018

1º trimestre	Recursos trimestral	Receita			Despesas	Saldo a reprogramar
		Repasse	Saldo anterior	Recursos próprios		
	Custeio	R\$ 11.308,50	R\$ 0,00	R\$ 126,00	R\$ 126,00	R\$ 11.308,50
	Capital	R\$ 4.846,50	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 4.846,50
	Total		R\$ 16.281,00		R\$ 126,00	R\$ 16.155,00
	Percentual %		100%		1%	99%
2º trimestre	Recursos trimestral	Receita			Despesas R\$	Saldo a reprogramar
		Repasse	Saldo anterior	Recursos próprios		
	Custeio	R\$ 11.287,50	R\$ 11.308,50	R\$ 247,68	R\$ 22.454,70	R\$ 388,98
	Capital	R\$ 4.837,50	R\$ 4.846,50	R\$ 0,00	R\$ 3.538,00	R\$ 6.146,00
	Total		R\$ 32.527,68		R\$ 25.992,70	R\$ 6.534,98
	Percentual %		100%		80%	20%
3º trimestre	Recursos trimestral	Receita			Despesas	Saldo a reprogramar
		Repasse	Saldo anterior	Recursos próprios		
	Custeio	R\$11.172,00	R\$ 388,98	R\$ 201,94	R\$ 6.596,15	R\$ 5.166,77
	Capital	R\$ 4.788,00	R\$ 6.146,00	R\$ 0,00	R\$ 6.000,00	R\$ 4.934,00
	Total		R\$ 22.696,92		R\$ 12.596,15	R\$ 10.100,77
	Percentual (%)		100%		55%	45%
4º trimestre	Recursos trimestral	Receita			Despesas	Saldo a reprogramar
		Repasse	Saldo anterior	Recursos próprios		
	Custeio	R\$15.096,90	R\$ 5.166,77	R\$ 177,22	R\$ 20.399,67	R\$ 41,22
	Capital	R\$ 6.470,10	R\$ 4.934,00	R\$ 0,00	R\$ 11.404,10	R\$ 0,00
	Total		R\$ 31.844,99		R\$ 31.803,77	R\$ 41,22
	Percentual (%)		100%		99,871%	0,129%

Fonte: Elaboração própria, com base nas planilhas de prestação de contas apresentada pela Escola A ao setor de contabilidade da SMED de Alvorada.

No primeiro trimestre de 2018 a UEx da Escola A obteve receita no valor de R\$ 16.281,00 somados os recursos de custeio e capital; estes foram reprogramados em

sua totalidade para o próximo trimestre, a única despesa realizada foi no valor de R\$ 126,00 com recursos próprios para cobrir as taxas bancárias. No segundo trimestre a receita foi de R\$ 32.527,68, resultado de novo repasse; somada ao saldo anterior, a escola realizou a despesa de R\$ 25.992,70, que corresponde a 80% do valor disponível no trimestre, reprogramando um percentual de 20% para o próximo, que corresponde ao valor de R\$ 6.534,98, sendo que, destes, R\$ 6.146,00 correspondem ao valor de Capital. No terceiro trimestre a receita foi de R\$ 22.696,92 e a despesa realizada foi de R\$ 12.596,15, que corresponde a 55% do valor disponível, reprogramando um percentual de 45% para o próximo trimestre no valor de R\$ 10.100,77. Já no quarto trimestre, como citado anteriormente, houve o aumento do valor do repasse para R\$ 7,00 valor aluno/mês, então a escola obteve uma receita de R\$ 31.844,99 e a despesa realizada foi de R\$ 31.803,77 que corresponde a 99,871% do valor disponível, reprogramando um percentual de 0,129%, no valor de R\$ 41,22, valor que corresponde ao excedente depositado com recursos próprios para cobrir taxas bancárias.

Segue abaixo a tabela da movimentação realizada com os recursos do Repasse Trimestral referente a cada trimestre de 2018 da Escola B.

Tabela 33 – Valores nominais do Repasse Trimestral por trimestre, percentual de despesas e saldos a reprogramar da Escola B em 2018

	Recursos trimestral	Receita			Despesas	Saldo a reprogramar
		Repasse	Saldo anterior	Recursos próprios		
1º trimestre	Custeio	R\$ 4.557,00	R\$ 0,00	R\$ 162,32	R\$ 162,50	R\$ 4.556,82
	Capital	R\$ 1.953,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 1.953,00
	Total		R\$ 6.672,32		R\$ 162,50	R\$ 6.509,82
	Percentual %		100%		2%	98%
2º trimestre	Custeio	R\$ 4.914,00	R\$ 4.556,82	R\$ 126,00	R\$ 3.628,60	R\$ 5.968,22
	Capital	R\$ 2.106,00	R\$ 1.953,00	R\$ 0,00	R\$ 864,40	R\$ 3.194,60
	Total		R\$ 13.655,82		R\$ 4.493,00	R\$ 9.162,82
	Percentual %		100%		33%	67%
3º trimestre	Custeio	R\$ 4.966,50	R\$ 5.968,22	R\$ 126,00	R\$ 5.536,63	R\$ 5.524,09
	Capital	R\$ 2.128,50	R\$ 3.194,60	R\$ 0,00	R\$ 509,00	R\$ 4.814,10
	Total		R\$ 16.383,82		R\$ 6.045,63	R\$ 10.338,19
	Percentual (%)		100%		37%	63%
4º trimestre	Custeio	R\$ 6.923,70	R\$ 5.524,09	R\$ 126,00	R\$ 12.534,25	R\$ 39,54
	Capital	R\$ 2.967,30	R\$ 4.814,10	R\$ 0,00	R\$ 7.781,00	R\$ 0,40
	Total		R\$ 20.355,19		R\$ 20.315,25	R\$ 39,94
	Percentual (%)		100%		99,804%	0,196%

Fonte: Elaboração própria, com base nas planilhas de prestação de contas apresentada pela Escola B ao setor de contabilidade da SMED de Alvorada.

Como ocorreu na Escola A, a única despesa realizada no primeiro trimestre de 2018 pela Escola B foi para cobrir as taxas bancárias no valor de R\$ 126,00 com recursos próprios; isso pode estar ocorrendo devido ao período de férias escolares, as quais ocorrem do mês de janeiro até o final de fevereiro. A Escola B obteve receita no valor de R\$ 6.672,32, reprogramando sua totalidade para o segundo trimestre, descontada a despesa bancária. No segundo trimestre a receita foi de R\$ 13.655,85 resultado de novo repasse somado ao saldo anterior, a escola realizou a despesa de

R\$ 4.493,00 que corresponde a 33% do valor disponível no trimestre, reprogramando um percentual de 67% para o próximo trimestre, no valor de R\$ 9.162,82. No terceiro trimestre a receita foi de R\$ 16.383,82 e a despesa realizada foi de R\$ 6.045,63, que corresponde a 37% do valor disponível reprogramando um percentual de 63% para o próximo trimestre, que corresponde ao valor de R\$ 10.338,19. Já no quarto trimestre com o aumento do valor do repasse, a escola obteve uma receita de R\$ 20.355,19 e a despesa realizada foi de R\$ 20.315,25 que corresponde a 99,804% do valor disponível, reprogramando um percentual de 0,196% que corresponde ao valor de R\$ 39,94.

Segundo a descrição das despesas realizadas na planilha de prestação de contas da Escola B, foi possível identificar que, a partir do terceiro trimestre de 2018, a UEx começou a pagar serviços de internet banda larga, somando um valor anual de R\$ 559,53 (5 meses), que corresponderam a 1,83% do valor total gasto durante o ano.

Segue abaixo a tabela com os valores do Repasse Trimestral transferidos para a conta bancária da UEx da Escola A em 2019.

Tabela 34 – Repasse Trimestral da Escola A em valores nominais e valor aluno/ano nominal e real de 2019

Ano	2019		
Nº de alunos	1013		
Repases	Custeio	Capital	Total
1º Trimestre	R\$ 15.111,60	R\$ 6.476,40	R\$ 21.588,00
2º Trimestre	R\$ 15.376,20	R\$ 6.589,80	R\$ 21.966,00
3º Trimestre	R\$ 15.405,60	R\$ 6.602,40	R\$ 22.008,00
4º Trimestre	R\$ 15.376,20	R\$ 6.589,80	R\$ 21.966,00
Total ano	R\$ 61.269,60	R\$ 26.258,40	R\$ 87.528,00
Valor médio aluno/ano nominal	R\$ 60,48	R\$ 25,92	R\$ 86,40

Fonte: Elaboração própria, com base nas planilhas de repasses efetuados para as escolas do setor de contabilidade da SMED de Alvorada.

Segue abaixo a tabela com os valores do Repasse Trimestral transferidos para a conta bancária da UEx da Escola B em 2019.

Tabela 35 – Repasse Trimestral da Escola B em valores nominais e valor aluno/ano nominal e real de 2019

Ano	2019		
Nº de alunos	492		
Repases	Custeio	Capital	Total
1º Trimestre	R\$ 6.806,10	R\$ 2.916,90	R\$ 9.723,00
2º Trimestre	R\$ 6.835,50	R\$ 2.929,50	R\$ 9.765,00
3º Trimestre	R\$ 7.379,40	R\$ 3.162,60	R\$ 10.542,00
4º Trimestre	R\$ 7.261,80	R\$ 3.112,20	R\$ 10.374,00
Total ano	R\$ 28.282,80	R\$ 12.121,20	R\$ 40.404,00
Valor médio aluno/ano nominal	R\$ 57,49	R\$ 24,64	R\$ 82,12

Fonte: Elaboração própria, com base nas planilhas de repasses efetuados para as escolas do setor de contabilidade da SMED de Alvorada.

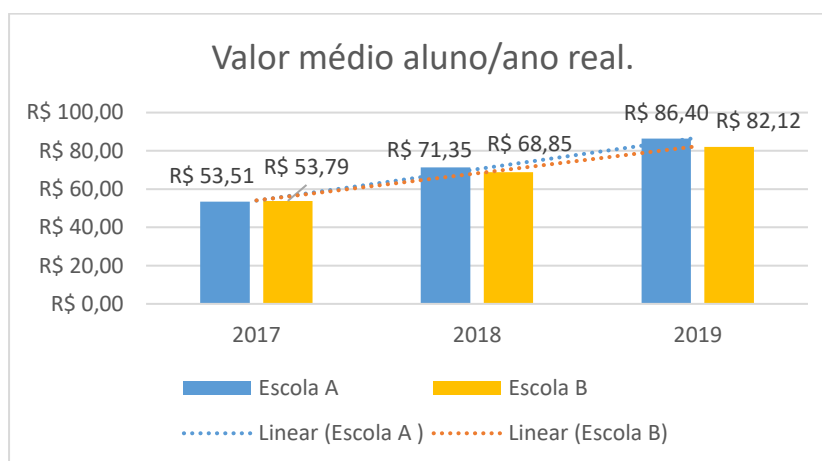
No ano de 2019 o valor per capita do Repasse Trimestral permaneceu em R\$ 7,00 mensais por aluno/mês e as escolas continuaram responsáveis pela compra do gás de cozinha. Durante o ano, a Escola A gastou R\$ 6.500,00 com a despesa de gás de cozinha, despesa que corresponde a um valor aluno/mês de R\$ 0,53, próximo dos valores de 2018, quando eram R\$ 0,50. Sendo assim, por mais que a escola tenha recebido um aumento no valor dos recursos no último trimestre de 2018, de R\$ 5,00 para R\$ 7,00, esse aumento ainda significa um ganho real para a Escola A comparado ao ano anterior: dos R\$ 2,00 de acréscimo, somente R\$ 0,53 centavos estão sendo gastos com essa despesa, possibilitando à escola um gasto maior em manutenção da infraestrutura física e pedagógica, contratação de serviços e compra de bens materiais, como comentado na análise do 4º trimestre de 2018. Situação diferente para a Escola B, pois, durante o ano de 2019, gastou R\$ 8.057,00 com gás de cozinha, despesa que corresponde a um valor aluno/mês de R\$ 1,36. A Escola B continuou pagando serviços de internet banda larga com recursos do Repasse Trimestral em 2019, somando um valor anual de R\$ 1.318,90 (11 meses) que corresponde a 3,26% do valor do repasse anual. Penso que despesas fixas como o gás e internet devam ser pagos pela mantenedora ou por recursos de programas específicos para esse fim, visto que o aumento dessas despesas ao longo dos anos vai limitando a autonomia financeira da escola.

Somando os quatro trimestres, a Escola A gastou o valor de R\$ 87.528,00, o que corresponde ao valor médio real por aluno/ano de R\$ 86,40 e a Escola B gastou

o valor de R\$ 40.404,00 que corresponde ao valor médio real por aluno/ano de R\$ 82,12.

O gráfico abaixo mostra a evolução do valor médio aluno/ano, em valores reais corrigidos pelo IPCA (IBGE) a valores de dezembro de 2019, transferidos para cada uma das escolas no período pesquisado (2017-2019).

Gráfico 2 – Valor médio aluno/ano real do Repasse Trimestral para as Escolas A e B (2017-2019)



Fonte: Elaboração própria com base nas planilhas de prestação de contas do Repasse Trimestral apresentadas ao setor de contabilidade da SMED de Alvorada.

Como podemos observar, houve um aumento significativo de recursos para ambas as escolas. Se compararmos o valor de 2017 com 2019, houve um aumento real de 61,46% para a Escola A e de 52,67% para a Escola B nos valores transferidos dos recursos do Repasse Trimestral. Como observado anteriormente, todavia, para a Escola B, além desse aumento ter sido menor em comparação à Escola A, a Escola B gasta um percentual maior dos recursos do Repasse Trimestral com despesas fixas, comprometendo sua capacidade de decisão sobre como gastar os recursos, o que constrange sua autonomia financeira.

A tabela abaixo apresenta movimentação realizada com os recursos do Repasse Trimestral da Escola A referente a cada trimestre de 2019.

Tabela 36 – Valores nominais do Repasse Trimestral por trimestre, percentual de despesas e saldos a reprogramar de 2019 da Escola A

	Recursos trimestral	Receita			Despesas	Saldo a reprogramar
		Repasse	Saldo anterior	Recursos próprios		
1º trimestre	Custeio	R\$ 15.111,60	R\$ 41,22	R\$ 180,07	R\$14.430,95	R\$ 901,94
	Capital	R\$ 6.476,40	R\$0,00	R\$ 0,00	R\$ 1.700,00	R\$ 4.776,40
	Total		R\$ 21.809,29		R\$16.130,95	R\$ 5.678,34
	Percentual %		100%		74%	26%
2º trimestre	Custeio	R\$15.376,20	R\$ 901,94	R\$ 348,92	R\$14.448,20	R\$ 2.178,86
	Capital	R\$ 6.589,80	R\$ 4.776,40	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 11.366,20
	Total		R\$ 27.993,26		R\$14.448,20	R\$13.545,06
	Percentual %		100%		52%	48%
3º trimestre	Custeio	R\$15.405,60	R\$ 2.178,86	R\$ 269,15	R\$16.565,65	R\$ 1.287,96
	Capital	R\$ 6.602,40	R\$ 11.366,20	R\$ 0,00	R\$17.970,00	-R\$ 1,40
	Total		R\$ 35.822,21		R\$34.535,65	R\$ 1.286,56
	Percentual (%)		100%		96%	4%
4º trimestre	Custeio	R\$15.376,20	R\$ 1.286,56	R\$ 134,67	R\$16.797,43	R\$ 0,00
	Capital	R\$ 6.589,80	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 6.589,80	R\$ 0,00
	Total		R\$ 23.387,23		R\$23.387,23	R\$ 0,00
	Percentual (%)		100%		100,000%	0,000%

Fonte: Elaboração própria, com base nas planilhas de prestação de contas apresentada pela Escola A ao setor de contabilidade da SMED de Alvorada.

No primeiro trimestre de 2019 a UEx da Escola A registrou receita no valor de R\$ 21.809,29 somados os recursos de custeio e capital e realizou uma despesa de R\$ 16.130,95 que corresponde a 74% da receita, reprogramando para o próximo trimestre o valor de R\$ 5.678,34 que corresponde a 26% dos recursos recebidos. No segundo trimestre a receita foi de R\$ 27.993,26 resultado da soma do novo repasse, do saldo reprogramado e dos recursos próprios. Realizou a despesa de R\$14.448,20 somente com recursos de custeio que corresponde a 52% do valor disponível no trimestre reprogramando um percentual de 48% para o próximo trimestre, que corresponde o valor

de R\$ 13.545,06, destes, R\$ 11.366,20 correspondem ao valor de Capital. No terceiro trimestre a receita foi de R\$ 35.822,21 e a despesa realizada foi de R\$ 34.535,65 que corresponde a 96% do valor disponível reprogramando um percentual de 4% para o quarto trimestre, que corresponde ao valor de R\$ 1.286,56 de recursos de custeio. Já no quarto trimestre obteve uma receita de R\$ 23.387,23 e a despesa realizada foi de mesmo valor, gastando 100% dos recursos. A tabela abaixo apresenta movimentação realizada com os recursos do Repasse Trimestral da Escola B referente a cada trimestre de 2019.

Tabela 37 – Valores nominais do Repasse Trimestral por trimestre, percentual de despesas e saldos a reprogramar de 2019 da Escola B

1º trimestre	Recursos trimestral	Receita			Despesas	Saldo a reprogramar
		Repasse	Saldo anterior	Recursos próprios		
	Custeio	R\$ 6.806,10	R\$ 0,00	R\$ 162,50	R\$ 6.638,75	R\$ 329,85
	Capital	R\$ 2.916,90	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 2.061,00	R\$ 855,90
	Total		R\$ 9.885,50		R\$ 8.699,75	R\$ 1.185,75
	Percentual %		100%		88%	12%
2º trimestre	Recursos trimestral	Receita			Despesas	Saldo a reprogramar
		Repasse	Saldo anterior	Recursos próprios		
	Custeio	R\$ 6.835,50	R\$ 329,85	R\$ 126,00	R\$ 6.492,45	R\$ 798,90
	Capital	R\$ 2.929,50	R\$ 855,90	R\$ 0,00	R\$ 1.486,00	R\$ 2.299,40
	Total		R\$ 11.076,75		R\$ 7.978,45	R\$ 3.098,30
	Percentual %		100%		72%	28%
3º trimestre	Recursos trimestral	Receita			Despesas	Saldo a reprogramar
		Repasse	Saldo anterior	Recursos próprios		
	Custeio	R\$ 7.379,40	R\$ 798,90	R\$ 156,00	R\$ 7.621,60	R\$ 712,70
	Capital	R\$ 3.162,60	R\$ 2.299,40	R\$ 0,00	R\$ 4.909,00	R\$ 553,00
	Total		R\$ 13.796,30		R\$ 12.530,60	R\$ 1.265,70
	Percentual (%)		100%		91%	9%
4º trimestre	Recursos trimestral	Receita			Despesas	Saldo a reprogramar
		Repasse	Saldo anterior	Recursos próprios		
	Custeio	R\$ 7.261,80	R\$ 712,70	R\$ 183,35	R\$ 8.156,35	R\$ 1,50
	Capital	R\$ 3.112,20	R\$ 553,00	R\$ 0,00	R\$ 3.665,20	R\$ 0,00
	Total		R\$ 11.823,05		R\$ 11.821,55	R\$ 1,50
	Percentual (%)		100%		99,987%	0,013%

Fonte: Elaboração própria, com base nas planilhas de prestação de contas apresentada pela Escola B ao setor de contabilidade da SMED de Alvorada.

No primeiro trimestre de 2019 a UEx da Escola B registrou receita no valor de R\$ 9.885,50, somados os recursos de custeio e capital, e realizou uma despesa de R\$ 8.699,75 que corresponde a 88% da receita, reprogramando para o próximo trimestre o valor de R\$ 1.185,75 que corresponde a 12% dos recursos recebidos. No segundo trimestre a receita foi de R\$ 11.076,75, resultado da soma do novo repasse, do saldo reprogramado e dos recursos próprios, e realizou a despesa de R\$ 7.978,45, que corresponde a 72% do valor disponível no trimestre, reprogramando um percentual de 28% para o próximo trimestre, que corresponde ao valor de R\$ 3.098,30. No terceiro trimestre a receita foi de R\$ 13.796,30 e a despesa realizada foi de R\$ 12.530,60 que corresponde a 91% do valor disponível, reprogramando um percentual de 9% para o quarto trimestre, que corresponde ao valor de R\$ 1.265,70. Já no quarto trimestre, como nos outros anos analisados, gastou quase a totalidade dos recursos realizando a despesa de R\$ 11.821,55 que corresponde a 99,987% dos recursos da receita.

Ao final do ano as duas UEx gastaram aproximadamente todo o recurso de Capital e Custeio dos recursos do Repasse Trimestral, não sendo necessário devolver recursos aos cofres da Prefeitura Municipal, como determinam as orientações contidas no Manual de Procedimentos Operacionais do Repasse Trimestral da SMED de Alvorada (p. 14):

Caso não seja utilizado todo o recurso do primeiro e segundo repasse trimestral, o mesmo deverá ser utilizado, juntamente com o repasse do terceiro trimestre, no índice de pelo menos 50% do valor de custeio até o final de setembro. O saldo e mais o quarto repasse deverá ser utilizado em sua totalidade ou devolvido aos cofres públicos.

Os pequenos valores que restaram nas contas foram usados para cobrir parte das despesas de manutenção das contas e taxas bancárias.

No próximo item trago os valores dos recursos repassados pelo FNDE às contas das UEx das duas escolas pesquisadas.

7.2.2 Síntese dos valores dos recursos federais do PDDE e Ações Integradas transferidos para a Escola A e Escola B no período pesquisado (2017–2019)

Ao longo deste item irei descrever o montante de recursos movimentados, os itens que foram adquiridos e os serviços contratados pelas Escolas A e B com os recursos dos programas federais PDDE básico e suas ações integradas.

A tabela a seguir traz uma síntese dos recursos do **PDDE básico** da Escola A no período de 2017 a 2019 com valores de receita, despesas e saldos reprogramados.

Tabela 38 – Recursos do PDDE básico da Escola A em valores nominais (2017-2019)

Recursos financeiros do PDDE e Ações Integradas		Receitas (R\$)	Despesas (R\$)	Saldo a reprogramar (R\$)
PDDE Básico 2017	Custeio	R\$ 27.219,29	R\$ 14.516,05	R\$ 12.703,24
	Capital	R\$ 6.852,78	R\$ 5.356,00	R\$ 1.496,78
PDDE Básico 2018	Custeio	R\$ 33.138,60	R\$ 32.828,24	R\$ 310,36
	Capital	R\$ 6.528,78	R\$ 6.455,80	R\$ 72,98
PDDE Básico 2019	Custeio	R\$ 17.496,42	R\$ 17.152,00	R\$ 344,42
	Capital	R\$ 4.360,98	R\$ 4.288,00	R\$ 72,98

Fonte: Elaboração própria, com base nas planilhas de prestação de contas apresentada pela Escola A ao setor de contabilidade da SMED de Alvorada.

Em relação aos recursos do programa PDDE básico, a Escola A havia reprogramado de 2016 para o exercício de 2017 o valor de R\$ 7.936,00 de custeio e R\$ 2.092,78 de Capital. O FNDE creditou na conta bancária, em 2017, o valor de R\$ 19.040,00 referente a recursos de custeio e R\$ 4.760,00 de Capital, que somados aos rendimentos da aplicação financeira, no valor de R\$ 243,29, totalizaram uma receita de R\$ 27.219,29 de custeio e R\$ 6.852,78 de capital. Em 2017 a UEx realizou despesas de custeio no valor de R\$ 14.516,05 e de capital no valor de R\$ 5.356,00, adquirindo segundo dados das planilhas de prestação de contas: 02 postes de vôlei, ventiladores de teto e parede, cartuchos de impressora, cortinas, dicionário, expositor de revistas, livros infantis, fita adesiva, papel ofício A4, tinta de quadro, sacos de lixo, 60, 100, 200 litros, álcool, papel higiênico, organizador, pendrive, bobina de TNT, serviços de serralheria e serviços contábeis de regularização do Conselho Escolar. O saldo no valor de R\$ 12.703,24 de custeio e R\$ 1.496,78 de capital foram reprogramados para o exercício de 2018.

Em 2018, somados os recursos creditados pelo FNDE, os saldos reprogramados do exercício anterior e o rendimento da aplicação financeira, a receita totalizou R\$ 33.138,60 em recursos de custeio e R\$ 6.528,78 de capital. A despesa realizada em custeio foi de R\$ 32.828,24 e de capital R\$ 6.455,80, sendo adquiridos: materiais para a manutenção da escola, materiais de expediente, fardamentos, camisetas, contratação de serviços de manutenção, reparo de quadro, reparo de piso, construção de palco, fechamento da entrada da escola com vidro temperado e esquadria de alumínio, escada, furadeira, lava jato, serviços de chaveiro e contabilidade. Os saldos, no valor de R\$ 310,36 de custeio e R\$ 72,98 de capital foram reprogramados para o exercício de 2019.

Em 2019, somados os recursos creditados pelo FNDE, os saldos reprogramados do exercício anterior e o rendimento da aplicação financeira, a receita totalizou R\$ 17.496,42 de custeio e R\$ 4.360,98 de capital. A despesa realizada em custeio foi de R\$ 17.152,00 e de capital R\$ 4.288,00 e foram adquiridos: 10 caixas de folhas A4, 45 calhas de concreto de 1 metro por 0,50 metros, 10 bolas de futsal, 6 bolas de vôlei oficiais, 6 bolas de vôlei de EVA, lote de material de manutenção, paflon branco, cano de água, serviços de manutenção em marco de portas, pintura de forro, 2 CPUs Duo Intel 4gb 500HD e um ar-condicionado 18.000 btus sem instalação. Os saldos, no valor de R\$ 344,42 de custeio e R\$ 72,98 de capital foram reprogramados para o exercício de 2020.

A tabela a seguir traz uma síntese dos recursos do **PDDE básico** da Escola B no período de 2017 a 2019 com valores de receita, despesas e saldos reprogramados.

Tabela 39 – Recursos do PDDE básico da Escola B em valores nominais (2017-2019)

Recursos financeiros do PDDE e Ações Integradas		Receitas (R\$)	Despesas (R\$)	Saldo a reprogramar (R\$)
PDDE Básico 2017	Custeio	R\$ 14.696,41	R\$ 10.673,82	R\$ 4.022,59
	Capital	R\$ 3.359,16	R\$ 2.431,16	R\$ 928,00
PDDE Básico 2018	Custeio	R\$ 12.332,76	R\$ 2.407,07	R\$ 9.925,69
	Capital	R\$ 2.964,00	R\$ 1.690,00	R\$ 1.274,00
PDDE Básico 2019	Custeio	R\$ 18.342,86	R\$ 8.796,36	R\$ 9.546,47
	Capital	R\$ 3.326,00	R\$ 2.300,00	R\$ 1.026,00

Fonte: Elaboração própria, com base nas planilhas de prestação de contas apresentada pela Escola B ao setor de contabilidade da SMED de Alvorada.

Em relação aos recursos do programa PDDE básico, a Escola B havia reprogramado de 2016 para o exercício de 2017 o valor de R\$ 6.961,46 de custeio e R\$ 1503,16 de Capital. O FNDE creditou na conta bancária, em 2017, o valor de R\$ 7.424,00 referente a recursos de custeio e R\$ 1.856,00 de Capital, que somados aos rendimentos da aplicação financeira no valor de R\$ 310,95 totalizaram uma receita de R\$ 14.696,41 de custeio e R\$ 3.359,16 de capital. Em 2017 a UEx realizou despesas de custeio no valor de R\$ 10.673,82 e de capital no valor de R\$ 2.431,16, adquirindo, segundo dados das planilhas de prestação de contas: materiais de expediente, material elétrico, material para manutenção, material esportivo, serviços gráficos, serviços especializados e de terceiros; e com recursos de capital adquiriu furadeira de impacto, kit de ferramentas com maleta, mesa de reunião e kit base com três mastros em madeira. O saldo, no valor de R\$ 4.022,59 de custeio e R\$ 928,00 de capital, foi reprogramado para o exercício de 2018.

