



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO TOCANTINS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO**

EUSAMAR ARAÚJO DE SOUSA

**POLÍTICA E GESTÃO DO PROGRAMA DINHEIRO DIRETO NA ESCOLA (PDDE)
NO MUNICÍPIO DE RIO SONO - TO (2017-2021): DESAFIOS E CONTRIBUIÇÕES
DO CECAMPE-NORTE**

Palmas – TO

2024

Eusamar Araújo de Sousa

Política e gestão do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) no município de Rio Sono - TO (2017-2021): desafios e contribuições do Cecampe-Norte

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGE) da Universidade Federal do Tocantins (UFT) como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Educação.

Linha de Pesquisa: Estado, Sociedade e Práticas Educativas.

Orientadora: Prof^a. Dr.^a Rosilene Lagares

Palmas – TO

2024

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Sistema de Bibliotecas da Universidade Federal do Tocantins

- S725p SOUSA, Eusamar Araújo de.
POLÍTICA E GESTÃO DO PROGRAMA DINHEIRO DIRETO NA ESCOLA (PDDE) NO MUNICÍPIO DE RIO SÔNIO - TO (2017-2021): DESAFIOS E CONTRIBUIÇÕES DO CECAMPE-NORTE. / Eusamar Araújo de SOUSA. – Palmas, TO, 2024.
93 f.
- Dissertação (Mestrado Acadêmico) - Universidade Federal do Tocantins – Câmpus Universitário de Palmas - Curso de Pós-Graduação (Mestrado) em Educação, 2024.
Orientador: Rosilene Lagares
1. Direito. 2. Educação Básica. 3. Financiamento. 4. Política e Gestão da Educação. I. Título

CDD 370

TODOS OS DIREITOS RESERVADOS – A reprodução total ou parcial, de qualquer forma ou por qualquer meio deste documento é autorizado desde que citada a fonte. A violação dos direitos do autor (Lei nº 9.610/98) é crime estabelecido pelo artigo 184 do Código Penal.

Elaborado pelo sistema de geração automática de ficha catalográfica da UFT com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

EUSAMAR ARAÚJO DE SOUSA

POLÍTICA E GESTÃO DO PROGRAMA DINHEIRO DIRETO NA ESCOLA (PDDE)
NO MUNICÍPIO DE RIO SONO - TO (2017-2021): DESAFIOS E CONTRIBUIÇÕES
DO CECAMPE-NORTE

Dissertação apresentada à Universidade Federal do Tocantins (UFT), Campus Universitário de Palmas, Programa de Pós Graduação em Educação (PPGE), foi avaliada para a obtenção do título de Mestre em Educação e aprovada em sua forma final pela Orientadora e pela Banca Examinadora.

Data de Aprovação: 29/04/2024.

Banca Examinadora:

Documento assinado digitalmente
 ROSILENE LAGARES
Data: 02/12/2024 14:35:55-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Prof. Dra. Rosilene Lagares – Orientadora (UFT/PPGE)

Documento assinado digitalmente
 AFONSO WELLITON DE SOUSA NASCIMENTO
Data: 20/11/2024 08:35:24-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Afonso Welliton de Sousa Nascimento (UFPA)

Documento assinado digitalmente
 MARCIEL BARCELOS LANO
Data: 29/11/2024 18:33:35-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Marciel Barcelos Lano (UFT/PPGE)

Aos meus pais, Cipriano Noletto (*In
memoriam*) e Inês Araújo; às minhas filhas,
Mirelly, Daielly e Jucielly e aos meus netos
Davi, Maysa, Rhavier, Lua, Bella e Ryan.

AGRADECIMENTOS

Minha profunda gratidão a Deus por me permitir trilhar esta jornada e estar sempre comigo, além de ser o meu refúgio e fortaleza nas horas angustiantes.

Gratidão ao meu pai (*in memoriam*) e à minha mãe por todo amor, proteção e cuidado que dedicaram a mim, procurando sempre fazer o melhor para me ver crescer e conquistar meus sonhos.

Agradeço as minhas filhas por torcerem por mim, por serem minhas companheiras nos desafios cotidianos e pelo apoio nas minhas empreitadas. Sem esse apoio e compreensão o caminho trilhado neste processo teria sido mais árduo.

Externo minha gratidão à querida Professora Dra. Rosilene Lagares que me acolheu como orientanda e me conduziu de forma excelente, com amabilidade. Ser sua orientanda foi uma experiência rica e prazerosa que aumentou minha admiração e respeito pela profissional e ser humano que és, sobretudo pelo que representa na vida de tantas outras pessoas, inspirando-as a trilhar a jornada do conhecimento e ser voz em defesa de uma educação transformadora de vidas.

Agradeço aos professores Dr. Roberto Francisco de Carvalho, Dra. Jocyléia Santana e Dra. Kátia Cristina por reencontrá-los nesta etapa da caminhada acadêmica e por contribuírem na minha jornada. Agradeço, também, ao Prof. Dr. Marciel Barcelos pelo incentivo e contribuição a esta produção acadêmica. Em seu nome externo minha gratidão a todos/as os/as docentes e demais profissionais da Universidade Federal do Tocantins (UFT) por se manterem firmes e corajosos no ensino, na pesquisa e na extensão apesar dos recentes ataques às universidades brasileiras.

Gratidão aos integrantes da Banca Examinadora, Prof. Dr. Afonso Nascimento e Prof. Dr. Marciel Barcelos por aceitarem o desafio de contribuir com este trabalho.

Meus agradecimentos ao Grupo de Estudo, Pesquisa e Extensão em Educação Municipal da UFT (GepeEm), liderado pela Professora Dra. Rosilene Lagares, pela oportunidade de crescer acadêmica, profissional e pessoalmente por meio do compartilhamento de experiências e conhecimentos com pessoas comprometidas com a causa da educação. Especialmente, agradeço à Ana Cléia Silva, Celestina Souza, Diogo Teixeira, Francinete Fonseca, Geraldo Grossi, Greice

Quele Mesquita, Ítalo Bruno Gonçalves, José Aires Filho, Leonardo Victor Santos, Maykon Dhonnes Cardoso, Maria Raimunda Cerqueira, Meire Lúcia Andrade, Meyrivane Arraes, Robson Vila Nova, Ronaldo Muniz e Paulo Vinícius Luduvicé, membros desse grupo seletivo e companheiros de luta.

Na pessoa da Professora Maria de Lourdes Leôncio Macêdo, uma grande incentivadora do aprimoramento profissional, agradeço aos colegas e gestores da Secretaria de Educação do Estado do Tocantins (Seduc/TO) que me apoiaram e torceram por mim nesta caminhada.

Agradeço à equipe envolvida no trabalho do Centro Colaborador de Apoio ao Monitoramento de Programas Educacionais da Região Norte (Cecampe Norte), especialmente aos Professores Dr. Afonso Nascimento (UFPA), Dr. Yvens Cordeiro (UFPA) e Dra. Rejane de Almeida (UFNT) pela oportunidade de participar da dinâmica de formação, na condição de cursista e formadora, o que me proporcionou clareza e convicção acerca do objeto deste estudo.

Agradeço, também, à equipe da Secretaria Municipal de Educação e Cultura de Rio Sono do Tocantins na pessoa do Dirigente Municipal José Araújo por ter me acolhido como formadora do Cecampe Norte e contribuído com informações e documentos para a realização desta pesquisa.

Por fim, considerando que muitas pessoas – familiares e amigos/as – não citadas aqui foram importantes neste processo estendo a minha gratidão a todas elas.

“O trabalho educativo é o ato de produzir, direta e intencionalmente, em cada indivíduo singular, a humanidade que é produzida histórica e coletivamente pelo conjunto dos homens.” (Saviani, 2011, p. 13)

RESUMO

Esta Dissertação vincula-se ao Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGE) da Universidade Federal do Tocantins (UFT) e versa sobre a temática política e gestão do financiamento da educação básica. O estudo teve por objetivo analisar a política e a gestão do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) no Município de Rio Sono - TO, no período de 2017 a 2021, e as contribuições do Centro Colaborador de Apoio ao Monitoramento e à Gestão de Programas Educacionais da Região Norte (Cecampe-Norte) para o desenvolvimento do Programa no Município. A abordagem acerca dos aspectos normativos e históricos relacionados à temática, bem como o diagnóstico situacional do município, no âmbito do Programa, foram embasados em dados e informações coletadas por pesquisa bibliográfica e empírico-documental, buscando uma aproximação com o materialismo histórico-dialético a partir das categorias historicidade, contradição e Estado. O corpus teórico, além da vinculação com o objeto da pesquisa, em suas categorias direito à educação, financiamento, política e gestão da educação básica, assenta-se em textos de autores do campo crítico, incluindo produções acadêmicas realizadas por pesquisadores da região norte do território nacional, tendo em vista que o *lôcus* da pesquisa integra esta região. Os resultados apontam que a materialização da política do PDDE, no período analisado, foi severamente comprometida, tanto pelas condições de implementação como pelas condições políticas, acarretando o bloqueio de recursos para as unidades escolares, por anos consecutivos, do município pesquisado. De 2017 a 2019 nenhuma escola municipal recebeu recursos do Programa; em 2020 e 2021 somente 57% das escolas foram atendidas com os recursos, situação que se manteve até 2022, ano em que foi realizada a formação do Cecampe. Os dados apontam, ainda, que 100% das escolas municipais receberam recursos do Programa, em 2023. A análise permite concluir que os principais fatores que colaboraram para o bloqueio de recursos do Programa foram: ausência de assistência técnica efetiva ao município com vistas à formação dos agentes envolvidos no processo de operacionalização – da adesão à prestação de contas – do Programa e descompromisso do poder público municipal por não solucionar os problemas que ocasionaram os bloqueios, permitindo que as escolas da rede ficassem sem receber os recursos por anos consecutivos. Com isso, infere-se que o principal desafio enfrentado pelos gestores escolares, no período de 2017 a 2021, é a falta de assistência técnica e de apoio administrativo para a devida implementação do Programa, o que se constitui, portanto, um desafio da estrutura política e econômica. Isso demanda um trabalho permanente de formação, monitoramento e avaliação no município para mudar estruturalmente a gestão/política educacional.

Palavras-chave: Direito. Educação Básica. Financiamento. Política e Gestão da Educação.

ABSTRACT

This Dissertation is linked to the Postgraduate Program in Education (PPGE) at the Federal University of Tocantins (UFT) and deals with the political theme and management of basic education financing. The study aimed to analyze the policy and management of the Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) in the Municipality of Rio Sono - TO, from 2017 to 2021, and the contributions of the Collaborative Center for Support to Monitoring and Program Management Educational Institutions in the Northern Region (Cecampe-Norte) for the development of the Program in the Municipality. The approach to the normative and historical aspects related to the theme, as well as the situational diagnosis of the municipality, within the scope of the Program, were based on data and information collected through bibliographical and empirical-documentary research, seeking an approximation with the historical-dialectic materialism to based on the categories historicity, contradiction and State. The theoretical corpus, in addition to the link with the research object, in its categories right to education, financing, policy and management of basic education, is based on texts by authors in the critical field, including academic productions carried out by researchers from the northern region of national territory, considering that the research locus is part of this region. The results indicate that the materialization of the PDDE policy, in the period analyzed, was severely compromised, both by implementation conditions and political conditions, resulting in the blocking of resources for school units, for consecutive years, in the municipality researched. From 2017 to 2019, no municipal school received resources from the Program; In 2020 and 2021, only 57% of schools were served with resources, a situation that continued until 2022, the year in which Cecampe was formed. The data also shows that 100% of municipal schools received resources from the Program in 2023. The analysis allows us to conclude that the main factors that contributed to blocking resources from the Program were: lack of effective technical assistance to the municipality with a view to training of the agents involved in the operationalization process – from adherence to accountability – of the Program and lack of commitment on the part of the municipal public authorities for not solving the problems that caused the blockages, allowing schools in the network to remain without receiving resources for consecutive years. Therefore, it is inferred that the main challenge faced by school managers, in the period from 2017 to 2021, is the lack of technical assistance and administrative support for the proper implementation of the Program, which therefore constitutes a challenge for the structure political and economic. This demands permanent training, monitoring and evaluation work in the municipality to structurally change educational management/policy.

Keywords: Law. Basic Education. Financing. Education Policy and Management.

LISTA DE FIGURAS

- Figura 1** - Localização do Município de Rio Sono - TO, no estado do Tocantins.....65
- Figura 2** - Escola Municipal Tomás de Aquino com pendência de atualização cadastral no PDDE.....74
- Figura 3** - Escola Municipal Pré-Escolar Os Amiguinhos com pendência de atualização cadastral no PDDE.....75
- Figura 4** - Quantidade de unidades executoras do Tocantins que receberam a Parcela Desempenho em 2021.....79

LISTA DE GRÁFICOS

- Gráfico 1** - Saldos do PDDE - 2016 a 2022 (Brasil).....59
- Gráfico 2** - Saldos do PDDE - 2016 a 2022 (Região Norte).....59
- Gráfico 3** - Saldos do PDDE - 2016 a 2022 (Tocantins).....60
- Gráfico 4** - Recursos disponibilizados pelo PDDE e efetivamente transferidos para as escolas municipais de Rio Sono.....71
- Gráfico 5** - Evolução da quantidade de escolas municipais de Rio Sono - TO atendidas com recursos do PDDE.....72

LISTA DE QUADROS

- Quadro 1** - Contas para o repasse de recursos do PDDE (Básico, Estrutura e qualidade)56
- Quadro 2** - Centros Colaboradores de Apoio ao Monitoramento e à Gestão de Programas Educacionais (Cecampes)63

Quadro 3 - Quantidade de estudantes da rede pública de Rio Sono/Tocantins (2017 e 2021)	67
Quadro 4 - Recursos transferidos do PDDE e ações integradas para as escolas municipais de Rio Sono (2017 a 2021)	68
Quadro 5 - Recursos do PDDE e ações integradas programados e não transferidos para as escolas municipais de Rio Sono (2017 a 2021)	69

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABE	Associação Brasileira de Educação
ANPAE	Associação Nacional de Política e Administração da Educação
CECAMPE-NORTE	Centro Colaborador de Apoio ao Monitoramento das Políticas Educacionais da Região Norte
CF	Constituição Federal
DOU	Diário Oficial da União
DUDH	Declaração Universal dos Direitos Humanos
EC	Emenda Constitucional
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
EEX	Entidade Executora
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FNE	Fórum Nacional de Educação
FNPE	Fórum Nacional Popular de Educação
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais de Educação
FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério
GepeEm	Grupo de Estudo, Pesquisa e Extensão em Educação Municipal
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDEGES	Índice de Desempenho da Gestão Descentralizada

IFES	Instituição Federal de Ensino Superior
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação
MEC	Ministério da Educação
ONU	Organização das Nações Unidas
PDDE	Programa Dinheiro Direto na Escola
PIB	Produto Interno Bruto
PIDESC	Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais
PMDE	Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental
PNE	Plano Nacional de Educação
PPGE	Programa de Pós-Graduação em Educação
SAEB	Sistema de Avaliação da Educação Básica
SEMEC	Secretaria Municipal de Educação e Cultura
SIGPC	Sistema de Gestão de Prestação de Contas
SNE	Sistema Nacional de Educação
UAB	Universidade Aberta do Brasil
UEX	Unidade Executora
UFT	Universidade Federal do Tocantins

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	14
2 EDUCAÇÃO, DIREITO FUNDAMENTAL DE NATUREZA SOCIAL.....	21
2.1 Direitos fundamentais da pessoa humana, uma pauta internacional.....	21
2.2 Direito à Educação no ordenamento jurídico interno.....	24
3 FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA.....	28
3.1 Notas históricas sobre a vinculação de recursos para a educação no Brasil.....	28
3.2 Bases normativas do financiamento da educação nacional: da Constituição Federal de 1988 ao Novo Fundeb/2020	31
3.2.1 Constituição Federal (1988)	31
3.2.2 Lei de Diretrizes e Bases da Educação/LDB (1996)	32
3.2.3 Plano Nacional de Educação.....	34
3.2.4 Fundef, Fundeb e Fundeb Permanente (Novo Fundeb)	38
3.2.5 Salário-educação.....	41
4 POLÍTICA E GESTÃO DA EDUCAÇÃO BÁSICA.....	44
4.1 Política(s) e Gestão da Educação.....	44
4.2 Gestão escolar e desafios na materialização das políticas educacionais ...	46
4.3 Desafios e perspectivas do PDDE.....	52
4.3.1 Constituição dos Centros Colaboradores de Apoio ao Monitoramento e à Gestão de Programas Educacionais (CECAMPES)	62
5 O PDDE NO MUNICÍPIO DE RIO SONO – TO.....	65
5.1 Caracterização do Município, escolas e estudantes atendidos.....	63
5.2 Transferências e bloqueios de recursos do PDDE para as escolas municipais de Rio Sono – TO.....	65
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	81
REFERÊNCIAS.....	85

1 INTRODUÇÃO

O presente estudo tem como temática política e gestão do financiamento da educação básica, cuja escolha tem por base a relação com a minha atuação profissional, bem como as experiências vividas como estudante da educação básica.

Quanto à vivência de estudante, foram vários percalços enfrentados para o acesso e a permanência na escola desde o ensino fundamental (década de 1980), situação que continua sendo enfrentada por muitos estudantes, tendo em vista que o direito à educação, apesar de estar materializado no plano legal, na prática, ainda não se constitui um direito efetivamente garantido para todas as pessoas.

Nesse sentido, conforme destacado por Conceição, Malvezzi e Nascimento (2021, p. 5), “a oferta de educação de qualidade como direito de cidadania contempla o acesso à educação, a permanência na escola e o resultado de aprendizado”. Portanto, é evidente que há muito a ser feito para que tenhamos, efetivamente, uma educação de qualidade, pois os resultados apresentados pelo Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb)¹ demonstram o quanto é necessário avançar para o alcance de resultados satisfatórios de aprendizado, sem falar dos problemas de acesso e permanência enfrentados no país.

No que se refere à minha trajetória profissional, na década de 1990 ingressei na educação por meio de concurso público². Com apenas o ensino médio (Magistério), passei a atuar como professora – na educação infantil e no ensino fundamental – e como coordenadora pedagógica na rede estadual de ensino. Ainda na década de 1990, após a conclusão do ensino superior, em Pedagogia, fui Secretária Municipal³ de Educação e Cultura e Diretora⁴ da única escola estadual que havia e ainda há no pequeno município de Rio dos Bois - TO, localizado na região central do Estado.

Em 2000, concursada⁵ como professora da educação básica, de nível superior, passei a atuar na sede da Secretaria de Educação do Estado (Seduc), em

¹ De acordo com os dados do SAEB (2021), o indicador de aprendizado dos estudantes do Brasil nos anos iniciais atingiu a nota 5,64 e dos anos finais 5,12. Esse indicador varia de 0 a 10 e quanto maior a nota melhor é o nível de aprendizagem dos estudantes, em Português e Matemática (<https://gedu.org.br/brasil/ideb>)

² Decreto nº 5.914, de 29/06/1992, publicado no DOE nº 148, de 02/07/1992.

³ Decreto Municipal nº 003, de 01/01/1997.

⁴ Ato de Designação nº 37, de 14/10/1998, publicado no DOE nº 733, de 20/10/1998.

⁵ Ato nº 255-NM, de 28/04/2000, publicado no DOE nº 916, de 28/04/2000.

Palmas - TO, onde continuo desenvolvendo meu trabalho atuando no acompanhamento da execução de recursos financeiros disponibilizados para unidades escolares estaduais e prefeituras, na gestão de programas e projetos, na coordenação de equipes de trabalho, entre outras.

Em 2021 ingressei no Centro Colaborador de Apoio ao Monitoramento e à Gestão de Programas Educacionais da Região Norte (Cecampe-Norte), coordenado pela Universidade Federal do Pará - UFPA (Campus Abaitetuba), para compor a equipe de formadores do estado do Tocantins (UFPA, 2021).

Minha jornada profissional também foi marcada por uma série de desafios, sendo a gestão escolar a maior referência desafiadora, pois tive que lidar com questões a respeito das quais a formação acadêmica não havia me preparado, principalmente no tocante à dimensão financeira da gestão – planejamento, execução e prestação de contas de recursos. Sobre essa questão a década de 1990 se destaca na implementação de políticas que visam à transferência direta de recursos para as escolas, a exemplo do PDDE, implantado em 1995 e referência em todo território nacional.

O enfoque na gestão financeira escolar vem ganhando destaque após a descentralização dos recursos destinados à educação, garantidos através do PDDE, que tem como finalidade prestar assistência, por meio de financiamento direto, de modo adicional, às escolas públicas de educação básica e às escolas privadas de educação especial, seja no âmbito municipal, estadual, ou do Distrito Federal (Conceição, Malvezzi, Nascimento, 2021, p. 9).

Os percalços vividos têm me impulsionado a desenvolver um trabalho contínuo que considere os aspectos teóricos e práticos em um movimento de ação-reflexão-ação. Ao mesmo tempo, considerando que há muito para avançar na educação, como assinala Vieira (2007, p. 54), “na perspectiva de que se aprende também para ensinar” almejo contribuir com esse campo que, além de complexo, é fundante para o pleno desenvolvimento dos indivíduos e da nação.

Dessa forma, a partir das experiências vividas na carreira e da caminhada acadêmica pude conceber a escola, *lócus* privilegiado de atuação do profissional da educação, como um espaço que suscita uma diversidade de inquietações que merecem ser refletidas em busca de novos conhecimentos capazes de impactar tanto o que se propõe para a escola, quanto o que vem sendo praticado no seu cotidiano. Diante disso, destaca-se que conhecer pela teoria é bem diferente de

conhecer pela experiência. “Assim, é preciso ir da prática à teoria e desta àquela tendo como norte a função social da educação e da escola” como argumenta Vieira (2007, p. 67).

Objeto, problematização e objetivos

O trabalho de investigação tem como objeto o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) no município de Rio Sono - TO, no período de 2017 a 2021, e as contribuições do Centro Colaborador de Apoio ao Monitoramento e à Gestão de Programas Educacionais da Região Norte (Cecampe-Norte).

Rio Sono está localizado no Nordeste do Tocantins e ocupa a 8ª posição em extensão territorial entre os 139 municípios do estado. Com base no último Censo (2022) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas (IBGE), a população do município é composta de 4.841 pessoas e sua densidade demográfica é de 0,76 habitantes por quilômetro quadrado. No tocante à educação pública, área de interesse deste estudo, o município de Rio Sono conta com 09 escolas ativas, sendo 07 municipais e 02 estaduais.

Nos dias 09 e 10 de agosto de 2022, como formadora do Cecampe Norte, realizei formação presencial (16h) na sede do referido município (Centro de Eventos), com a participação de 20 agentes envolvidos na política do PDDE, incluindo as redes municipal e estadual de ensino. Os principais assuntos abordados foram: finalidade e destinação dos recursos do PDDE Básico e Ações Integradas; entidades representativas das escolas; constituição de unidades executoras; sistemas (Sigpc, PDDE web, PDDE Info, PDDE Interativo); categorias econômicas; modalidades de pagamento e prestação de contas.

A metodologia adotada na formação envolveu explanação oral, utilizando-se de recursos audiovisuais; oficinas (adesão, execução e prestação de contas); compartilhamento de experiências entre os cursistas e navegação no Portal do FNDE/PDDE para demonstrar as possibilidades de consultas disponibilizadas, como também foram realizadas orientações para atender demandas específicas. Durante a formação foi constatado que o Município de Rio Sono enfrentava sérios problemas relacionados à execução do PDDE, como o bloqueio de recursos do Programa.

Considerando a temática da pesquisa e, diante da problemática identificada, foi delimitado o objeto de estudo tendo como recorte temporal os últimos 5 anos

anteriores à formação do Cecampe, período considerado razoável para as análises e apreensão da realidade municipal.

O estudo buscou responder as seguintes perguntas: como se desenvolveu a política e a gestão do PDDE no Município de Rio Sono – TO no período de 2017 a 2021? Quais as contribuições da Formação do Cecampe para a melhoria do PDDE no município de Rio Sono – TO?

A pesquisa teve por objetivo geral analisar a política e a gestão do PDDE no Município de Rio Sono – TO, no período de 2017 a 2021, e as contribuições da formação do Cecampe-Norte para o desenvolvimento do Programa no município. Para alcançá-lo foram definidos os seguintes objetivos específicos:

1. Apreender como o direito à educação vem sendo constituído historicamente e quais são as bases legais e documentais que o sustentam.
2. Compreender os pressupostos teóricos do financiamento da educação brasileira e suas bases normativas.
3. Apreender desafios e possibilidades da política e da gestão da educação básica com base na materialização do PDDE.
4. Identificar os principais desafios vivenciados pelos gestores escolares na execução e prestação de contas do PDDE no Município de Rio Sono - TO período de 2017 a 2021.
5. Apreender as contribuições da formação do Cecampe-Norte para o desenvolvimento do PDDE no Município de Rio Sono - TO.

Acerca da perspectiva teórica buscou-se uma aproximação com o materialismo histórico-dialético por se tratar de uma abordagem teórica, metodológica e analítica capaz de contribuir para a compreensão da política, da gestão do financiamento da educação, tendo como foco o PDDE. O mencionado Programa, instituído em um contexto de ampliação do neoliberalismo no Brasil, “emerge para atender especificamente às necessidades do capital especulativo” (Muniz; Carvalho; Sousa, 2023, p. 16), e, conseqüentemente, consagra o Estado mínimo para as políticas sociais. Nessa perspectiva, as categorias historicidade, contradição e Estado, estudadas pelo referido método, são consideradas fundamentais para nortear as discussões aqui apresentadas.

Neste estudo, tendo como referência as reflexões de Carvalho (2016), o Estado é entendido como “instância universalizadora” em que o interesse público se sobrepõe ao interesse privado na medida em que o vínculo entre estrutura e

superestrutura é organicamente articulado, possibilitando a efetiva participação política e o fortalecimento da esfera pública. É, portanto, compreendido em seu sentido ampliado (atuação da sociedade civil e sociedade política) e vislumbra a superação da lógica dominante impregnada historicamente na sociedade brasileira. Nessa direção compreende-se, ainda, que

[...] o Estado também se constitui num terreno onde o conflito de classe faz-se presente. Assim, é um espaço de luta por hegemonia onde a classe subalterna também atua para manter sua autonomia e, por vezes, constrói alternativas à hegemonia dominante” (Carvalho; Mancebo, p. 567).

Buscando captar as múltiplas determinações envolvidas no objeto pesquisado prevalece o entendimento de que o processo histórico tem um papel fundamental para a compreensão da realidade, posto que vivemos em uma sociedade dividida por classes sociais com interesses divergentes na qual as políticas públicas são imprescindíveis para a proteção dos direitos de cidadania, sem perder de vista as implicações da atuação do Estado nesse processo.

Acerca da realidade Ianni (2011, p. 397) assevera que ela “é complexa, é heterogênea, é contraditória; apresenta diversas facetas, diversas peculiaridades. Se revela sobre diferentes partes”. Tendo em vista essa complexidade, e, considerando que a temática pesquisada envolve questões relacionadas ao direito à educação, financiamento, política e gestão da educação básica, foram realizados estudos para o aprofundamento teórico acerca de tais questões as quais foram adotadas como categorias de análise visando apreender a essência do objeto, como destaca Netto (2011, p. 22).

O objetivo do pesquisador, indo além da aparência fenomênica, imediata e empírica - por onde necessariamente se inicia o conhecimento, sendo essa aparência um nível da realidade e, portanto, algo importante e não descartável -, é apreender a essência (ou seja: a estrutura e a dinâmica) do objeto. Numa palavra: o método de pesquisa que propicia o conhecimento teórico, partindo da aparência, visa alcançar a essência do objeto.

Percurso metodológico

O caminho metodológico do presente estudo assenta-se na revisão bibliográfica e na pesquisa empírico-documental tendo em vista que “documentos oferecem pistas, sinais, vestígios” (Evangelista, 2012 p. 6) e cabe ao pesquisador

selecionar, analisar e compreender o *corpus* documental valendo-se de uma adequada mediação teórica. Nesse sentido,

Se os documentos não são inocentes, se a teoria é aberta e necessariamente deve dialogar com a empiria, não é possível ao sujeito esquivar-se dessa relação. Uma vez iniciada a investigação, estará inexoravelmente ligado às condições históricas que o produziram, às fontes e à teoria (Evangelista, 2012, p. 14).

A mesma autora assevera que “para se pensar com maior precisão no *corpus* documental é preciso definir local e período da pesquisa o que se consegue com os aportes teóricos preliminares e com algum domínio da “história” do tema” (p. 8).

Considerando que a “revisão bibliográfica é o levantamento e a análise das produções sobre um tema específico, como uma etapa de um projeto de pesquisa” (Mainarde, 2018, p. 3), inicialmente, foi realizado um levantamento bibliográfico com vistas a uma adequada fundamentação teórica acerca do objeto pesquisado. Para a seleção do *corpus* teórico (artigos, dissertações, teses), além da vinculação com o objeto da pesquisa, foram selecionados textos de autores do campo crítico, incluindo produções acadêmicas realizadas por pesquisadores da região Norte do território nacional tendo em vista que o *lócus* da pesquisa integra essa região.

Dessa forma, a base teórica utilizada para o desenvolvimento do trabalho, envolveu as discussões de Duarte (2004, 2007), Pinto e Adrião (2006), Dourado (2007), Vieira (2007), Carvalho (2008, 2016), Cury (2007, 2018), Amaral (2017), Pinto (2018), Reis (2019), Rolim (2021), Ludovice e Lagares (2022), Gonçalves (2022), entre outros textos e teóricos, além de bases legais e documentos pertinentes.

Em seguida, ciente da complexa tarefa de quem se coloca na posição de pesquisador, foi realizado o levantamento de dados e documentos e, posteriormente, a análise dos materiais selecionados. Nessa perspectiva, Evangelista (2012, p. 5) destaca:

Se o documento existe fora do pesquisador, para que possa extrair dele dados da realidade é preciso que assuma uma posição ativa na produção de conhecimento: localiza, seleciona, lê, relê, sistematiza, analisa as evidências que apresenta.

Durante esse processo foram levantadas informações através do PDDE Info acerca da regularidade – atualização cadastral e repasse de recursos – das escolas

municipais tendo como referência o ano de 2023 e visando identificar se houve mudança no cenário do município.