Em 2018, somados os recursos creditados pelo FNDE, os saldos reprogramados do exercício anterior e o rendimento da aplicação financeira, a receita totalizou R\$ 12.332,76 em recursos de custeio e R\$ 2.964,00 de capital. A despesa realizada em custeio foi de R\$ 2.407,07 e de capital R\$ 1.690,00, para os seguintes itens: material de limpeza, equipamento de processamento de dados, material de expediente, transformador elétrico e uma impressora multifuncional. Os saldos, no valor de R\$ 9.925,69 de custeio e R\$ 1.274,00 de capital foram reprogramados para o exercício de 2019.

Em 2019, somados os recursos creditados pelo FNDE, os saldos reprogramados do exercício anterior e o rendimento da aplicação financeira, a receita totalizou R\$ 18.342,86 de custeio e R\$ 3.326,00 de capital. A despesa realizada em custeio foi de R\$ 8.796,36 e de capital R\$ 2.300,00, para as seguintes finalidades: materiais de manutenção, materiais de limpeza, materiais de expediente, serviços de manutenção e uma mesa redonda. Os saldos, no valor de R\$ 9.546,47 de custeio e R\$ 1.026,00 de capital foram reprogramados para o exercício de 2020.

Nota-se que os recursos do PDDE básico não foram gastos em sua íntegra durante os anos pesquisados. Comparando 2017, 2018 e 2019, podemos perceber que houve uma redução significativa no valor a ser reprogramado pela Escola A nos últimos dois anos, o que não foi observado na Escola B, pois, em 2018 e 2019 o saldo reprogramado foi mais que o dobro do saldo de 2017.

Cabe aqui lembrar que as novas orientações repassadas pelo FNDE e com o surgimento do Índice de Desempenho da Gestão Descentralizada do PDDE (IdeGES-PDDE), as escolas passam a ter seu desempenho da gestão dos recursos do PDDE mensurados através de três dimensões (adesão, execução e prestação de contas). Segundo o IdeGES-PDDE, o desempenho do programa pode ser considerado satisfatório se as escolas realizam a **adesão**, no caso das escolas pesquisadas refere-se ao processo de atualização cadastral ou recadastramento no portal PDDEWeb; se **executaram** os recursos em sua totalidade dentro do ano civil, em que o índice é calculado pela razão entre o valor total executado e o valor disponível no período de apuração, multiplicado por 10; e se realizaram a **prestação de contas**, ou seja, a demonstração de que os recursos foram empregados nas finalidades do programa.

A Escola A obteve IdeGes 2019 de 9,94 em uma escala de 0 a 10, pois realizou o recadastramento, sua prestação de contas foi aprovada e executou 98% do recurso disponível, conforme demonstra a tabela abaixo:

Tabela 40 – IdeGES 2019 da Escola A

IdeGES	NEP	NEA	UEx Aderiu	SALAA	SALUM	VR	% Execução	Regularid ade (PC)	Nº de Entidades
9,94	1	1	1	R\$ 383,33	R\$ 417,38	R\$ 21.440,00	98%	1	1

Fonte: Tabela IdeGES/FNDE (FNDE, 2020).

Nota: NEP – número de escolas passíveis de atendimento; NEA – número de escolas que se cadastraram e estão vinculadas a uma UEx ou EEx; SALUM – saldo do último mês; SALAA – saldo disponível no mês anterior ao período; VR – valor total repassado.

A Escola B obteve IdeGES 2019 de 8,36, pois realizou o recadastramento, sua prestação de contas foi aprovada, porém, diferentemente da Escola A, executou somente 51% do recurso disponível, conforme a tabela abaixo:

Tabela 41 – IdeGES 2019 da Escola B

IdeGES	NEP	NEA	UEx Aderiu	SALAA	SALUM	VR	% Execução	Regularidade (PC)	Nº de Entidades
8,36	1	1	1	R\$ 11.199,67	R\$ 10.572,45	R\$ 10.260,00	51%	1	1

Fonte: Tabela IdeGES/FNDE (FNDE, 2020).

Nota: NEP – número de escolas passíveis de atendimento; NEA – número de escolas que se cadastraram e estão vinculadas a uma UEx ou EEx; SALUM – saldo do último mês; SALAA – saldo disponível no mês anterior ao período; VR – valor total repassado.

Como podemos observar, caso as Escolas A e B tivessem gastado todo seu recurso até 31/12/2019, sem considerar os valores dos rendimentos das aplicações financeiras, teriam IdeGES 10. Porém, é importante destacar que, se as UEx desejarem reprogramar seus recursos para o próximo ano, com o objetivo de adquirir algum material ou contratar serviços com valores maiores que os dos repasses anuais, terão o IdeGES reduzido. Tal medida pode estar limitando a autonomia da escola, visto que as secretarias de educação podem estar incentivando a busca de um melhor índice sem considerar o planejamento e as necessidades estabelecidas dentro de cada unidade escolar.

As tabelas a seguir mostram uma síntese dos recursos do programa **Escola Acessível** das Escolas A e B referente ao período de 2017 a 2019 trazendo valores de receita, despesas e saldos reprogramados.

A Escola A havia recebido os repasses do programa **Escola Acessível** e gastado parte dos recursos em anos anteriores ao período pesquisado, sendo assim a tabela abaixo mostra a movimentação do saldo desses recursos a partir de 2017. Em 2017 a receita de recursos de custeio foi de R\$ 310,00 e de capital de R\$ 1.421,00 resultado da reprogramação do ano anterior e não houve despesas nesse ano.

Tabela 42 – Recursos da Escola A do programa Escola Acessível em valores nominais (2017-2019)

Recursos financeiros do PDDE e Ações Integradas		Receitas (R\$)	Despesas (R\$)	Saldo a reprogramar (R\$)
Escola Acessível 2017	Custeio	R\$ 310,96	R\$ 0,00	R\$ 310,96
	Capital	R\$ 1.421,00	R\$ 0,00	R\$ 1.421,00
Escola Acessível 2018	Custeio	R\$ 310,96	R\$ 310,96	R\$ 0,00
	Capital	R\$ 1.469,23	R\$ 0,00	R\$ 1.469,23
Escola Acessível 2019	Custeio	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00
	Capital	R\$ 1.493,16	R\$ 0,00	R\$ 1.493,16

Fonte: Elaboração própria, com base nas planilhas de prestação de contas do Google apresentada pela Escola A ao setor de contabilidade da SMED de Alvorada.

Em 2018 foi gasto todo o recurso de custeio no valor de R\$ 310,00 e segundo as planilhas de prestação de contas foram gastos em serviços de reparo e manutenção de um ar-condicionado e na compra de um disjuntor elétrico. O valor de capital foi reprogramado integralmente para 2019. Em 2019 o recurso de capital que

com o rendimento da aplicação financeira já somava R\$ 1.493,16 não foi gasto sendo novamente reprogramado para 2020.

A Escola B, diferentemente da Escola A, não havia gastado os recursos do programa Escola Acessível nos anos anteriores aos da pesquisa e não realizou nenhuma despesa em 2017 e 2018, reprogramando todo o saldo para 2019, conforme tabela abaixo:

Tabela 43 – Recursos da Escola B do programa Escola Acessível em valores nominais (2017-2019)

Recursos financeiros do PDDE e Ações Integradas		Receitas (R\$)	Despesas (R\$)	Saldo a reprogramar (R\$)
Escola Acessível 2017	Custeio	R\$ 8.009,64	R\$ 0,00	R\$ 8.009,64
	Capital	R\$ 2.000,00	R\$ 0,00	R\$ 2.000,00
Escola Acessível 2018	Custeio	R\$ 8.193,00	R\$ 0,00	R\$ 8.193,00
	Capital	R\$ 2.000,00	R\$ 0,00	R\$ 2.000,00
Escola Acessível 2019	Custeio	R\$ 8.322,29	R\$ 7.800,00	R\$ 522,29
	Capital	R\$ 2.000,00	R\$ 0,00	R\$ 2.000,00

Fonte: Elaboração própria, com base nas planilhas de prestação de contas do Google apresentada pela Escola B ao setor de contabilidade da SMED de Alvorada.

Em 2019, somados os saldos reprogramados dos exercícios anteriores e o rendimento da aplicação financeira, a receita totalizou R\$ 8.322,29 de custeio e R\$ 2.000,00 de Capital. Foi gasto o valor de R\$ 7.800,00 de custeio, com um único fornecedor, na contratação de serviço de serralheria e colocação de toldo na entrada da escola, ficando saldo a reprogramar no valor de R\$ 522,29 de custeio e R\$ 2.000,00 de capital.

As tabelas a seguir mostram uma síntese dos recursos do programa **Atleta na Escola** das Escolas A e B referente ao período de 2017 a 2019 trazendo valores das receitas, despesas e saldos reprogramados. Nas duas escolas os valores das receitas são resultado de reprogramações de anos anteriores, visto que o FNDE realizou o repasse do programa para as duas escolas em 2014, segundo dados do PDDEREx (FNDE, 2021b).

Tabela 44 – Recursos da Escola A do programa Atleta na Escola em valores nominais (2017-2019)

Recursos financeiros do PDDE e Ações Integradas		Receitas (R\$)	Despesas (R\$)	Saldo a reprogramar (R\$)
Atleta na Escola 2017	Custeio	R\$ 26,85	R\$ 0,00	R\$ 26,85
	Capital	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00
Atleta na Escola 2018	Custeio	R\$ 47,28	R\$ 0,00	R\$ 47,28
	Capital	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00
Atleta na Escola 2019	Custeio	R\$ 48,03	R\$ 0,00	R\$ 48,03
	Capital	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00

Fonte: Elaboração própria, com base nas planilhas de prestação de contas apresentada pela Escola A ao setor de contabilidade da SMED de Alvorada.

A Escola A, ao longo dos três anos, não realizou nenhuma despesa dos recursos do programa, reprogramando o saldo a cada ano. A alteração nos valores ocorre devido aos rendimentos da aplicação financeira.

Na Escola B, durante o ano de 2017 não houve nenhuma despesa, sendo o saldo reprograma para 2018. Em 2018, foi gasto todo o valor da receita, que somava R\$ 464,39, na aquisição de materiais esportivos e educativos, segundo as tabelas de prestação de contas da Escola B.

Tabela 45 – Recursos da Escola B do programa Atleta na Escola em valores nominais (2017-2019)

Recursos financeiros do PDDE e Ações Integradas		Receitas (R\$)	Despesas (R\$)	Saldo a reprogramar (R\$)
Atleta na Escola 2017	Custeio	R\$ 464,39	R\$ 0,00	R\$ 464,39
	Capital	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00
Atleta na Escola 2018	Custeio	R\$ 464,39	R\$ 464,39	R\$ 0,00
	Capital	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00
Atleta na Escola 2019	Custeio	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00
	Capital	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00

Fonte: Elaboração própria, com base nas planilhas de prestação de contas apresentada pela Escola B ao setor de contabilidade da SMED de Alvorada.

As tabelas a seguir mostram a movimentação dos recursos financeiros do programa **Novo Mais Educação**.

Tabela 46 – Recursos da Escola A do programa Novo Mais Educação em valores nominais (2017-2019)

Recursos financeiros do PDDE e Ações Integradas		Receitas (R\$)	Despesas (R\$)	Saldo a reprogramar (R\$)
Novo Mais Educação 2017	Custeio	R\$ 19.901,70	R\$ 19.890,27	R\$ 11,43
	Capital	R\$ 0,61	R\$ 0,00	R\$ 0,61
Novo Mais Educação 2018	Custeio	R\$ 11,65	R\$ 0,00	R\$ 11,65
	Capital	R\$ 0,61	R\$ 0,00	R\$ 0,61
Novo Mais Educação 2019	Custeio	R\$ 11,85	R\$ 0,00	R\$ 11,85
	Capital	R\$ 0,61	R\$ 0,00	R\$ 0,61

Fonte: Elaboração própria, com base na planilha de prestação de contas apresentada pela Escola A ao setor de contabilidade da SMED de Alvorada.

Com o fim do programa Mais Educação e a implementação do programa Novo Mais Educação pelo FNDE em 2017, a Escola A recebeu um repasse de recursos no valor de R\$ 16.560,00 em custeio. Este valor foi somado a outros para fins de apuração da receita: valores reprogramados do ano anterior (saldos do programa Mais Educação) no valor de R\$ 7,80 em custeio e R\$ 0,61 em capital; rendimento da aplicação financeira, de R\$ 405,90; R\$ 2.928,00 de recursos próprios depositados na conta do PDDE Educação Integral, resultado de pagamento pelo aluguel do prédio da escola para a realização do Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) de 2017. Com isso, a receita totalizou, em 2017, R\$ 19.901,70 de custeio e R\$ 0,61 de capital. A totalidade dos recursos de custeio foi gasta com o ressarcimento de despesas com os oficinairos do programa, no valor de R\$ 14.920,00, e na aquisição de materiais de expediente e materiais pedagógicos, no valor de R\$ 2.042,27. Somadas essas despesas de custeio, totaliza um valor de R\$ 16.962,27. O valor de R\$ 2.928,00 que havia sido registrado como depósito, também foi registrado como despesa de aluguel da escola. Os gastos realizados com os recursos do aluguel da escola, para a realização do ENEM 2017, não foram indicados na prestação de contas. O saldo a reprogramar ficou no valor de R\$ 11,43 de custeio e R\$ 0,61 de capital em 2017, recursos que continuaram sendo reprogramados nos anos de 2018 e 2019, anos em que a escola não recebeu novos repasses do Programa Novo Mais Educação.

Na Escola B os recursos de receita, no valor de R\$ 25.103,65 em custeio e R\$ 3.528,95 de capital, são resultado dos valores reprogramados do ano anterior (saldos do programa Mais Educação) somados às aplicações financeiras. Em 2018 os recursos foram gastos com serviços de serralheria na conservação de bens e imóveis

e em 2019, despesa de R\$ 7.680,00 ocorreu novamente em serviços de serralheria e na compra de bens de capital, como dois quadros brancos e duas estantes de aço. Ou seja, não foram gastos no objetivo principal do programa, que é o ressarcimento de despesas com os oficinairos, visto que a Escola B não executou o Programa durante os anos pesquisados. Os saldos foram reprogramados para 2020, como demonstra a tabela abaixo.

Tabela 47 – Recursos da Escola B do programa Novo Mais Educação em valores nominais (2017-2019)

Recursos financeiros do PDDE e Ações Integradas		Receitas (R\$)	Despesas (R\$)	Saldo a reprogramar (R\$)
Novo Mais Educação 2017	Custeio	R\$ 25.103,65	R\$ 0,00	R\$ 25.103,65
	Capital	R\$ 3.528,95	R\$ 0,00	R\$ 3.528,95
Novo Mais Educação 2018	Custeio	R\$ 25.602,28	R\$ 17.500,00	R\$ 8.102,28
	Capital	R\$ 3.528,95	R\$ 0,00	R\$ 3.528,95
Novo Mais Educação 2019	Custeio	R\$ 8.196,68	R\$ 7.680,00	R\$ 516,68
	Capital	R\$ 3.528,95	R\$ 1.618,00	R\$ 1.910,95

Fonte: Elaboração própria, com base nas planilhas de prestação de contas apresentada pela Escola B ao setor de contabilidade da SMED de Alvorada.

A tabela abaixo mostra a movimentação financeira realizada pela Escola A com os recursos do programa **Mais Cultura na Escola** nos anos de 2017, 2018 e 2019. Como citado anteriormente, a Escola B não recebeu repasses do programa Mais Cultura.

Tabela 48 – Recursos da Escola A do programa Mais Cultura nas Escolas em valores nominais (2017-2019)

Recursos financeiros do PDDE e Ações Integradas		Receitas (R\$)	Despesas (R\$)	Saldo a reprogramar (R\$)
Mais Cultura 2017	Custeio	R\$ 22.975,12	R\$ 0,00	R\$ 22.975,12
	Capital	R\$ 3.000,00	R\$ 0,00	R\$ 3.000,00
Mais Cultura 2018	Custeio	R\$ 23.340,00	R\$ 23.340,00	R\$ 0,00
	Capital	R\$ 3.000,00	R\$ 3.000,00	R\$ 0,00
Mais Cultura 2019	Custeio		R\$ 0,00	R\$ 0,00
	Capital	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00

Fonte: Elaboração própria, com base nas planilhas de prestação de contas apresentada pela Escola A ao setor de contabilidade da SMED de Alvorada.

No ano de 2017, os recursos do programa Mais Cultura na Escola registrados como receita, no valor de R\$ 22.975,12 de custeio e R\$ 3.000,00 de capital, são resultado de saldos reprogramados e aplicações financeiras de exercícios anteriores, visto que os repasses foram efetuados pelo FNDE em duas parcelas, a primeira em 2014 e a segunda em 2015, segundo dados do PDDE Rex (FNDE, 2021b). Em 2017 a escola não registrou nenhuma despesa de custeio e capital, reprogramando todo o saldo para o exercício de 2018. Em 2018 a receita registrada, resultado dos saldos reprogramados e das aplicações financeiras, totalizaram R\$ 23.340,00 de custeio e R\$ 3.000,00 de capital, valores que foram gastos integralmente no ano de 2018 em atividades distintas das previstas pelo programa, como por exemplo, serviços de transporte, manutenção e construção, material de expediente, processamento de dados e compras de bens de capital como bancos de concreto e sofá. Cabe aqui destacar que a Resolução nº 8 de 16 de dezembro de 2016 (FNDE, 2016b), permite às UEx, que possuem saldos de Ações Integradas ao PDDE que não tiverem sido iniciadas ou continuadas, ou que foram concluídas, gastem seus recursos em quaisquer finalidades do PDDE básico.

Movimento semelhante ocorreu com os recursos do programa Escola Sustentável, como podemos observar na tabela abaixo.

Tabela 49 – Recursos da Escola A do programa Escola Sustentável em valores nominais (2017-2019)

Recursos financeiros do PDDE e Ações Integradas		Receitas (R\$)	Despesas (R\$)	Saldo a reprogramar (R\$)
Sustentável 2017	Custeio	R\$ 9.918,82	R\$ 8.664,00	R\$ 1.254,82
	Capital	R\$ 2.652,00	R\$ 2.652,00	R\$ 0,00
Sustentável 2018	Custeio	R\$ 1.254,82	R\$ 1.254,82	R\$ 0,00
	Capital	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00
Sustentável 2019	Custeio	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00
	Capital	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00

Fonte: Elaboração própria, com base nas planilhas de prestação de contas do Google apresentada pela Escola A ao setor de contabilidade da SMED de Alvorada.

Em 2017 a Escola A registrou receita no valor de R\$ 9.918,82 de custeio e R\$ 2.652,00 de capital, recursos oriundos da reprogramação e aplicação financeira dos recursos repassados pelo FNDE em 2016. Em 2017 a escola realizou despesas com

recursos de custeio no valor de R\$ 8.664,00 e de capital de R\$ 2.652,00, adquirindo materiais de limpeza, materiais de construção (tijolos e cimento), tinta de impressora, ventilador, carrinho de mão, modem de internet, furadeira, serviço de pedreiro para construção de canteiro de horta, serviço de serralheria, trilha ambiental educativa, formação de professores e serviços de transporte. O saldo de custeio, no valor de R\$ 1.254,82, foi reprogramado para 2018, quando foi realizada a despesa de seu valor integral na compra de materiais de manutenção, como: graxa, caixa d'água, areia e brita. Cabe salientar que a Escola B não recebeu recursos do programa Escola Sustentável.

As tabelas a seguir mostram a movimentação financeira realizada pelas Escolas A e B com os recursos do programa **Mais Alfabetização** nos anos de 2017, 2018 e 2019.

Tabela 50 – Recursos da Escola A do programa Mais Alfabetização em valores nominais (2017-2019)

Recursos financeiros do PDDE e Ações Integradas		Receitas (R\$)	Despesas (R\$)	Saldo a reprogramar (R\$)
Mais Alfabetização 2018	Custeio	R\$ 10.575,77	R\$ 10.485,00	R\$ 90,77
	Capital	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00
Mais Alfabetização 2019	Custeio	R\$ 7.809,43	R\$ 600,00	R\$ 7.209,43
	Capital	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00

Fonte: Elaboração própria, com base nas planilhas de prestação de contas apresentada pela Escola A ao setor de contabilidade da SMED de Alvorada.

No ano de 2018 o FNDE creditou na conta do programa **Mais Alfabetização** da UEx da Escola A o valor de R\$ 10.485,00 de custeio, valor que foi gasto em sua totalidade no ressarcimento de despesas das oficinas do programa. O valor do rendimento da aplicação financeira, no valor de R\$ 90,77 foi reprogramado para o próximo exercício. Em 2019, o FNDE creditou o valor de R\$ 7.677,00 que, somado aos valores reprogramados e o rendimento de aplicação financeira, resultou numa receita de R\$ 7.809,63. A despesa realizada em 2019 foi de apenas R\$ 600,00 no ressarcimento de despesas das oficinas do programa, restando um saldo de R\$ 7.209,43 que foi reprogramado para 2020.

Tabela 51 – Recursos da Escola B do programa Mais Alfabetização em valores nominais (2017-2019)

Recursos financeiros do PDDE e Ações Integradas		Receitas (R\$)	Despesas (R\$)	Saldo a reprogramar (R\$)
Mais Alfabetização 2018	Custeio	R\$ 4.628,00	R\$ 3.300,00	R\$ 1.328,03
	Capital	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00
Mais Alfabetização 2019	Custeio	R\$ 4.951,28	R\$ 0,00	R\$ 4.951,28
	Capital	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00

Fonte: Elaboração própria, com base nas planilhas de prestação de contas apresentada pela Escola B ao setor de contabilidade da SMED de Alvorada.

Na Escola B, o FNDE creditou na conta do programa **Mais Alfabetização** em 2018 o valor de R\$ 4.590,00 de custeio e a escola realizou despesa no valor de R\$ 3.300,00 no ressarcimento de despesas com a oficina do programa. O saldo, no valor de R\$ 1.328,03, foi reprogramado para o próximo exercício. Em 2019, o FNDE creditou na conta da UEx o valor de R\$ 3.582,00, o qual, somado aos valores reprogramados e ao rendimento da aplicação financeira, resultou numa receita de R\$ 4.951,28. Em 2019 a escola não implementou o programa, reprogramando todo o valor para o exercício de 2020.

As tabelas a seguir trazem uma síntese dos recursos transferidos às Escolas A e B referente aos recursos do FNDE no período de 2017 a 2019. Como apresentado anteriormente, nesse período, a Escola A movimentou recursos dos programas PDDE Básico, Escola Acessível, Atleta na Escola, Educação Integral, Mais Cultura na Escola, Escola Sustentável e Mais Alfabetização. A Escola B movimentou recursos da maioria desses Programas, com exceção dos Programas Mais Cultura e Escola Sustentável. São apresentados os valores de custeio e capital das receitas, despesas e saldos a reprogramar para o próximo exercício referente a cada Programa, sendo calculado o total acumulado dos repasses em cada ano e o valor médio aluno/ano nominal em cada uma das categorias. Optei por não calcular o valor médio aluno/ano real, visto que os recursos do PDDE são aplicados e o rendimento dessas aplicações faz a correção dos valores.

Tabela 52 – Síntese dos valores de receitas, despesas e saldo a reprogramar dos recursos do PDDE e Ações Integradas da Escola A no Período pesquisado (2017-2019)

Ano	2017			2018			2019			
Nº alunos	1055			1022			1013			
Recursos financeiros do PDDE e Ações Integradas	Receitas (R\$)	Despesas (R\$)	Saldo a reprogramar (R\$)	Receitas (R\$)	Despesas (R\$)	Saldo a reprogramar (R\$)	Receitas (R\$)	Despesas (R\$)	Saldo a reprogramar (R\$)	
PDDE Básico	Custeio	R\$ 27.219,29	R\$ 14.516,05	R\$ 12.703,24	R\$ 33.138,60	R\$ 32.828,24	R\$ 310,36	R\$ 17.496,42	R\$ 17.152,00	R\$ 344,42
	Capital	R\$ 6.852,78	R\$ 5.356,00	R\$ 1.496,78	R\$ 6.528,78	R\$ 6.455,80	R\$ 72,98	R\$ 4.360,98	R\$ 4.288,00	R\$ 72,98
Escola Acessível	Custeio	R\$ 310,96	R\$ 0,00	R\$ 310,96	R\$ 310,96	R\$ 310,96	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00
	Capital	R\$ 1.421,00	R\$ 0,00	R\$ 1.421,00	R\$ 1.469,23	R\$ 0,00	R\$ 1.469,23	R\$ 1.493,16	R\$ 0,00	R\$ 1.493,16
Atleta na Escola	Custeio	R\$ 26,85	R\$ 0,00	R\$ 26,85	R\$ 47,28	R\$ 0,00	R\$ 47,28	R\$ 48,03	R\$ 0,00	R\$ 48,03
	Capital	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00
Educação Integral	Custeio	R\$ 19.901,70	R\$ 19.890,27	R\$ 11,43	R\$ 11,65	R\$ 0,00	R\$ 11,65	R\$ 11,85	R\$ 0,00	R\$ 11,85
	Capital	R\$ 0,61	R\$ 0,00	R\$ 0,61	R\$ 0,61	R\$ 0,00	R\$ 0,61	R\$ 0,61	R\$ 0,00	R\$ 0,61
Mais Cultura	Custeio	R\$ 22.975,12	R\$ 0,00	R\$ 22.975,12	R\$ 23.340,00	R\$ 23.340,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00
	Capital	R\$ 3.000,00	R\$ 0,00	R\$ 3.000,00	R\$ 3.000,00	R\$ 3.000,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00
Sustentável	Custeio	R\$ 9.918,82	R\$ 8.664,00	R\$ 1.254,82	R\$ 1.254,82	R\$ 1.254,82	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00
	Capital	R\$ 2.652,00	R\$ 2.652,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00
Mais Alfabetização	Custeio	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 10.575,77	R\$ 10.485,00	R\$ 90,77	R\$ 7.809,43	R\$ 600,00	R\$ 7.209,43
	Capital	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00
Total	R\$ 94.279,13	R\$ 51.078,32	R\$ 43.200,81	R\$ 79.677,70	R\$ 77.674,82	R\$ 2.002,88	R\$ 31.220,48	R\$ 22.040,00	R\$ 9.180,48	
Valor aluno/ano total	R\$ 89,36	R\$ 48,42	R\$ 40,95	R\$ 77,96	R\$ 76,00	R\$ 1,96	R\$ 30,82	R\$ 21,76	R\$ 9,06	

Fonte: Planilhas de prestação de contas dos Recursos do PDDE e ações integradas da Escola A e Censo Escolar.