Para a exposição dos resultados, além desta introdução apresentando os principais elementos da pesquisa, das considerações finais e das referências, o texto está organizado em mais quatro seções – da segunda a quinta seção – que buscam responder aos seus objetivos específicos. A segunda seção aborda sobre a educação como direito fundamental de natureza social, bem como a sua disposição no ordenamento jurídico interno. A terceira seção apresenta as compreensões sobre o financiamento da educação básica à luz das Constituições Federais e de leis específicas, entre elas a Lei nº 9.394/96 que dispõe sobre as Diretrizes e Bases da Educação (LDB) e a Lei nº 13.005/2014, que aprova o Plano Nacional da Educação (PNE 2014-2024). A quarta seção discorre sobre a política e a gestão da educação básica, com foco no PDDE, e aborda sobre sua finalidade, objetivos, desafios e possibilidades. Por fim, a quinta seção apresenta a análise de dados e documentos relacionados ao PDDE no município de Rio Sono -TO.

2 EDUCAÇÃO, DIREITO FUNDAMENTAL DE NATUREZA SOCIAL

Esta seção versa sobre os direitos fundamentais da pessoa humana em uma perspectiva internacional e compreende que os direitos humanos, entre eles o direito à educação, estão profundamente relacionados à dignidade da pessoa humana. Discute, também, sobre o direito à educação no ordenamento jurídico interno à luz da Constituição Federal de 1988.

O objetivo aqui é, portanto, apreender como o direito à educação vem sendo constituído historicamente e quais são as bases legais e documentais que o sustentam.

2.1 Direitos fundamentais da pessoa humana: uma pauta internacional

Acerca do direito à educação é interessante compreendê-lo no contexto dos direitos humanos, os quais foram sendo conquistados e ampliados na perspectiva de salvaguardar a humanidade das atrocidades do próprio homem. Nesse sentido, ao discutir sobre a Segunda Guerra mundial (ocorrida no século XX – 1939 a 1945), Oliveira, Marques e Santos (2019, p. 116) destacam que a guerra não é um fato dos tempos modernos “pois as hostilidades antropológicas estão presentes no seio das sociedades que compõem a esteira civilizatória do horizonte dos povos”.

Diante disso, com o avanço científico e tecnológico, as possibilidades de degradação da humanidade por meios cada vez mais devastadores são reais; a vida humana está constantemente ameaçada de sofrer as consequências de conflitos extremamente violentos, como ocorreu durante a Segunda Grande Guerra, ceifando a vida de milhares de pessoas em escala global.

Os mesmos autores (2019, p. 116) revelam que “a humanidade não havia experimentado o rigor da estupidez em proporções tão gigantescas da bestialidade humana como quando das duas Grandes Guerras Mundiais”; todavia, foi a Segunda Guerra que despertou a consciência no sentido de promover transformações inerentes às condições de vida do homem “com plena floração na perspectiva axiológica dos direitos fundamentais da pessoa humana”. Nesse contexto surgiu “a Organização das Nações Unidas (ONU), fundada em 24 de outubro de 1945” (MEC, 2009, p. 18).

Com efeito, a Segunda Guerra foi um importante marco histórico relacionado ao “surgimento de uma consciência mundial pautada na dignidade humana” (Oliveira; Marques; Santos, 2019, p. 118). Nessa perspectiva “direitos humanos estão obrigatoriamente ajustados à dignidade do ser pessoa” (Oliveira; Marques; Santos, 2019, p. 117).

Assim, o princípio da dignidade humana foi consagrado por importantes documentos internacionais como: a Carta das Nações Unidas de 1945, a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) de 1948, “revigorada pela segunda Conferência Mundial sobre Direitos Humanos, ocorrida em Viena, em 1993” (MEC, 2009, p. 18) e outros documentos que exercem a centralidade nas questões relacionadas aos direitos humanos.

A DUDH tem papel de destaque para a proteção internacional da dignidade da pessoa humana. Nesse sentido, os documentos firmados posteriormente, de modo geral, permanecem fiéis aos seus princípios (Mccowan, 2011, p. 11).

Observa-se, assim, o esforço internacional com a adoção de diversas medidas no sentido de proteger a dignidade da pessoa humana mediante o resguardo e garantia de seus direitos. Todavia, a tão conclamada paz mundial está longe de ser alcançada e a humanidade continua sofrendo os horrores das guerras e tendo seus direitos violados de forma brutal. Um exemplo dessa tragédia humanitária é a guerra entre Ucrânia e Rússia⁶, iniciada em 2022, que, por sua vez, tem causado atrocidades indescritíveis com consequências que extrapolam suas fronteiras e afetam as condições de vida no mundo inteiro.

No caso do Brasil, além dos impactos das guerras em outros países, destaca-se a violência instalada, sobretudo, nas grandes cidades, que tragicamente é uma ameaça iminente à vida das pessoas.

Não obstante as reflexões acerca do que levou o mundo a reconhecer a importância dos direitos humanos para a garantia de condições de vida digna para todas as pessoas, este trabalho concentra-se na discussão sobre o direito à educação considerando tratar-se de uma de suas categorias. Isso, entretanto, não

⁶ Em 24 de fevereiro de 2022 a Ucrânia foi invadida pela Rússia sendo alvo de ataques com mísseis que atingiram locais em todo território ucraniano. “De acordo com as estimativas do Alto-comissariado das Nações Unidas para os Refugiados, até 1º de maio de 2022 mais de 5,5 milhões de ucranianos fugiram do seu país por causa da guerra e mais de 7 milhões foram obrigados a se deslocar internamente. ([https://pt.wikipedia.org/wiki/Invas%C3%A3o_da_Ucr%C3%A2nia_pela_R%C3%BAssia_\(2022%E2%80%93presente\)](https://pt.wikipedia.org/wiki/Invas%C3%A3o_da_Ucr%C3%A2nia_pela_R%C3%BAssia_(2022%E2%80%93presente))). Acesso em: 07 dez. 2023.

afasta a concepção de interdependência entre a diversidade dos direitos humanos, como enfatizado por Mccowan (2011, p. 18).

Ademais, deve-se destacar que há muitas precondições necessárias para que as pessoas participem plenamente dos processos educacionais, tais como nutrição, saúde e segurança adequadas, o que enfatiza a interdependência dos diferentes conjuntos de direitos humanos.

Tendo em vista que a educação é um direito fundamental reconhecido internacionalmente Cury (2007, p. 486) destaca:

Não são poucos os documentos de caráter internacional, assinados por países da Organização das Nações Unidas, que reconhecem e garantem este acesso a seus cidadãos. Tal é o caso do art. XXVI da Declaração Universal dos Direitos do Homem de 1948. Do mesmo assunto se ocupa a Convenção Relativa à Luta contra a Discriminação no Campo do Ensino de 1960 e o art. 13 do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1966.

Nessa direção o autor destaca ainda:

Hoje, praticamente, não há país no mundo que não garanta, em seus textos legais, o direito de acesso, permanência e sucesso de seus cidadãos à educação escolar básica. Afinal, a educação escolar é uma dimensão fundante da cidadania e tal princípio é indispensável para a participação de todos nos espaços sociais e políticos e para (re)inserção qualificada no mundo profissional do trabalho (Cury, 2007, p. 484).

Há vários documentos jurídicos, internacionais e nacionais, que dispõem acerca do direito à educação, tais como: Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), de 1948; Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), de 1966; Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB, Lei n. 9.394/1996); Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA, Lei n. 8.069/1990); entre outros.

Nesse cenário caótico em que a vida, que é um bem supremo, está ameaçada, o que dizer dos demais direitos para viver com dignidade, como educação, saúde, trabalho, moradia, entre outros? O óbvio é: se a vida está ameaçada, viver com dignidade está muito mais, pois o direito a uma vida digna está condicionado ao direito de viver.

2.2 Direito à Educação no ordenamento jurídico interno

No âmbito Nacional os artigos 205 a 214 da Constituição Federal de 1988 - CF/1988 dispõem sobre diversos aspectos relacionados ao direito à educação, concebida como um direito fundamental de natureza “social”, conforme estabelecido no art. 6º da referida Lei (Brasil, 1988).

Para discutir sobre o direito à educação é essencial analisar como ele vem sendo tratado no ordenamento jurídico, visto que a sua fruição está atrelada às disposições legais. De acordo com Duarte (2007, p. 695).

[...] não foi por acaso que a opção pelo Estado social e democrático de direito veio acompanhada de uma série de avanços no campo dos direitos fundamentais. Pela primeira vez na história constitucional do país, a matéria foi tratada com o devido destaque, passando a contar com um regime jurídico diferenciado

Duarte (2007) destaca que os artigos 5º, 6º e 7º da Constituição de 1988 foram fortemente influenciados pelo “Pacto Internacional de Proteção dos Direitos Civis e Políticos e pelo Pacto Internacional de Proteção dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, ambos de 1966” (p. 695). Cury (2007, p. 486) também comenta que “a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB, Lei 9.394/96) incorpora, no art. 87, § 1º, a Declaração Mundial sobre Educação para Todos de Jomtien”.

Para Duarte (2007, p. 703) “os parâmetros internacionais não constituem um teto, mas um mínimo razoável no tocante à proteção dos direitos humanos. Assim, deve prevalecer, no sistema interno, o que for mais avançado em termos de proteção”

Sendo a educação um direito social “sua proteção tem, pois, uma dimensão que ultrapassa, e muito, a consideração de interesses meramente individuais” (Duarte, 2007, p. 697).

O papel de destaque conferido aos direitos fundamentais como um todo em nosso sistema desautoriza qualquer tentativa de negar ou esvaziar a natureza jurídica dos direitos sociais, como se estes não fossem verdadeiros direitos, mas meros conselhos ou exortações ao legislador. Tal esvaziamento, ademais, obstará, ainda, a concretização dos objetivos de justiça social, explicitamente enunciados no artigo 3º (especialmente incisos I e III) (2007, p. 694).

Considerando a educação como direito social assegurado no ordenamento jurídico, Cury (2007, p. 484) destaca que “a declaração e a efetivação desse direito tornam-se imprescindíveis no caso de países, como o Brasil, com forte tradição elitista e que, tradicionalmente, reservaram apenas às camadas privilegiadas o acesso a este bem social.”

“Construir uma sociedade livre, justa e solidária [...], erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais”, conforme previsto no artigo 3º, I e III, da CF (Brasil, 1988), tem como pressuposto fundamental a garantia dos direitos sociais.

Na perspectiva de assegurar a todas as pessoas o direito à educação, a CF/1988 e outras bases normativas regulam a atuação dos gestores públicos, como, também, amparam o cidadão, em particular ou coletivamente, a requerer a fruição desse direito que é público e, ao mesmo tempo, “social” (art. 6º) e “subjeto” (art. 208, § 1º) (Brasil, 1988).

Duarte (2004, p. 117) expõe que um determinado direito vem explicitado na Constituição como sendo público subjetivo com o propósito de “afastar, definitivamente, interpretações minimalistas de que direitos sociais não podem ser acionáveis em juízo, nem gerar pretensões individuais”. A autora afirma também:

É importante perceber que o reconhecimento da proteção individual não pode ser negado aos direitos sociais em geral, independentemente de sua previsão expressa como direito público subjetivo. Ainda assim, neste campo, a pretensão pública deve ser prioritária, pois a dimensão social do direito somente se realiza por meio da exigibilidade de políticas públicas, o que envolve interesses que transcendem a esfera do indivíduo singularmente considerado (Duarte, 2004, p. 117).

O acesso, a permanência e a qualidade no ensino público são igualmente importantes para que a educação seja garantida como direito de todas as pessoas e cumpra sua finalidade, conforme previsto na CF-1988 e no art. 2º da Lei nº 9.394/96.

A Emenda Constitucional nº 56/2009 impõe ao Estado o dever de garantir a “educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezesete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria” (CF, art. 208, I). Para regulamentar este dispositivo constitucional foi sancionada a Lei nº 12.796, de 4 de abril de 2013, alterando a LDB; assim, a educação escolar obrigatória e gratuita passou a abranger, além do ensino fundamental, a educação infantil e o ensino médio (LDB, art. 4º, I).

Além do dever do Estado de garantir a educação básica pública e gratuita, o ordenamento jurídico dispõe sobre os deveres das famílias como, por exemplo, estabelecem a LDB e o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), respectivamente: “é dever dos pais ou responsáveis efetuar a matrícula das crianças na educação básica a partir dos 4 (quatro) anos de idade” (art. 6º); “os pais ou responsável têm a obrigação de matricular seus filhos ou pupilos na rede regular de ensino” (art. 55). Assim, não basta ser titular de um direito, é preciso ter as condições para a sua efetiva fruição e isso demanda responsabilidades, tanto do poder público, quanto das famílias.

Para tanto, é necessário que as políticas públicas educacionais estejam alinhadas aos princípios contidos no artigo 206 da CF/1988. Nessa direção, Duarte (2007, p. 704) afirma:

Além dos princípios e fundamentos inscritos no Pacto Internacional e, no plano interno, nos artigos 1º e 3º da CF/88 supramencionados, e dos objetivos mencionados no artigo 205, deve-se citar, ainda, como diretrizes para a elaboração de políticas públicas educacionais e para a interpretação dos dispositivos relativos à matéria, os princípios consagrados no artigo 206 da Constituição Federal.

Sem minimizar a importância dos demais princípios mencionados no artigo 206 da Constituição Federal, o direito à educação não se efetiva sem “igualdade de condições para o acesso e permanência na escola” (I); “gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais” (IV); “valorização dos profissionais da educação escolar garantidos, na forma da lei, planos de carreira, com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, aos das redes públicas” (V); gestão democrática do ensino público, na forma da lei (VI) e “garantia de padrão de qualidade” (VII).

No que concerne ao princípio da igualdade de condições para acesso e permanência na escola é relevante o entendimento de que:

Em um país de imensas desigualdades sociais e regionais, torna-se imperativo aos poderes públicos a implementação de políticas públicas voltadas à redução das condições que levam a altos índices de abandono (evasão ou não permanência na escola), reprovação e distorção na relação idade-série (Duarte, 2007, p. 705).

Portanto, conforme defende Cury, a igualdade deve ser considerada como

[...] pressuposto fundamental do direito à educação, sobretudo nas sociedades politicamente democráticas e socialmente desejosas de uma maior igualdade entre as classes sociais e entre os indivíduos que as compõem e as expressam (2007, p. 487).

Isso significa que o acesso e a permanência na escola são direitos de todos, independentemente da classe social, sexo, raça ou qualquer outra característica inerente à pessoa. Da mesma forma a gratuidade do ensino configura-se um princípio fundamental, pois “está intimamente ligado ao problema da democratização do acesso à educação e constitui um direito, não uma concessão ou um favorecimento” (Duarte, 2007, p. 705).

Nessa perspectiva, importa considerar a qualidade do ensino na formulação das políticas educacionais, visto que a educação escolar deve ser ofertada tendo por base padrões de qualidade e com a devida provisão de insumos, mobiliários, equipamentos e materiais pedagógicos necessários ao desenvolvimento do processo de ensino e aprendizagem, conforme estabelece no artigo 4º, IX, da LDB.

Desse modo, a qualidade do ensino, mesmo atendida a universalização da população em idade escolar, será sempre uma meta, seja pelo caráter cumulativo do conhecimento, seja pelas circunstâncias históricas que a condicionam e para as quais ele deve buscar caminhos cada vez mais abertos (Cury, 2007, p. 488).

No que tange à qualidade do ensino não se pode deixar à margem a questão da valorização dos profissionais da educação, pois a estes cabem a responsabilidade de promover o ensino e a aprendizagem de acordo com as necessidades dos estudantes tendo em vista o seu pleno desenvolvimento.

Assim sendo, o direito à educação transcende o direito de frequentar a escola, ter bons resultados acadêmicos e melhores condições de trabalho. Nessa perspectiva, essa categoria de direito

[...] deve ter como escopo o oferecimento de condições para o desenvolvimento pleno de inúmeras capacidades individuais, jamais se limitando às exigências do mercado de trabalho, pois o ser humano é fonte inesgotável de crescimento e expansão no plano intelectual, físico, espiritual, moral, criativo e social (Duarte, 2004, p. 115).

Partindo desse pressuposto reitera-se que a educação se constitui em um direito fundamental para a dignidade humana; entretanto, embora expresso no texto legal, muitos são os desafios para que tal direito seja efetivamente garantido,

vislumbrando uma sociedade livre, justa e solidária. Entre os desafios enfrentados pela educação estão as questões ligadas ao seu financiamento, que é o assunto discutido na próxima seção.

3 FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA

Tendo em vista a importância de se apropriar do processo histórico para a compreensão do objeto de pesquisa esta seção aborda o financiamento da educação básica tomando como referência a trajetória da vinculação de recursos nas Constituições Federais brasileiras, como, também, as principais normativas para o financiamento da educação no Brasil a partir a Constituição Federal de 1988 (CF/1988). Portanto, a seção tem por objetivo compreender os pressupostos teóricos do financiamento da educação brasileira e suas bases normativas.

3.1 Notas históricas sobre a vinculação de recursos para a educação no Brasil

O financiamento constitui-se em um desafio histórico para o desenvolvimento da educação brasileira. A apropriação histórica dessa questão evidencia um caminho sinuoso, marcado por avanços e retrocessos, mais especificamente a partir da Constituição de 1934.

Ao abordarem sobre o financiamento da educação no Brasil Pinto e Adrião (2006, p. 24) mencionam três fases relativas a esse processo. Na primeira, de 1549 a 1759, o Estado – no caso a Coroa Portuguesa – atribuiu aos Jesuítas o exercício exclusivo do ensino público de primeiras letras, em troca de “concessões de terras e privilégios comerciais”. Na segunda, que se estendeu desde a expulsão dos Jesuítas até o final da velha república, o ensino público era extremamente precários e não contava com fonte de financiamento suficiente. Nesse período foram adotadas algumas alternativas para minimizar a falta de recursos, a exemplo do subsídio literário⁷.

Segundo os atores, a terceira fase é caracterizada pela vinculação de recursos para a educação, inaugurada pela Constituição Federal de 1934, em que

⁷ Fonte de recursos criada pela Carta Régia de 10 de novembro de 1772 com a finalidade de financiar as aulas régias criadas pelo Alvará de 1759 especialmente para o pagamento dos professores (Cury, 2018).

se estabeleceu um percentual mínimo das receitas de impostos da União e demais entes federados para a manutenção e o desenvolvimento do ensino.

A primeira Constituição (promulgada em 1824), que vigorou até 1889, defendia a causa do ensino gratuito para todos ao estabelecer a garantia de “instrução primária, e gratuita a todos os Cidadãos” (art. 179, XXXII). Todavia, não promoveu as condições necessárias para que o financiamento se concretizasse, tendo em vista que o “texto Constitucional não apontava as origens dos recursos necessários para financiar esta educação” (MEC, 2009, p. 24).

A vinculação de recursos para a educação foi pauta na Conferência Interestadual do Ensino Primário, realizada no Rio de Janeiro, em 1921 (MEC, 2009). Em 1932 ecoou o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova⁸, que, segundo Saviani, defendia como base para a educação nacional os seguintes princípios: “função essencialmente pública da educação; escola única; laicidade; gratuidade; obrigatoriedade e coeducação” (MEC, 2014, p. 20), tornando-se um marco para a educação brasileira.

Nota-se que as intenções em defesa de uma educação pública e gratuita, como direito de cidadania, não é um evento novo, porém, as condições materiais e políticas sempre foram e ainda são um desafio. Nesse sentido, é fundamental a existência de normativos que estabeleçam as obrigações governamentais e o seu efetivo cumprimento. Igualmente, assegurar financiamento público é um pressuposto essencial para que o direito à educação seja, de fato, garantido a todos os cidadãos e cidadãs.

Contudo, somente na Constituição Federal de 1934 (Pinto; Adrião, 2006; Pinto, 2018) vinculou-se recursos para a educação, conforme disposto em seu artigo 156: “a União e os Municípios aplicarão nunca menos de dez por cento, e os Estados e o Distrito Federal nunca menos de vinte por cento da renda resultante dos impostos na manutenção e no desenvolvimento dos sistemas educativos”.

A CF de 1934 inaugura um procedimento que, com algumas interrupções, perdura até hoje: a vinculação de um percentual mínimo da receita de impostos para ser aplicado em educação – vinculação constitucional de

⁸ De acordo com Abrucio e Segatto (2014, p. 50), “além das ideias mais disseminadas relacionadas à defesa da escola única, pública, laica, obrigatória e gratuita, o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, escrito por Fernando de Azevedo, Anísio Teixeira e outros intelectuais na década de 1930, apresenta uma ideia de que seria possível haver uma política de Educação nacional forte com descentralização da sua execução”.

recursos – que expressa, no contexto das políticas governamentais, certa priorização da educação” (Pinto; Adrião, 2006, p. 25).

“Apesar de moderna para a época, ante seu cunho marcadamente social” a Constituição de 1934 teve duração de apenas três anos, e, com isso, teve pouca efetividade (Maia, 2012, p. 273). Em seguida entrou em vigor a Constituição de 1937, que marcou um período de ditadura no país e ignorou a vinculação de recursos para a educação.

Posteriormente, a vinculação de recursos retornou ao texto constitucional na Carta Magna de 1946 ao dispor, em seu artigo 169, que “anualmente, a União aplicará nunca menos de 10%, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nunca menos de 20% da renda resultante dos impostos na manutenção e no desenvolvimento do ensino” (Brasil, 1946).

Com o advento da LDB, Lei nº 4.024/1961, o percentual de 10% previsto na Constituição, a ser aplicado pela União, foi elevado para 12% (Pinto; Adrião, 2006).

Seguindo a cronologia, após o Golpe Militar de 1964 foi outorgada a Constituição Federal de 1967, que suprimiu a vinculação de recursos para a educação; tal vinculação, entretanto, foi retomada pela Emenda Constitucional nº 01/1969, mas apenas na esfera municipal (20%). A vinculação de recursos para a educação envolvendo as três esferas retornou somente em 1983, com a Emenda Constitucional nº 24, conhecida como “João Calmon”⁹, que estabeleceu o percentual de 13% para a União e 25% para estados, Distrito Federal e municípios (Pinto, 2018; Cury, 2018).

Com a promulgação da Constituição de 1988 manteve-se a vinculação de recursos, permanecendo o percentual de 25% para os estados, Distrito Federal e municípios e elevando de 13% para 18% o percentual a ser investido pela União (Pinto, 2018; Cury, 2018).

Embora a Constituição Federal de 1988 tenha mantido a vinculação de recursos para a educação a efetividade dessa política está ameaçada pelos contextos político, econômico e social, tendo em vista a adoção de medidas que privilegiam o desenvolvimento econômico e comprometem as políticas sociais (Amaral, 2017; Rolim, 2021).

⁹ “A Emenda foi popularizada com o nome de seu autor, Sen. João Calmon, e celebrada como uma conquista importante para a garantia de pisos mínimos e de maior estabilidade de recursos para o ensino” (Velloso, 1990, p. 21).

3.2 Bases normativas do financiamento da educação nacional: da Constituição Federal de 1988 ao Novo Fundeb/2020

A Constituição Federal de 1988 introduziu a educação em uma perspectiva de direito público social e subjetivo, como, também, estabeleceu o princípio referente “à garantia de igualdade de condições para o acesso e permanência na escola” (Brasil, 1988, art. 206, I). Neste sentido, discute-se nesta seção sobre as principais bases normativas do financiamento da educação a partir da CF/1988.

3.2.1 Constituição Federal (1988)

Vislumbrando o financiamento da educação CF/1988 definiu em seu art. 212 os percentuais mínimos a serem gastos pelos entes federados em despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE).

A Constituição foi promulgada em um contexto de “crise do capitalismo em escala mundial”, que teve como motor a crise do petróleo de 1970 (Rolim, 2021, p. 64). Nota-se, também, que nesse período o Brasil enfrentou uma série de reformas, sobretudo, a partir de 1995. Essas reformas coadunam com aquelas propostas pelo Consenso de Washington¹⁰ em reunião realizada no mês de novembro de 1989. “Nessa reunião, não se tratou de priorizar as áreas sociais como educação, saúde, distribuição de renda, eliminação da pobreza etc.” (Amaral, 2017, p. 3).

Com isso, pode-se inferir que tais reformas não objetivam a erradicação das enormes desigualdades existentes na sociedade brasileira. Ao contrário, a partir de influências globais e locais, foram implantadas uma série de medidas de ajustes fiscais que demandaram alterações na CF/1988, afetando, sobretudo, as políticas sociais, pois a tomada de decisões nesse contexto, segundo Rolim,

[...] pautou-se em narrativas econômicas ortodoxas, veiculadas por intelectuais acadêmicos e órgãos financiadores, de que o Brasil deveria iniciar imediatamente as reformas para assegurar, sem retardos, os avanços econômicos proporcionados pela era da globalização da economia (2021, p. 68).

¹⁰ Resultou de uma reunião realizada na capital dos Estados Unidos, em novembro de 1989, convocada pelo Institute for International Economics, tendo como título “Latin American Adjustment: How Much Has Happened?” (Amaral, 2017, p. 3)

Ainda sob a influência das ideias defendidas pelo Consenso de Washington, após o impeachment de Dilma Rousseff, em agosto de 2016, que nas palavras de Amaral (2017, p. 5) foi “um verdadeiro golpe legislativo-judicial-midiático”, destaca-se a aprovação da Emenda Constitucional (EC 95/2016).

É emblemática nessa nova fase a apresentação da Proposta de Emenda à Constituição de número 241 na Câmara dos Deputados e 55 no Senado Federal, que se tornou a EC 95, de 15 de dezembro de 2016. Essa mudança constitucional instituiu um Novo Regime Fiscal (NRF) no país e que prevalecerá, inicialmente, por 20 anos, portanto, até 2036, que congelará as despesas primárias e liberará os pagamentos relativos ao mercado financeiro. Estarão, portanto, limitadas as possibilidades da implementação de novas políticas públicas que objetivem diminuir a enorme desigualdade brasileira (Amaral, 2017, p. 6).

Acerca do supracitado golpe Luduvice e Lagares (2022, p. 2) consideram “que não é um fato fortuito muito menos neutro”; também apontam ser razoável atentar para o processo político brasileiro “como elemento decisivo para a materialização do direito à educação e da política pública de financiamento da educação básica.”

A política de austeridade, materializada pela EC 95/2016 “não é uma necessidade técnica, mas sim uma ‘decisão política’” (Luduvice; Lagares, 2022, p. 10), que compromete severamente as políticas sociais, entre elas a educação, tornando-se incompatível com os avanços assegurados na própria Constituição e em outras bases normativas, como a LDB e o Plano Nacional de Educação.

3.2.2 Lei de Diretrizes e Bases da Educação/LDB (1996)

A LDB ratifica o previsto no art. 206 da CF/1988 quando estabelece princípios para o ensino, entre os quais destaca-se a “igualdade de condições para o acesso e permanência na escola” (art. 3º, I), a “gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais” (art. 3º, VI) e a “garantia de padrão de qualidade” (art. 3º, IX).

Em relação ao direito à educação Cury (2007, p. 487) afirma:

A igualdade torna-se, pois, o pressuposto fundamental do direito à educação, sobretudo nas sociedades politicamente democráticas e socialmente desejosas de uma maior igualdade entre as classes sociais e entre os indivíduos que as compõem e as expressam.

Nesse contexto normativo ao destacar a importância da qualidade do ensino ofertado pelo poder público o autor faz a seguinte consideração:

A qualidade do ensino supõe, então, a busca do melhor, de um padrão científico e fundamentado dos conteúdos acumulados e transmitidos. Mas ela é também uma forma de responsividade face aos desafios da sociedade contemporânea (Cury, 2007, p. 488).

Visto que o art. 212 da CF/1988 estabelece percentuais mínimos a serem aplicados na manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE), e, na perspectiva de assegurar que os recursos sejam utilizados em sua finalidade, é impreterível definir claramente essas despesas, pois “a questão da definição de quais gastos podem ser contabilizados como de MDE é uma consequência natural do princípio da vinculação” (Pinto, 2018, p. 850).

A LDB (artigos 70 e 71) incumbiu-se de trazer a definição de quais despesas são consideradas como MDE e quais não são (Brasil, 1996). Apesar da introdução desses artigos na LDB, a aplicação de recursos em MDE foi objeto de deliberações de órgãos jurídicos e de controle, uma vez que foram deixadas brechas que acabaram por avolumar os gastos educacionais. Acerca das brechas deixadas pela lei, Pinto (2018, p. 850) destaca:

A mais crítica delas é a omissão do pagamento dos profissionais da educação aposentados, que não aparece nem no art. 70 nem no art. 71. E cabe dizer que não se trata de esquecimento do legislador, pois quando da elaboração da lei, o tema dos inativos apareceu em diferentes momentos do projeto de lei, seja como MDE, seja como não MDE.

A questão do pagamento das despesas com pessoal inativo da educação somente foi regulamentada com a Emenda Constitucional nº 108 de 2020, que vedou o uso dos recursos vinculados e do salário-educação “para o pagamento de aposentadorias e de pensões” (CF/1988, art. 212, § 7º).

Portanto, deve-se considerar que a devida execução dos recursos destinados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino é crucial para a garantia da educação como direito fundamental, social e subjetivo. Nessa perspectiva, é necessário entender que direito à educação pressupõe acesso ao ensino público gratuito; permanência com sucesso na escola e qualidade do ensino ofertado, tendo como alvo o cumprimento da finalidade prevista na CF e no art. 2º da Lei nº 9.394/96 (LDB).

3.2.3 Plano Nacional de Educação

À medida que a República Federativa do Brasil se estruturava surgiam também os debates em torno da importância da educação para o desenvolvimento da Nação, e, assim, as ideias acerca de um plano de educação para todo o território brasileiro começam a brotar (Santos; Amaral, 2020).

Não obstante às discussões acerca da necessidade de se implementar um plano para a educação nacional, o caminho percorrido tem sido marcado por uma série de entraves para a sua proposição e materialização, tendo em vista o histórico da educação brasileira, marcado por diferentes concepções e interesses. Segundo Santos e Amaral (2020, p. 425), “[...] ao longo do século XX, diferentes concepções e modelos de PNE disputaram espaço, dialogando ou não, com as políticas públicas do período e, de maneira mais ampla, com o espírito da época”.

Nessa ótica, os mesmos autores discorrem que a década de 1930 foi relevante para o fortalecimento do debate em torno do Plano Nacional de Educação (PNE) dadas às ações de iniciativa do Conselho Nacional de Educação em defesa de um Plano de Educação em âmbito nacional. Nessa direção, destaca-se que o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova e a V Conferência Nacional de Educação, em Niterói-RJ, organizada pela Associação Brasileira de Educação (ABE), ambos de 1932, exerceram forte influência na centralidade dos debates desse período e nos trabalhos de elaboração da Constituição de 1934.