Tabela 53 – Síntese dos valores de receitas, despesas e saldo a reprogramar dos recursos do PDDE e Ações Integradas da Escola B no Período pesquisado (2017-2019)

Ano		2017			2018			2019		
Nº alunos		414			463			492		
Recursos financeiros do PDDE e Ações Integradas		Receitas (R\$)	Despesas (R\$)	Saldo a reprogramar (R\$)	Receitas (R\$)	Despesas (R\$)	Saldo a reprogramar (R\$)	Receitas (R\$)	Despesas (R\$)	Saldo a reprogramar (R\$)
PDDE Básico	Custeio	R\$ 14.696,41	R\$ 10.673,82	R\$ 4.022,59	R\$ 12.332,76	R\$ 2.407,07	R\$ 9.925,69	R\$ 18.342,86	R\$ 8.796,36	R\$ 9.546,47
	Capital	R\$ 3.359,16	R\$ 2.431,16	R\$ 928,00	R\$ 2.964,00	R\$ 1.690,00	R\$ 1.274,00	R\$ 3.326,00	R\$ 2.300,00	R\$ 1.026,00
Escola Acessível	Custeio	R\$ 8.009,64	R\$ 0,00	R\$ 8.009,64	R\$ 8.193,00	R\$ 0,00	R\$ 8.193,00	R\$ 8.322,29	R\$ 7.800,00	R\$ 522,29
	Capital	R\$ 2.000,00	R\$ 0,00	R\$ 2.000,00	R\$ 2.000,00	R\$ 0,00	R\$ 2.000,00	R\$ 2.000,00	R\$ 0,00	R\$ 2.000,00
Atleta na Escola	Custeio	R\$ 464,39	R\$ 0,00	R\$ 464,39	R\$ 464,39	R\$ 464,39	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00
	Capital	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00
Educação Integral	Custeio	R\$ 25.103,65	R\$ 0,00	R\$ 25.103,65	R\$ 25.602,28	R\$ 17.500,00	R\$ 8.102,28	R\$ 8.196,68	R\$ 7.680,00	R\$ 516,68
	Capital	R\$ 3.528,95	R\$ 0,00	R\$ 3.528,95	R\$ 3.528,95	R\$ 0,00	R\$ 3.528,95	R\$ 3.528,95	R\$ 1.618,00	R\$ 1.910,95
Mais Cultura	Custeio	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00
	Capital	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00
Sustentável	Custeio	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00
	Capital	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00
Mais Alfabetização	Custeio	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 4.628,00	R\$ 3.300,00	R\$ 1.328,03	R\$ 4.951,28	R\$ 0,00	R\$ 4.951,28
	Capital	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00
Total		R\$ 57.162,20	R\$ 13.104,98	R\$ 44.057,22	R\$ 59.713,38	R\$ 25.361,46	R\$ 34.351,95	R\$ 48.668,06	R\$ 28.194,36	R\$ 20.473,67
Valor aluno/ano total		R\$ 138,07	R\$ 31,65	R\$ 106,42	R\$ 128,97	R\$ 54,78	R\$ 74,19	R\$ 98,92	R\$ 57,31	R\$ 41,61

Fonte: Planilhas de prestação de contas dos Recursos do PDDE e Ações Integradas da Escola B e Censo Escolar.

Ao analisar as tabelas das sínteses dos valores de receitas, despesas e saldo a reprogramar dos recursos do PDDE e Ações Integradas das Escolas A e B no Período pesquisado (2017-2019) foi possível fazer algumas constatações, as quais optei, para fins de organização, em registrar em quadros.

Quadro 12 – Análise da tabela com a síntese da movimentação dos recursos do PDDE básico e ações integradas da Escola A

Escola A
1. Houve uma pequena queda no número de matrículas na escola no período pesquisado de 3,98%.
2. Com exceção do PDDE básico, todos os programas analisados tiveram suas ações descontinuadas pela Escola no período pesquisado. No caso do programa Mais Alfabetização a Escola chegou a iniciar as atividades, mas deixou de executar o programa, realizou a despesa de R\$ 600,00 dos R\$ 7.809,43 disponíveis de receita para o ressarcimento da oficinaira.
3. Em 2017 o valor total de receita disponível e o valor aluno/ano total foi maior que em 2018 e 2019 e isso ocorreu devido aos saldos reprogramados de anos anteriores, principalmente dos programas Escola Acessível, Mais Cultura na Escola e Escola Sustentável que no total somaram R\$ 40.277,90, ou seja 43% do valor total da receita.
4. A maior despesa foi realizada no ano de 2018, no valor de R\$ 77.674,82, ano em que a escola gastou 97% da receita disponível, executando todos os recursos dos programas Mais Cultura na Escola e Escola Sustentável, sendo que em 2017 a Escola A gastou 54% do total da receita disponível e em 2019 gastou 71%.
5. Considerando os valores totais aluno/ano das receitas dos anos de 2018 e 2019 e subtraindo destes o valor aluno/ano dos saldos a reprogramar do ano anterior, é possível verificar o valor per capita médio que a escola recebeu (valores creditados pelo FNDE nas contas da UEx + aplicação financeira) em 2018 e 2019. Sendo assim, em 2018, a Escola A recebeu na conta da UEx o valor de R\$ 37,01 por aluno/ano e em 2019 o valor de R\$ 28,86 por aluno/ano, sendo possível perceber uma queda de 22,02%. Essa queda pode ser explicada pela redução do repasse do programa Mais Alfabetização e redução no repasse do PDDE básico. Em relação ao PDDE básico cabe uma consideração. O cálculo de repasse do programa PDDE básico é o mesmo desde 2013. Segundo a Resolução nº 10, de 18 de abril de 2013 (FNDE, 2013) o repasse é feito pela soma do valor fixo e valor per capita. No caso da Escola A o valor fixo é de R\$ 1.000,00 por ser escola pública urbana com UEx e o valor per capita é de R\$ 20,00 por cada aluno matriculado na escola no Censo do ano anterior ao repasse, somados R\$ 80,00 por cada aluno(a) público-alvo da educação especial, porém em 2019 o FNDE não contabilizou, para fins de repasse o número de alunos público-alvo da educação especial, que era de 50 matrículas registradas no Censo, deixando de transferir R\$ 3.000,00 no ano de 2019.
6. Em 2018 e 2019, a escola recebeu repasses somente dos programas Mais Alfabetização e PDDE básico, apesar de executar recursos reprogramados de outros programas.

Fonte: Elaboração própria.

Quadro 13 – Análise da tabela com a síntese da movimentação dos recursos do PDDE básico e Ações Integradas da Escola B

1. Houve um aumento no número de matrículas na escola no período pesquisado, de aproximadamente 19%.
2. Em 2017 a escola obteve o maior valor per capita, no valor de R\$ 138,07. Este saldo elevado é porque a Escola B vinha reprogramando os saldos dos programas Escola Acessível, Educação Integral e Atleta na Escola de anos anteriores e continuou reprogramando para 2018. Em 2017 a escola realizou despesa somente com os recursos do programa PDDE básico, que correspondeu a aproximadamente 22,92% de toda receita disponível em 2017. Em 2018 a receita continua alta, mas isso se deve à continuidade das reprogramações dos saldos. Em 2018, a escola executou recursos do PDDE básico, Atleta na Escola, Educação Integral e Mais Alfabetização, aumentando o percentual de despesas em relação a 2017, sendo que em 2018 realizou 42,47% de toda receita disponível, reduzindo o percentual de saldo reprogramado. Em 2019, a escola executou despesas dos programas

PDDE básico, Escola Acessível e Educação Integral aumentando novamente o percentual de despesas realizada. Em 2019 realizou aproximadamente **57,93%** das receitas disponíveis.

3. Assim como na Escola A, a Escola B, em 2018 e 2019 recebeu repasses somente dos programas Mais Alfabetização e PDDE básico. Mesmo tendo recebido repasses do programa Mais Alfabetização, a Escola B não realizou nenhuma despesa em 2019, reprogramando todo o recurso para 2020.

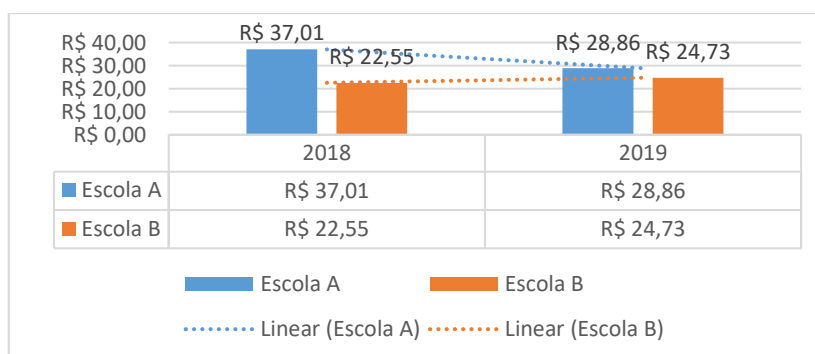
4. Em 2018, a Escola B recebeu nas contas do PDDE básico e Ações Integradas o valor total de R\$ 22,55 por aluno/ano e em 2019 o valor de R\$ 24,73, sendo possível perceber um pequeno aumento, diferentemente da Escola A. Esse aumento pode ser explicado pelas aplicações financeiras, visto que os valores reprogramados dos programas Escola Acessível e Educação Integral eram altos, assim como considerando-se o repasse recebido do programa Mais Alfabetização. Apesar desse pequeno aumento, a Escola B teve redução nos repasses do PDDE básico em 2019, visto que o FNDE não contabilizou, para fins de repasse, o número de alunos público-alvo da educação especial que eram 19 matrículas registradas no Censo, deixando de transferir R\$ 1.140,00 no ano de 2019.

Fonte: Elaboração própria.

Aqui cabe, novamente, ressaltar a importância da formação continuada dos membros das Unidades Executoras e da SMED, a fim de conferir os valores e fiscalizar a correta transferência de recursos por parte do FNDE às UEx. A redução do repasse dos recursos do PDDE básico 2019, em que o FNDE deixou de considerar, para fins de cálculo do repasse, as matrículas da educação especial, não foi comentado em nenhum momento nas entrevistas e desconfio que as UEx nem perceberam a redução.

Segue abaixo o gráfico comparando os valores aluno/ano total (transferências do FNDE mais rendimentos das aplicações financeiras) recebidos nas contas das UEx das Escolas A e B nos anos de 2018 e 2019 dos programas PDDE básico e Ações Integradas.

Gráfico 3 – Valor aluno/ano recebidos pelas UEx das Escolas A e B do PDDE básico e ações integradas em 2018 e 2019



Fonte: Elaboração própria a partir das planilhas de prestação de contas da Escola A e B.

Devido à pandemia de Covid-19 e às medidas de isolamento social adotadas para combater a transmissão do vírus, não foi possível ter acesso às notas fiscais e recibos das compras realizadas pelas escolas A e B com o objetivo de identificar quais foram especificamente os materiais e serviços adquiridos, visto que as planilhas de prestação de contas somente identificam genericamente o fornecedor ou o prestador de serviços. Mesmo não tendo acesso à descrição completa dos materiais e serviços adquiridos, algumas despesas puderam ser identificadas, a exemplo da despesa com gás de cozinha, despesas bancárias, despesas com material de expediente, material pedagógico, serviços de manutenção etc.

Um gasto que chamou a atenção, foi o gasto com contratação de serviços de contabilidade. Os agentes financeiros e os diretores das duas escolas, durante as entrevistas, responderam que consideram desnecessária a contratação de serviços de contabilidade, conforme seguem exemplos dos diálogos abaixo:

D: Você considera necessária a contratação de serviços de contabilidade ou outro profissional para lidar com estes recursos?

L: Não. Não precisa ninguém de contabilidade. É que é um processo extremamente burocrático, o diretor ele pode trabalhar em conjunto com um assistente financeiro para ele agilizar essa parte de tirar extrato, tirar... toda essa parte burocrática que precisa fazer, ATA e tudo mais.

(Diretor(a) da Escola A).

D: Você considera necessária a contratação de serviço de contabilidade ou um profissional para lidar com esses recursos?

L: Não.

D: Não considera?

L: Não.

D: Tem dificuldades para lidar com os recursos?

L: Não tem dificuldade

D: Não?

L: Eu não acho... não sou... tu vê, nem sou professora de matemática né sou professora de português, mas nunca tive dificuldade pra lidar com os recursos. Eu acho uma coisa bem... é chatinho ...é muito burocrático tem muito papel pra preencher, mas não é complicado não (Diretor(a) da Escola B).

Embora tenham manifestado ser desnecessária a contratação de serviços de contabilidade, ambas as escolas realizaram gastos significativos nos três anos pesquisados. A Escola A gastou com serviços de contabilidade em 2017 o valor de R\$ 1.100,00, em 2018 o valor de R\$ 300,00, ambos pagos com recursos do PDDE básico; em 2019, gastou mais R\$ 300,00 com o Repasse Trimestral, totalizando R\$ 1.700,00 no período pesquisado. Já a Escola B gastou em serviços de contabilidade, em 2017, o valor de R\$ 900,00, em 2018 R\$ 1.000,00 e em 2019 mais R\$ 1.000,00, totalizando R\$ 2.900,00 pagos com recursos do Repasse Trimestral.

Tais gastos são desnecessários, visto que essa é uma ação que pode ser realizada pela escola em parceria com a comunidade escolar e o Setor de Contabilidade da SMED; as situações vivenciadas pela UEx podem servir para desenvolver aprendizagens sobre os procedimentos necessários para lidar com os recursos públicos. O FNDE também recomenda que este serviço seja uma das funções das EEx junto a suas UEx.

Outro gasto que merece destaque são as taxas bancárias cobradas das UEx para a movimentação dos recursos do Repasse Trimestral. Os recursos do Repasse Trimestral são depositados em uma conta que foi aberta pela UEx na Caixa Econômica Federal do Município, não havendo nenhum tipo de acordo, convênio ou contrato do Executivo com a agência da Caixa com o propósito para haver redução das taxas ou isenção como ocorre com os recursos do FNDE. Assim, são cobradas taxas de cada UEx, que somam valores anuais significativos, como mostra a tabela abaixo.

Tabela 54 – Taxas bancárias cobradas das UEx das Escolas A e B na manutenção das contas dos recursos do Repasse Trimestral (2017-2019)

Ano	Escola A			Escola B		
	2017	2018	2019	2017	2018	2019
Taxas	R\$ 424,50	R\$ 752,84	R\$ 932,81	R\$ 429,00	R\$ 540,32	R\$ 627,85
Taxa Real	R\$ 461,38	R\$ 786,44	R\$ 932,81	R\$ 466,28	R\$ 564,43	R\$ 627,85

Fonte: Elaboração própria a partir das planilhas de prestação de contas das escolas com valores nominais e reais atualizados pelo IPCA (IBGE) dez. 2019.

Nota-se que ao longo do período observado houve um aumento significativo dos valores cobrados e que o aumento foi maior para a Escola A em comparação com a Escola B. Importante salientar, esses recursos são depositados pelas UEx utilizando recursos próprios da escola. Penso que é necessário um acordo ou a celebração de novos contratos entre a Caixa Econômica Federal e o Poder Executivo com o objetivo de reduzir ou isentar as taxas bancárias dessas contas, aos moldes do PDDE.

Após apresentar os montantes de recursos recebidos e a movimentação realizada em cada uma das escolas pesquisadas, trago uma síntese das ideias que prevaleceram nos diálogos estabelecidos nas entrevistas e que objetivaram verificar as opiniões dos atores implementadores sobre: **se a política de autonomia financeira tem cumprido com o objetivo de oferecer assistência financeira para melhoria da infraestrutura física e didática da escola, ou seja, se os recursos são**

suficientes para as demandas da escola e se tem contribuído para **eleva os índices do desempenho da educação básica**. Também foi perguntado aos entrevistados se consideravam que a política de autonomia financeira **possibilitou, nos últimos anos, uma maior autonomia para as unidades escolares nos planos financeiro, administrativo e pedagógico**, se possibilitou o **fortalecimento da gestão democrática** com maior participação da comunidade escolar.

Todos os entrevistados afirmaram que a política de autonomia financeira tem contribuído para melhoria da infraestrutura física e didática da escola, que os recursos são suficientes para as demandas de pequenos reparos, mas salientam que, em caso de “obras mais robusta”, compete à mantenedora; também afirmaram que a política tem contribuído para elevar os índices de desempenho da educação básica, conforme fica evidenciado nos diálogos estabelecidos nas entrevistas, como segue:

D: Quais têm sido os benefícios que esses recursos têm trazido pra escola na tua opinião?

L: Ah eu acho que tem bastante benefício né porque assim de material não nos falta... o que a gente pede tem né...[...] melhorias teve até na sala de aula... na sala de recursos né, arrumaram aquela sala nova... teve melhorias na biblioteca. Eu acho que está sendo bem... está sendo bem empregado assim... aquele banheiro que era desativado... eram dois banheiros lá em cima um foi transformado no laboratório de aprendizagem que ficou muito legal ficou grande eu nem imaginava que aquele banheiro era daquele tamanho, porque estava cheio de quinquilharia... eu acho que está sendo bem empregado os recursos (Professor(a) Escola A).

D: Na sua opinião, esses recursos cumprem com objetivo de oferecer assistência financeira para a melhoria da infraestrutura física e didática na escola?

L: Olha a estrutura física ele não, ele não comporta né. A estrutura física a gente... quem nos abastece é a mantenedora, ele serve pra gente manter a escola nos gastos básicos assim né, mas onde já é uma... uma obra assim já mais robusta não. A gente não perna daí a gente precisa da mantenedora (Diretora da Escola B).

D: Os recursos cumprem com o objetivo de oferecer assistência financeira para a melhoria da infraestrutura física e didática na escola?

L: Eu acho que é um recurso assim... considerável né se tu for somar todas as que vêm... todas as os programas que mandam durante o ano... eu acho que vai da maneira como é aplicado... que nem eu te disse antes... se é uma escola que... que ela está mais justinha, mais certinha nossa dá pra fazer uns investimentos muito bom principalmente na parte pedagógica assim até de recursos (Agente financeiro da Escola B).

D: Em sua opinião, estes recursos cumprem com o objetivo de oferecer assistência financeira para a melhoria da infraestrutura física e didática da escola?

L: Sim. 100%. Não falta.

D: Houve, nos últimos anos, falta de recursos para viabilizar ações e projetos pedagógicos na escola? Se sim, quais?

L: Não.

D: Houve, nos últimos anos, insuficiência de recursos financeiros na escola para melhoria e manutenção da infraestrutura física, didática ou outros destinos? Se sim, quais?

L: Não. Não tem. Acho que coisas maiores aí não me compete, como construção de salas, de auditório, não é da minha alçada.

D: Se for fazer isso por exemplo? Construir sala com os recursos financeiros? Ai não são suficientes?

L: Não tem como, porque foge da regra orçamentária que é até 16 mil e precisa mexer também na estrutura da escola aí eu preciso ter uma autorização (Direção da Escola A).

D: Tu achas que existe insuficiência de recursos financeiros?

L: Acho que não.

D: Tem recursos financeiros?

L: Tem (Diretor(a) da Escola B).

D: Em sua opinião a descentralização dos recursos financeiros tem contribuído para elevar os índices de desempenho da educação básica?

L: Eu acho que sim (Professor(a) da Escola B).

D: Em sua opinião, a descentralização dos recursos financeiros tem contribuído para elevar os índices de desempenho da Educação Básica?

L: Com certeza!! A cada dois anos o nosso Ideb nunca baixou. [...] Com certeza isso é influência tanto dos recursos que a escola gerencia e do investimento que a gente faz na estrutura e na parte pedagógica, então com certeza a autonomia faz toda a diferença né. Porque tu não precisas ficar esperando alguém para fazer alguma coisa, tu vai lá e faz, porque tem o recurso (Diretor da Escola A).

A maioria dos entrevistados afirmou que a política de autonomia financeira possibilitou nos últimos anos uma maior autonomia para as unidades escolares nos planos financeiro, administrativo e pedagógico. Em relação ao fortalecimento da gestão democrática, com incentivo a maior participação da comunidade escolar, apontam que tem fortalecido, que a política tem o potencial de incentivar a participação da comunidade, porém ainda há aspectos para melhorar, conforme fica evidenciado nos diálogos abaixo:

D: Tu consideras que esse processo assim dos recursos chegarem nas escolas, descentralizar os recursos financeiros para as escolas tem possibilitado uma maior autonomia para as unidades escolares e também o fortalecimento da gestão democrática?

L: Sim, eu acho que sim que no momento que tu recebe aquilo ali tu vai poder ver o que tem de melhoria ali pra escola que tu atua. É melhor do que vim algo assim ó... isso aqui vocês vão colocar em tal lugar e não era nem o que a escola estava precisando naquele momento. Então, eu acho que a gente tendo essa... né a gente podendo fazer isso... bah! é maravilhoso. Eu acho que... falta só realmente ser mais discutido e eu acho que daí é falha que eu digo que não é... não sei se é só da gestão mas eu acho que é uma falha nossa como professor que está mais interessado a saber mais... e tentar discutir mais assim... vamos discutir mais sobre esse assunto pra ver o que realmente nós precisamos neste momento... eu acho que é isso (Professor(a) Escola A).

D: Em relação ao fortalecimento da gestão democrática? Tu achas que a política de autonomia financeira tem fortalecido a gestão democrática?

L: Eu acho que poderia ser melhor, mas eu acho que tem fortalecido de certa forma... porque se os agentes né da comunidade quiserem realmente participar dessa construção aí eles conseguem né... agora se a verba fosse controlada direto lá pela mantenedora talvez não tivesse essa autonomia né.

D: Mas na experiência que tu tens assim... hoje... já é ou precisa ser fortalecido?

L: Eu acho que ainda precisa ser mais fortalecido (Agente financeiro Escola A).

D: Falo da gestão democrática no sentido de envolver as pessoas que estão lá... a participação delas na gestão.

L: Tem escolas que envolvem bastante a comunidade, que todo mundo participa que todo mundo quer saber o que está sendo gasto... o que está sendo recebido... mas tem escolas que não tem essa participação... essa democracia de... eu quero isso... aquilo... vamos discutir vamos debater se é necessário (Contador(a) da SMED).

D: Tu consideras que o processo de descentralização dos recursos financeiros tem possibilitado o fortalecimento da gestão democrática com maior participação da comunidade escolar?

L: Sim, sim sim... mesmo que lá né falando especificamente da Escola... mesmo que lá esta questão da participação mais efetiva da comunidade não acontecia muito... por ene fatores mas eu acho que sim que essas verbas direto na escola nossa... eu acho que até um ponto de partida né assim pra... pra fazer com que a comunidade com que os alunos toda a comunidade escolar de um modo geral até os professores se interessem mais participem mais... reflitam mais sobre aquilo ali né... em ambas as questões tanto de gestão quanto de pedagógico quanto de recursos... porque faz parte do dia a dia da escola né (Agente financeiro da Escola B).

D: Você considera que o processo de descentralização de recursos financeiros às escolas tem possibilitado nos últimos anos uma maior autonomia para as unidades escolares nos planos financeiro, administrativo e pedagógico? E tem possibilitado o fortalecimento da gestão democrática com maior participação da comunidade escolar? Por quê?

D: Eu acredito que sim, com certeza. Acho que esse é o objetivo da descentralização de a gente receber os recursos na escola. Aqui na nossa escola eu acredito que a gente faz a coisa da forma correta, da melhor forma a gente tenta fazer né, mas eu não sei se isso é a realidade das 31 escolas da rede municipal. Todo ano o pessoal quer saber o que tem de novo na escola, o que a gente conquistou, o que foi criado e isso é a gestão dos recursos né, porque o recurso vem, esse recurso é universal para todas as escolas municipais, a quantidade que eu te falei dos R\$ 7,00, então todas tem a mesma condição que a nossa de fazer essa aplicação.

D: Há uma exigência legal de que toda escola para receber verbas deve ter um Conselho Escolar. No entanto, além dessa exigência, no seu entendimento, qual é o papel que esse órgão desenvolve na escola?

L: É um órgão consultivo, é um órgão que te dá respaldo nas tomadas de decisões, tanto financeiras e administrativas, quanto também pedagógicas. É um órgão consultivo que não deixa o diretor e a equipe diretiva sozinho na tomada das decisões. Porque ali vai ter todos os representantes dos segmentos né, então ele é importante para isso, para tu ter a certeza que está fazendo a coisa certa, mesmo que isso traga algum desconforto para um grupo, mas é a partir dele que tu vai ter uma certeza que as coisas ocorreram da melhor forma.

D: Para você, quais são as maiores dificuldades para se ampliar a participação da comunidade escolar nas decisões sobre a escola e sobre seus recursos financeiros?

L: É a falta de interesse pessoal das pessoas assim. A gente... sei lá, como a escola é uma ramificação do município, de uma organização política que acabou entrando e está ali, é uma representação né? Então o pessoal não tem essa ambição de perguntar de questionar. Não sei como a gente poderia fazer essa melhoria disso. Muitos não acreditam nas instituições públicas mais né. Aqui na escola é diferente, a gente tem uma relação muito tranquila com a comunidade, mas acabam também, até pelo comodismo, pela correria do dia a dia as pessoas não conseguem se apropriar disso. Eu acho que... sei lá. Se houvesse mais, se a gente tivesse mais tempo para ter uma reunião administrativa com a comunidade escolar, um grupo não grande assim, não tem como tu falar tudo isso com 200 pessoas, até porque tu não consegue ter o feedback, é um tema complexo, então se tivéssemos uma ideia do funcionamento da coisa pública, se tivéssemos tempo hábil, não só colocar dentro das reuniões que são lá 7, 8 nos sábados letivos, só reunião pedagógica e tudo mais, mas uma formação administrativa do uso do recurso público para a comunidade é uma ideia que poderia ajudar né. Mas a dificuldade é o interesse. É que as pessoas também são como a gente, tão sempre correndo atrás de alguma coisa, então ninguém tem tempo para parar, para pensar, para olhar, para ver, analisar. A correria do dia a dia dos nossos tempos atuais e também a questão da coisa pública né, o pessoal muitas vezes larga de mão (Diretor(a) da Escola A).

No próximo item irei abordar aspectos relacionados ao planejamento e execução dos recursos recebidos nas escolas pesquisadas, procurando identificar o que as normas estabelecem e o que realmente ocorre nessa etapa da implementação, baseado nas respostas das entrevistas realizadas com os atores implementadores da política.

7.3 PLANEJAMENTO E EXECUÇÃO DOS RECURSOS FINANCEIROS TRANSFERIDOS ÀS UEX DAS ESCOLAS PESQUISADAS

Neste item irei descrever e analisar aspectos relacionados ao planejamento e execução dos recursos financeiros descentralizados para as escolas pesquisadas, abordando quais os procedimentos estão previstos nos manuais, leis e resoluções; e a partir da análise das entrevistas realizadas com os atores implementadores da política irei analisar o que efetivamente está ocorrendo, procurando descrever quais procedimentos estão sendo adotados nas escolas. Para isso, irei apresentar as etapas ou passo a passo do planejamento e execução dos recursos financeiros, que envolve desde reunião com a comunidade escolar para decidir os bens e serviços que serão adquiridos, pesquisa de preços, consolidação das melhores propostas, contratação e aquisição dos fornecedores e prestadores de serviços, o recebimento e pagamento dos materiais adquiridos e serviços contratados, doação dos bens permanentes, até a guarda dos documentos.

7.3.1 Planejamento dos recursos financeiros transferidos para a UEx

Segundo orientações do FNDE (Resolução CD/FNDE nº 9 de 02/03/2011, nº 10, de 18 de abril de 2013, nº 21 de 13/10/2014, nº 6 de 27/02/2018) e do Manual de Procedimentos Operacionais dos Recursos Descentralizados de 2014 da SMED/Alvorada, é a comunidade escolar interessada que deve decidir em que os recursos irão ser empregados. Para tanto a UEx (Conselho Escolar), constituída de membros da comunidade escolar (pais, professores, funcionários, alunos) deve realizar o levantamento das necessidades, elencar as prioridades, registrar em documento de ata o que será adquirido e divulgar a decisão de forma que seja do conhecimento de toda comunidade escolar.

Cabe lembrar que os recursos são destinados para despesas de Custeio – as quais destinam-se a cobrir despesas relacionadas à aquisição de material de consumo (materiais de expediente, limpeza, construção etc.) e contratação de serviços (manutenção hidráulica, elétrica, jardinagem etc.) – e Capital – para aquisição de materiais permanentes (eletrodomésticos, computadores, mobiliário etc.). A SMED de Alvorada traz no “Manual de Procedimentos Operacionais do Repasse Trimestral”, uma lista de materiais de consumo e de prestação de serviços que podem ser contratados com os recursos de custeio e uma de materiais permanentes que podem ser adquiridos com os recursos de capital. O FNDE orienta que as escolas consultem a Portaria nº 448, de 13 de setembro de 2002 (MF, 2002), da Secretaria do Tesouro Nacional - Ministério da Fazenda, para auxiliar na correta classificação de produtos em material permanente ou de consumo e na identificação em que categoria de despesa se enquadra, se em capital ou custeio.

A SMED de Alvorada, no Item 5 do ‘Manual os Procedimentos Sequenciais de Compras’ (p. 10-11) estabeleceu que as UExs do município devem adotar os procedimentos relacionados abaixo sobre o planejamento e execução dos recursos seguindo obrigatoriamente essa ordem.

- 1) Realizar a ata (modelo 1 do Repasse Trimestral e FNDE);
- 2) Elaboração do plano de aplicação ou utilizar o plano de ação;
- 3) Protocolar o plano de aplicação (com a ata), no protocolo (recepção) da SMED;
- 4) Retirar a cópia do plano de aplicação (**autorizado**), no protocolo (recepção) da SMED;
- 5) Realizar pesquisa de preços (orçamentos), no mínimo 3 (três);
- 6) Elaborar a Consolidação de Preços;

- 7) Realizar a ata (modelo 2 do FNDE);
- 8) Efetuar a compra pelo **menor preço, nunca** se esquecendo de guardar a cópia de cheque. Cheque **nominal e cruzado**;
- 9) Digitar na planilha de prestação de contas, no site do Google Drive, pelo e-mail do Gmail do Conselho Escolar e salvar uma cópia no computador e pendrive;
- 10) Na prestação de contas, serão entregues as **cópias**: da ata (modelo 2), da consolidação de preços, da nota fiscal, orçamentos e cheque.

Esses procedimentos devem ser adotados tanto para o planejamento e execução dos recursos do Repasse Trimestral quanto para os recursos do PDDE básico e suas Ações Integradas,

Desde 2014 as escolas da rede adotam os procedimentos citados acima. Uma das primeiras ações que as UEx devem realizar é **a reunião para planejar e definir os bens e serviços que serão adquiridos** com os recursos da autonomia financeira, ao qual todas as decisões devem ser registradas em Ata, conforme os modelos abaixo.

Quadro 14 – Ata modelo 1 - Ata de reunião para seleção dos bens e serviços a serem adquiridos com recursos do programa Repasse Trimestral

ATA Nº __/20__
<p>Ata da reunião do Conselho Escolar para definição da seleção dos bens e serviços a serem adquiridos com os recursos da autonomia financeira, programa <u>Trimestral I</u>, de acordo com a lei municipal nº 1.171/2001 e a lei municipal nº 1.425/2004 que altera o art. 3º da lei municipal nº 1.171/2001 e a ordem de serviço nº _____.</p> <p>Aos ____ dias do mês de ____ de ____ reuniu-se a comunidade escolar, formado por professores, funcionários, alunos maiores e pais de alunos do Conselho Escolar da Escola Municipal de Ensino Fundamental _____ para deliberarem sobre os bens e serviços a serem adquiridos. A reunião foi presidida pelo Sr.(a) _____, que designou o Sr.(a) _____ como Secretário(a) desta reunião. Iniciados os trabalhos, foram esclarecidos aos participantes os principais pontos sobre o Programa, tais como: o objetivo, como pode ser gasto o dinheiro e o valor dos recursos disponíveis, tanto reprogramados quanto recebidos no corrente ano, que no exercício de 20__ totalizam R\$ _____, (_____).</p> <p>Em seguida, foram discutidas os bens e serviços a serem adquiridos com os recursos, sendo cada participante ouvido em suas sugestões e argumentos. Após os debates, os participantes da reunião decidiram por adquirir:</p> <p>XX XX XX XX xxxxxxxx.</p> <p>Foi esclarecido aos participantes que esta ata, conforme princípio da moralidade e transparência pública será afixada no quadro mural da Escola _____ por um prazo mínimo de 30 dias para ciência de toda a comunidade escolar. Será providenciado pesquisa de preços, com no mínimo 3 (três) orçamentos, conforme prevê a ordem de serviço nº _____ e lei nº 1.171/2001, §3º onde será escolhida a proposta mais vantajosa para o erário. A apresentação da prestação de contas até o 10º dia subsequente ao fim do respectivo trimestre, a qual passará pela</p>

aprovação do conselho fiscal do Conselho. Nada mais havendo a tratar, encerrou-se a reunião às _____ horas. Eu, _____ Secretário(a) da reunião, subscrevo-me.

Assinatura do(a) Secretário(a):

Assinatura de todos os presentes à reunião:

Fonte: Manual de Procedimentos Operacionais dos Recursos Descentralizados de 2014 da SMED/Alvorada.

Quadro 15 – Ata modelo 1 - Sugestão de ata de reunião para seleção dos bens e serviços a serem adquiridos com recursos do FNDE

ATA Nº ____/20__

Ata da reunião do Conselho Escolar para definição da seleção dos bens e serviços a serem adquiridos com os recursos do FNDE do programa _____, de acordo com a Resolução FNDE nº. 17, de 19 de abril de 2011. Esta ata atende ao previsto no inciso I, Art. 3º da Resolução FNDE nº 09, 2011 e alterações. Aos _____ dias do mês de _____ de _____ reuniu-se a comunidade escolar, formado por professores, funcionários, alunos maiores e pais de alunos do Conselho Escolar da Escola Municipal de Ensino Fundamental _____ para deliberarem sobre as os bens e serviços a serem adquiridos. A reunião foi presidida pelo Sr.(a) _____, que designou o Sr.(a) _____ como Secretário(a) desta reunião. Iniciados os trabalhos, foram esclarecidos aos participantes os principais pontos sobre o Programa, tais como: o objetivo, como pode ser gasto o dinheiro e o valor dos recursos disponíveis, tanto reprogramados quanto recebidos no corrente ano, que no exercício de 20__ totalizam R\$ (..... mil reais). Em seguida, foram discutidas os bens e serviços a serem adquiridos com os recursos, sendo cada participante ouvido em suas sugestões e argumentos. Após os debates, os participantes da reunião decidiram por adquirir: XXX. Foi esclarecido aos participantes sobre o cumprimento o prazo, sendo que esta ata, conforme estabelece o inciso II, do art. 3º da Resolução FNDE nº 09/2011 será afixada no quadro mural da Escola Municipal _____ por um prazo mínimo de 30 dias para ciência de toda a comunidade escolar. Será providenciado pesquisa de preços, com no mínimo 3 (três) orçamentos, conforme prevê o inciso III, do art. 4º da resolução FNDE nº 09/2011, onde será escolhida a proposta mais vantajosa para o erário. A apresentação da prestação de contas até o dia 31 de dezembro de _____, a qual passará pela aprovação do conselho fiscal do Conselho. Nada mais havendo a tratar, encerrou-se a reunião às _____ horas. Eu, _____ Secretário(a) da reunião, subscrevo-me.

Assinatura do(a) Secretário(a):

Assinatura de todos os presentes à reunião:

Fonte: Manual de Procedimentos Operacionais dos Recursos Descentralizados de 2014 da SMED/Alvorada.

Aspectos sobre as prestações de contas irei abordar nos próximos itens deste capítulo, mas cabe aqui salientar que, apesar de os modelos de Ata citarem que a apresentação da prestação de contas passará pela aprovação do “Conselho Fiscal” do Conselho Escolar, como já foi citado anteriormente, não existe o Conselho Fiscal na organização das UEx pesquisadas, reforçando a necessidade de atualização dos Estatutos e da legislação municipal para que aspectos da participação e controle social se tornem efetivos.

Conforme as orientações da SMED a **elaboração do Plano de Aplicação de Recursos** (PAR) será de responsabilidade do(a) Diretor(a) e do Conselho Escolar, garantido a efetiva participação da Comunidade Escolar através de reuniões, para a definição das prioridades que integrarão o mesmo. A reunião de elaboração e aprovação do PAR deverá constar em ata, em livro próprio do Conselho Escolar, sendo sua cópia anexada ao plano. **Este plano deverá ficar afixado no quadro mural da Escola por um prazo mínimo de 30 dias para ciência de toda a comunidade.** A partir do início do ano letivo, a UEx deve providenciar o plano de aplicação dos saldos reprogramados e, a partir do conhecimento do novo crédito bancário, elaborar o plano de aplicação no máximo em duas semanas.

Segundo as orientações da SMED, após a elaboração o PAR deverá ser entregue no protocolo da SMED e encaminhado à assessoria pedagógica. Será feita análise do plano pela Assessoria Pedagógica e Setor Financeiro, quanto à observância das normas legais e da finalidade dos recursos. Apesar deste procedimento estar previsto no Manual de Procedimentos Operacionais do Recursos Descentralizados, em entrevista a responsável pelo setor de contabilidade da SMED informou que este procedimento não está sendo adotado.

Alguns recursos do FNDE requerem que sejam realizados Planos de Atendimento junto à plataforma do PDDE-interativo ou plataforma do SIMEC, como é o caso do programa Novo Mais Educação, Mais Alfabetização e Escola Sustentável (Plano de Ação e ata de reunião com a comunidade escolar devem ser inseridos no módulo Escola Sustentável do PPDE-Interativo) como pré-requisito para recebimento dos recursos. No caso da ação Escola Acessível, os recursos até são repassados sem o Plano de Atendimento prévio elaborado na plataforma do SIMEC, mesmo assim, o FNDE recomenda que o plano seja elaborado antes da utilização dos recursos, para que o Ministério da Educação possa validar o planejamento e prevenir gastos indevidos.

Algumas Ações Integradas foram descontinuadas, não sendo possível as escolas aplicarem os recursos nas finalidades iniciais para as quais foram transferidos ou planejados pela UEx, o que ocorreu nos casos dos programas Atleta na Escola e Mais Cultura das escolas pesquisadas. Nesse caso, conforme estabelece o art. 7 da Resolução nº 8 de 16 de dezembro de 2018 (FNDE, 2016b):

Art. 7º Os saldos remanescentes nas contas bancárias das ações do PDDE denominadas PDDE a Título Emergencial, Projeto de Adequação de Prédios Escolares (PAPE), Projeto de Melhoria da Escola (PME), Funcionamento das Escolas no Fim de Semana (FEFS), Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE), PDDE Integral, PDDE Estrutura e PDDE Qualidade poderão ser utilizados nas finalidades de que trata o art. 4º da Resolução CD-FNDE n.º 10, de 18 de abril de 2013, observando as categorias econômicas de custeio e de capital.

§ 1º A faculdade de utilização alternativa, nas atividades do PDDE, dos saldos remanescentes nas contas bancárias do PDDE Integral, PDDE Estrutura e PDDE Qualidade, na forma do caput, só poderá ser exercida se as atividades passíveis de financiamento pela(s) ação(ões):

I - Tiverem sido totalmente realizadas; ou

II- Não tiverem sido iniciadas, continuadas ou concluídas por força de intransponíveis óbices supervenientes aos repasses.

§ 2º As circunstâncias e os fatos admitidos nos incisos I e II deste artigo, motivadores da utilização alternativa dos saldos remanescentes de que tratam o caput deste artigo, deverão ser objeto de registro em atas a serem anexadas nas respectivas prestações de contas a ser submetida à EEx.

Sendo assim, sempre que as atividades originalmente previstas das Ações Integradas tiverem sido totalmente realizadas ou não puderem ser iniciadas, continuadas ou concluídas em decorrência de obstáculos intransponíveis, é possível aplicar os saldos dessas ações nas finalidades do PDDE Básico. Para tal, devem ser respeitadas as categorias econômicas (custeio e capital) para as quais os recursos foram transferidos e deve ocorrer registro em ata das razões que impediram a aplicação dos recursos nas suas finalidades iniciais. Essas novas regras objetivam evitar que saldos fiquem parados e sendo reprogramados por muitos anos, quando não podem mais ser empregados em seus fins originais. Situação que foi observada nas escolas pesquisadas.

Nota-se que um dos primeiros procedimentos que devem ser adotados para a destinação dos recursos financeiros é a realização de uma reunião com a comunidade escolar para decidir o que comprar de acordo com o planejamento da escola, suas necessidades prioritárias; as decisões devem ser registradas, formalmente, em atas, comprovando que a destinação dos recursos decorreu de deliberação democrática, com a contribuição dos interessados em resolver as demandas e dificuldades constatadas. Há orientações para que as referidas atas fiquem mantidas, em arquivo, à disposição da comunidade, para exercício do controle societário, e dos órgãos de acompanhamento e controle interno e externo; também é necessário afixar, na sede das escolas, em local de fácil acesso e visibilidade (mural, boletim, sítio eletrônico da escola etc.) informações sobre as prioridades a serem atendidas e as respectivas

decisões colegiadas, além de demonstrativo sintético que evidencie os bens e materiais e os serviços fornecidos e prestados.

Em relação à etapa do planejamento, durante as entrevistas, as seguintes perguntas foram propostas aos membros dos Conselhos Escolares: em sua escola, quem (que órgãos) decide(m) sobre a aplicação/utilização dos recursos financeiros? O que comprar, tipo de serviço a realizar etc.?

Trago como exemplo algumas respostas que foram obtidas a partir deste questionamento:

É o diretor, não é nem a direção, é o diretor. É ele que comanda tudo. (Funcionário da Escola A)

Na maioria das vezes na pedagógica junto com os professores [...] o conselho era mais na assinatura de papel né ((risos))... porque assim a gente decidia tudo lá (Funcionária da Escola B)

A equipe normalmente conversa o que pensa em fazer e aí leva até o Conselho ou o Conselho pensa em alguma coisa e leva até a equipe. (Agente financeiro da Escola A).

Larguei de mão e a gente cumpria o que tinha que cumprir, tipo assim, fazia o plano de aplicação e era eu que fazia, a direção não se envolvia eu conversava com os professores a respeito do que era necessário, do que a escola poderia adquirir em termos de material e tudo mais... outras questões era eu mesmo que fazia de conserto de comprar... e:::... e a direção nunca se envolvia muito assim, sabe de palpitar a não ser quando alguma coisa, por exemplo, algum professor cobrava, pedia e ai vinha ah::: estão precisando disso daquilo... mas e ai eu fazia quando tinha que fazer a prestação de contas chamava os membros... mas a documentação estava bem dizer pronta só pra eles assinarem... que nem aluno... eles também não davam muita bola sabe os que participavam... eu cada vez que precisava eu dizia ó isso aqui é o plano de aplicação é assim é tudo aquilo que a gente precisa, mas não quer dizer que a gente vai comprar tudo... depois ai eu fazia os orçamentos daí comprava, pegava as notas fazia tudo aquilo. Eu explicava isso aqui é porque a gente comprou tal coisa com as notas mas, eles não davam muita bola não ((risos)) D: e nem os pais?... nem os pais nem os professores ou o pessoal se... se interessava? L: NÃO os professores também não se envolviam .. o único envolvimento era â::: ah podia comprar tal coisa ah... ai por último agora eu acho que os dois últimos anos... â:::... que as vezes ah tem tal coisa... façam uma lista então vejam o que que vocês querem eu vou botar né... o plano de aplicação por último já era pronto eu vou ver o que dá pra comprar e vou comprando a necessidade de vocês, mas até porque nem dava em reunião tempo pra gente sentar e debater isso, não tinha esse tempo então era uma coisa meio engessada (Agente financeiro da Escola B).

Como foi possível perceber, a partir das respostas obtidas nas entrevistas, o PAR, na maioria das vezes, é elaborado pela equipe diretiva, agente financeiro e, em alguns casos, é realizada a consulta ao grupo de professores sobre a necessidade de algum material específico. Não ocorre, propriamente, o debate com toda a

comunidade escolar, ficando excluídos dessa decisão os pais e alunos, o que evidencia a centralização das decisões.

A fim de concluir a descrição e análises relacionadas à fase do planejamento dos recursos, penso que o “Plano de Aplicação de Recursos”, para que se aproxime dos princípios democráticos, deve ser debatido com toda a comunidade escolar. Em relação à possibilidade de controle societal e acompanhamento da comunidade escolar, os PAR devem ficar disponíveis para toda a comunidade escolar em meio eletrônico, podendo ser em uma página da internet, ou outro meio que utilize as Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC), devendo ser estimulada sua visualização, pois muitos membros da comunidade escolar podem contribuir oferecendo seus serviços, materiais de consumo e bens que a UEx deseja adquirir, pois durante a pesquisa observei que os Planos de Aplicação de Recursos não foram fixados, nem nos murais das Escolas. Tal ação possibilitaria que a comunidade contribuísse com apresentação dos três orçamentos, fato relatado como uma dificuldade enfrentada pelas UEx; poderia contribuir com a aquisição de produtos na própria comunidade escolar, reduzindo custos de transporte e fortalecendo a economia local. Caso contrário, os produtos e serviços serão adquiridos dos mesmos fornecedores que já atendem as escolas e que muitas vezes não se localizam na cidade em que a escola está localizada.

Depois do planejamento do uso dos recursos, o que deve ser feito e o que realmente é feito? No próximo item abordarei a etapa da implementação da política que é a pesquisa de preço.

7.3.2 Pesquisa de preço

A SMED de Alvorada orienta, através do Manual de Procedimentos Operacionais de Recursos Descentralizados de 2014 que, somente após a aprovação do Plano de Aplicação e após o crédito dos recursos na conta bancária, os Conselhos Escolares (UEx) poderão dar início à utilização dos recursos financeiros, devendo efetuar pesquisa de preços, obtendo no mínimo três orçamentos para toda compra que a escola deseja realizar, sendo necessário que os orçamentos estejam corretamente preenchidos e assinados pelos responsáveis pelas propostas e com CNPJ. Após a realização dos três orçamentos, a SMED de Alvorada orienta que as

UEx deverão se reunir para realizar a escolha da proposta mais vantajosa, e orienta que o critério de escolha deva ser sempre o orçamento de menor preço.

O FNDE orienta que as UEx devem realizar o maior número possível de pesquisas de preços, mas, no mínimo, três orçamentos; deve ser preenchido o formulário “Consolidação de Pesquisa de Preços”, com os menores orçamentos obtidos, e escolhida a proposta mais vantajosa para a escola, considerando critérios de preços, qualidade e prazo de entrega dos produtos e serviços. É importante notar que o FNDE estabelece como critérios para a escolha dos produtos e serviços que serão adquiridos, além do menor preço, critérios de qualidade e tempo de espera para a entrega.

Seguem abaixo as sugestões de ATA para consolidação das pesquisas de preço com indicação dos vencedores dos bens e serviços a serem adquiridos com recursos do Repasse Trimestral e PDDE que constam no Manual de Procedimentos Operacionais de Recursos Descentralizados de 2014 da SMED de Alvorada.

Quadro 16 – Sugestão de ata de reunião para indicação dos vencedores dos bens e serviços a serem adquiridos com recursos do Repasse Trimestral

ATA Nº ____/20__
<p>Ata da reunião do Conselho Escolar para definição da seleção dos bens e serviços a serem adquiridos com os recursos do Repasse Trimestral, período _____, de acordo com a lei nº1.171/2001, §3º onde será escolhida a proposta mais vantajosa para o erário. Aos _____ dias do mês de _____ de _____, reuniu-se a comunidade escolar, formado por professores, funcionários, alunos maiores e pais de alunos do Conselho Escolar da Escola Municipal de Ensino Fundamental _____, sendo presidida pelo Sr.(a)_____, que designou o Sr.(a)_____ como Secretário(a) desta reunião, com a finalidade de deliberarem sobre a indicação dos fornecedores que apresentaram as melhores propostas, através dos orçamentos apresentados, sendo contemplados os proponentes descritos: proponente A: _____, no valor total dos itens R\$ _____, proponente B: _____, no valor total dos itens R\$ _____ e proponente C: _____, no valor total dos itens R\$ _____. Sendo utilizados recursos do Programa _____. Como critério de escolha utilizou-se o menor preço. Nada mais havendo a tratar, encerrou-se a reunião às ____ horas. Eu, _____ Secretário(a) da reunião, subscrevo-me.</p> <p>Assinatura do(a) Secretário(a):</p> <p>Assinatura de todos os presentes à reunião:</p>

Fonte: Manual de Procedimentos Operacionais dos Recursos Descentralizados da SMED/Alvorada 2014.

Quadro 17 – Sugestão de ata de reunião para seleção dos bens e serviços a serem adquiridos com recursos do PDDE

ATA Nº ____/20__
<p>Ata da reunião do Conselho Escolar para definição da seleção dos bens e serviços a serem adquiridos com os recursos do FNDE do programa _____, de acordo com a Resolução FNDE nº. 17, de 19 de abril de 2011. Esta ata atende ao previsto no inciso I, Art. 3º da Resolução FNDE nº 09, 2011 e alterações. Aos _____ dias do mês de _____ de _____ reuniu-se a comunidade escolar, formado por professores, funcionários, alunos maiores e pais de alunos do Conselho Escolar da Escola Municipal de Ensino Fundamental _____ para deliberarem sobre as os bens e serviços a serem adquiridos. A reunião foi presidida pelo Sr.(a) _____, que designou o Sr.(a) _____ como Secretário(a) desta reunião. Iniciados os trabalhos, foram esclarecidos aos participantes os principais pontos sobre o Programa, tais como: o objetivo, como pode ser gasto o dinheiro e o valor dos recursos disponíveis, tanto reprogramados quanto recebidos no corrente ano, que no exercício de 2013 totalizam R\$ (..... mil reais). Em seguida, foram discutidas os bens e serviços a serem adquiridos com os recursos, sendo cada participante ouvido em suas sugestões e argumentos. Após os debates, os participantes da reunião decidiram por adquirir: 1.000 unidade(un) folhas A4, 1 caixa(cx) de caneta, 1 pacote(pc) saco de lixo..... Foi esclarecido aos participantes sobre o cumprimento o prazo, sendo que esta ata, conforme estabelece o inciso II, do art. 3º da Resolução FNDE nº 09/2011 será afixada no quadro mural da Escola Municipal _____ por um prazo mínimo de 30 dias para ciência de toda a comunidade escolar. Será providenciado pesquisa de preços, com no mínimo 3 (três) orçamentos, conforme prevê o inciso III, do art. 4º da resolução FNDE nº 09/2011, onde será escolhida a proposta mais vantajosa para o erário. A apresentação da prestação de contas até o dia 31 de dezembro de _____, a qual passará pela aprovação do conselho fiscal do Conselho. Nada mais havendo a tratar, encerrou-se a reunião às _____ horas. Eu, _____ Secretário(a) da reunião, subscrevo-me.</p> <p>Assinatura do(a) Secretário(a):</p> <p>Assinatura de todos os presentes à reunião:</p>

Fonte: Manual de Procedimentos Operacionais dos Recursos Descentralizados da SMED/Alvorada 2014.

Tanto a SMED quanto o FNDE orientam que as UEx devam realizar pesquisa de preços de, no mínimo, três orçamentos para a contratação de serviços ou aquisição de bens e que estes orçamentos devem ser de conhecimento de toda a comunidade escolar. Alguns entrevistados, todavia, relataram que tinham dificuldades para obter três orçamentos, pois teriam que se deslocar até os locais e isso geraria um custo de combustível. No final, acabavam adquirindo os materiais, bens e serviços de fornecedores que ofereciam os três orçamentos, ou porque estes fornecedores, além de fornecerem os três orçamentos, vendiam com a possibilidade de pagar depois, como evidencia o diálogo abaixo:

D: Todos os programas têm que ter três orçamentos? ou tem algumas compras que não precisa?

L: olha... tem que ter os orçamentos a única coisa que parece que foi liberado era a internet.

D: E como é que é feito os orçamentos?

L: Mas sinceramente... assim quando eu comecei logo que eu comecei... eu me prestei a fazer sair e ir em quatro cinco madeiras entendeu? [...] eu saía com meu carro com a minha gasolina... fiz foi bem difícil... alguns lugares não davam orçamento, não queriam dar porque ah sabe nem te davam bola... aí eu fiquei um tempo assim ó... foi bem trabalhoso... depois eu fui num lugar... e até tinha alguns lugares que eu nem ia porque eu sabia que não... aí o cara disse NÃO eu consigo os orçamentos... daí eles conseguiam os outros orçamentos... que eu não acho... é eu não acho que é correto sinceramente não acho correto mas não tem como... acabava que a gente tinha alguns fornecedores que a gente acabava comprando porque eles faziam isso... por que? porque eu tinha que ir eu gastava da minha gasolina... eu cansei de sair da escola três horas da tarde pra fazer orçamento e era seis horas da tarde eu estava ainda no centro de Alvorada fazendo.

D: Acaba que os fornecedores da escola facilitam os orçamentos

L: É eles ficam eles viram meio parceiros assim porque daí eles providenciavam conseguiram já outros dois orçamentos a gente acabava comprando... não necessariamente sempre dos mesmos mas tinha uma rede assim de fornecedores que trabalhava estava acostumado a trabalhar com escolas e faziam [...]

D: eles vão na escola assim ou

L: sim sim... iam na escola [...]

tinha que ter o CNPJ da empresa tinha que ter tudo direitinho tinha que estar discriminado ali... então era meio complicado com fornecedores que não estavam acostumados a trabalhar com escola... as vezes era meio a atrasava o processo demorava... e a gente como comprava... geralmente com aqueles fornecedores que estavam acostumados que que acontecia as vezes faltava... cansou por exemplo de faltar produto de limpeza teve uma época que a SMED não estava mandando nada então a gente tinha um gasto bem grande com produto de limpeza e as vezes não tinha nem entrado a verba ainda do trimestre né... já tinha gastado a do anterior... e a gente comprava e depois fazia os acertos né [...]

D: como é que tu avalia lá por exemplo... a questão dos preços... fica na média tu consegue fazer essa avaliação?

L: tu sabe que é... as vezes a gente pesquisava na internet e tudo assim... ã:: alguma coisa tinha um valor um pouco mais alto tá... as vezes que nem ah foi comprar lá uns produtos um carrinho pra limpeza aqueles carrinhos tipo industrial né... pras gurias limpar... ah ele era um pouquinho mais caro do que se eu fosse comprar pela internet...mas também tinha a questão eu tinha medo de comprar pela internet... e só depois que o Banco do Brasil ã::... fez a conta que a gente tinha cartão porque o trimestral é com cheque [...]

L: e o cara que a gente estava acostumado a comprar eu ligava pra ele e dizia ó eu estou precisando assim ó de produtos de limpeza ou seja lá o que for algum material de... de expediente mesmo... eles corriam no outro dia estava lá no mesmo dia estava lá né... então tem essa parceria. (Agente financeiro da Escola B).

Segue o relato do agente financeiro da Escola A:

D: esses três orçamentos vocês que têm que ir atrás deles ou até tem fornecedor por exemplo que disponibilizam pra facilitar a feição aos três orçamentos

L: é tem alguns que disponibilizam vamos falar a verdade ((risos)) tem alguns que disponibilizam né... claro que a gente sempre procura... dar uma pesquisada e ver se aquilo ali está dentro de uma realidade né [...]