Santos e Amaral (2020, p. 425) destacam que “o texto constitucional de 1934, em seu Capítulo II, da Educação e da Cultura, no Art. 150, expressa pela primeira vez o imperativo de um PNE legitimado por uma carta constitucional”, estabelecendo como incumbência da União fixar o plano nacional, bem como coordenar e fiscalizar a sua execução em todo território brasileiro.

Sob a égide da Constituição de 1934 – em desacordo com o que havia sido proposto pela V Conferência Nacional de Educação –, o Conselho Nacional de Educação elaborou um documento intitulado Código da Educação Nacional, com 504 artigos, “em que seu conteúdo revelava um distanciamento da concepção dos pioneiros e se aproximava mais de um ideário estadonovista”. Entretanto, com o ato adicional de 1937, esse documento não chegou a ser materializado (Santos; Amaral, 2020, p. 427).

Com isso, registra-se que o primeiro Plano Nacional de Educação data de 1962, todavia, o referido plano não foi instituído na forma de lei nem foi implementado, conforme declaram Santos e Amaral (2020, p. 424)

O primeiro Plano Nacional de Educação surgiu em 1962, elaborado já na vigência da primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei nº 4.024, de 1961. Ele não foi proposto na forma de um projeto de lei, mas apenas como uma iniciativa do Ministério da Educação e Cultura, iniciativa essa aprovada pelo então Conselho Federal de Educação.

Com o regime militar (1964-1985) a educação passou a ter um caráter economicista e tecnicista, associada à ideia de fornecimento de mão de obra para atender às necessidades do mercado e enfrentar o subdesenvolvimento e as desigualdades internacionais. Consequentemente, o planejamento e as políticas educacionais foram afetadas por essa concepção que subordina o campo educacional às dimensões produtivas (Santos; Amaral, 2020).

Com o processo de redemocratização a educação ganhou novo alento e a ideia de um Plano Nacional com força de lei foi consagrada na Constituição Federal de 1988 e na LDB/96. O artigo 214 da Carta Magna tornou obrigatório o estabelecimento do “plano nacional de educação, de duração plurianual, visando à articulação e ao desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis e à integração das ações do Poder Público” (Brasil, 1988). Em harmonia com a Constituição, o § 1º, artigo 87 da LDB/96 determinou como competência da União o encaminhamento do Plano ao Congresso Nacional.

A União, no prazo de um ano a partir da publicação desta Lei, encaminhará, ao Congresso Nacional, o Plano Nacional de Educação, com diretrizes e metas para os dez anos seguintes, em sintonia com a Declaração Mundial sobre Educação para Todos (Brasil, 1996).

É aprovado, então, na forma de lei, o primeiro Plano Nacional de Educação (PNE 2001-2010). “Em fins da década de 1990, inicia-se tal processo para que, em 2001, o Congresso transformasse em lei o PNE 2001-2010 e, posteriormente, o PNE 2014-2024” (Santos; Amaral, 2020, p. 424).

Com a Emenda Constitucional nº 59/2009 o artigo 214 da CF/1988 foi alterado e acrescentado o inciso VI, conforme disposto no texto da Carta Magna:

Art. 214. A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de

implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas que conduzam a:

I - erradicação do analfabetismo;

II - universalização do atendimento escolar;

III - melhoria da qualidade do ensino;

IV - formação para o trabalho;

V - promoção humanística, científica e tecnológica do País.

VI - estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto (Brasil, 2009).

Ao analisar as alterações propostas acerca do PNE observa-se que o texto, além de estabelecer a duração de 10 anos do Plano Nacional, concebe-o, explicitamente, como articulador do sistema nacional de educação para assegurar a manutenção e o desenvolvimento do ensino por meio de ações integradas dos diferentes entes federados. O inciso VI (incluído pela EC nº 59/2009) aponta para o estabelecimento de meta de recursos públicos para a educação tendo como parâmetro o Produto Interno Bruto (PIB).

As intenções do Poder Público expressas no texto legal representam avanço para a educação, todavia, na prática, a sua materialização enfrenta grandes desafios, considerando uma série de fatores relativos ao cenário brasileiro entre os quais destacam-se: as fragilidades do regime federativo; a ausência de um Sistema Nacional de Educação (SNE); e a retração de despesas públicas, sobretudo no campo das políticas sociais. Nesse sentido, Dourado (2020, p. 18) afirma que

O cenário atual brasileiro é marcado por grandes retrocessos na agenda das políticas públicas e educacionais decorrentes, dentre outros motivos, do golpe de 2016 e da proposição denominada “uma ponte para o futuro”. Como decorrência desse processo, vários retrocessos se efetivam: a aprovação da Emenda Constitucional nº 95/2016; a reforma trabalhista e previdenciária, dentre outros.

Acerca da regulamentação do SNE Araújo (2020, p. 391) aponta que em 2016 tramitou no Congresso Nacional um Anteprojeto de Lei Complementar, todavia, depois do impeachment da Presidenta Dilma Rousseff, a centralidade dos debates foi conferida a “propostas, programas e medidas pontuais, permeadas por pouco apreço a espaços de participação e democratização da gestão, que prejudicam a sua constituição”. O autor destaca, ainda, a relevância de um efetivo SNE:

Regime federativo como o brasileiro, em que poderes e responsabilidades, em matéria educacional, são repartidos entre níveis governamentais

autônomos, por meio de uma, ainda, precária e insuficiente delimitação de competências, exige, portanto, um efetivo SNE, que combine cooperação e coordenação entre níveis de governo (Araújo, 2020, p. 381).

Sobre o atual PNE destaca-se o protagonismo das entidades ligadas ao Fórum Nacional Popular de Educação (FNPE)¹¹ para que o texto fosse aprovado sem as emendas regressivas propostas pela Câmara Federal. Assim, o texto original do relator foi aprovado conferindo êxito às mobilizações empreendidas pela sociedade civil organizada. Nesse sentido, Abranches, Coutinho e Azevedo (2020, p. 358) asseveram:

De fato, as Conferências (Conaes), que ocorrem em duas edições (2010 e 2014), tornam-se referenciais de mobilização, participação e representação da sociedade. Estas se realizaram a partir de estudos temáticos, conferências municipais, intermunicipais e estaduais, consolidando o processo de construção do Plano Nacional de Educação - PNE, aprovado sem vetos pelo Congresso e pela presidente Dilma Rousseff (Lei nº [1]3.005/2014), composto por 10 diretrizes, 20 metas e 254 estratégias.

Considerando que o processo de mobilização e participação em torno do PNE prosperou, o plano em questão trata de uma política pública proposta e aprovada democraticamente, porém, isso não garantiu as condições necessárias para a sua efetiva execução, conforme demonstram os relatórios de monitoramento de suas metas.

No tocante à questão do financiamento, a Meta 20 prevê a ampliação de investimento público em educação pública, estabelecendo metas a serem cumpridas. Nessa perspectiva, entre as conclusões do Relatório do 4º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação 2022¹² consta a seguinte informação:

Considerando que a meta definida pelo PNE é de ampliação do investimento público em educação pública, atingindo 7% do (PIB) até 2019 e 10% do PIB até 2024, os resultados observados de relativa estagnação dos gastos em torno de 5% e 5,5% do PIB, indicam que a meta

¹¹ O FNPE foi criado após a intervenção arbitrária do Governo Temer na composição do Fórum Nacional de Educação (FNE) e aglutina “cerca de quarenta entidades ligadas aos movimentos sociais e sindicais, fóruns estaduais e distrital de educação, entidades acadêmicas, científicas e estudantis, tem cumprido importante papel ao deslindar novos espaços de luta na tradicional disputa entre os defensores do ensino público e os defensores do ensino privado” (Dourado, 2020, p. 20).

¹² O Relatório está disponível em: [Relatórios de Monitoramento do PNE — Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira | Inep \(www.gov.br\)](https://www.inep.gov.br/relatorios-de-monitoramento-do-pne). Acesso em: 30 jun. 2023.

intermediária não foi cumprida e que há grandes desafios para o atingimento da meta final (INEP, 2022, p. 430).

A esse respeito, Ludovice e Lagares (2022, p. 11) comentam:

Isso tudo ratifica os apontamentos da nossa análise e de diversos pesquisadores/as quando dizem que o golpe de Estado continua em curso, e seguirá se aprofundando sobre a educação, uma vez que a EC 95 continuará minimamente em vigor até 2036 se não for revogada. Isso significa que não só o PNE (2014-2024) poderá ser inviabilizado, como também o próximo plano.

Tudo isso demonstra o quanto a educação pública foi e continua sendo impactada pelo Golpe de 2016 e pela consequente EC/95, afetando drasticamente o financiamento dessa política pública.

3.2.4 Fundef, Fundeb e Fundeb Permanente (Novo Fundeb)

A década de 1990 marcou a educação brasileira com a política de fundos para a sua manutenção e desenvolvimento, sendo instituído o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef). Posteriormente, foi instituído o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais de Educação (Fundeb), tornando-se, nas palavras de Rolim (2021, p. 65), “o mecanismo mais importante de redistribuição dos recursos financeiros da educação básica.”

No entanto, trata-se de um período de crise mundial do capitalismo, marcado por várias medidas para recuperar a lucratividade e atender às exigências da globalização da economia. De acordo com Rolim (2021, p. 67-68),

Os anos de 1990 – cenário inaugural da política de fundos –, conhecidos como a década das reformas no Brasil, caracterizaram-se, nos primeiros cinco anos, por medidas anti-inflacionárias e, nos últimos cinco, pelo controle da inflação, pela intensificação das privatizações e abertura do comércio externo, viabilizadores do acesso aos mercados internacionais de capital que instalaram um novo padrão de crescimento.

Tendo em vista que os referidos fundos foram instituídos com base na atual Constituição, a mesma autora destaca, ainda:

Ao se adotar a Constituição Federal de 1988 como o marco temporal para a compreensão dos determinantes da política de fundos constata-se que, desde a sua proclamação, está em curso a efetivação de um projeto deliberado dos protagonistas da recuperação da lucratividade de desconstruir a ideia de Estado Social provedor e equalizador de justiça social (Rolim, 2021, p. 67).

Assim, o Fundef (1996-2006), que tinha como alvo apenas o ensino fundamental, foi implantado em um cenário de reestruturação do Estado e de retração das despesas públicas, sobretudo, das despesas na área social. Segundo Rolim (2021, p. 70), esse Fundo sustentava a falácia de que“ [...] o problema central da educação pública era de ordem gerencial e não de subfinanciamento, visto haver um desequilíbrio entre as responsabilidades com as matrículas e os recursos disponibilizados entre os governos estaduais e municipais” [...]. Partindo desse pressuposto, “os problemas históricos de desigualdades de acesso e das condições de oferta da educação pública poderiam ser resolvidos sem o aporte de novos recursos” (Rolim, 2021, p. 71).

Assim, foi aprovada a Emenda Constitucional (EC) nº 14, de 12 de setembro de 1996, criando o Fundef. Tal fundo foi regulamentado pela Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, e vigorou até 2006. A implantação do Fundef começou pelo Estado do Pará, em julho de 1997, e a partir de 1º de janeiro de 1998 “passou a vigorar em todo país” (Brasil, 2006, p. 47).

Conforme registrado por Rolim, com a lógica de distribuição de recursos do Fundef houve a “expansão das matrículas no ensino fundamental”, todavia, a sua universalização não foi alcançada, como, também, houve uma “redução das desigualdades do gasto-aluno intraestadual”, o que não ocorreu em relação às desigualdades entre os estados. Igualmente não se verificou impactos relevantes nas condições de oferta da educação pública e na valorização do Magistério (2021, p. 71).

Posteriormente, o Fundef deu lugar ao Fundeb, ampliando o alcance do Fundo para toda educação básica. Assim, segundo Rolim (2021, p. 72), essa política resultou da articulação entre governo e sociedade civil, tendo em vista que

[...] ocorreu pautada em discussões entre o Executivo, parlamentares e organizações da sociedade que advogavam em favor de uma proposta que superasse os limites do Fundef, sobretudo em termos da cobertura e da participação da União na composição do fundo, visto que as desigualdades no financiamento da educação foram reduzidas apenas em âmbito interno e ampliadas entre os estados.

Com isso, acreditava-se que o Fundeb resolveria “os problemas no atendimento, nas condições de oferta e na qualidade do ensino e possibilitaria o cumprimento das metas do PNE de 2001” (Rolim, 2021, p. 73).

Nessa perspectiva, foi aprovada a Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006, que criou o Fundeb. O mencionado Fundo vigorou por 14 anos (até 2020) e foi regulamentado pela Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007 (Pinto 2018; Rolim, 2021).

Para consolidar o referido Fundo “foi instituído o ‘novo Fundeb’ ou ‘Fundeb permanente’, por meio da Emenda Constitucional nº 108, de 27 de agosto de 2020, regulamentado pela Lei nº 14.113, de 25 de dezembro” do mesmo ano (Sousa, *et al*, 2021, p. 81). Acerca da mobilização da sociedade civil em defesa do Fundeb permanente, assim como ocorreu com o atual PNE, Dourado (2020, p. 24) afirma que

Após intensa mobilização da sociedade civil, com protagonismo das entidades que compõem o FNPE, o Senado, então, apoiou o texto original do Relator, excluindo as emendas regressivas adicionadas pela Câmara. Novas mobilizações foram levadas a efeito e a Câmara, finalmente, aprovou o texto proposto, revendo sua posição inicial e acatando as deliberações do Senado.

Dessa forma, materializou-se a proposta de institucionalização do Fundeb em uma política permanente. Isso representa uma conquista para a garantia do direito à educação como defendido por Cury (2018, p. 1245) ao afirmar que, “se esse direito é um direito essencial para a realização da cidadania e dos direitos humanos, é imperativo que sua sustentação seja também permanente”.

Além da característica permanente do Fundo, a Lei que o regulamenta (art. 41) prevê um aumento gradativo da contribuição da União a partir do primeiro ano de sua vigência. Assim, a complementação da União passará de 12% (2021) para 23% dos recursos que formarão o fundo até o ano de 2026 (Brasil, 2020). No Fundeb anterior, Lei nº 11.494/2007, a complementação da União para o Fundo era de 10% (art. 6º) (Brasil, 2007).

Não obstante à institucionalização do Fundeb permanente, considerada uma conquista para a educação brasileira, não se pode perder de vista seus grandes desafios, e, que

[...] tais desafios envolvem garantir a efetiva materialização deste fundo como elemento estratégico para a consolidação da cooperação federativa em educação e para a agenda de instituição do Sistema Nacional de Educação (SNE) (Dourado, 2020, p. 24).

Portanto, como mencionado por Sousa *et al* (2021, p. 81), “o atual Fundeb continua sendo objeto de discussões e debates entre agentes políticos e sociedade civil”, considerando a sua relevância para a educação pública, gratuita e de qualidade para todos, porém, inserido em um contexto comprometedor da atuação estatal na formulação e proteção das políticas sociais.

3.2.5 Salário-educação

O salário-educação é uma relevante fonte adicional de recursos para o financiamento da educação brasileira, e, ao longo da sua trajetória foram promovidas mudanças que tornaram essa contribuição ainda mais significativa.

Com a obrigatoriedade instituída na Constituição de 1934 de as empresas manterem o ensino primário gratuito para os trabalhadores e filhos “criava-se a lógica para o estabelecimento do atual salário-educação” (Pinto; Adrião, 2006, p. 27). Não obstante, essa contribuição foi instituída, após 30 anos, pela “Lei nº 4.440/1964, no primeiro ano do golpe militar, que adquiriu status constitucional na CF de 1969” (Pinto, 2018, p. 851).