L: então existe uma certa facilidade né desse desse local... mas a gente não tem o hábito de comprar daqueles grandes fornecedores que vendem pra quase todas as escolas sabe? [...] L: onde todo mundo compra lá... e lá

normalmente é um valor muito mais alto... eles facilitam também os três orçamentos, mas também eles têm um valor bem mais alto.

Após as pesquisas de preços, a UEx deverá proceder a contratação dos serviços e aquisição dos materiais e bens que deseja comprar. Para isso, a Escola deve exigir dos fornecedores documentos comprobatórios das despesas realizadas que devem ser emitidos dentro do período de execução e após o repasse, podendo ser: nota fiscal em nome do Conselho Escolar, em que deverão vir discriminados os produtos e/ou serviços (produto, quantidade, valor unitário etc.), fatura ou recibo (aceito apenas no caso de serviços prestados por pessoas físicas) e cupons fiscais serão aceitos desde que tenham a discriminação dos produtos adquiridos e o número do CNPJ do emitente e do destinatário. A SMED de Alvorada ainda orienta que os documentos fiscais não poderão conter rasuras e nem serem preenchidos com mais de uma cor de tinta.

Após os materiais chegarem na escola ou os serviços serem prestados, as UEx devem realizar o **pagamento**. A SMED de Alvorada orienta que, os pagamentos realizados com os recursos do Repasse Trimestral devem ser efetuados somente através de cheque nominal, cruzado, no valor exato e após o recebimento do bem ou execução do serviço, sendo obrigatório fazer cópia do cheque para anexar na prestação de contas; na falta dessa cópia será solicitada a apresentação de microfilmagem dos mesmos

No caso dos recursos do FNDE, até 2018, os pagamentos das despesas deveriam ser feitos através de cheque nominal, transferência eletrônica ou por ordem bancária. O FNDE lançou, contudo, o “cartão PDDE”, a fim de disponibilizar um cartão eletrônico para execução das despesas. Sendo assim, a partir de 2018 as escolas receberam o Cartão PDDE. Segundo orientação do FNDE, os pagamentos devem ser realizados de preferência utilizando o Cartão PDDE para pagamento de materiais, bens e serviços diretamente em máquina leitora de cartão magnético dos estabelecimentos comerciais, realização de transferências para contas do Banco do Brasil (contas correntes e poupança), transferências para contas de outros bancos (Documento de Ordem de Crédito - DOC e Transferência Eletrônica de Disponibilidade - TED), emissão de ordens de pagamento e saques em Terminais de Autoatendimento do Banco do Brasil (TAA) até os limites de R\$ 800,00 por dia, R\$ 2 mil por mês e R\$ 8 mil por ano. Ressalva-se que também continua sendo possível os pagamentos serem realizados através do cheque nominal.

As notas fiscais ou documentos comprobatórios devem conter a quitação do valor pago e serem datadas e assinada pelo fornecedor ou prestador de serviços; o atestado de recebimento dos produtos adquiridos ou serviços contratados deve ser assinado e datado por funcionário efetivo da escola (não podendo ser o Diretor (a) nem o Presidente do Conselho Escolar). As notas fiscais devem ser carimbadas e/ou escritas, conforme os modelos abaixo.

Quadro 18 – Modelos de carimbos ou escritas atestando o recebimento dos produtos adquiridos ou serviços contratados

Modelo 1:	Modelo 2:
<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; background-color: #ffffcc;"> <p>Certifico que o material adquirido e/ou Serviço prestado foi entregue.</p> <p>Data: ____/____/____</p> <p>Nome: _____</p> <p>Assinatura: _____</p> </div>	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; background-color: #ffffcc;"> <p>Programa: _____</p> <p>Cheque nº: _____</p> <p>Nome: _____</p> <p>Assinatura: _____</p> </div>

Fonte: Elaboração própria a partir dos modelos apresentados no Manual de Procedimentos Operacionais dos Recursos Descentralizados de 2014 da SMED de Alvorada.

A SMED ainda orienta, no Manual, que a UEx deve providenciar junto ao banco, no início de cada mês, o extrato mensal completo do mês anterior e que o valor das compras nunca pode passar de R\$ 8.000,00, seja por fornecedor e/ou objeto (“família”, grupos...) de despesa acima citados. Essa última orientação precisa ser atualizada devido as alterações que ocorreram em abril de 2021 na legislação de Licitações e Contratos Administrativos²². Em entrevista com o Setor de contabilidade da SMED Alvorada, foi relatado que as escolas já foram informadas sobre o novo limite de gastos, porém não souberam informar o valor corretamente.

Dentre as principais dificuldades relatadas pelos entrevistados no uso dos recursos da política de autonomia financeira estão as “questões burocráticas”. Alguns entrevistados relatam que todas as etapas são bem burocráticas, salientando maiores dificuldades na pesquisa de preços através dos três orçamentos, na restrição da compra de certos materiais com determinados recursos, no impedimento de investir

²² Entrou em vigor, no dia 01 de abril, de 2021, a nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos. (BRASIL, 2021) que altera os valores de dispensa de licitação.

no que realmente precisa, na prestação de contas. Alegam que tem muito papel para preencher e a falta de conhecimentos (formação). Segue exemplos de um diálogo estabelecido nas entrevistas sobre as dificuldades enfrentadas na gestão da política de autonomia financeira:

D: qual a maior dificuldade de lidar com os recursos então?

L: cara eu acho que é... a maior dificuldade é a questão burocrática ali né... de disso que a gente falou apesar de a gente conseguir lidar de uma certa forma mas... de ter que dar a obrigatoriedade dos três orçamentos mas que eu acho que é necessário realmente... né... do que se pode ou não gastar naquela recursos porque daqui a pouco se ele... se fosse um pouco mais amplo teria um controle menor, mas eu teria mais possibilidades de gastos né... hoje uma coisa que eu acho que precisa melhorar por exemplo é... é na compra por exemplo por internet (agente financeiro da Escola A).

D: quais você acredita que são as dificuldades das escolas em lidar com os recursos descentralizados?

L: todas... elas tem muitas dificuldades... elas tem muita demanda... então elas tem uma dificuldade... é o que eu já falei antes né... tem umas que tem mais facilidade para lidar com isso... para saber administrar aquele dinheiro... saber onde tu vai empregar aquilo ali para uma melhoria da escola efetiva... e infelizmente tem escolas que não tem isso... não tem... elas tem uma dificuldade enorme elas acabam acumulando caixas de folha de papel... coisas desnecessárias... isso acontece bastante... se tu pegar umas prestações de contas antigas tu vai ver que tem muita gente que compra material de expediente até não querer mais e daí tu chega na escola a escola tá caindo... sei lá de repente um reparo uma manutenção numa tomada alguma coisa não foi feita... então elas tem essa dificuldade de gerir... olhar onde realmente eu preciso investir esse dinheiro... tem algumas que são assim... claro não é a maioria mas tem algumas que tem essa dificuldade (Contador(a) da SMED).

D: Quais você acredita que são as dificuldades em lidar com estes recursos?

L: Eu acho que tu tem que prestar contas daquilo ali. Você tem que comprar material para os professores e aí de repente precisa arrumar as portas pois quebraram as portas então tu tem que ter profissionais tem que ter nota fiscal É isso aí é complicado então eu acho bem difícil controlar esse tipo de coisa. eu acho que a dificuldade está em toda a parte burocrática pois eu vejo o diretor trabalhando muito nisso eu vejo em trabalho faz coisas boas né mas eu acho que o conselho deveria participar. eu acredito que todo gestor tem medo de compartilhar. eu faço se me pede alguma coisa eu vou fazer agora se alguém perguntar para mim como que eu faço ou não faço eu já vou mais atrapalhar entendi, então de repente é esse o problema (Funcionário da Escola A).

Em relação aos bens permanentes adquiridos com recursos de capital, tanto dos recursos do Repasse Trimestral quanto dos recursos do PDDE, as UEx deverão proceder o tombamento dos mesmos, realizando o preenchimento de “Termo de Doação pelas UEx e doação à EEx dos bens permanentes adquiridos ou produzidos, para incorporação ao seu patrimônio”. Documento que deverá ser apresentado na prestação de contas no setor de contabilidade da SMED.

Os documentos e registros da execução dos recursos financeiros deverão ficar guardados pelo prazo de 10 anos, a contar da data de julgamento da prestação de contas. As UEx devem guardar a documentação e os registros realizados na sede da entidade que executou os recursos, e a EEx deve guardar cópia da documentação das UEx em seus arquivos.

Em relação aos prazos para a execução dos recursos, a SMED de Alvorada orienta que, caso os recursos do primeiro e segundo Repasse Trimestral não sejam todos utilizados no primeiro e segundo trimestre, o mesmo deverá ser utilizado, juntamente com o repasse do terceiro trimestre, num índice de pelo menos 50% do valor de custeio, até o final de setembro. O saldo e mais o quarto repasse deverá ser utilizado em sua totalidade ou devolvido aos cofres públicos, portanto não podem ser reprogramados para o próximo ano. Sobre os recursos repassados pelo FNDE, caso não sejam empregados na sua finalidade, deverão ser reprogramados para uso no ano seguinte, obedecendo às classificações de custeio e capital nas quais foram repassados; estes recursos devem ser aplicados no mercado financeiro, preferencialmente, em fundo de aplicação financeira de curto prazo ou operação de mercado aberto com lastro em títulos da dívida pública, com a finalidade de assegurar liquidez diária dos rendimentos. Essa aplicação é feita, automaticamente, pelo Banco do Brasil, no caso dos recursos do FNDE, e não acarreta desconto no repasse do ano seguinte.

Após a aquisição dos produtos, a SMED de Alvorada orienta que as escolas digitem as informações das compras nas planilhas de prestação de contas, no site do Google Drive, pelo e-mail do Gmail do Conselho Escolar, e salvem uma cópia no computador e pendrive. Este procedimento começou a ser adotado a partir de 2014, e aqui cabe destacar a importância de que estas informações, contidas nos documentos comprobatórios das despesas realizadas, também estejam discriminadas detalhadamente nas planilhas de prestação de contas. Penso que as planilhas devam estar disponíveis para a comunidade escolar a qualquer tempo em página da internet ou aplicativo com acesso livre ao público, a fim de qualificar as medidas de transparência e controle dos recursos descentralizados para as escolas da rede municipal de ensino de Alvorada; porém, isso não ocorreu até o momento em que a pesquisa foi realizada, apesar de a representante da SMED argumentar, na entrevista, que essa era a intenção, porém ainda não havia sido implementada.

7.4 PRESTAÇÃO DE CONTAS

A prestação de contas é um dever de qualquer cidadão, órgãos públicos ou privados que lidam com recursos públicos, previsto no parágrafo único do art. 70 da CF/88 (BRASIL, 1988):

Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize e arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumia obrigações de natureza pecuniária.

Sendo assim, as UEx deverão prestar contas dos recursos públicos transferidos para suas contas bancárias demonstrando o que foi feito com os recursos de cada programa em um determinado período.

A Constituição Federal também determina que os recursos públicos devem ser gerenciados por meio dos princípios democráticos e participativos. Nesse sentido, além das UEx terem o dever de apresentar a prestação de contas para a SMED, também tem o dever de tornar transparente a aplicação dos recursos e realizar a prestação de contas para comunidade escolar, sendo fundamental que a comunidade escolar participe não só no momento da prestação de contas, mas em todo o processo de tomada de decisões e de gestão dos recursos. Porém, como demonstrado ao longo desta pesquisa, a gestão dos recursos está centrada na equipe gestora da escola, geralmente na figura do diretor ou agente financeiro das escolas, sendo que em alguns casos ocorre a consulta aos professores no momento do planejamento. Os mecanismos de transparência e prestação de contas para a comunidade escolar ainda não estão ocorrendo. A prestação de contas ocorre somente para o setor de contabilidade da SMED, visto que tal procedimento é uma obrigação, pois caso contrário a escola fica sem receber os recursos. Como vimos, muitos procedimentos acabam sendo realizados a fim de cumprir com as exigências legais, ao invés de promoverem uma gestão mais participativa e transparente, a qual estaria mais próxima dos princípios democráticos. A escola, como um local de aprendizagens, pode aproveitar esse grande momento para que toda a comunidade possa aprender sobre a utilização dos recursos públicos desenvolvendo sua cidadania, o exercício do controle social e a criatividade para gastar os recursos com qualidade e sabedoria.

Segundo (VIANA, 2020, p. 73):

O objetivo das normas que regem a prestação de contas do PDDE é que os recursos sejam utilizados de forma transparente, de maneira que a pesquisa de preços possibilite a aquisição de produtos menos custosos e de boa qualidade e, conseqüentemente, melhor aproveitamento dos recursos do Programa, sendo que a prestação de contas é obrigatória e os registros oficiais em ata buscam atestar a participação da sociedade na execução do PDDE, com a aprovação do Plano de Aplicação dos Recursos, por parte de representantes da comunidade local e escolar, o que efetivaria, mesmo que formalmente, o direito sobre o conhecimento de onde são empregados os recursos públicos.

Segundo a autora, a prestação de contas envolve praticamente todas as etapas da gestão dos recursos e não somente a etapa pela qual a UEx presta contas para o setor de contabilidade da SMED. A prestação de contas deve ocorrer desde o planejamento coletivo, pesquisa de preços, compras e contratação dos serviços. Todas essas etapas devem ser registradas em atas e publicizadas para toda a comunidade escolar. Nesse sentido, e segundo as normas dos programas pesquisados, a UEx deve disponibilizar toda e qualquer informação referente à aplicação dos recursos, devendo prestar contas para sua comunidade, afixando, em local de fácil acesso e visibilidade, o plano de aplicação dos recursos, as atas, a descrição das compras efetuadas evidenciando os bens e materiais adquiridos e os serviços prestados à escola. Sendo assim, o êxito na prestação de contas está diretamente relacionado com a organização e articulação da comunidade escolar, que, ao participar do processo de planejamento e execução dos programas, pode contribuir para que os recursos sejam gastos de acordo as necessidades e o planejamento da Escola.

Além de prestar contas para comunidade escolar, a UEx também deve encaminhar ao final de cada trimestre, no caso dos recursos do Repasse Trimestral, e até o último dia de janeiro do ano seguinte do repasse, para os recursos do FNDE, a prestação de contas para o setor de contabilidade da SMED de Alvorada.

Após esses breves comentários sobre a necessidade de a prestação de contas ocorrer na escola de maneira transparente para que a comunidade escolar possa exercer seu papel no acompanhamento, vou abordar os procedimentos que as escolas da RMEA adotam para proceder com a prestação de contas segundo as orientações da SMED de Alvorada.

O Setor de contabilidade da SMED de Alvorada orienta, através do Manual de Procedimentos Operacionais dos Recursos Descentralizados, que, ao final do prazo para a utilização dos recursos recebidos, o(a) Diretor(a) da escola, em data agendada

pela contabilidade da SMED, entregará os documentos da prestação de contas no protocolo da SMED. Segundo a contadora da SMED, a prestação de contas dos recursos do FNDE é feita em duas etapas: a primeira em dezembro e o fechamento geral, com o fechamento bancário, ocorre em janeiro do próximo ano. Já as prestações de contas dos recursos do Repasse Trimestral são feitas em quatro etapas conforme os repasses vão ocorrendo a cada trimestre do ano, sendo a primeira em abril, a segunda em julho, a terceira em outubro e a quarta em janeiro do ano seguinte, com o fechamento bancário, conforme o quadro abaixo.

Quadro 19 – Cronograma e etapas da prestação de contas das UEx para a EEx

RECURSO	JAN	FEV	MAR	ABR	MAI	JUN	JUL	AGO	SET	OUT	NOV	DEZ	JAN
TRIMESTRAL				1º TRI			2º TRI			3º TRI			4º TRI
PDDE BÁSICO												PARCIAL	TOTAL
EDUCAÇÃO INTEGRAL												PARCIAL	TOTAL
ACESSIBILIDADE												PARCIAL	TOTAL
ATLETA												PARCIAL	TOTAL
MAIS ALFABETIZAÇÃO												PARCIAL	TOTAL
MAIS CULTURA												PARCIAL	TOTAL
SUSTENTABILIDADE												PARCIAL	TOTAL

Fonte: Manual de Procedimentos Operacionais dos Recursos Descentralizados SMED/ Alvorada 2014 e entrevista com responsável pela prestação de contas no setor de contabilidade da SMED.

A SMED ainda estabelece que o não cumprimento da data agendada para a apresentação da prestação de contas e o não atendimento das solicitações/apontamentos feitos pelo setor de contabilidade, assim como processos de prestação de contas não aprovados, impede o Conselho Escolar de receber novos recursos do Repasse Trimestral e que somente serão recebidas e analisadas as prestações de contas que vierem acompanhadas de toda a documentação.

Para os recursos do PDDE, após analisar as prestações de contas das UEx do município de Alvorada, a SMED (EEx) tem até 30 de abril do ano subsequente ao do recebimento dos recursos para realizar a prestação de contas ao FNDE por meio do Sistema de Gestão de Prestação de Contas (SIGPC)²³, porém há um prazo limite para

²³ SiGPC – Contas Online é um sistema informatizado desenvolvido pelo FNDE com vistas a recepcionar a prestação de contas dos recursos transferidos pela autarquia, destinados à implementação de políticas públicas por meio de programas e projetos educacionais. A prestação

a prestação de contas, o qual, conforme a Resolução nº 21, de 13 de outubro de 2014 (FNDE, 2014), é o último dia útil de outubro. Após essa data, a entidade perde definitivamente o direito a receber os recursos referentes ao exercício daquele ano, mas, mesmo se perder o prazo, a entidade deverá encaminhar a prestação de contas para não impedir futuros repasses do PDDE e Ações Integradas.

Com o objetivo de orientar as UEx e estabelecer um procedimento padrão sobre quais dados e documentos devem compor a prestação de contas das UEx, em 2014 o setor de contabilidade da SMED de Alvorada criou o Manual de Procedimentos Operacionais sobre a utilização dos repasses dos recursos e as planilhas de prestação de contas nos arquivos dos documentos Google docs, utilizando como referência os formulários de prestação de contas propostos pelo FNDE; as planilhas podem ser editadas e compartilhadas em tempo real entre a UEx e o setor de contabilidade da SMED.

Os documentos exigidos na prestação de contas dos recursos do Repasse Trimestral, segundo o Manual de Procedimentos Operacionais sobre a utilização dos recursos transferidos para as escolas da RMEA (p. 13) são:

- Comprovante original e cópia, das despesas realizadas (nota fiscal), dos orçamentos, cópia do cheque de pagamento.
- Demonstrativo da receita e despesa.
- Descrição das compras efetuadas.
- Movimentação financeira de repasse de recursos para custeio.
- Movimentação financeira de repasse de recursos para capital.
- Conciliação bancária.
- Parecer do Conselho Escolar.
- Termo de doação.
- Plano de Aplicação.
- Cópia da Ata de Aprovação de Contas do Conselho Escolar em livro Ata do próprio Conselho Escolar.
- Extratos bancários completos com toda a movimentação, desde a última prestação de contas, até o dia imediatamente anterior ao da prestação.
- Cópia do livro de ata do programa.

Os documentos para a prestação de contas devem ser protocolados na SMED, para conferência do Setor de Contabilidade, com assinatura do(a) Diretor(a) da Escola, exceto o Termo de Doação e o Parecer do Conselho Escolar, os quais deverão

vir impressos e assinados, respectivamente, pelo Presidente do Conselho Escolar e pelos membros do Conselho Escolar.

O setor de contabilidade da SMED deve emitir relatório técnico favorável ou não à prestação de contas do repasse trimestral e esse relatório servirá de base para o parecer de aprovação ou reprovação da prestação de contas que será emitido pelo (a) Secretário (a) Municipal de Educação. Caso o relatório técnico não seja favorável à aprovação da prestação de contas, irá constar no mesmo um prazo para a regularização das referidas inconsistências. Se o processo não for regularizado no prazo estipulado no relatório técnico, será emitido, pelo (a) Secretário (a), parecer desaprovando a referida prestação e o mesmo será encaminhado à Procuradoria Geral do Município para as devidas providências.

Seguem abaixo as imagens dos formulários da planilha do Google docs que devem ser corretamente preenchidos e apresentados na prestação de contas do Repasse Trimestral.

- **Demonstrativo da receita e despesas**

Figura 1 – Demonstrativo de receita e despesa do Recurso Trimestral da planilha do Google Docs

RECEITAS		DESPESAS	
Recurso Recebido (por Elemento ou Rubrica)		Despesa Realizada (por Elemento ou Rubrica)	
0212 - Manutenção das Escolas Municipais de Ensino Fundamental		0212 - Manutenção das Escolas Municipais de Ensino Fundamental	
0230 0401 - OUTROS RECURSOS PRÓPRIOS - (CONTINUA)	R\$ 100,00	0230 0401 - OUTROS RECURSOS PRÓPRIOS - (CONTINUA)	R\$ 100,00
0240 0401 - OUTROS RECURSOS PRÓPRIOS - (CONTINUA)	R\$ 100,00	0240 0401 - OUTROS RECURSOS PRÓPRIOS - (CONTINUA)	R\$ 38,00
RECURSOS PRÓPRIOS		RECURSOS PRÓPRIOS	
	Total da Receita		Total das Despesas
	R\$ 100,00		R\$ 518,00
Saldo Anterior		Saldo Anterior	
0212 - Manutenção das Escolas Municipais de Ensino Fundamental		0212 - Manutenção das Escolas Municipais de Ensino Fundamental	
0230 0401 - OUTROS RECURSOS PRÓPRIOS - (CONTINUA)	R\$ -	0230 0401 - OUTROS RECURSOS PRÓPRIOS - (CONTINUA)	R\$ 58,00
0240 0401 - OUTROS RECURSOS PRÓPRIOS - (CONTINUA)	R\$ -	0240 0401 - OUTROS RECURSOS PRÓPRIOS - (CONTINUA)	R\$ 38,00
	Total do saldo anterior		Total do saldo atual
	R\$ -		R\$ 128,00
	VALOR TOTAL		VALOR TOTAL
	R\$ 100,00		R\$ 818,00

Alvorada, 01 maio, 2012

Nome do Superior Imediato: _____

Análise de Responsável: _____

CPF: Nº 00000000000

RG: Nº 000000000

Fonte: Planilhas de prestação de contas da SMED/Alvorada (Documentos Google).

Na planilha de receitas e despesas dos recursos do Repasse Trimestral há duas colunas demonstrando os totais das receitas e despesas realizadas no trimestre. Os demonstrativos dos totais de receitas são os recursos de custeio e capital que a escola recebeu do Repasse Trimestral, recursos próprios depositados pela UEx para cobrir despesas com a manutenção das taxas bancárias e os saldos bancários que restaram das prestações de contas dos trimestres anteriores. Os demonstrativos dos totais das despesas são os valores totais gastos em custeio e capital. Nas últimas células da tabela devem ser registrados os valores de custeio e capital que ficaram de saldo nas contas bancárias e que serão reprogramados para o próximo trimestre.

• Descrição das compras efetuadas com o Recurso Trimestral

Segue abaixo o modelo:

Figura 2 – Descrição das compras efetuadas com recursos do Repasse Trimestral

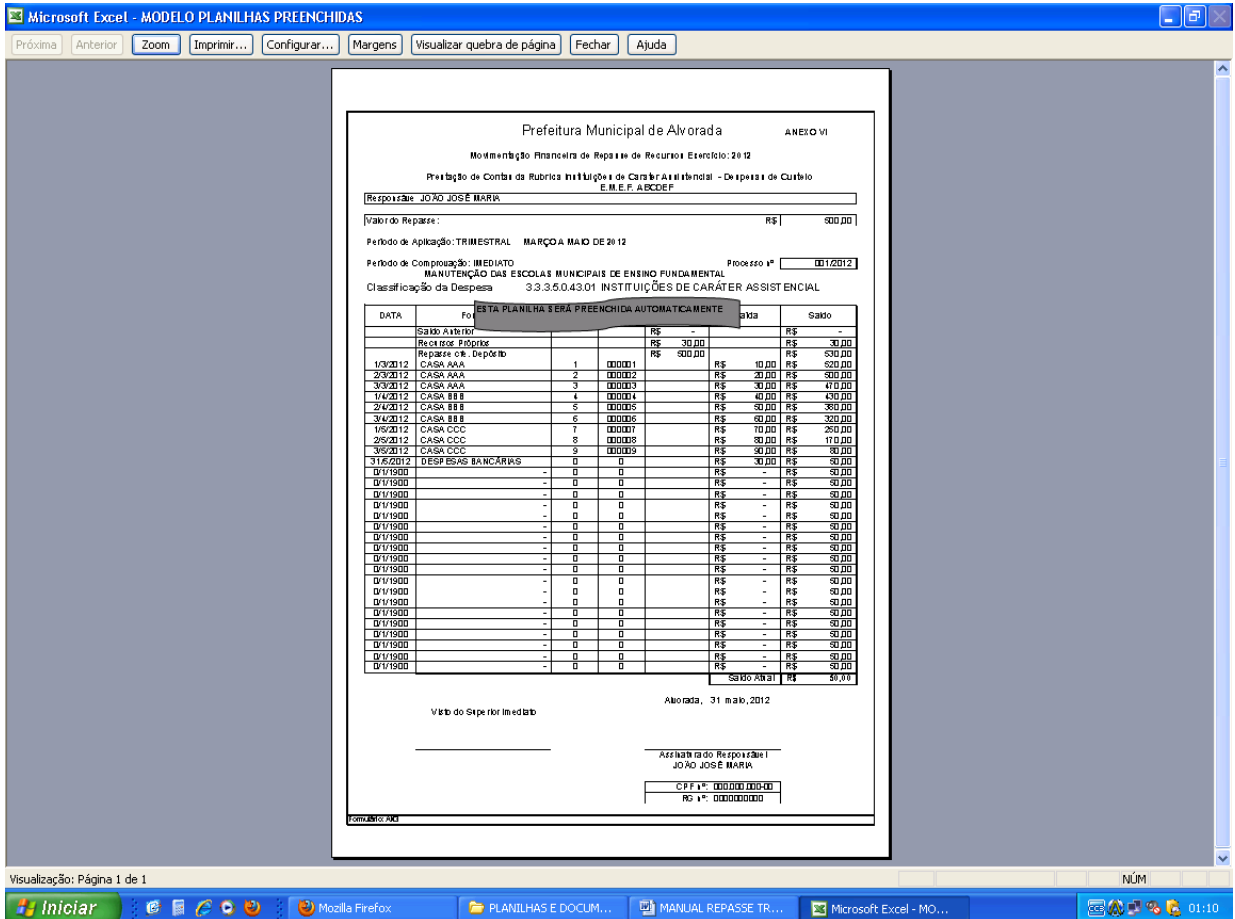
DESCRIÇÃO DAS COMPRAS EFETUADAS										ANEXO V	
MANUTENÇÃO DAS ESCOLAS MUNICIPAIS DE ENSINO FUNDAMENTAL					REFFITORES DE CARÁTER EDUCACIONAL Despesa de Capital						
DATA	INSTITUÇÕES DE CARÁTER EDUCACIONAL De Repasse de Cheque (Outros)	Nº Comprov.	Nº do Cheque	Valor	DATA	INSTITUÇÕES DE CARÁTER EDUCACIONAL Despesa de Capital	Nº Comprov.	Nº do Cheque	Valor	Total	
13/2011	CASA AAA	1	00001	R\$ 10,00	13/2011	CASA DDD	10	000010	R\$ 5,00	R\$	15,00
20/2011	CASA AAA	2	00002	R\$ 20,00	14/2011	CASA EEE	11	000011	R\$ 10,00	R\$	30,00
30/2011	CASA AAA	3	00003	R\$ 30,00	16/2011	CASA FFF	12	000012	R\$ 15,00	R\$	45,00
14/2011	CASA BBB	4	00004	R\$ 40,00						R\$	85,00
24/2011	CASA BBB	5	00005	R\$ 50,00						R\$	135,00
16/2011	CASA CDD	7	00007	R\$ 70,00						R\$	205,00
26/2011	CASA CDD	8	00008	R\$ 80,00						R\$	285,00
36/2011	CASA CDD	9	00009	R\$ 90,00						R\$	375,00
31/2011	DESPESAS BANCÁRIAS			R\$ 30,00						R\$	405,00
Data de compra - colocar em ordem crescente. Data de compra - colocar em ordem crescente. Data de compra - colocar em ordem crescente. Data de compra - colocar em ordem crescente.											
Valor Total R\$ 480,00				Valor Total R\$ 30,00				Valor Total R\$ 510,00			
Valor do Repasse R\$ 500,00				Valor do Repasse R\$ 180,00				Valor do Repasse R\$ 680,00			
Recursos próprios R\$ 30,00				Recursos próprios R\$ -				Recursos próprios R\$ 30,00			
Saldo Anterior R\$ -				Saldo Anterior R\$ -				Saldo Anterior R\$ -			
Saldo Atual R\$ 50,00				Saldo Atual R\$ 70,00				Saldo Atual R\$ 120,00			
Processo: 001/2011 Responsável: JORGE JOSÉ MARX CPF nº: 000.000.000-00 RG nº: 0000000000											
Razão Social do C. E. N. E. F. RIMUNDO DONATTO Data: 31/05/10 Período de aplicação: MARÇO A MAIO DE 2010											

Fonte: Planilhas de prestação de contas da SMED/Alvorada (Documentos Google).

Na planilha de descrição das compras efetuadas com recursos do Repasse Trimestral são informadas as compras efetuadas com os recursos de custeio e capital do Repasse Trimestral, porém essa descrição não nos permite identificar quais serviços e produtos foram adquiridos ou contratados com os recursos, visto que são descritos somente os fornecedores. Nela são apresentados dois blocos, um para apresentar as compras realizadas com os recursos de custeio e outro com os recursos de capital, e cada bloco contém a data da compra, o fornecedor, o número do comprovante (nota fiscal, recibo etc.), número do cheque e valor da compra e total de custeio e de capital. Também há uma terceira coluna que apresenta os totais de despesas realizadas somando custeio e capital.

- **Movimentação financeira de repasse de recursos para custeio do Repasse Trimestral**

Figura 3 – Movimentação financeira de repasse de recursos para custeio do Repasse Trimestral



Fonte: Planilhas de prestação de contas da SMED/Alvorada (Documentos Google).

Nessa planilha são descritas as entradas (receitas) de recursos de custeio e as saídas (despesas) realizadas com os recursos de custeio. Assim como na planilha de descrição das compras efetuadas, aqui também é descrito a data da compra, o fornecedor, o número do comprovante (nota fiscal, recibo etc.), número do cheque e valor da compra realizadas com recursos de custeio apresentando ao final o saldo restante.

- **Movimentação financeira do repasse de recursos para capital**

Assim como na planilha anterior, a planilha movimentação financeira de repasse de recursos para capital do Repasse Trimestral descreve os mesmos itens citados, porém para os recursos de capital.

Figura 4 – Movimentação financeira de repasse de recursos

The screenshot shows a Microsoft Excel spreadsheet with the following content:

Prefeitura Municipal de Alvorada ANEXO VI
Movimentação Financeira de Repasse de Recursos Exercício: 2012
Previsão de Contas de Rubricas Instituições de Caráter Assistencial - Despesa de Capital
E.M.E.F. ABCDEF

Responsável: **JOÃO JOSÉ MARIN** R\$ 100,00

Período de Repasse: **TRIMESTRAL MARÇO A MAIO DE 2012**

Período de Compensação: **SMED/MTM** Processo nº 10012012
MUNICÍPIO DAS ESCOLAS MUNICIPAIS DE ENEMO FUNDAMENTAL

Classificação da Despesa: 3.4.45.0.41.01 INSTITUIÇÕES DE CARÁTER ASSISTENCIAL

DATA	Fornecedor	Nº NF	Nº do Cteqes	Estado	Saldo	Saldo
						R\$ -
						R\$ 100,00
						R\$ -
10/2012	CASA EEE	10	00010	RS	5,00	5,00
11/2012	CASA EEE	11	00011	RS	19,00	24,00
12/2012	CASA EEE	12	00012	RS	15,00	39,00
01/1900	-	0	0	RS	-	39,00
02/1900	-	0	0	RS	-	39,00
03/1900	-	0	0	RS	-	39,00
04/1900	-	0	0	RS	-	39,00
05/1900	-	0	0	RS	-	39,00
06/1900	-	0	0	RS	-	39,00
07/1900	-	0	0	RS	-	39,00
08/1900	-	0	0	RS	-	39,00
09/1900	-	0	0	RS	-	39,00
10/1900	-	0	0	RS	-	39,00
11/1900	-	0	0	RS	-	39,00
12/1900	-	0	0	RS	-	39,00
01/1900	-	0	0	RS	-	39,00
02/1900	-	0	0	RS	-	39,00
03/1900	-	0	0	RS	-	39,00
04/1900	-	0	0	RS	-	39,00
05/1900	-	0	0	RS	-	39,00
06/1900	-	0	0	RS	-	39,00
07/1900	-	0	0	RS	-	39,00
08/1900	-	0	0	RS	-	39,00
09/1900	-	0	0	RS	-	39,00
10/1900	-	0	0	RS	-	39,00
11/1900	-	0	0	RS	-	39,00
12/1900	-	0	0	RS	-	39,00
					Saldo Atual	R\$ 76,00

Valor do Saldo em R\$ 76,00

Alvorada, 31 maio, 2012

Assinado por Responsável:
JOÃO JOSÉ MARIN
CPF nº 00000000000
RG nº 000000000

Fonte: Planilhas de prestação de contas da SMED/Alvorada (Documentos Google).

- **Conciliação bancária dos recursos do Repasse Trimestral**

Figura 5 – Conciliação bancária dos recursos do Repasse Trimestral

CONCILIAÇÃO BANCÁRIA ANEXO IX

E.M.E.F. ABCDEF

PROCESSO: 009/2012

Saldo bancário em	DATA DO ÚLTIMO SALDO	140,00
Depósitos (recursos próprios)	CONSTANTE NO	30,00
Total de cheques não compensados	EXTRATO BANCÁRIO	40,00
Saldo		120,00

Relação de cheques não compensados

Cheque nº	Data da Emissão	Favorecido	valor
000009	02/04/12	CASA BBB	50,00
TOTAL			50,00

ALVORADA, 31 maio, 2012

Assinatura do Responsável
JOÃO JOSÉ MARA

Fonte: Planilhas de prestação de contas da SMED/Alvorada (Documentos Google).

A planilha de conciliação bancária traz a relação e os valores dos cheques que ainda não haviam sido compensados até a data da emissão do extrato bancário que foi apresentado na prestação de contas. Nesse caso os valores das despesas são diferentes do que é apresentado no extrato bancário sendo necessário realizar a conciliação. Esta planilha é utilizada na prestação de contas dos recursos do Repasse Trimestral e do FNDE.

- **Termo de doação**

Todas as vezes em que o Conselho Escolar (UEx) adquire ou produz um bem patrimonial com os recursos do Repasse Trimestral ou do FNDE, ele tem de proceder com a doação à prefeitura através da SMED. A SMED, por sua vez, faz o tombamento, ou seja, registra o bem em seu patrimônio, identificando-o com uma plaqueta.

Na planilha do termo de doação ocorre a descrição específica do bem que foi adquirido, a quantidade, o número e data da nota fiscal, o valor unitário e valor total

- **Parecer do Conselho Escolar**

Segue abaixo o modelo de parecer para a aprovação ou reprovação da prestação de contas utilizado pelo Conselho Escolar. Este modelo é usado para a prestação de contas dos recursos do FNDE e Repasse Trimestral.

**Quadro 20 – Modelo de parecer para aprovação ou reprovação da prestação de
contas utilizado pelo Conselho Escolar**

Após a análise da documentação, acima relacionada, e a verificação do recebimento dos materiais e/ou serviços, concluímos que a utilização dos recursos financeiros, de R\$ _____ (_____) de CUSTEIO e R\$ _____ (_____) de CAPITAL, foi considerada:	
<input type="checkbox"/> REGULAR <input type="checkbox"/> IRREGULAR – especificar, abaixo, os motivos da irregularidade, se for o caso	
CONSELHO ESCOLAR:	
1 - NOME: _____	ASSINATURA _____
Representante dos Professores	
2 - NOME: _____	ASSINATURA _____
Representante dos Pais	
3 - NOME: _____	ASSINATURA _____
Representante dos Funcionários	
4 - NOME: _____	ASSINATURA _____
Representante dos Alunos	
5 - NOME: _____	ASSINATURA _____
DATA: ____/____/2014	
_____ Diretor(a) da Escola	_____ Presidente do Conselho Escolar

Fonte: Manual de Procedimentos Operacionais dos Recursos Descentralizados da SMED/Alvorada (Documentos Google).

- **Plano de Aplicação ou planos de ação das ações integradas**

O Plano de Aplicação de Recursos do Repasse Trimestral é um documento padrão com uma relação de bens, produtos e serviços que costumam ser adquiridos pelas escolas, sendo necessário a escola acrescentar somente as quantidades que pretende adquirir; quando a escola quer adquirir algo que não esteja previsto nessa relação, poderá acrescentar. No caso das Ações Integradas, como o Escola Acessível, Mais Cultura na Escola e Escola Sustentável, é necessário anexar o Plano

de Ação; para as atividades do eixo Educação Integral, o Plano Global de Atendimento Consolidado.

- **Cópia da Ata de Aprovação de Contas do Conselho Escolar em livro Ata do próprio Conselho Escolar**

Quadro 21 – Modelo de ATA de aprovação das contas pelo Conselho Escolar

ATA Nº ____/20__
<p>Ata da reunião do Conselho Escolar para análise da prestação de contas dos recursos recebidos do FNDE do programa _____. Esta ata atende ao previsto no inciso (citar a legislação)_____ e alterações. Adotado pela Secretaria Municipal de Educação do Município de Alvorada, conforme Ordem de Serviço nº 000/20___. Aos _____ dias do mês de _____ de _____ reuniu-se a comunidade escolar, formado por professores, funcionários, alunos maiores e pais de alunos do Conselho Escolar da Escola Municipal de Ensino Fundamental _____ para deliberarem sobre a prestação de contas do referido programa. A reunião foi presidida pelo Sr.(a)_____, que designou o Sr.(a)_____ como Secretário(a) desta reunião. O(a) Senhor(a) _____solicitou ao Conselho que se reunisse para exame dos extratos, comprovantes de despesas, orçamentos, notas fiscais e demais documentos referentes a utilização da verba do FNDE que comprovam as despesas nos valores de R\$_____ para Custeio e R\$_____ para Capital, e emissão de Parecer e para tal convidou o (a) diretor, Senhor (a) _____ para apresentar àquele Conselho os documentos correspondentes. Após cuidadoso exame, o Conselho Escolar considerou os documentos apresentados em ordem e em condições de aprovação. Esgotados os assuntos, o(a) Senhor(a) Presidente da Diretoria Executiva ofereceu a palavra a quem dela desejasse fazer uso e não havendo manifestação agradeceu a presença de todos e considerou encerrada a reunião da qual eu _____ na qualidade de Secretário(a), lavrei a presente ata, que vai por mim assinada e pelos demais presentes.</p> <p>Assinatura do(a) Secretário(a):</p> <p>Assinatura de todos os presentes à reunião:</p>

Fonte: Planilhas de prestação de contas da SMED/Alvorada (Documentos Google).

Esse modelo é utilizado tanto para os recursos do FNDE quanto para os do Repasse Trimestral, apenas sendo substituído o termo “FNDE” por “Repasse Trimestral” e a respectiva legislação.

Segundo o Manual de Procedimentos Operacionais que foi elaborado a partir das orientações estabelecidas nas normas do FNDE, a Prestação de Contas dos recursos do PDDE Básico e ações integradas deverão ser elaboradas e apresentadas nos seguintes formulários:

- Capa da Prestação de Contas;
- Ofício de encaminhamento;

- Parecer do Conselho Escolar;
- Ata de Prestação de Contas do Conselho Escolar;
- Demonstrativo da Execução da Receita e da Despesa e de Pagamentos Efetuados;
- Conciliação Bancária;
- Relação de Bens Adquiridos ou Produzidos;
- Termo de Doação de Bens Adquiridos ou Produzidos;
- Atas.

Além dos formulários, planilhas, pareceres e atas citadas, as UEx devem entregar, na prestação de contas, comprovante original e cópia das despesas realizadas (nota fiscal), dos orçamentos e da forma de pagamento, assim como a cópia do cheque, comprovante de pagamento em cartão ou demonstrativo bancário de transferência eletrônica ou ordem de pagamento. Ademais, extratos bancários completos com toda a movimentação, desde a última prestação de contas, até o dia imediatamente anterior ao da prestação.

Segundo as resoluções nº 5/2016, do programa Novo Mais Educação (FNDE, 2016a) e a resolução nº 7/2018, do programa Mais Alfabetização (FNDE, 2018), a prestação de contas desses programas seguem os moldes do PDDE, sendo assim, além dos formulários e documentos citados acima, as escolas deverão enviar:

- Termo de compromisso do diretor;
- Recibo mensal de ressarcimento do voluntário (monitor);
- Relatório mensal de atividades desenvolvidas por voluntário (monitor);
- Termo de adesão e compromisso de voluntário;
- Plano de atendimento consolidado disponibilizado no PDDE Interativo.

Abaixo seguem o modelo do ofício de encaminhamento da prestação de contas para a análise do Conselho Escolar, a planilha de Demonstrativo de Despesa e Receitas dos Recursos do FNDE e a planilha de relação de bens adquiridos com recursos do PDDE.

- **Modelo de ofício de encaminhamento**

Quadro 22 – Ofício de encaminhamento da prestação de contas para a análise do Conselho Escolar

Senhores Conselheiros,		
Estamos encaminhando a esse CONSELHO ESCOLAR a Prestação de Contas dos recursos financeiros repassados pelo FNDE , referentes ao Programa PDDE/20 ___ no valor de R\$ _____, para fins de análise da documentação e da aplicação dos recursos, de acordo com os itens assinalados abaixo:		
<input type="checkbox"/> DEMONSTRATIVO DA EXECUÇÃO DA RECEITA E DA DESPESA E DE PAGAMENTOS EFETUADOS – Formulário do FNDE		
<input type="checkbox"/> RELAÇÃO DE BENS ADQUIRIDOS OU PRODUZIDOS - Formulário do FNDE		
<input type="checkbox"/> TERMO DE DOAÇÃO DOS BENS ADQUIRIDOS E/OU PRODUZIDOS		
<input type="checkbox"/> EXTRATO DA CONTA CORRENTE		
<input type="checkbox"/> EXTRATO DA APLICAÇÃO FINANCEIRA (SE HOVER)		
<input type="checkbox"/> NOTAS FISCAIS – 1ª via		
<input type="checkbox"/> 3 ORÇAMENTOS		
<input type="checkbox"/> CÓPIA DO CHEQUE		
<input type="checkbox"/> ATAS		
DATA	NOME DO PRESIDENTE DO C.E.	ASSINATURA

Fonte: Manual de Procedimentos Operacionais dos Recursos Descentralizados da SMED/Alvorada.

As planilhas de demonstrativo de despesa e receitas dos recursos do FNDE trazem, além da síntese da execução das receitas e despesas, um bloco que indica os pagamentos que foram efetuados.

Figura 7 – Demonstrativo de receita e despesa e pagamentos efetuados dos recursos do FNDE



FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO
DIRETORIA FINANCEIRA
COORDENAÇÃO-GERAL DE CONTABILIDADE E ACOMPANHAMENTO DE PRESTAÇÃO DE CONTAS

PRESTAÇÃO DE CONTAS

DEMONSTRATIVO DA EXECUÇÃO DA RECEITA E DA DESPESA E DE PAGAMENTOS EFETUADOS

BLOCO 1 – IDENTIFICAÇÃO											
01 – Programa/Ação										02 – Exercício	
03 – Nome								04 – Número do CNPJ			
05 – Endereço						06 – Município		07 – UF			
BLOCO 2 – SÍNTESE DA EXECUÇÃO DA RECEITA E DA DESPESA (R\$)											
08 – Saldo Reprogramado do Exercício Anterior		09 – Valor Creditado pelo FNDE no Exercício		10 – Recursos Próprios		11 – Rendimento de Aplicação Financeira		12 – Devolução de Recursos ao FNDE (-)			
Custeio		Capital		Custeio		Capital		Custeio		Capital	
13 – Valor Total da Receita		14 – Valor da Despesa Realizada (-)		15 – Saldo a Reprogramar para o Exercício Seguinte		16 – Saldo Devolvido		17 – Período de Execução		18 – Nº de Escolas Atendidas	
Custeio		Capital		Custeio		Capital		Custeio		Capital	
BLOCO 3 – PAGAMENTOS EFETUADOS											
19 – Item	20 – Nome do Favorecido	21 – CNPJ ou CFF	22 – Tipo de Bens e Materiais Adquiridos ou Serviços Contratados	23 – Origem R\$ (*)	24 – Nat. Desp.	25 – Documento			26 – Pagamento		27 – Valor (R\$)
						Tipo	Número	Data	Nº do OB	Data	
28 – TOTAL											
BLOCO 4 – AUTENTICAÇÃO											
Local e Data				Nome do(a) Dirigente ou do Representante Legal				Assinatura do(a) Dirigente ou do Representante Legal			

Fonte: Formulários do FNDE e planilhas de prestação de contas da SMED/Alvorada (Documentos Google).

O FNDE orienta que os campos devam ser preenchidos conforme quadro abaixo:

Quadro 23 – Instruções para o preenchimento do demonstrativo da execução da receita e da despesa e de pagamentos efetuados com recursos do FNDE

BLOCO 1 - IDENTIFICAÇÃO
01 – Programa/ Ação Informar o nome do Programa/Ação a que se refere a prestação de contas (ex. PDDE, PDDE/ PME, PDDE/ ACESSIBILIDADE, ETC).
02 – Exercício Informar o exercício a que se refere a prestação de contas.
03 – Nome Informar o nome da Unidade Executora Própria – UEx de acordo com a denominação constante do cartão do Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ).
04 – Número do CNPJ Informar o número de inscrição da UEx.
05 a 07 – Endereço, Município e UF Informar o endereço, o nome do município onde se localiza a sede da UEx e a sigla da unidade da federação.
BLOCO 2 – SÍNTESE DA EXECUÇÃO DA RECEITA E DA DESPESA (R\$)
08 a 11 - Saldo Reprogramado do Exercício Anterior; Valor Creditado pelo FNDE no Exercício; Recursos Próprios; e Rendimento de Aplicação Financeira. Informar o saldo reprogramado, proveniente de recursos do exercício anterior; o valor recebido do FNDE no exercício correspondente ao da prestação de contas; o valor dos recursos próprios (quando ocorrer); e o valor dos rendimentos auferidos com aplicações financeiras, eventualmente realizadas, distinguindo os valores de “custeio” e “capital”.
12 – Devolução de Recursos ao FNDE Informar o valor que porventura tenha sido devolvido ao FNDE, distinguindo os valores de “custeio” e “capital”.

13 – Valor Total da Receita Informar o valor total da receita (soma dos valores dos campos 08+09+10+11, menos o valor do campo 12), distinguindo os valores de “custeio” e “capital”.
14 – Valor da Despesa Realizada Informar o valor das despesas realizadas no exercício a que se refere a prestação de contas, conforme indicado no campo 02, distinguindo os valores de “custeio” e “capital”.
15 - Saldo a Reprogramar para o Exercício Seguinte Informar o valor do saldo apurado no encerramento do exercício: o valor total da receita (Campo 13) menos o valor da despesa realizada (Campo 14); e o valor do saldo reprogramado para o exercício seguinte (a reprogramação somente será permitida, quando prevista na legislação do Programa), distinguindo os valores de “custeio” e “capital”.
16 – Saldo Devolvido Informar o saldo devolvido ao FNDE, distinguindo os valores de custeio e capital.
17 – Período de Execução Informar a data de início e término do período de execução dos recursos. No caso de UEx, será informado da seguinte forma: - se a UEx não reprogramou saldo, deverão ser informadas como o início e o término do período de execução, respectivamente, as datas de crédito do dinheiro pelo FNDE e 31 de dezembro; - se a UEx reprogramou saldo, deverão ser informadas como o início e o término do período de execução, respectivamente, as datas de realização da primeira despesa e 31 de dezembro.
18 - N.º de Escolas Atendidas (preencher quando se tratar do PDDE). Informar o número de escolas beneficiadas com recursos do PDDE.
BLOCO 03 – PAGAMENTOS EFETUADOS CAMPO
19 - Item Informar o número sequencial dos pagamentos efetuados.
20 – Nome do Favorecido Informar o nome ou a razão social dos fornecedores ou prestadores de serviços pagos com recursos do Programa.
21 - CNPJ ou CPF Informar o número de inscrição do cartão do Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ) ou do Cadastro Pessoa Física (CPF) do favorecido do CAMPO 20.
22 – Tipo de Bens e Materiais Adquiridos ou Serviços Contratados. Informar o tipo de material (de expediente, elétrico, didático pedagógico etc.) ou bem adquirido e/ou serviço contratado com pagamento efetuado.
23 – Origem R\$: Informar “FNDE/PDDE” quando o pagamento for efetuado com recursos do programa ou “FNDE/RP” quando for com recursos do programa mais Recursos Próprios (RP).
24 – Nat. Desp. Informar (C) quando a natureza da despesa for Custeio ou (K) quando se tratar de despesa de Capital.
25 – Documento (Tipo, Número e Data): Informar o tipo (recibo, fatura ou nota fiscal), o número e a data do documento que comprove o pagamento efetuado, utilizando as seguintes abreviaturas: · RB para recibo · FT para fatura · NF para nota fiscal.
26 – Pagamento (N.º Ch/OB e Data) Informar o número do cheque (CH) ou da ordem bancária (OB) e a respectiva data em que ocorreu o pagamento aos fornecedores ou prestadores de serviços.
27 - Valor (R\$): Informar o valor do pagamento efetuado.
28 – Total: Informar o valor correspondente ao somatório do Campo 25.
BLOCO 4 – AUTENTICAÇÃO
Informar o local (município) e a data de preenchimento do formulário, apondo o nome legível e assinatura do(a) dirigente ou do representante legal da UEx.

Fonte: Guia de instruções de preenchimentos – Demonstrativo de execução da receita e da despesa e de pagamentos efetuados (FNDE, 2021a).

A SMED orienta que, neste formulário, devem ser prestadas as informações referentes aos pagamentos efetuados – despesas de custeio e/ou de capital –, indicando os favorecidos e especificando, com detalhes, os bens adquiridos ou os serviços contratados à conta dos recursos do PDDE, de modo que se tenha noção precisa do que exatamente foi adquirido e contratado e quando foi pago. Porém, na pesquisa de campo, ao analisar as planilhas de prestação de contas dos recursos do FNDE, a maioria dos produtos adquiridos ou serviços contratados não foram possíveis

de serem identificados, visto que no campo 22, do bloco 03, fica indicado somente o tipo de produto ou serviço, como por exemplo: “material de expediente”, “serviço especializado”, material elétrico”, “material de manutenção” etc.

Não há um campo para descrever especificamente quais serviços, produtos e em que quantidades foram compradas, porém, quando os bens adquiridos eram de capital, foi possível identificar na planilha do termo de doação qual produto foi comprado e em que quantidade. Penso que é fundamental acrescentar um campo que identifique especificamente quais produtos e quantidades foram adquiridos e que serviços foram contratados, proporcionando maior transparência e facilitando o processo de acompanhamento e controle dos recursos transferidos para a escola pelos membros da comunidade escolar.

Após as UEx realizarem a prestação de contas dos recursos do FNDE à SMED (EEx), esta deve enviar a consolidação da prestação de contas ao FNDE através do Sistema de Gestão de Prestação de Contas online, mediante o lançamento das somas dos dados financeiros das prestações de contas de todas as UExs da rede de ensino. Essa consolidação é realizada acessando o menu “Prestação de Contas Online” e o submenu “Demonstrativo Consolidado”, então o responsável pela prestação de contas da EEx escolhe as UEx já cadastradas e registra a “execução financeira”. No “Demonstrativo Consolidado da Execução Físico-Financeira” do SiGPC é possível registrar as receitas (saldos reprogramados do exercício anterior, crédito do FNDE no exercício, recursos próprios e rendimentos de aplicação financeira), as despesas realizadas e saldo a reprogramar de custeio e capital, sendo um demonstrativo semelhante aos formulários apresentados das planilhas do FNDE.

Após a consolidação da prestação de contas é necessário efetuar o envio do recibo de prestação de contas ao FNDE acessando o submenu “Prestação de Contas” e após em “Gerar Relatório de Ocorrências”. Na tela que surgirá, o responsável deverá marcar o ícone “Estou ciente e concordo com todas as informações enviadas” e clicar em “Enviar Prestação de Contas”, após deverá clicar em “Confirma”. Assim a prestação de contas é enviada para a análise do FNDE. Caso a SMED queira visualizar a prestação de contas enviada, deverá acessar o submenu “Recibos de envio”, e após em “Visualizar Recibo”.

Ressalta-se que, como já mencionado anteriormente as duas escolas pesquisadas tiveram a aprovação de suas prestações de contas junto ao setor de contabilidade da SMED.

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente dissertação teve como objetivo principal analisar como ocorre a implementação da política de autonomia financeira na RMEA e sua relação com a gestão democrática. A metodologia utilizada mostrou-se adequada, visto que possibilitou compreender o que a literatura acadêmica aponta em relação às políticas de autonomia financeira das escolas, o quadro normativo que regulamenta a política; a organização e o aparato administrativo responsável pela implementação, e como de fato a política foi implementada dentro de cada escola pesquisada. Tal conhecimento forneceu subsídios para que, a partir do referencial teórico conceitual, fosse possível analisar possibilidade ou limites desta política para o fortalecimento da participação da comunidade escolar e da gestão democrática.

Sendo assim, ao final deste estudo reitero os principais resultados obtidos a partir da análise da implementação da política de autonomia financeira da RMEA, sublinhando aspectos que revelam limites e possibilidades da política para o avanço da gestão democrática. Nesse sentido, trago para essas considerações finais análises relacionadas à participação da comunidade, aos mecanismos de prestação de contas, à transparência e ao controle societal, aos montantes de recursos financeiros transferidos para as escolas, à autonomia (pedagógica, administrativa e financeira) e à necessidade de formação continuada para toda a comunidade escolar e local sobre aspectos relacionados à gestão da escola e dos recursos financeiros.

Cabe ressaltar que a política de autonomia financeira das escolas está diretamente relacionada à política de gestão e de financiamento da educação, tanto no âmbito da União como, neste caso, do Sistema de Ensino de Alvorada. Como observado na pesquisa, decisões como a criação ou a descontinuidade de alguns programas/ações, mudanças na legislação da educação, o reajuste ou não dos valores transferidos às escolas, a implementação ou não de políticas de formação e fortalecimento dos colegiados das escolas e do Sistema de Ensino etc., interferem diretamente na gestão da política no âmbito das escolas.