Ainda segundo Pinto (2018), desde o princípio, a legislação permitia que parte das receitas dessa contribuição social fosse direcionada às escolas privadas. Somente com a EC nº 14/1996, que criou o Fundef, ficou estabelecido que os recursos do salário-educação fossem destinados, exclusivamente, para o ensino público. A EC nº 53/2006, que institui o Fundeb, também trouxe mudanças substanciais à contribuição do salário-educação, uma vez que ampliou a utilização dos recursos para toda a educação básica, criou quotas municipais e vedou o uso dos recursos para a complementação dos aportes feitos ao Fundeb por parte dos estados, DF e municípios.

Desse modo, de acordo com o Decreto nº 6.003, de 28 de dezembro de 2006, o FNDE procederá com a distribuição do montante recebido a título de salário-educação na forma de quotas.

Art. 9º. O montante recebido na forma do art. 8º será distribuído pelo FNDE, observada, em noventa por cento de seu valor, a arrecadação realizada em cada Estado e no Distrito Federal, em quotas, da seguinte forma:

I - quota federal, correspondente a um terço do montante dos recursos, será destinada ao FNDE e aplicada no financiamento de programas e projetos voltados para a universalização da educação básica, de forma a propiciar a redução dos desníveis sócio educacionais existentes entre Municípios, Estados, Distrito Federal e regiões brasileiras;

II - quota estadual e municipal, correspondente a dois terços do montante dos recursos, será creditada mensal e automaticamente em favor das Secretarias de Educação dos Estados, do Distrito Federal e em favor dos Municípios para financiamento de programas, projetos e ações voltadas para a educação básica (Brasil, 2006).

Os recursos arrecadados são, indiscutivelmente, importantes para o financiamento da educação brasileira, pois visam proporcionar o desenvolvimento de programas e ações voltados para toda a educação básica.

Nos últimos 20 anos, o salário-educação tem mantido uma arrecadação de 0,3% do PIB, com muita estabilidade, mesmo considerando a redução do peso do fator trabalho nas empresas. Em 2016, sua receita foi de R\$ 19 bilhões e os recursos da cota federal têm sido utilizados majoritariamente nos programas de alimentação escolar, transporte escolar, livro didático e no Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), e são gerenciados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), autarquia vinculada ao MEC (Pinto, 2018, p. 852).

Outra mudança que ocorreu recentemente foi encampada pela EC nº 108, que vedou a utilização dos recursos para o pagamento de aposentadorias e pensões, conforme disposto no art. 212 da CF/1988, parágrafos 5º, 6º e 7º.

§ 5º A educação básica pública terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, recolhida pelas empresas na forma da lei.

§ 6º As cotas estaduais e municipais da arrecadação da contribuição social do salário-educação serão distribuídas proporcionalmente ao número de alunos matriculados na educação básica nas respectivas redes públicas de ensino.

§ 7º É vedado o uso dos recursos referidos no caput e nos §§ 5º e 6º deste artigo para pagamento de aposentadorias e de pensões (Brasil, 2020).

Isso demonstra a relevância do salário-educação para o financiamento da educação básica, e, para que esses recursos contribuam, efetivamente, para superar os desafios enfrentados nesse campo de atuação social é necessária a implantação de políticas públicas coerentes com as demandas educacionais, considerando a diversidade socioeconômica do território brasileiro.

Acerca do percurso do financiamento da educação Cury (2018, p. 1218) comenta:

A trajetória das bases legais do financiamento da educação não é linear. Ela carrega consigo avanços e recuos, já que se insere dentro de contextos sócio históricos diferenciados que fazem delas um processo e um produto socialmente construídos.

Do exposto sobre as bases normativas que regulamentam o financiamento da educação básica a partir da Constituição de 1988 verifica-se que houve um avanço significativo na proposição das políticas, vislumbrando pautas defendidas historicamente e a participação da sociedade civil nas discussões. Todavia, na prática, a efetivação dessas políticas não acompanha os avanços fundados no plano legal e muitos são os desafios enfrentados para que sejam garantidas as condições de execução necessárias. Além disso, na contramão dos direitos sociais, previstos na Constituição de 1988, políticas do campo econômico ganham espaço e representam uma forte ameaça para a garantia desses direitos, entre eles, o direito à educação.

4 POLÍTICA E GESTÃO DA EDUCAÇÃO BÁSICA

Considerando-se o objeto desta pesquisa faz-se necessário apreender desafios e possibilidades da política e da gestão da educação básica, vislumbrando os meandros que envolvem o PDDE. Neste sentido, esta seção tem por objetivo apreender desafios e possibilidades da política e da gestão da educação básica com base na materialização do PDDE.

4.1 Política(s) e Gestão da Educação

Refletir sobre o conceito de política e gestão é fundamental para uma discussão mais sólida no âmbito das políticas públicas. Para esta reflexão, a princípio, buscou-se a colaboração de Vieira (2007), que trata de forma clara e objetiva sobre tais conceitos, bem como sobre os desafios enfrentados, tanto no campo das políticas quanto no da gestão. Conforme a autora, a política de educação é “uma manifestação da política social” (2007, p. 55). Por sua vez, a política educacional se desdobra numa diversidade de políticas, direcionadas para questões específicas.

A política educacional, entendida como ações e iniciativas do governo na área da educação, é bastante abrangente e representa um vasto campo de pesquisa, tendo como objeto “as iniciativas do poder público, em suas diferentes instâncias (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) e espaços (órgãos centrais e intermediários do sistema e unidades escolares)” (Vieira, 2007, p. 57).

É oportuno mencionar que as políticas podem ser instrumentos de conservadorismo ou de transformação, visto que têm o condão de manter uma determinada ordem e também de transformá-la. Portanto, trata-se de um campo marcado por muitas tensões; assim, “ao nos aproximarmos de um tema complexo como a análise da(s) política(s), é preciso especificar de que política(s) está se tratando para que não parem dúvidas a respeito dos elementos de ruptura ou de continuidade em jogo” (Vieira, 2007, p. 57).

É fundamental compreender que as intenções do poder público, expressas por meio das políticas, percorrem um caminho sinuoso para que sejam efetivamente materializadas. Nesse sentido, Vieira (2007, p. 58) destaca que

[...] as políticas que traduzem as intenções do Poder Público, ao serem transformadas em práticas se materializam na gestão. A gestão pública é integrada por três dimensões: o valor público, as condições de implementação e as condições políticas. O valor público, como a própria expressão revela, dá conta da intencionalidade das políticas.

Partindo desse pressuposto entende-se que as intenções não se materializam, ou não se sustentam sem as condições de implementação e políticas necessárias, pois,

[...] nenhuma gestão será bem sucedida se passar ao largo dessas duas dimensões. Por melhores e mais nobres que sejam as intenções de qualquer gestor ou gestora, suas ideias precisam ser viáveis (condições de implementação) e aceitáveis (condições políticas) (Vieira, 2007, p. 59).

Reforçando esse entendimento Antunes, Serturi e Aita (2017, p. 16), em estudo acerca da ampliação da obrigatoriedade da educação básica no cotidiano das práticas de duas escolas públicas, asseveram:

Durante o processo de análise da política pública que amplia a obrigatoriedade da educação básica destaca-se que entre os maiores desafios persiste a necessidade de articulação entre a "política proposta" e a "política em uso", ou seja, entre as legislações e possibilidades de implementação na prática.

Analisar a viabilidade e aceitação das políticas constitui-se uma tarefa de grande relevância para sua sustentabilidade. No entanto, “as condições de implementação e as condições políticas, por serem territórios por excelência da prática, costumam ser aspectos negligenciados pelos teóricos” (Vieira, 2007, p. 58).

Como exemplo pode ser citada a questão financeira que, apesar de ser um aspecto essencial da gestão, “tende a ser ignorada na formulação de promessas e planos” (Vieira, 2007, p. 59). Em consequência, muitas propostas não chegam a se concretizar em ações ou não se sustentam.

A gestão é, por natureza, complexa e depende de vários fatores para ser bem-sucedida, como a capacidade de diálogo e de negociação. Por ser um campo de tensões e conflito de interesses os embates são inevitáveis e exige preparação dos gestores para atuarem como líderes do processo. Assim, conforme aduz Vieira (2007, p. 60) “a gestão, portanto, requer humildade e aceitação. Administrar a escassez, gerir conflitos, tomar decisões em situações complexas. E nada disso aparece nos manuais”.

No que tange à gestão da educação, Vieira (2007, p. 60) destaca que,

[...] de acordo com a Constituição e a LDB, a gestão da educação nacional se expressa através da organização dos sistemas de ensino federal, estadual e municipal; das incumbências da União, dos Estados e dos Municípios; das diferentes formas de articulação entre as instâncias normativas, deliberativas e executivas do setor educacional; e da oferta de educação escolar pelo setor público e privado.

No âmbito público a educação é de responsabilidade da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios, em regime de colaboração, conforme disposto no art. 211 da CF/1988 e no art. 8º da LDB.

A gestão educacional está relacionada aos sistemas educacionais e tem abrangência macro, já a gestão escolar diz respeito aos estabelecimentos de ensino, com abrangência micro (Vieira, 2007). Ambas devem se desenvolver de forma articulada e participativa visando garantir as condições necessárias para a efetivação das políticas educacionais. Esse ponto representa mais um grande desafio que deve ser enfrentado.

Sobre a gestão educacional a autora argumenta que

As definições advindas da Constituição e da LDB permitem situar o terreno da gestão educacional como espaço das ações dos governos, sejam eles federal, estaduais e municipais. Diz respeito, portanto, aos seus diferentes órgãos, assim como aos seus integrantes, desde detentores de cargos mais elevados aos mais simples servidores (Vieira, 2007, p. 61).

Tendo em vista que a gestão educacional se configura como um espaço macro de ações governamentais com vistas ao sucesso da escola na sua função essencial de promover o ensino e a aprendizagem, a gestão escolar será o próximo assunto abordado.

4.2 Gestão escolar e desafios na materialização das políticas educacionais

A gestão escolar tem um papel preponderante na materialização das políticas educacionais visto que a escola é o *lócus* privilegiado do processo educativo. A gestão educacional existe em função da escola, que, por sua vez, tem a finalidade de promover o ensino e a aprendizagem. De acordo com Vieira (2007, p. 63), “a política educacional está para a gestão educacional como a proposta pedagógica está para a gestão escolar” e ambas atuam mutuamente, na perspectiva de garantir o direito à educação para todos, conforme preconizam a Constituição Federal e a LDB.

O que se desenvolve no âmbito da escola diz respeito à gestão educacional, impactando-a e sendo impactada por ela. Esse processo possui um movimento contínuo e reflete as concepções e interesses envolvidos.

Promover a educação numa perspectiva transformadora exige, além de competência técnica, competência política, tendo em vista a realidade contraditória em que está inserida.

Nesta perspectiva, acredita-se que a administração educacional/escolar para a transformação social precisa levar em consideração a realidade contraditória e complexa em que vivemos; as condições concretas em que se localizam as unidades escolares e os seus determinantes econômicos, políticos e socioculturais (Carvalho, 2008, p. 32).

Ao se referir à LDB/96, Vieira destaca que “foi a primeira das leis de educação a dispensar atenção particular à gestão escolar, atribuindo um significativo número de incumbências às unidades de ensino” (2007, p. 61). Assim, a gestão escolar tem sido cada vez mais desafiadora, posto que os processos formativos, tanto inicial quanto continuado, não preparam os gestores para lidar com a complexidade da gestão.

Ao analisar as incumbências dos estabelecimentos de ensino dispostas no art. 12 da LDB/1996 verifica-se que do início da vigência da Lei até agora houve alteração e inclusão de incumbências, ampliando o escopo e a complexidade da gestão dos estabelecimentos de ensino.

Como exemplo pode ser citado o inciso IX, incluído pela Lei nº 13.663/2018, que visa “promover medidas de conscientização, de prevenção e de combate a todos os tipos de violência, especialmente a intimidação sistemática (bullying), no âmbito das escolas”, assim como o inciso XI, incluído pela Lei nº 13.840/2019 (LDB 1996, art. 12), cuja finalidade é “promover [um] ambiente escolar seguro, adotando estratégias de prevenção e enfrentamento ao uso ou dependência de drogas”.

Os dois incisos citados são bastante críticos para a gestão escolar considerando a onda de violência enfrentada pelos espaços escolares, o que exige, cada vez mais, capacidade dos gestores para lidar com as múltiplas situações que envolvem o chão da escola. Ao mencionar sobre a questão da violência, Elenira Vilela, do Instituto Federal de Santa Catarina (IFSC), durante sua participação na aula pública: Caminhos para o Ensino Médio, promovida pela Faculdade de

Educação da Universidade de São Paulo (FEUSP), em 11 de abril de 2023, afirmou que “a escola é um lugar de medo e morte” (Vilela, 2023).

Além de zelar pelo ensino e aprendizagem, que é a primazia do trabalho escolar, a gestão necessita concentrar esforços em vários aspectos que não estão relacionados diretamente com a sua atividade-fim, mas que são fortes ameaças para o seu desenvolvimento.

Tendo em vista que a escola é o *lócus* privilegiado para a materialização das políticas educacionais, bem como das incumbências que lhe são atribuídas, é imperioso que a gestão escolar se desenvolva democraticamente com o intuito de envolver os diferentes atores das comunidades escolar e local na condução dos melhores caminhos a serem trilhados, vislumbrando uma educação de qualidade para todos.

“A gestão democrática é um dos temas mais discutidos entre os educadores, representando importante desafio na operacionalização das políticas de educação e no cotidiano da escola” (Vieira, 2007, p. 64). No plano legal está respaldada juridicamente pela Constituição Federal/1988 ao estabelecer como princípio básico a “gestão democrática do ensino público, na forma da lei” (art. 206, inciso VI). Em consonância com a Constituição Federal, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação expressa como princípio a “gestão democrática do ensino público, na forma desta Lei e da legislação dos sistemas de ensino” (art. 3º, inciso VIII).

De maneira específica o art. 14 da LDB aborda sobre o processo de democratização e remete aos sistemas de ensino a competência de definir “normas da gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com as suas peculiaridades” tendo como princípios: a “participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola” e a “participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes” (art. 14, incisos I, II).

Como comentado por Vieira (2007) a LDB dá ampla autonomia aos entes federados para definirem normas de gestão democrática, observando suas peculiaridades, todavia, faz referência apenas ao âmbito da escola. Nesse sentido, a autora destaca:

Bem se vê que limitar a gestão democrática à esfera escolar é algo que pode estar posto na LDB, mas que está longe de alcançar as expectativas dos educadores que, mais e mais, querem ser agentes da formulação e da

gestão da(s) política(s). A gestão democrática da escola é, portanto, apenas um desses espaços de intervenção que se articula a outros, no campo da política sindical, partidária e em outras formas de exercício da cidadania e da militância (Vieira, 2007, p. 65).

Conforme demonstrado, a gestão democrática é caracterizada no ordenamento jurídico como princípio do ensino público com destaque para o espaço escolar. Neste sentido, Cury (2007, p. 489) considera

[...] a gestão democrática como princípio da educação nacional, presença obrigatória em instituições escolares públicas, é a forma dialógica, participativa com que a comunidade educacional se capacita para levar a termo um projeto pedagógico de qualidade e da qual nasçam “cidadãos ativos” participantes da sociedade como profissionais compromissados.