Em relação à participação da comunidade escolar, os resultados deste estudo apontam para uma participação muito limitada e dificuldades para mobilização da comunidade escolar na gestão dos recursos (principalmente dos pais/mães/responsáveis e alunos), sendo que os membros dos conselhos escolares, em sua grande maioria, apenas acatam as informações e deliberações que já foram

tomadas anteriormente pela Direção ou equipe diretiva, caracterizando a política em uma perspectiva neoliberal, de caráter gerencial, em que ocorre a concentração das ações e decisões, geralmente no gestor da escola. A participação dos alunos na gestão financeira e no processo decisório da escola e sobre os recursos financeiros é mínima, pois são vistos, pelos gestores, como imaturos. Se mostrou ausente uma política de incentivo à participação da comunidade por parte da escola e da mantenedora para que estudantes possam atuar nos processos decisórios sobre a gestão escolar. A organização e as dinâmicas das escolas pesquisadas não têm favorecido a participação popular nos processos de gestão da escola. A UEx está organizada para o gerenciamento dos recursos, esvaziando a dimensão política do Conselho Escolar. Para que a política de autonomia financeira assuma uma perspectiva democrática, é necessário que as escolas criem espaços de fortalecimento da participação da comunidade escolar e local para atuarem na gestão, nesse sentido é fundamental que as escolas desenvolvam práticas pedagógicas no que contribuam para tornar a escola um espaço de ensino-aprendizagem da gestão dos recursos públicos que chegam à escola, ou seja, é necessário que se considere a administração dos recursos financeiros descentralizados uma ação pedagógica e não somente técnica.

Dentre os aspectos relacionados à prestação de contas, transparência e controle societal, os resultados deste estudo apontam que, apesar de nenhuma das escolas pesquisadas apresentar pendências em suas prestações de contas junto ao setor de contabilidade da SMED, os mecanismos de transparência e controle societal nas escolas ainda precisam ser aperfeiçoados. Os gestores utilizam somente a exposição de valores gerais no mural da escola, ficando ainda presos aos instrumentos mais antigos de transparência, e deixam de utilizar os recursos tecnológicos disponíveis (planilha do “Google Docs” de prestação de contas). Tais evidências, somadas à falta de conhecimento, prejudicou o Controle Societal que poderia ser exercido pela Comunidade Escolar.

Nos anos pesquisados, ambas as escolas receberam e prestaram contas dos recursos do Repasse Trimestral, PDDE básico, Atleta na Escola, Escola Acessível, Educação Integral, Mais Alfabetização. Além desses, a Escola A, também movimentou recursos do Programa Escola Sustentável e Mais Cultura na Escola.

Em relação ao Repasse Trimestral, houve um aumento significativo de recursos para ambas as escolas. Se compararmos o valor de 2017 com 2019, houve um aumento real de 61,46% para a Escola A e de 52,67% para a Escola B; todavia, para

a Escola B, além desse aumento ter sido menor em comparação à Escola A, a Escola B gasta um percentual maior dos recursos do Repasse Trimestral com despesas fixas, comprometendo sua capacidade de decisão sobre os gastos, o que constrange sua autonomia financeira.

Em relação aos recursos do FNDE, com exceção do PDDE básico, todos os outros programas tiveram suas ações descontinuadas pelas escolas em 2019. A Escola B recebeu nas contas do PDDE básico e Ações Integradas o valor total de R\$ 22,55 por aluno/ano em 2018 e o valor de R\$ 24,73 em 2019, porém esse aumento observado pode ser explicado pelas aplicações financeiras dos recursos reprogramados referente aos programas Escola Acessível e Educação Integral, que eram altos. A Escola A, em 2018, recebeu o valor de R\$ 37,01 por aluno/ano e em 2019 o valor de R\$ 28,86 por aluno/ano, uma queda de 22,02%.

Em relação aos recursos do PDDE básico, os valores dos repasses estão sem reajuste desde 2013. Cabe destacar que, no ano de 2019, o FNDE não contabilizou o número de alunos público-alvo da educação especial para fins de repasse nas duas escolas pesquisadas, deixando de transferir R\$ 3.000,00 para Escola A e R\$ 1.140,00 para a Escola B.

Quanto a possibilidades ou limites da autonomia financeira, os resultados da pesquisa apontam que a política contribuiu para reforçar a autogestão escolar nos planos financeiro, administrativo e pedagógico e para a melhoria da infraestrutura física e didática das escolas e que isso se deve à existência de transferência dos recursos do Repasse Trimestral. Segundo os relatos obtidos nas entrevistas, se fossem somente os recursos do PDDE, a política não estaria contribuindo para os fins citados, visto que os recursos seriam escassos. Porém, salientam que, para “obras mais robustas”, ainda dependem da mantenedora.

Quanto à necessidade de formação continuada para toda a comunidade escolar e local sobre aspectos relacionados à gestão da escola e dos recursos financeiros, os achados deste estudo apontam que há falta de ações de formação continuada; ainda é escasso o conhecimento dos membros das Unidades Executoras (UEx) e comunidade escolar acerca dos objetivos dos programas/ações e valores dos recursos transferidos; esse conhecimento fica restrito aos agentes financeiros das escolas, diretor(a) e aos setores administrativos da SMED. Nesse sentido, para que a política de autonomia financeira possa contribuir para o fortalecimento da participação social e da gestão democrática, ainda se faz necessária a implementação de políticas

de formação continuada para a qualificação técnica e política dos gestores, dos membros das UEx e da comunidade escolar em geral.

Em síntese, os dados da pesquisa demonstraram que a política de autonomia financeira atendeu necessidades importantes ao funcionamento escolar, visto que todos os entrevistados responderam que os recursos eram suficientes para as necessidades da escola, uma vez que contam com recursos do Repasse Trimestral e não somente do PDDE. Porém, não se mostrou uma política que caminha no sentido de fortalecimento da participação da comunidade escolar e da gestão democrática, uma vez que os membros dos conselhos, em sua grande maioria, apenas acatam as informações e deliberações que já foram tomadas anteriormente pela Direção ou equipes diretivas das escolas, o que está ainda muito distante de atender mais plenamente aos princípios da gestão democrática.

REFERÊNCIAS

ALVORADA. Prefeitura Municipal. Lei municipal nº 851, de 28 de julho de 1997. Regulamenta a formação dos conselhos escolares nas escolas públicas municipais e dá outras providências. **Quadro da Prefeitura**, Alvorada, 1997. Disponível em: <https://alvorada.cespro.com.br/visualizarDiploma.php?cdMunicipio=7225&cdDiploma=851&NroLei=851&Word=&Word2=>. Acesso em: 8 set. 2019.

ALVORADA. Câmara Municipal. Lei municipal nº 1171, de 20 de junho de 2001. Dispõe sobre o repasse de recursos para as escolas da rede municipal de ensino de Alvorada e dá outras providências. **Quadro da Prefeitura**, Alvorada, 2001. Disponível em: <https://alvorada.cespro.com.br/visualizarDiploma.php?cdMunicipio=7225&cdDiploma=1171&versaoCompilada=1>. Acesso em: 8 set. 2019.

ALVORADA. Câmara Municipal. Lei municipal nº 1425, de 03 de março de 2004. Altera o art. 3º da lei municipal nº 1.171/2001. **Quadro da Prefeitura**, Alvorada, 2004. Disponível em: <https://alvorada.cespro.com.br/visualizarDiploma.php?cdMunicipio=7225&cdDiploma=1425&NroLei=1.425>. Acesso em: 8 set. 2019.

ALVORADA. Câmara Municipal. Lei municipal nº 2897, de 24 de junho de 2015. Cria o Plano Municipal de Educação e dá outras providências. **Quadro da Prefeitura**, Alvorada, 24 jun. 2015. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a2/rs/a/alvorada/lei-ordinaria/2015/290/2897/lei-ordinaria-n-2897-2015-cria-o-plano-municipal-de-educacao-e-da-outras-providencias?q=2897>. Acesso em: 10 set. 2019.

ALVORADA. Câmara Municipal. Lei municipal nº 3002, de 22 de junho de 2016. Institui o Sistema Municipal de Ensino de Alvorada e dá outras providências. **Portal Cespro**, Alvorada, 2016. Disponível em: <https://alvorada.cespro.com.br/visualizarDiploma.php?cdMunicipio=7225&cdDiploma=3002&NroLei=3.002&Word=&Word2=>. Acesso em: 25 ago. 2019.

ALVORADA. Câmara Municipal. Lei municipal nº 3321, de 22 de julho de 2019. Institui o programa "adote uma escola" no município de Alvorada e dá outras providências. **Portal Cespro**, Alvorada, 2019. Disponível em: <https://alvorada.cespro.com.br/visualizarDiploma.php?cdMunicipio=7225&cdDiploma=3321&NroLei=3.321&Word=&Word2=>. Acesso em: 25 ago. 2019.

ANDRÉ, M. E. D. A. de. **Estudo de caso em pesquisa e avaliação educacional**. 3. ed. Brasília: Liber Livros, 2008. *E-book*.

ARANTES, E. C. **Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) e a perspectiva da redução das desigualdades regionais**: uma análise a partir da região Norte do Brasil. 2019. 212 f. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2019. Disponível em: <https://repositorio.ufjf.br/jspui/handle/ufjf/11763>. Acesso em: 14 mar. 2021.

ATLAS BRASIL. **Índice de Desenvolvimento Humano Municipal**. 2017. Disponível em: <http://www.atlasbrasil.org.br/perfil/municipio/430060#sec-demografia>. Acesso em: 26 fev. 2021.

BARCELOS, L. B. **Participação e controle social na gestão financeira de Centros de Educação de Jovens e Adultos no Rio de Janeiro**. 2018. 278 f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2018. Disponível em: https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id_trabalho=6419596. Acesso em: 16 mar. 2021.

BARROSO, V. L. M. **Raízes de Alvorada: memória, história e pertencimento**. Porto Alegre: EST, 2006. *E-book*. Disponível em: <http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=cat07377a&AN=sabi.000567973&site=eds-live>. Acesso em: 26 fev. 2021.

BATISTA, P. A. C. **Descentralização financeira para as escolas da educação básica pública: uma análise do pdde na escola estadual Cidade Modelo no período de 2012 a 2015**. 2018. 186 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Pará, Belém, 2018. Disponível em: https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id_trabalho=6436952. Acesso em: 16 mar. 2021.

BRASIL. Presidência da República. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 26 fev. 2021.

BRASIL. Presidente da República. Lei nº 8.906, De 4 de julho De 1994. Dispõe sobre o Estatuto da Advocacia e a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB). **Diário Oficial da União**, Brasília, 1994. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8906.htm. Acesso em: 14 jun. 2021.

BRASIL. Presidência da República. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9394.htm. Acesso em: 1 set. 2020.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 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. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2006. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc53.htm. Acesso em: 1 ago. 2021.

BRASIL. Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei nº 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nºs 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 20 jun. 2007. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11494.htm. Acesso em: 1 ago. 2021.

BRASIL. Lei nº 11.738 de 16 de julho de 2008. Regulamenta a alínea “e” do inciso III do caput do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2008. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Lei/L11738.htm. Acesso em: 1 ago. 2021.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009. Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal, dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica, e dá nova redação ao § 4º do art. 211 e ao § 3º do art. 212 e ao caput do art. 214, com a inserção neste dispositivo de inciso VI. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2009a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc59.htm. Acesso em: 2 ago. 2021.

BRASIL. Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica; altera as Leis nos 10.880, de 9 de junho de 2004, 11.273, de 6 de fevereiro de 2006, 11.507, de 20 de julho de 2007; revoga dispositivos da Medida Provisória nº 2.178-36, de 24 de agosto de 2001, e a Lei nº 8.913, de 12 de julho de 1994; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2009b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11947.htm. Acesso em: 15 ago. 2021.

BRASIL. Lei nº 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 nº 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; altera a Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, para contemplar com recursos do FUNDEB as instituições comunitárias que atuam na educação do campo; altera a Lei nº 10.880, de 9 de junho de 2004, para dispor sobre a assistência financeira da União no âmbito do Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos; altera a Lei nº 8.405, de 9 de janeiro de 1992; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2012. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12695.htm. Acesso em: 15 ago. 2021.

BRASIL. Presidência da República. Lei nº 13005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2014. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm. Acesso em: 26 fev. 2021.

BRASIL. Resolução nº 1, de 11 de dezembro de 2019. Aprova as ponderações aplicáveis entre diferentes etapas, modalidades e tipos de ensino da educação básica, para vigência no exercício de 2020. **Diário Oficial da União**, Brasília, 11 dez. 2019. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou>. Acesso em: 30 jul. 2021.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 108, de 26 de agosto de 2020. Altera a Constituição Federal para estabelecer critérios de distribuição da cota municipal do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), para disciplinar a disponibilização de dados contábeis pelos entes federados, para tratar do planejamento na ordem social e para dispor sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb); altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2020a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc108.htm. Acesso em: 2 ago. 2021.

BRASIL. Presidência da República. Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), de que trata o art. 212-A da Constituição Federal; revoga dispositivos da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2020b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/L14113.htm. Acesso em: 2 ago. 2021.

BRASIL. Lei nº 14.133 de 1º de abril de 2021. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2021. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm. Acesso em: 10 set. 2021.

BURAKI, G. **A gestão democrática e os conselhos escolares na rede pública municipal de ensino de Cascavel - PR**: implantação, limites e possibilidades. 2017. 171 f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Estadual do Oeste do Paraná, Cascavel, 2017. Disponível em: <http://tede.unioeste.br/handle/tede/3419>. Acesso em: 15 mar. 2021.

CAMPANHA. **Balanco**: menos de 15% dos dispositivos do PNE devem ser cumpridos no prazo. Brasília, 2021. Disponível em: <https://campanha.org.br/analises/andressa-pellanda/balanco-menos-de-15-dos-dispositivos-do-pne-devem-ser-cumpridos-no-prazo/>. Acesso em: 8 ago. 2021.

CAMPELO, J. I. **Dinheiro direto na escola, gestão democrática e público não-estatal**: uma avaliação do Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino de Fortaleza. 2011. 145 f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2011. Disponível em: <http://www.repositorio.ufc.br/handle/riufc/2371>. Acesso em: 15 mar. 2021.

CARDOSO, J. C. M. **O PDDE como instrumento de democratização da gestão escolar no Pará**. 2009. 158 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Pará, Belém, 2009. Disponível em: <http://repositorio.ufpa.br/jspui/handle/2011/2989>. Acesso em: 15 mar. 2021.

FALCÃO, M. S. M. **A gestão democrática dos recursos financeiros nas escolas do município de Dourados (MS) 2005-2008**. 2011. 352 f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011. Disponível em:

<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/48/48134/tde-14052012-125403/>. Acesso em: 15 mar. 2021.

FARENZENA, N. Controle institucional em políticas federais de educação básica no Brasil. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação - Periódico científico editado pela ANPAE**, v. 26, n. 2, 2010. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/rbpae/article/view/19716>. Acesso em: 21 mar. 2021.

FARENZENA, N. A Política de Fundos e as Responsabilidades Federativas pela Oferta de Educação Básica. **FINEDUCA - Revista de Financiamento da Educação**, v. 10, p. 19, 2020.

FARENZENA, N.; ARAÚJO, E. Espaços de democratização na gestão financeira da escola. In: LUCE, M. B. *et al.* **Gestão Escolar Democrática: concepções e vivências**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2006. (1). v. 1, p. 173.

FNDE. Ministério da Educação. Resolução/CD/FNDE nº 17, de 19 de abril de 2011. Dispõe sobre os procedimentos de adesão e habilitação e as formas de execução e prestação de contas referentes ao Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2011. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/aceso-a-informacao/institucional/legislacao/item/3440-resolu%C3%A7%C3%A3o-cd-fnde-n%C2%BA-17-de-19-4-2011>. Acesso em: 9 ago. 2019.

FNDE. Resolução/CD/FNDE nº 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... **Diário Oficial da União**, Brasília, 2013. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/acesibilidade/item/4386-resolu%C3%A7%C3%A3o-cd-fnde-n%C2%BA-10,-de-18-de-abril-de-2013>. Acesso em: 5 jun. 2021.

FNDE. Resolução/CD/FNDE/MEC nº 21, de 13 de outubro de 2014 - Portal do FNDE. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2014a. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/index.php/aceso-a-informacao/institucional/legislacao/item/6072-resolu%C3%A7%C3%A3o-cd-fnde-mec-n%C2%BA-21,-de-13-de-outubro-de-2014>. Acesso em: 28 jun. 2021.

FNDE. **Manuais de orientação para a constituição de Unidade Executora Própria**. Brasília, 2014b. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/pdde/manuais-e-orientacoes-pdde>. Acesso em: 13 jun. 2021.

FNDE. Resolução CD/FNDE/MEC Nº 5, de 25 de outubro de 2016 - Portal do FNDE. Destina recursos financeiros, nos moldes operacionais e regulamentares do Programa Dinheiro Direto na Escola - PDDE, a escolas públicas municipais, estaduais e do Distrito Federal, a fim de contribuir para que estas realizem atividades complementares de acompanhamento pedagógico, em conformidade com o Programa Novo Mais Educação. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2016a. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/index.php/aceso-a-informacao/institucional/legislaca>

o/item/9575-resolu%C3%A7%C3%A3o-cd-fnde-mec-n%C2%BA-5,-de-25-de-outubro-de-2016. Acesso em: 18 jun. 2021.

FNDE. Resolução CD/FNDE/MEC Nº 8, de 16 de dezembro de 2016. Altera as Resoluções nºs 10, de 18 de abril de 2013, e 16, de 9 de dezembro de 2015, do Conselho Deliberativo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da... **Diário Oficial da União**, Brasília, 2016b. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/index.php/aceso-a-informacao/institucional/legislacao/item/10895-resolu%C3%A7%C3%A3o-cd-fnde-mec-n%C2%BA-8,-de-16-de-dezembro-de-2016>. Acesso em: 17 jun. 2021.

FNDE. Resolução nº6, de 27 de fevereiro de 2018. Acrescenta e altera dispositivos da Resolução CD/FNDE nº 10, de 18 de abril de 2013, do Conselho Deliberativo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da... **Diário Oficial da União**, Brasília, 2018a. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/index.php/aceso-a-informacao/institucional/legislacao/item/11499-resolu%C3%A7%C3%A3o-n%C2%BA6,-de-27-de-fevereiro-de-2018>. Acesso em: 5 jun. 2021.

FNDE. Resolução CD/FNDE nº7, de 22 de março de 2018. Autoriza a destinação de recursos de recursos financeiros para cobertura de despesas de custeio, nos moldes operacionais e regulamentares do Programa Dinheiro Direto na Escola - PDDE, às unidades escolares públicas municipais, estaduais e distritais que possuam estudantes matriculados no 1º ano ou no 2º ano do ensino fundamental regular, por intermédio de suas Unidades Executoras Próprias - UEx, a fim de garantir apoio adicional ao processo de alfabetização, no que se refere à leitura, escrita e matemática, no âmbito do Programa Mais Alfabetização. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2018b. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/aceso-a-informacao/institucional/legislacao/item/11548-resolu%C3%A7%C3%A3o-cd-fnde-n%C2%BA7%2C-de-22-de-mar%C3%A7o-de-2018>. Acesso em: 19 jun. 2021.

FNDE. **Monitore o PDDE - Portal do FNDE**. Brasília, 2020. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/index.php/programas/pdde/area-para-gestores/monitore-o-pdde>. Acesso em: 20 jun. 2021.

FNDE. **Manuais e Orientações - Portal do FNDE**. Brasília, 2021a. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/index.php/programas/pdde/area-para-gestores/manuais-e-orientacoes-pdde>. Acesso em: 15 jun. 2021.

FNDE. **PDDEREX - Relatório de Executoras do PDDE**. Brasília, 2021b. Disponível em: http://www.fnde.gov.br/pls/simad/internet_fnde.pdderex_2_pc. Acesso em: 21 jun. 2021.

FNP. **Municípios populosos com baixa receita per capita e alta vulnerabilidade socioeconômica**. Brasília: FNP, 2018. Disponível em: <https://multimidia.fnp.org.br/biblioteca/publicacoes/item/730-g100-edicao-2018>. Acesso em: 6 set. 2019.

FONTELES, I. M. **Financiamento educacional e a gestão financeira descentralizada**: uma análise do Programa Municipal de Manutenção e Desenvolvimento do ensino de Fortaleza. 2018. 107 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Estadual do Ceará, Limoeiro do Norte, 2018. Disponível em: <https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclus>

ao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id_trabalho=6817717. Acesso em: 16 mar. 2021.

FRANCISCO, B. C. **A autonomia de uma escola pública de Minas Gerais em condições de restrição financeira**. 2019. 127 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão e Avaliação da Educação Pública) – Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2019. Disponível em: http://www.mestrado.caedufjf.net/wp-content/uploads/2020/03/BRUNO-CORREA-FRANCISCO_REVISADA.pdf. Acesso em: 14 mar. 2021.

FREIRE, P. **Pedagogia da autonomia: saberes necessários à prática educativa**. 53. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2016. *E-book*. Disponível em: <https://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=cat07377a&AN=sabi.000999835&lang=pt-br&site=eds-live&scope=site&authtype=ip,guest&custid=s5837110&groupid=main>. Acesso em: 13 jun. 2021.

FREITAS, C. L. A. M. **A influência da política de financiamento da educação: os programas federais na gestão escolar**. 2016. 132 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Estadual do Ceará, Limoeiro do Norte, 2016. Disponível em: https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id_trabalho=3633727. Acesso em: 16 mar. 2021.

FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, IPEA, n. 21, p. 211-259, 2000.

GANDIN, L. A. Projeto político-pedagógico: construção coletiva do rumo da escola. *In*: LUCE, M. B. *et al.* **Gestão Escolar Democrática: concepções e vivências**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2006. p. 173.

GARCIA, R. L. Projeto político-pedagógico - do resultado de um movimento da escola a uma imposição das secretarias de educação. *In*: LUCE, M. B. *et al.* **Gestão Escolar Democrática: concepções e vivências**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2006. p. 73-77.

GON, S. A. **Gestão dos recursos financeiros transferidos para a escola pública: um estudo sobre as escolas municipais de ensino fundamental de Campinas/SP - 2009-2010**. 2012. 397 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2012. Disponível em: <http://repositorio.unicamp.br/jspui/handle/REPOSIP/250984>. Acesso em: 16 mar. 2021.

GONÇALVES, A. **O Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) interativo como ferramenta de gestão escolar: uma proposta de formação para Rede Pública Municipal de Ensino de Barueri - SP**. 2016. 151 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Educação) – PUC-SP, São Paulo, 2016. Disponível em: <http://tede2.pucsp.br/ede/handle/handle/19384>. Acesso em: 15 mar. 2021.

HILL, M. Implementação: uma visão geral. *In*: SARAIVA, E.; FERRAREZI, E. (Org.). **Políticas públicas**. Brasília: ENAP, 2006. (coletânea). v. 2, p. 62–87. *E-book*.

Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/jspui/handle/1/1260>. Acesso em: 27 fev. 2021.

IBGE. **IBGE Cidades - Brasil / Rio Grande do Sul / Alvorada**. Rio de Janeiro, 2020. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rs/alvorada/panorama>. Acesso em: 26 fev. 2021.

INEP. **Relatório do 3º ciclo de monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação 2020 - Sumário Executivo - Informação da Publicação - INEP**. Brasília, 2020. Disponível em: http://portal.inep.gov.br/informacao-da-publicacao/-/asset_publisher/6JYIsGMAMkW1/document/id/6974122. Acesso em: 2 ago. 2021.

KALAM, R. J. A. **O programa dinheiro direto na escola no contexto do financiamento público da educação: implementação de políticas e implicações na gestão escolar**. 2011. 162 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2011. Disponível em: <https://repositorio.ufjf.br/jspui/handle/ufjf/2650>. Acesso em: 15 mar. 2021.

LDE. **Laboratório de Dados Educacionais**. Curitiba: UFPR, 2021. Disponível em: <https://dadoseducacionais.c3sl.ufpr.br/#/>. Acesso em: 12 ago. 2021.

LIMA, L. C. S. **A gestão financeira do PDDE nas Escolas Estaduais de Belo Horizonte/MG da SRE-A: um desafio para os diretores escolares – Mestrado em Gestão e Avaliação da Educação Pública**. 2020. 137 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão e Avaliação da Educação Pública) – Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2020. Disponível em: <http://mestrado.caedufjf.net/a-gestao-financeira-do-pdde-nas-escolas-estaduais-de-belo-horizontemg-da-sre-a-um-desafio-para-os-diretores-escolares/>. Acesso em: 15 mar. 2021.

LIMA, L. L.; D'ASCENZI, L. Implementação de políticas públicas: perspectivas analíticas. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 21, n. 48, p. 101-110, 2013.

LIMA, A. B. de; PRADO, J. C. do P.; SHIMAMOTO, S. V. de M. Gestão democrática, gestão gerencial e gestão compartilhada: novos nomes velhos rumos. In: SIMPÓSIO BRASILEIRO DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO, 25., 2011, São Paulo. **Anais [...]** São Paulo, 2011.

LUCE, M. B. *et al.* (Org.). **Centro colaborador de apoio ao monitoramento e à gestão de programas educacionais**. Porto Alegre: UFRGS, 2021.

MACHADO, M. G. F.; FARENZENA, N. Delineamentos normativos da política de financiamento da educação básica brasileira. In: CHAVES, N. B.; FLORES, M. L. R. (Org.). **Formação de gestores escolares para a educação básica: avanços, retrocessos e desafios frente aos 20 anos de normatização da gestão democrática na LDBEN**. Porto Alegre: Evangraf, 2016. p. 173-190. *E-book*. Disponível em: <http://www.bibliotecadigital.ufrgs.br/da.php?nrb=001012122&loc=2021&l=075b49b4b4ff12d58>. Acesso em: 27 fev. 2021.

MAFASSIOLI, A. da S. **Programa dinheiro direto na escola: (re)formulações e implicações na gestão escolar e financeira da educação básica (1995 – 2015)**. 2017.

327 f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2017. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/158063>. Acesso em: 27 fev. 2021.

MAINARDES, J. Abordagem do ciclo de políticas: uma contribuição para a análise de políticas educacionais. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 27, n. 94, p. 47-69, 2006.

MAINARDES, J.; MARCONDES, M. I. Entrevista com Stephen J. Ball: um diálogo sobre justiça social, pesquisa e política educacional. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 30, n. 106, p. 303-318, 2009.

MARINHEIRO, E. de L. **O Programa Dinheiro Direto na escola e a democratização da gestão escolar no município de Londrina - PR**. 2016. 154 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2016. Disponível em: http://www.uel.br/pos/ppedu/images/stories/downloads/dissertacoes/2016/2016_-_MARINHEIRO_Edwylson_Lima.pdf. Acesso em: 15 mar. 2021.

MARQUES, L. D. **Gestão democrática dos recursos descentralizados na escola pública (estado de São Paulo)**. 2009. 162 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – PUC-SP, São Paulo, 2009. Disponível em: <http://tede2.pucsp.br/tede/handle/handle/10198>. Acesso em: 16 mar. 2021.

MEDEIROS, I. L. P. de; LUCE, M. B. **Gestão democrática na e da educação: concepções e vivências**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2006.

MELO JÚNIOR, S. S. de. **Transparência fiscal na gestão do Programa Dinheiro Direto na Escola-PDDE da Escola Estadual de Carai/MG**. 2016. 94 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri, Teófilo Otoni-MG, 2016. Disponível em: <http://acervo.ufvjm.edu.br/jspui/handle/1/1435>. Acesso em: 15 mar. 2021.

MF. Portaria nº 448, de 13 de setembro de 2002. Divulga o detalhamento das naturezas de despesas 339030, 339036, 339039 e 449052. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2002. Disponível em: https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9_ID_PUBLICACAO:8754. Acesso em: 27 jun. 2021.

MILER, E. S. **O papel do Conselho Deliberativo da Comunidade Escolar-CDCE no controle social do programa Dinheiro Direto na Escola- PDDE em escolas da educação básica no município de São José dos Quatro Marcos-MT**. 2017. 177 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade do Estado de Mato Grosso, Cáceres-MT, 2017. Disponível em: https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id_trabalho=6080791. Acesso em: 16 mar. 2021.

MOREIRA, A. N. G. **A implementação da autonomia financeira da escola em municípios cearenses**. 2018. 363 f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Estadual do Ceará, Fortaleza, 2018. Disponível em: <https://siduece.uece.br/siduece/trabalhoAcademicoPublico.jsf?id=82357>. Acesso em: 14 mar. 2021.

MULLER, P.; SUREL, Y. **A análise das políticas públicas**. Tradução: Agemir Bavaresco; Alceu Ravello Ferraro. Pelotas: EDUCAT, 2002a.

MULLER, P.; SUREL, Y. **A Análise das Políticas Públicas**. 2002b. Disponível em: <https://pt.scribd.com/document/343349628/MULLER-Pierre-SUREL-Yves-a-Analise-Das-Politiclas-Publicas>. Acesso em: 24 fev. 2021.

NASCIMENTO, L. da S. **Financiamento e participação democrática na educação: a relação entre o Programa Dinheiro Direto na Escola e o Plano de Desenvolvimento da Educação**. 2010. 139 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Duque de Caxias, 2010. Disponível em: http://www.bdt.d.uerj.br/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=7331. Acesso em: 15 mar. 2021.

NÓBREGA-TERRIEN, S. M.; TERRIEN, J. Trabalhos científicos e o estado da questão: reflexões teórico-metodológicas. **Estudos em avaliação educacional**, São Paulo, v. 15, n. 30, p. 5-16, 2004.

NOVAES, I. L.; FIALHO, N. H. Descentralização educacional: características e perspectivas. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação - Periódico científico editado pela ANPAE**, São Paulo, v. 26, n. 3, p. 18, 2010.

OLIVEIRA, L. F. B. de. **O impacto de ações do Programa Dinheiro Direto na Escola em indicadores educacionais**. 2017. 203 f. Tese (Doutorado em Economia) – Universidade de Brasília, Brasília, 2017. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/31385>. Acesso em: 14 mar. 2021.

PAIXÃO, G. A. M. da. **Escola democrática: a participação dos alunos na gestão financeira da escola**. 2012. 109 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – UCB, Brasília, DF, 2012. Disponível em: <https://bdt.d.ucb.br:8443/jspui/handle/123456789/691>. Acesso em: 16 mar. 2021.

PDDE. **Curso PDDE / Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação**. Caderno de estudos do Programa Dinheiro Direto na Escola. Formação pela Escola. 5. ed. Brasília: MEC, 2013.

PERONI, V.; ADRIÃO, T. (Org.). **Programa Dinheiro Direto na Escola: uma proposta do papel do Estado na educação?** Brasília, DF: INEP, 2007.

PINHEIRO, I. F. **Programa Dinheiro Direto Na Escola (PDDE) – implicações na gestão, no financiamento e na qualidade do desempenho da Educação Básica: Estudo de Caso – modalidade Tempo Integral – Mestrado em Gestão e Avaliação da Educação Pública**. 2012. 83 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Educação Pública) – Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2012. Disponível em: <http://mestrado.caedufjf.net/programa-dinheiro-direto-na-escola-pdde-implicacoes-na-gestao-no-financiamento-e-na-qualidade-do-desempenho-da-educacao-basica-estudo-de-caso-modalidade-tempo-integral-2/>. Acesso em: 15 mar. 2021.

RBS TV. **Alvorada aparece como 6ª cidade mais violenta do Brasil no Atlas da Violência**. Porto Alegre, 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/rs/rio-grande-do->

sul/noticia/2019/08/06/alvorada-aparece-como-6a-cidade-mais-violenta-do-brasil-no-atlas-da-violencia.ghtml. Acesso em: 25 ago. 2019.

REIS, A. C. A. dos. **O FNDE e os recursos públicos da educação básica, suas formas de controle e intervenção**: o programa dinheiro direto na escola (PDDE) no Estado do Pará. 2019. 212 f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal do Pará, Belém, 2019. Disponível em: <http://repositorio.ufpa.br/jspui/handle/2011/11785>. Acesso em: 14 mar. 2021.

ROCHA, V. A. da. **Programas de descentralização de gastos públicos no sistema municipal de ensino fundamental de São Paulo**. 2011. 96 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 2011. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/96/96131/tde-18102011-140619/>. Acesso em: 15 mar. 2021.

SALES, A. M. **A Influência do ATB/Auxiliar a área financeira na gestão das escolas estaduais da SRE/Ubá**. 2017. 182 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão e Avaliação da Educação Pública) – Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2017. Disponível em: <http://mestrado.caedufjf.net/wp-content/uploads/2018/02/ADRIANE-MARTINS-SALES.pdf>. Acesso em: 16 mar. 2021.

SANTANA, K. 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://locus.ufv.br//handle/123456789/3422>. Acesso em: 15 mar. 2021.

SILVA, A. A. da. **Política de descentralização e apoio à gestão das escolas no Amazonas**. 2015. 119 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão e Avaliação da Educação Pública) – Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2015. Disponível em: https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id_trabalho=2945596. Acesso em: 15 mar. 2021.

SILVA, A. Z. da. **A descentralização de recursos financeiros e a organização do trabalho pedagógico**: o caso de Santo André. 2013. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/48/48134/tde-21052013-125553/>. Acesso em: 27 fev. 2021.

SILVA, G. F. da. **O Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) como mecanismo da descentralização financeira, participação e autonomia na gestão escolar**. 2015. 136 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal de Alagoas, Maceió, 2015. Disponível em: <http://www.repositorio.ufal.br/handle/riufal/6575>. Acesso em: 16 mar. 2021.

SILVA, T. L. **A descentralização de recursos financeiros como indutor da gestão democrática**. Estudo sobre as escolas municipais de São Carlos, SP. 2009. 188 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/48/48134/tde-02092009-112922/>. Acesso em: 15 mar. 2021.

SILVA FILHO, G. P. da. **A gestão financeira na escola pública do Distrito Federal: avanços ou contradições?** 2019. 122 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade de Brasília, Brasília, 2019. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/36118>. Acesso em: 14 mar. 2021.

SOUZA, D. P. G. **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-MG, 2017. Disponível em: <http://acervo.ufvjm.edu.br/jspui/handle/1/1809>. Acesso em: 14 mar. 2021.

SOUZA, M. F. de. **Sistema Descentralizado de Pagamento no âmbito da educação pública, no município do Rio de Janeiro.** 2015. 132 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015. Disponível em: https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id_trabalho=2988263. Acesso em: 16 mar. 2021.

TANNO, C. R. **Universalização, Qualidade e Equidade na Alocação de Recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB): Proposta de Aprimoramento para a Implantação do Custo Aluno Qualidade (CAQ).** Brasília: Câmara dos Deputados, 2017. Estudo Técnico. Disponível em: <https://www.aslegis.org.br/files/FUNDEB-Proposta-de-aprimoramento-do-CAQ-Claudio-Riyudi-Tanno.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2021.

TCE-RS. **Radiografia da Educação Infantil RS 2017.** Porto Alegre: TCE-RS, 2017. Disponível em: https://portal.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/publicacoes/estudos/estudos_pesquisas/radiografia_educacao_infantil_2016_2017/analise_geral_2016_2017.pdf. Acesso em: 22 jan. 2020.

TITOTO, S. A. L. **Desafios e conquistas da utilização do Programa Dinheiro Direto na Escola pelas instituições de ensino municipais e estaduais do sudoeste goiano.** 2019. 115 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal de Goiás, Jataí, 2019. Disponível em: <http://repositorio.bc.ufg.br/tede/handle/tede/9471>. Acesso em: 14 mar. 2021.

TREIN, L. D. **Carreira e remuneração docentes: a Rede Estadual do Rio Grande do Sul e a Rede Municipal de Porto Alegre em foco.** Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2020. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/212044>. Acesso em: 1 ago. 2021.

VIANA, M. P. **Recursos financeiros descentralizados para a escola pública: uma política necessária.** 2015. 381 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/48/48134/tde-05042016-131507/>. Acesso em: 23 fev. 2021.

VIANA, M. P. Os Recursos Financeiros Descentralizados como Indutores da Gestão Democrática e Ferramentas para a Promoção da Qualidade do Ensino. **FINEDUCA - Revista de Financiamento da Educação**, v. 7, n. 17, 2017.

VIANA, M. P. **O Programa Dinheiro Direto na Escola e a gestão financeira escolar em âmbito nacional**. 2020. 454 f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2020. Disponível em: <https://acervodigital.ufpr.br/handle/1884/69339>. Acesso em: 10 mar. 2021.

WATHIER, V. P. **Accountability e educação**: o sistema de gestão de prestação de contas do FNDE. 2013. 151 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Católica de Brasília, Brasília, DF, 2013. Disponível em: https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id_trabalho=283642. Acesso em: 16 mar. 2021.

WINCK, F. A. **Gestão escolar dos recursos financeiros descentralizados no município de santa rosa**: os programas educacionais no ensino fundamental. 2018. 87 f. Dissertação (Mestrado em Educação nas Ciências) – Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul, Ijuí, 2018. Disponível em: <https://bibliodigital.unijui.edu.br:8443/xmlui/handle/123456789/6106>. Acesso em: 14 mar. 2021.

YIN, R. K. **Estudo de caso**: planejamento e métodos. Tradução: Daniel Grassi. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2002.

APÊNDICE A – ROTEIRO DE ENTREVISTA – DIREÇÃO DE ESCOLA / AGENTE FINANCEIRO

Identificação

Nome da Instituição: _____ Data: ___/___/_____

Horário: _____

Nome do entrevistado (não obrigatório):

Sexo: () masculino () feminino

Cargo/ função do entrevistado:

Telefone de contato:

Perfil profissional

- Qual é sua formação?
- Religião:
- Estado civil:
- Já atuou no magistério? Qual a função e por quanto tempo?
- Quando e como foi sua forma de ingresso na rede municipal?
- Qual sua função no momento? Há quanto tempo você atua na presente função?
- Como foi a forma de ingresso na atual função?
- Qual sua jornada de trabalho nesta instituição? Trabalha em outra instituição? Se sim, qual carga horária e turno? E qual função/atividade?
- Você participa ou participou de movimentos políticos (Grêmios ou movimentos estudantis, partido político, associações etc.)?

Organização, participação da comunidade e gestão da escola

- Qual é a sistemática da tomada de decisões nesta escola? Você acha importante a participação da comunidade escolar nas decisões da escola? Em todas? Comente.
- Nesta escola, como pode ser avaliada a participação da comunidade escolar (pais, professores, alunos e funcionários)? Existe elos fortes entre a escola e a comunidade que atende? Quais são os principais existentes? Quais as formas de participação e diálogo da comunidade e a escola?

- Existem metas para o fortalecimento do conselho escolar e a participação da comunidade escolar na gestão escolar?
- Esta escola tem Grêmios estudantis ou outra forma de organização protagonizada pelos estudantes?
- Como funciona e se organiza o Conselho Escolar desta escola? Qual a frequência das reuniões?
- Qual a importância do Conselho Escolar na direção desta escola?
- Indique aspectos que facilitam a organização e gestão desta escola.
- Indique aspectos que dificultam a organização e gestão desta escola.
- No seu ponto de vista, o que caracteriza uma gestão democrática?

Projeto Político Pedagógico - PPP

- A escola tem PPP? Como foi desenvolvido? Os professores e a comunidade escolar participaram?
- Na sua opinião, a comunidade escolar (professores, funcionários, pais e alunos) conhece o conteúdo do PPP da escola?
- Qual a periodicidade das discussões sobre o eixo norteador (concepções, prioridades, objetivos) do projeto político-pedagógico da escola?
- Você sabe se no PPP ou em outros projetos específicos de sua escola (se eles existem, favor citá-los), há explicitações/planejamento das necessidades de recursos financeiros para viabilizá-los?

Organização e Regimento Escolar

- Há regimento escolar? Os professores e a comunidade escolar participaram da elaboração? De que forma?
- Na sua opinião, a comunidade escolar (professores, funcionários, pais e alunos) conhece o conteúdo do regimento escolar?
- A comunidade local faz uso do espaço e equipamentos escolares? Qual é a forma de acesso? Que atividades são desenvolvidas?
- Informe se os problemas apresentados a seguir ocorreram nesta escola e se constituem um problema:
 - Insuficiência de recursos financeiros;
 - Inexistência de professores;

- Falta de recursos pedagógicos;
- Carência de pessoal administrativo;
- Carência de pessoa de apoio pedagógico;
- Interrupção das atividades escolares;
- Alto índice de faltas por parte dos professores/as;
- Alto índice de faltas por parte dos alunos;
- Roubo e depredações;
- Violência contra alunos;
- Violência contra prof. e funcionários;
- Mudança/troca do corpo diretivo e do corpo docente.
- Qual é o principal problema vivenciado nesta escola?

Recursos financeiros que chegam à escola

- Quais são programas, ações ou procedimentos que transferem recursos financeiros para a sua escola regularmente e que a escola faz a gestão? Você saberia dizer aproximadamente quais os seus respectivos montantes anuais?
- Ocorre arrecadação de recursos na escola? De que forma?
- Sua escola solicita a colaboração das famílias dos/as alunos/as com o pagamento de contribuições espontâneas? Você é a favor ou contra que a escola solicite a colaboração?
- O que você sabe sobre o programa “adote uma escola” instituído pela lei nº 3.321, de 22 de julho de 2019? Há alguma regulamentação para o cumprimento da Lei? Houve a participação no programa por pessoa física ou jurídica até o momento? Como se deu o termo de cooperação? Houve por parte do poder público a concessão de benefícios, como redução ou isenção de taxas ou impostos das entidades ou pessoas jurídicas integradas ao programa? Foram realizadas campanhas de incentivo a fim de estimular a iniciativa privada a aderir ao programa? O que você pensa sobre essa política?

Gestão dos recursos financeiros

- Você promoveu ou participou de alguma atividade de formação continuada (atualização, capacitação), nos últimos dois anos? Relativa ao cargo de diretor(a)? Se sim, havia conteúdos sobre a gestão dos recursos financeiros da escola? Se

não, você soube da oferta de cursos ou assistência técnica ofertados pela mantenedora, FNDE, universidades ou outros órgãos sobre a gestão dos recursos financeiros da escola?

- Você conhece os objetivos e conteúdos dos programas que destinam recursos para a escola? A comunidade escolar também tem acesso a esses conhecimentos? É realizada formação com o conselho escolar ou comunidade escolar sobre os conteúdos e objetivos dos programas?
- Como são utilizados os recursos financeiros nesta escola?
- Quem decide sobre a utilização dos recursos financeiros? O que comprar, tipo de serviço a realizar, projeto a ser realizado, etc.? Qual a participação do conselho na gestão dos recursos?
- Qual o maior e mais frequente gasto feito pela gestão da escola com esses recursos?
- Como é realizada a prestação de contas dos recursos?
- Quem realiza e como é realizada a prestação de contas destes recursos **na escola**?
- Quais você acredita que são as dificuldades em lidar com estes recursos? Você considera necessária a contratação serviços de contabilidade ou outro profissional para lidar com estes recursos?
- Você poderia dar exemplos de que tipo de gastos/aplicações você considera de caráter pedagógico? E de manutenção/estrutura escolar?
- Em sua opinião, estes recursos cumprem com o objetivo de oferecer assistência financeira para a melhoria da infraestrutura física e didática da escola?
- Houve, nos últimos anos, falta de recursos para viabilizar ações e projetos pedagógicos na escola? Se sim, quais?
- Houve, nos últimos anos, insuficiência de recursos financeiros na escola para melhoria e manutenção da infraestrutura física, didática ou outros destinos? Se sim, quais?
- Você considera que estes recursos são importantes para a escola? Quais necessidades/problemas da escola você acredita que estes recursos ajudam a sanar?
- O que a autonomia financeira, através dos repasses, trouxe de positivo para a escola? Como era antes da autonomia financeira?

- Quais são os aspectos negativos dessa política?
- Como você avalia a relação de sua escola com a SMED? Comente se há diálogo com os órgãos centrais para auxiliar no uso destes recursos, orientações para que as escolas otimizem a utilização destes recursos, como são feitas e/ou com qual frequência etc.
- Esta pesquisa será estendida aos órgãos centrais da SMED, há alguma pergunta que você elaboraria para ser feita a eles sobre este tema?
- Você considera que o processo de descentralização de recursos financeiros às escolas tem possibilitado nos últimos anos uma **maior autonomia** para as unidades escolares nos planos financeiro, administrativo e pedagógico? E tem possibilitado o fortalecimento da gestão democrática com maior participação da comunidade escolar? Por quê?
- Há uma exigência legal de que toda escola para receber verbas deve ter um conselho escolar. No entanto, além dessa exigência, no seu entendimento, qual é o papel que esse órgão desenvolve na escola?
- Para você, quais são as maiores dificuldades para se ampliar a participação da comunidade escolar nas decisões sobre a escola e sobre seus recursos financeiros?
- O que você pensa sobre a participação dos alunos nos processos decisórios da escola, incluindo sobre o uso de seus recursos financeiros?
- Mudanças de governo interferem na política de autonomia financeira e na gestão da escola? Como?
- Em sua opinião, a descentralização dos recursos financeiros tem contribuído para elevar os índices de desempenho da Educação Básica?
- Atualmente os diretores(as) de escola são indicados pelo poder executivo sem haver consulta à comunidade escolar. O que você pensa sobre essa mudança na forma de indicação dos diretores(as) de escola? Em sua opinião, quais consequências pode haver para a gestão democrática e autonomia da escola?

ANEXO A – LEI MUNICIPAL Nº 1.171, DE 20/06/2001

DISPÕE SOBRE O REPASSE DE RECURSOS PARA AS ESCOLAS DA REDE MUNICIPAL DE ENSINO DE ALVORADA E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

STELA BEATRIZ FARIAS LOPES, Prefeita Municipal de Alvorada, no uso de suas atribuições legais, faz saber em cumprimento ao art. 49, IV da Lei Orgânica do Município que a Câmara Municipal aprovou e é sancionada a seguinte Lei:

Art. 1º Os recursos orçamentários próprios e provenientes de convênios com a União e o Estado, destinado as Escolas da Rede Municipal de ensino de Alvorada, serão gerenciados pela comunidade Escolar, por meio Conselho Escolar criado por Lei Municipal doravante chamada de unidade executora.

Art. 2º Cabe ao(à) Diretor(a) de cada Escola Pública da Rede Municipal de Ensino e ao Presidente da Unidade Executora, com competência delegada de ordenadores de despesa, a movimentação de recursos.

§ 1º Os recursos supra citados serão depositados em conta bancária; aberta com nome da Unidade Executora, do tipo depósitos de poderes públicos em Banco indicado pela Secretaria Municipal de Educação - SMED, e deverão ser movimentados exclusivamente através de cheque por compensação bancária no sistema de assinatura solidária.

§ 2º O repasse dos recursos serão trimestrais, sendo estipulado valor per capita pela Secretaria Municipal de Educação.

Art. 3º O Plano de Aplicação Financeira deverá contemplar a utilização na seguinte disposição: (NR) (redação estabelecida pelo art. 1º da Lei Municipal nº 1.425, de 03.03.2004)

- a) 70% (setenta por cento) do recurso em despesa de custeio;
- b) 30% (trinta por cento) do recurso em despesa de capital.

I - As despesas decorrentes desta Lei serão suportadas pela seguinte dotação orçamentária.

Custeio:

Atividade - 2103 - Manutenção Ensino Fundamental

Rubrica - 335041 - Contribuição

Capital:

Atividade - 1083 - Obras e Aquisição de Bem para Ensino Fundamental

Rubrica - 445042 - Auxílios

§ 1º É vedada a aplicação de recursos financeiros na contratação de pessoal.

§ 2º É facultativa a contratação de serviços de terceiros eventuais de caráter pedagógico ou que visem a realização de pequenos serviços de manutenção.

§ 3º Excetuando a de caráter pedagógico, as contratações para serviços de manutenção e aquisição de material permanente deverão sempre ser precedidas de no mínimo três orçamentos.

Art. 3º O Plano de Aplicação Financeira deverá contemplar a utilização na seguinte disposição:

I - 70% (setenta por cento) dos recursos em materiais de consumo, subdivididos da seguinte forma:

- a) 40% (quarenta por cento) para materiais de consumo não duráveis;
- b) 30% (trinta por cento) para equipamentos permanentes;
- c) 30% (trinta por cento) em serviços.

§ 1º É vedada a aplicação de recursos financeiros na contratação de pessoal.

§ 2º É facultativa a contratação de serviços de terceiros eventuais de caráter pedagógico ou que visem à realização de pequenos serviços de manutenção.

§ 3º Excetuando a de caráter pedagógico, as contratações para serviços de manutenção deverão sempre ser precedidas de no mínimo três orçamentos. (redação original)

Art. 4º Compete a Unidade Executora:

- I - deliberar quanto à aplicação dos recursos financeiros referidos no art. 1º desta lei;
- II - apreciar e deliberar sobre o Plano de Aplicação dos Recursos;
- III - apreciar a prestação de contas apresentada pela Direção da Escola P. recomendando ou não sua aprovação.

Art. 5º Compete a Direção da Escola da Rode Municipal de Ensino;

- I - submeter o Plano de Aplicação dos Recursos ao Conselho Escolar da Escola,
- II - movimentar juntamente com o Presidente da Unidade Executora, os recursos públicos repassados, em conta bancária específica;
- III - cumprir o Plano de Aplicação observando os prazos previstos;
- IV - submeter a Prestação de Contas à apreciação no Conselho, nos prazos previstos;
- V - apresentar à Secretaria Municipal de Educação, a prestação de contas, acompanhada de apreciação da Unidade Executora para aprovação, em até 10 (dez) dias após o término do trimestre respectivo.

Art. 6º Compete Secretaria Municipal de Educação:

I - estabelecer os procedimentos operacionais, relativos ao cumprimento desta lei,

II - orientar as Unidades Executoras, em especial à Direção de Cada Escola da Rede Municipal de Ensino, no que concerne as normas gerais que regem a execução e o controle da despesa pública:

III - assessorar as Escolas da Rede Municipal de Ensino na elaboração do Plano de Aplicação dos Recursos, bem como execução, quanto a observância das normas legais, subsidiando os executores quando necessário ou por solicitação;

IV - analisar e deliberar quanto a Prestação de Contas da aplicação dos recursos.

Art. 7º O não atendimento as normas de aplicação dos recursos e/ou a não observância dos prazos previstos para a prestação de contas cancelará os repasses subsequentes, bem como determinará o imediato recolhimento aos cofres públicos do valor integral das despesas irregulares, se for o caso.

Parágrafo único. Efetuando o recolhimento aos cofres públicos do valor integral das despesas irregulares, a Unidade Escolar estará apta a receber: novos repasses de recursos.

Art. 8º Os recursos serão repassados trimestralmente, pelo Município as Unidades Escolares até o décimo dia do trimestre subsequente, estando condicionada a aprovação da prestação de contas.

Art. 9º Esta lei entrará em vigor na data da sua publicação, revogando as disposições contrárias.

GABINETE DA PREFEITA MUNICIPAL DE ALVORADA, aos vinte dias do mês de junho do ano de dois mil e um.

ANEXO B – LEI Nº 3.321, DE 22 DE JULHO DE 2019 DE ALVORADA/RS

INSTITUI O PROGRAMA “ADOTE UMA ESCOLA” NO MUNICÍPIO DE ALVORADA E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

JULIANO ROMAN MARINHO, Presidente da Câmara Municipal de Alvorada, no uso de suas atribuições legais, faz saber em cumprimento do artigo 43, §§ 2º e 6º da Lei Orgânica Municipal que a Câmara Municipal aprovou e é promulgada a seguinte Lei:

Art. 1º Fica instituído o Programa “ADOTE UMA ESCOLA”, no município de Alvorada, com o objetivo de incentivar pessoas físicas e/ou jurídicas a contribuírem na conservação, pequenas reformas e manutenção das escolas municipais e proporcionar melhorias na qualidade do ensino na rede pública municipal.

§ 1º O programa Adote uma Escola não terá interferência, de qualquer forma, na gestão didático-pedagógico e/ou administrativa das unidades escolares.

§ 2º Estão excluídas da presente Lei pessoas jurídicas relacionadas a bebidas alcoólicas, fumo e armamentos.

§ 3º Estarão aptas a participar do programa, pessoas jurídicas que estejam adimplentes com os tributos municipais.

Art. 2º A participação no programa Adote uma Escola dar-se-á sob a forma de:

I - Doação de equipamentos, livros, materiais e mobiliários;

II - Promoção de palestras e cursos extracurriculares sobre cidadania, saúde, meio ambiente e outros temas atuais, educativos e de interesse da escola e dos alunos.

III - Prestação de serviços, tais como: pintura, pequenas reformas, reparos, melhorias, dentre outros semelhantes.

IV - Poderão ser doados outros materiais ou insumo para o uso em atividades escolares, campanhas de conscientização, celebração de festividades que envolvam a comunidade escolar e outros programas instituídos pelo poder público.

V - Outras ações que visem beneficiar o ensino ou a estrutura das escolas municipais.

Parágrafo único. As realizações de obras de reforma e ampliação de prédios escolares, devem estar de acordo com as necessidades elencadas e sugeridas pela direção da escola, com o aval do Poder Executivo.

Art. 3º Os investimentos, de qualquer natureza, realizados pelos cooperantes junto às escolas não substituirá as responsabilidades da Secretaria Municipal de Educação, devendo as doações se constituir em bônus.

Art. 4º Para participar do programa de que trata esta Lei, a pessoa física ou jurídica firmará termo de cooperação com a direção da escola a ser adotada, com anuência da Secretaria Municipal de Educação.

§ 1º O termo de cooperação deverá ter um modelo padrão para todas as parcerias.

§ 2º O termo deve conter a forma de doação escolhida pelas partes, o local e o prazo de vigência do espaço publicitário.

Art. 5º O adotante poderá explorar espaço publicitário na instituição adotada pelo período constante no termo de acordo.

Parágrafo único. A utilização das dependências da escola para fins publicitários deverá ser previamente acordado no termo de cooperação, que será definido pela Secretaria de Educação, levando-se em consideração a conveniência dessas intervenções e o espaço físico disponível em cada escola.

Art. 6º A pessoa Física e/ou Jurídica cooperante poderá divulgar, para fins promocionais e publicitários, as ações praticadas em benefício da escola adotada.

Parágrafo único. A forma e os meios a serem utilizados para a divulgação serão estabelecidos no termo de cooperação firmado entre a escola, a mantenedora e o cooperante.

Art. 7º Fica o Poder Pública Municipal autorizado a conceder outros benefícios, como redução ou isenção de taxas ou impostos das entidades ou pessoas jurídicas integradas ao Programa.

Art. 8º Campanhas e ações de incentivo deverão ser realizadas a fim de estimular a iniciativa privada a aderir ao Programa.

Art. 9º Os atos administrativos e procedimentos necessários para o cumprimento dessa Lei serão regulamentados pelo poder executivo.

Art. 10. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

JULIANO ROMAN MARINHO

Presidente da Câmara