Embora respaldada pelas bases legais a gestão democrática enfrenta consideráveis obstáculos relativos aos vários fatores internos e externos ao espaço escolar. Podem ser citados como fatores externos a concepção neoliberal incutida nas políticas educacionais, a centralização e o autoritarismo na proposição das políticas, a ingerência, entre outros.

Carvalho (2008, p. 18-19) destaca que “a implantação do neoliberalismo econômico, a apologia do livre mercado, da competitividade e da privatização já deixaram suas marcas em outros países e o sistema escolar foi afetado por esses problemas”. Na mesma direção Santos, Lagares e Carvalho (2020, p. 208) argumentam:

Na segunda metade do século XX, mais precisamente, o período final da década de 1970 e início de 1980, ganhou força, no Brasil, a luta pela redemocratização da sociedade e, no plano internacional, primeiramente na Inglaterra e Estados Unidos, o advento do neoliberalismo vem redefinir o papel do Estado, em especial, as parcerias entre as esferas públicas e privadas na promoção das políticas públicas em geral e, em particular, a educação.

A organização do trabalho escolar vem sendo equiparada à administração empresarial.

Entretanto, sabe-se que os fins da escola e da empresa capitalista diferem bastante, estando a primeira lidando com seres humanos que possuem sentimentos, razão, emoção, espírito; enquanto a segunda labora com bens materiais tangíveis e de fácil mensuração (Carvalho, 2008, p. 15).

A gestão da escola busca garantir resultados educacionais cada vez melhores, pois, como registrado por Conceição, Malvezzi e Nascimento “os modos

de escolha, [de] medição, de padronização e ranqueamento, próprios da esfera mercadológica, são usados para aferir o grau de qualidade da educação” (2021, p. 4). Portanto,

[...] na perspectiva da gestão gerencial e da Qualidade Total não é privilegiado o trabalho pedagógico, embasado no saber do professor, que em contato com o aluno promovem enquanto sujeito/objeto a transformação social. A escola, dessa forma, não tem se preocupado primeiramente com a qualidade de um ensino que tem como finalidade a emancipação humana, mas com as questões quantitativas – números de aprovação, de reprovação, de desistência, de alunos formados, de aulas dadas etc. – que, sem dúvida, não podem ser desprezadas, mas, não devem ser transformadas na finalidade mais importante da escola (Carvalho, 2008, p. 27).

Convergindo com essa reflexão, em estudo realizado acerca da introdução de dispositivos de accountability em educação na Amazônia Tocantinense e da correlação que se arma entre essa introdução e a (re)configuração de arranjos institucionais de gestão educacional, Lagares e Nardi (2020, p. 206) concluem:

A síntese possível, ante os dados e argumentos aqui lançados, é que se trata da emergência de políticas de regulação educacional por resultados na educação tocantinense, vinculada na avaliação estandardizada de desempenho, na eficiência e na produtividade, que juntas constituem matéria prima para o fomento à competitividade e à precarização do que consideramos qualidade educacional substantiva e com relevância social.

A escola é induzida a organizar o seu trabalho com foco na melhoria do desempenho acadêmico, tendo como parâmetro os sistemas de avaliação a que está submetida, em detrimento de uma educação de qualidade social que promova a emancipação do homem como sujeito capaz de transformar o seu meio e a própria sociedade.

Outro ponto a ser considerado como obstáculo para a gestão democrática é a centralização das políticas educacionais e, conseqüentemente, o distanciamento entre quem pensa e quem executa as políticas, as ações e os programas governamentais. A esse respeito Dourado (2007, p. 937) destaca a predominância de “processos de regulação que permeiam o cotidiano dos sistemas de ensino e das escolas públicas, sob a hegemonia da União”. Assim,

[...] pensar as políticas e a gestão da educação no Brasil, sobretudo a partir da defesa de um padrão de qualidade socialmente referenciada, nos insere no desafio de pensar a lógica centralizada e autoritária que tem permeado

as políticas educacionais para todos os níveis de ensino, particularmente para a educação básica (Dourado, 2007, 938).

Com o discurso de descentralização difundido no Brasil a partir da reformulação do Estado o que se evidencia é “a desconcentração de ações educacionais de forma muito mais efetiva do que a descentralização garantidora de autonomia aos entes federados” (Dourado, 2007, p. 937) e às escolas. Dessa maneira, o que ocorre, naturalmente, é a transferência de tarefas/ações com vistas à materialização de políticas idealizadas sem a participação dos diferentes sujeitos envolvidos, o que se contrapõe às conclusões de Dourado (2007, p. 925) para quem

[...] a democratização dos processos de organização e gestão deve considerar as especificidades dos sistemas de ensino, bem como os graus progressivos de autonomia das unidades escolares a eles vinculados, e buscar a participação da sociedade civil organizada, especialmente o envolvimento de trabalhadores em educação, estudantes e pais.

Considera-se que as decisões tomadas de forma centralizada na esfera da União, sem a participação dos estados, municípios e sociedade civil, bem como a desconcentração de ações, limitam tanto a autonomia quanto a democratização da gestão no âmbito dos sistemas e das unidades escolares a eles vinculadas, com o agravo de recair sobre eles a responsabilização pelos resultados alcançados.

No que concerne à execução de recursos financeiros pela escola, que tem como principal mecanismo de repasse o Programa Dinheiro Direto na Escola/PDDE, instituído na década de 90, verifica-se uma autonomia limitada, pois as decisões quanto à normatização e direcionamento dos recursos são centralizadas pela União. Dessa maneira, cabe aos entes federados e unidades escolares contempladas o cumprimento das normas estabelecidas para a execução e prestação de contas dos recursos recebidos.

Compreendendo que as perspectivas em torno da qualidade da educação influenciam as políticas educacionais e o seu financiamento “é possível verificar a perspectiva economicista de qualidade refletida na escola nas últimas décadas, especialmente através do modelo de gestão gerencial adotado, conhecido como Nova Gestão Pública” (Conceição; Malvezzi; Nascimento, 2021, p. 7).

Nesse sentido, importa apreender que todo esse arranjo está condicionado a fatores econômicos, tendo como pressuposto básico o neoliberalismo difundido internacionalmente.

4.3 Desafios e perspectivas do PDDE

A descentralização de recursos da educação para as unidades escolares teve início em 1995 com o Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (PMDE). De acordo com a Medida Provisória (MP) nº 1.784, de 14 de dezembro, em 1998 o PMDE passou a ser chamado Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE). A partir da publicação da MP nº 455, de 28 de janeiro de 2009, convertida na Lei nº 11.497, de 16 de junho de 2009, o Programa passou a abranger o “Ensino Médio e a Educação Infantil, visto que, até o exercício de 2008, atendia apenas o ensino fundamental” (FNDE, 2013, p. 22).

Com a Lei nº 12.695, de 25 de julho de 2012, em continuidade ao processo de ampliação do atendimento, o PDDE passou a atender os polos presenciais do sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB) ofertantes de programas de formação inicial e continuada para profissionais da educação básica (FNDE, 2013).

Verifica-se, assim, um movimento do Programa em relação ao seu alcance para atender à educação básica e profissionais que atuam nesse nível de ensino. Nesse sentido, o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), por meio do PDDE, tem como objetivo a destinação de recursos, em caráter suplementar, para as escolas públicas que atendem à educação básica, às escolas de educação especial e polos da UAB, conforme dispõe o artigo 22 da Lei nº 11.497, de 16 de junho de 2009 (Brasil, 2009), alterada pela Lei nº 12.695/2012 (Brasil, 2012).

Art. 22. O Programa Dinheiro Direto na Escola - PDDE, com o objetivo de prestar assistência financeira, em caráter suplementar, às escolas públicas da educação básica das redes estaduais, municipais e do Distrito Federal, às escolas de educação especial qualificadas como beneficentes de assistência social ou de atendimento direto e gratuito ao público, às escolas mantidas por entidades de tais gêneros e aos polos presenciais do sistema Universidade Aberta do Brasil - UAB que ofertem programas de formação inicial ou continuada a profissionais da educação básica, observado o disposto no art. 25, passa a ser regido pelo disposto nesta Lei.

Importa considerar o contexto sociopolítico em que o PDDE foi instituído, tendo em vista a influência desse cenário no desenvolvimento das políticas públicas. Dourado (2007, p. 926) destaca que “desde a redemocratização do país, houve mudanças acentuadas na educação brasileira, com destaque para a aprovação e

promulgação da Constituição Federal de 1988”. Segundo Duarte (2007, p. 695) “a opção pelo Estado social e democrático de direito veio acompanhada de uma série de avanços no campo dos direitos fundamentais”.

Contrapondo aos avanços de ordem jurídica na organização das políticas públicas, sobretudo no âmbito do governo federal, “em consonância com a reforma do Estado e a busca de sua ‘modernização’, se implementaram novos modelos de gestão” (Dourado, 2007, p. 926), tendo como diretrizes a eficiência, a produtividade e a racionalidade; além disso, os organismos multilaterais exerceram forte influência na formulação das políticas educacionais nesse período. Consoante com essas constatações, Dourado (2007, p. 926) destaca como evidenciadoras de “limites estruturais à lógica político-pedagógica dos processos de proposição e materialização das políticas educacionais”.

Ao desenvolver uma pesquisa acerca do papel do FNDE como executor dos recursos públicos da educação básica, suas formas de controle e intervenção, com ênfase no PDDE no Estado do Pará, no período de 2011 a 2016, Reis (2019, p. 64) afirma:

No governo de Itamar Franco (1992-1994), as diretrizes governamentais na área educacional foram expressas no Plano Decenal de Educação para Todos 1993-2003, sendo este o documento decisivo às políticas educacionais voltadas para a educação básica, com ênfase para o ensino fundamental. O documento foi elaborado pelo MEC enquanto afirmação da participação do Brasil na Conferência de Educação para Todos, em 1990, em Jomtien, na Tailândia, com promoção da UNESCO, UNICEF e BIRD. A concepção do plano forçava o Brasil a assumir compromissos internacionais, sobretudo no tocante à descentralização de ações visando à universalização do ensino fundamental e a erradicação do analfabetismo.

Nesse cenário foram implementadas políticas voltadas para a gestão, organização e financiamento da educação básica, tendo como foco prioritário o ensino fundamental. Assim, a exemplo do PDDE, emergiram “programas e ações orientados pelo governo federal aos estados e municípios” (Dourado, 2007, p. 927), o que confirma o caráter centralizador apontado por Reis (2019, p. 78) ao afirmar que as “as decisões mais importantes ainda costumam ser tomadas na esfera federal, [...], cabendo aos Municípios e às unidades escolares apenas a execução de propostas curriculares, programas e ações, o que fere a sua autonomia”.

De acordo com os materiais orientadores e as bases normativas do PDDE, especificamente o art. 2º da Resolução CD/FNDE/MEC nº 15, de 16 de setembro de 2021, os recursos repassados pelo Programa têm a finalidade de contribuir para:

- ✓ O provimento das necessidades prioritárias dos estabelecimentos educacionais beneficiários que concorram para a garantia de seu funcionamento;
- ✓ A promoção de melhorias em sua infraestrutura física e pedagógica;
- ✓ O incentivo da autogestão escolar e do exercício da cidadania, com a participação da comunidade no controle social.

As finalidades atribuídas ao PDDE, que por sua vez é um Programa federal, estão fundamentadas na competência da União em promover, supletivamente, assistência financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios a fim de garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino, conforme previsto no art. 211, § 1º da Constituição Federal (CF) de 1988 e no art. 9º, III da Lei nº 9.394 de 20 de dezembro de 1996 (LDB).

Todavia, a forma de gestão do PDDE não valida a autonomia dos sistemas de ensino, tampouco dos respectivos estabelecimentos, conforme preconizado na legislação educacional. Nesse sentido, o art. 8º, § 2º da LDB estabelece liberdade de organização aos sistemas de ensino e o artigo 15 expressa que “os sistemas de ensino assegurarão às unidades escolares de educação pública que os integram progressivos graus de autonomia pedagógica e administrativa e de gestão financeira, observadas as normas gerais de direito financeiro público” (LDB, 1996).

No tocante à autonomia das unidades escolares, Reis (2019, p. 34) expõe em seu estudo que

A autonomia que se busca analisar neste trabalho é a condição da escola em se organizar diante de suas necessidades administrativa, pedagógica e financeira, tendo a clareza de que as diretrizes geradas centralmente perpassem como orientações e não como limitações que venham, uma vez revestidas de indução, impedir a vivência da autonomia na escola.

A esse respeito, Dourado considera a importância do PDDE quanto ao repasse de recursos financeiros para as escolas, tendo em vista o cenário de escassez; todavia afirma que a sua implementação “tem resultado no desrespeito ao pacto federativo, na medida em que o Programa atropela os sistemas de ensino ao

redefinir novos formatos de gestão para as escolas públicas” (2007, p. 934). O autor destaca também que

[...] as bases político-pedagógicas do PDDE, a despeito de possibilitar às unidades escolares a gestão de pequenos recursos, por meio de entidade privada, não contribuíram efetivamente para a democratização dos processos de deliberação coletiva e, ainda, restringiram a autonomia à gestão financeira da escola (Dourado, 2007, p. 934).

Embora o PDDE seja destinado a todas as escolas públicas da educação básica e outros estabelecimentos de ensino que atendam a critérios específicos, como mencionado, para tornar possíveis os repasses financeiros diretamente às unidades escolares é obrigatória a criação de uma unidade executora (UEX) própria para gerir os recursos.

No tocante à instituição de unidades executoras existem obrigações e responsabilidades, conforme disposto na Resolução CD/FNDE/MEC nº 15, de 16 de setembro de 2021 (art. 6º, IV e art. 10). A norma em questão estabelece que o não atendimento de tais obrigações pode acarretar prejuízos à(s) unidade(s) escolar(es) vinculada(as) e aos seus responsáveis legais, destacando a suspensão de repasses, a inclusão no cadastro de inadimplentes e a abertura de processos em decorrência de responsabilidade civil, penal e/ou administrativa, como previsto na referida Resolução.

Na perspectiva de transferência direta de recursos às unidades escolares, o Ministério da Educação utiliza a estrutura operacional do PDDE para viabilizar o repasse de recursos para o desenvolvimento de ações específicas, as quais são denominadas “Ações Integradas”. Não obstante à operacionalização nos moldes do PDDE Básico, atualmente regido pela Resolução CD/FNDE/MEC nº 15/2021, no tocante à forma de repasses, gestão e prestação de contas dos recursos, as ações integradas possuem “finalidades, objetos e públicos-alvo específicos, descritos em suas próprias resoluções, as quais devem ser estritamente seguidas para a correta aplicação dos recursos e alcance dos objetivos dos Programas” (FNDE, 2023, p. 18).

Com efeito, as transferências financeiras, via PDDE, são realizadas para três tipos de contas: *PDDE Básico*, *PDDE Estrutura* e *PDDE Qualidade*. Os eixos Estrutura e Qualidade referem-se às Ações Integradas ao PDDE, conforme ilustrado a seguir:

Quadro 1: Contas para o repasse de recursos do PDDE (Básico, Estrutura e Qualidade)

PDDE Básico	Ações Integradas ao PDDE	
	PDDE Estrutura	PDDE Qualidade
Repasse do Programa Dinheiro Direto na Escola para o financiamento de necessidades básicas (manutenção física e atividades pedagógicas), tradicionalmente atendidas pelo Programa, conforme critérios estabelecidos desde sua origem. Esse eixo contempla todas as escolas públicas de educação básica.	Ações cujas atividades financiadas pelo Programa têm a finalidade de atender necessidades de infraestrutura física. Exemplo: água e esgotamento sanitário nas escolas rurais e Escola Acessível.	Ações constituídas por iniciativa que atendem necessidades pedagógicas. Exemplo: Brasil na escola e Itinerários Formativos.

Fonte: Elaboração da autora com base no Programa Dinheiro Direto na Escola e ações integradas ao PDDE-2022 (Cecampe Norte).

O PDDE tem quase três décadas de implantação, porém, enfrenta uma série de desafios que impactam no alcance dos seus objetivos. A esse respeito, o Relatório Anual de Atividades de Auditoria Interna (RAINT/2017) do FNDE, aponta que as principais ocorrências constatadas na realização dos trabalhos são falhas diversas na execução financeira dos recursos e não utilização dos recursos financeiros transferidos à conta do Programa.

No que tange ao PDDE, observa-se que as principais ocorrências estão relacionadas a “Falhas diversas na execução financeira dos recursos”, destacando-se “despesas incompatíveis com o objeto do Programa” e “recursos do Programa que não são movimentados exclusivamente por meio eletrônico”. Em relação à constatação relativa a “não utilização dos recursos financeiros transferidos à conta do Programa”, cabe o registro de que o saldo existente em conta corrente em 31 de dezembro de cada ano poderá ser reprogramado para o exercício seguinte (FNDE, 2017, p. 18).

O Relatório Anual de Atividades de Auditoria Interna (RAINT/2018), também, aponta as ocorrências constatadas na execução do PDDE e destaca a necessidade de assistência técnica aos seus executores.

Assim, o conjunto de constatações fundamenta ações da área gestora no sentido de oferecer assistência técnica aos beneficiários do PDDE, incluindo

a implementação de ferramenta de monitoramento e gestão, a fim de evitar a recorrência das falhas e fortalecer os processos de execução dos recursos e de gestão dos patrimônios oriundos do Programa (FNDE, 2018, p. 9).

Nesse sentido, o Relatório de Gestão (FNDE, 2019, p. 31) demonstra a persistência relacionada às falhas na execução dos recursos financeiros quando cita como um dos desafios da Autarquia “auxiliar às UEx para que possam sanar inadimplências com prestação de contas e os débitos com a Receita Federal do Brasil”.

As ocorrências relativas à execução dos recursos, como irregularidades em sua execução e omissão do dever de prestar contas, podem acarretar prejuízos que vão desde a impossibilidade de receber novos recursos, como a responsabilização dos agentes envolvidos. Nesse aspecto Reis (2019, p. 134) comenta:

Existem consequências para aquelas entidades que não prestam contas junto ao FNDE. A primeira delas é a suspensão de repasses do PDDE, a entidade e o gestor são enquadrados no cadastro de inadimplentes, e é instaurado processo administrativo civil e/ou criminal contra os responsáveis. O que é na verdade, um grande prejuízo para a comunidade, para a escola, para as entidades e seus dirigentes (2019, p. 134).

Há constatações de danos ao erário, conforme destacado pelo Relatório Anual de Atividades de Auditoria Interna (RAINT/2017) do FNDE:

O montante de recursos envolvidos nas fiscalizações *in loco* foi da ordem de R\$ 260 milhões. Após a finalização dos trabalhos, foram identificados prejuízos na importância de R\$ 657.324,24 (seiscentos e cinquenta e sete mil, trezentos e vinte e quatro reais e vinte e quatro centavos), especialmente evidenciados na execução dos recursos transferidos às Prefeituras Municipais de Aracati/CE, Ponte Alta do Tocantins/TO e Miranorte/TO (FNDE, 2017, p. 20).

O Referido Relatório aponta, ainda, que “proporcionalmente, os maiores danos ao erário registrados foram atribuídos às regiões Nordeste e Norte (50,47% e 38,59%), respectivamente” (p. 20). Dos três estados da Região Norte (Tocantins, Amazonas e Pará) em que foram realizados os trabalhos de fiscalização *in loco*, foi no Tocantins que se identificou prejuízo ao erário, correspondendo a 38,59% do montante de prejuízo levantado, ou seja, R\$ 253.669,66 (duzentos e cinquenta e três mil, seiscentos e sessenta e nove reais e sessenta e seis centavos).

Considerando que, além do PDDE, outros programas federais foram envolvidos nas fiscalizações, o Relatório trouxe os valores individualizados por programa, sendo atribuído ao PDDE prejuízo equivalente a R\$ 89.225,40 (oitenta e nove mil, duzentos e vinte e cinco reais e quarenta centavos).

Apesar da escassez de recursos nas escolas, de acordo com as informações disponibilizadas no portal do FNDE, há ocorrências de devolução de recursos para o tesouro nacional e de saldos financeiros no final do exercício, sem a devida utilização.

No que tange à ocorrência de recursos não utilizados até o final do exercício financeiro, o FNDE, mediante a ferramenta online “Monitore o PDDE”¹³, apresenta uma série histórica, compreendendo o período de 2016 a 2022. Tendo como referência o ano inicial e o ano final da série, os saldos constatados a cada final de exercício variam entre R\$ 1.491,108.698,40 (um bilhão, quatrocentos e noventa e um milhões, cento e oito mil, seiscentos e noventa e oito reais e quarenta centavos) e R\$ 2.379.620,756,00 (dois bilhões, trezentos e setenta e nove milhões, seiscentos e vinte mil e setecentos e cinquenta e seis reais), em todo Brasil. Na Região Norte, esses valores são, respectivamente, R\$ 16.215.869,77 (dezesseis milhões, duzentos e quinze mil, oitocentos e sessenta e nove reais e setenta e sete centavos) e R\$ 259.675.870,00 (duzentos e cinquenta e nove milhões, seiscentos e setenta e cinco mil e oitocentos e setenta reais); no Tocantins R\$ 2.043.821,12 (dois milhões, quarenta e três mil, oitocentos e vinte e um reais e doze centavos) e R\$ 19.354.853,00 (dezenove milhões, trezentos e cinquenta e quatro mil e oitocentos e cinquenta e três reais), conforme ilustrações a seguir:

¹³ A Ferramenta conta com três painéis (Saldos, Ideges e Repasses) de informações do PDDE, disponibilizando, de forma rápida e objetiva, informações sobre as transferências realizadas para estados, municípios e o Distrito Federal. <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/pdde/monitore-o-pdde>

Gráfico 1: Saldos do PDDE - 2016 a 2022 (Brasil)

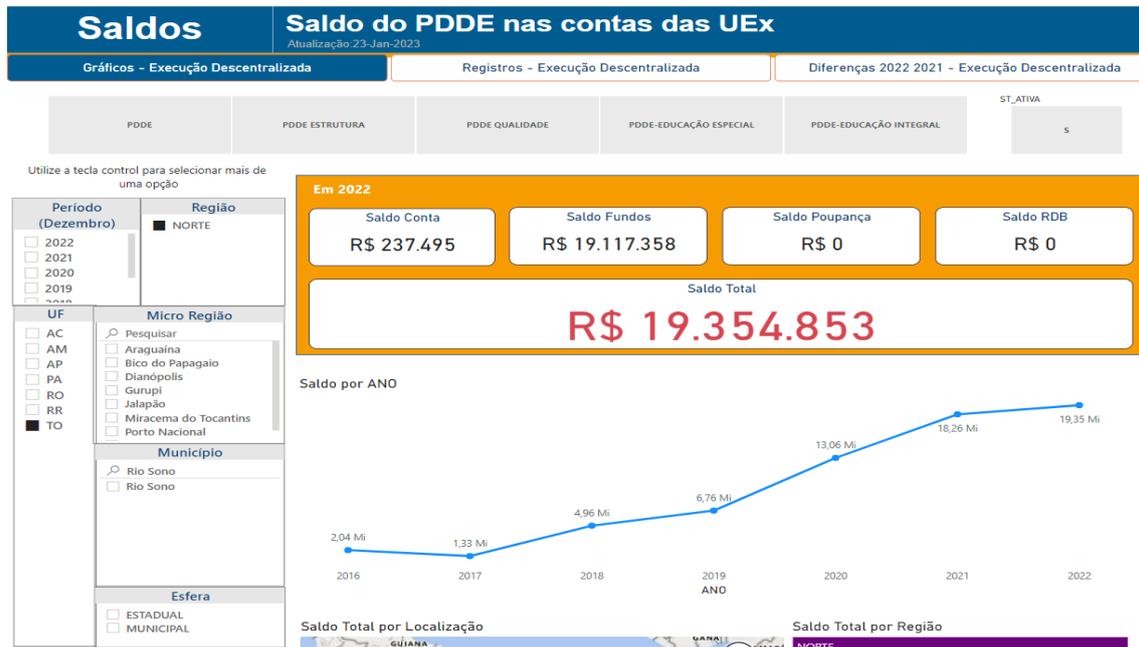


Fonte: Portal do FNDE - 2023.

Gráfico 2: Saldos do PDDE - 2016 a 2022 (Região Norte)



Fonte: Portal do FNDE - 2023.

Gráfico 3: Saldos do PDDE - 2016 a 2022 (Tocantins)

Fonte: Portal do FNDE - 2023.

Os saldos financeiros referem-se a recursos disponibilizados pelo PDDE para o atendimento da educação básica e, por algum motivo, deixaram de ser utilizados e permaneceram em conta.

Conforme demonstrado, verifica-se que de 2019 a 2022 houve um crescimento considerável de saldos no final do exercício, fato que, provavelmente, está relacionado ao cenário pandêmico que levou à suspensão de atividades e alterações no atendimento escolar. Porém, deve-se considerar que antes da pandemia, tanto em toda Região Norte quanto no Tocantins, os saldos têm sido crescentes desde 2017.

Diante dessa problemática, observa-se que o FNDE não tem conseguido atender à demanda, tanto no que se refere à assistência técnica quanto ao acompanhamento da execução dos recursos e julgamento das prestações de contas. Segundo Reis (2019, p. 19),

[...] o FNDE ressenete-se ainda hoje de um problema histórico que é a formação e evolução do estoque de prestações de contas de transferências voluntárias ou legais pendentes de análise mesmo depois da implantação do Sistema de Gestão de Prestação de Conta (SIGPC).

Corroborando as informações de Reis, o Relatório de Gestão do FNDE - 2019, expõe:

Esse cenário impôs, ao longo do tempo, um expressivo acúmulo de obrigações de prestar contas não cumpridas, prestações de contas apresentadas não analisadas e medidas administrativas pendentes de adoção para apuração de responsabilidade por danos ao erário referentes a processos de prestações de contas. Essas circunstâncias têm sido reportadas anualmente nos relatórios de gestão desta Autarquia e o conjunto desses processos pendentes de conclusão constitui o passivo de análise do FNDE que, diante do desequilíbrio entre essas obrigações e a capacidade de análise, aumenta a cada ano (FNDE, 2019, p. 48).

Pela sua capilaridade é inquestionável que o PDDE é uma política complexa, ainda mais pela ampla extensão territorial e a enorme diversidade que o Brasil apresenta. Nesse sentido, a gestão do Programa centralizada na esfera federal é um ponto crucial a ser considerado nas discussões sobre os desafios historicamente enfrentados. Concernente às obrigações relativas ao FNDE, o Relatório citado anteriormente menciona que:

[...] a assistência técnica aos entes governamentais e demais atores do sistema educacional tem por finalidade auxiliar técnicos e gestores de educação na execução dos programas vinculados ao FNDE, considerando as peculiaridades e as necessidades dos entes federados e demais agentes públicos educacionais (FNDE, 2019, p. 51).

Ao passo que reconhece suas obrigações, o FNDE aponta limitações quanto ao quadro de servidores que, sem dúvida, impactam na sua capacidade operacional.

Para solucionar a escassez de servidores, o FNDE vem atuando para restabelecer o provimento dos cargos efetivos do FNDE perdidos nos últimos anos, no entanto a ação depende de realização de concurso público, conforme previsão da Constituição Federal de 1988 e da Lei nº 8.112/1990. O último concurso realizado no FNDE foi em 2012, e uma necessidade para atenuar a escassez de servidores é a realização de concurso público (FNDE, 2019, p. 69).

Ciente de suas obrigações e limitações como executor dos recursos públicos direcionados à educação básica, o FNDE tem buscado alternativas para solucionar ou mitigar os problemas enfrentados. Em relação ao PDDE, entre as principais inovações ocorridas e apontadas nos Relatórios de Gestão da Autarquia estão:

- ✓ Sistema de Gestão de Prestação de Contas (Sigpc), em 2012;

- ✓ Desenvolvimento do painel de indicadores para monitoramento do PDDE, em 2018;
- ✓ Implantação e expansão do Cartão PDDE em todo o território nacional, em 2019; e
- ✓ Construção do painel interno do Índice de Desempenho da Gestão Descentralizada do PDDE (IdeGES-PDDE)¹⁴, em 2019.

Conforme apontado anteriormente, problemas históricos continuam não solucionados, comprometendo a materialização do Programa e, conseqüentemente, a sua efetividade na suplementação de recursos públicos para todas as escolas da educação básica.

4.3.1 Constituição dos Centros Colaboradores de Apoio ao Monitoramento e à Gestão de Programas Educacionais (CECAMPES)

Na perspectiva de ampliar o alcance das atividades de assistência técnica e monitoramento da Coordenação-Geral de Apoio à Manutenção Escolar (CGAME), em 2018, o FNDE convocou as Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) “para desenvolver ações de pesquisa, ensino e extensão no âmbito de programas e ações de apoio à manutenção e melhoria das escolas”, conforme disposto no Guia de Atuação do Centro Colaborador de Apoio ao Monitoramento e à Gestão de Programas Educacionais - CECAMPE (FNDE, 2020, p. 5).

Os CECAMPES foram habilitados conforme Resultado do Edital de Convocação de IFES/2018. O processo de habilitação das IFES foi conduzido pela Comissão Especial de Habilitação, instituída pela Portaria FNDE nº 230, de 29 de abril de 2019, nos termos do Edital de Convocação de IFES/2018, cujo extrato foi publicado no D.O.U de 03/10/2018, Seção 3, página 49. O resultado da seleção foi publicado no DOU em 03 de junho de 2019, Seção 3, página 55.

Concluído o processo de habilitação o FNDE celebrou termos de execução descentralizada (TED) para a instituição dos Cecampes nas cinco regiões do país, tornando-os unidades de referência no tocante às ações e programas voltados para

¹⁴ Conforme disposto no art. 45, § 3º da Resolução-FNDE nº 15/2021, o IdeGES-PDDE trata-se de um índice composto, que varia de 0 a 10 e reúne três variáveis: Índice de Adesão ao PDDE, Índice de Execução dos Recursos e Índice de Regularidade com Prestação de Contas.

as escolas, notadamente o PDDE, conforme disposto no portal da Autarquia e nos documentos correspondentes.

Quadro 2: Centros Colaboradores de Apoio ao Monitoramento e à Gestão de Programas Educacionais (Cecampes)

Região	Universidade	E-mail/Site
Norte	Universidade Federal do Pará - UFPA	Site: https://cecampenorte.ufpa.br E-mail: cecampenorte@ufpa.br
Nordeste	Universidade Federal da Paraíba - UFPB	Site: https://www.cecampe.ufpb.br E-mail: cecampenordeste@gmail.com
Centro-Oeste	Universidade de Brasília - UNB	Site: http://www.cecampe.unb.br E-mail: cecampe.co@unb.br
Sudeste	Universidade Federal de Uberlândia - UFU	Site: http://www.proexc.ufu.br E-mail: contatocecampeufu@gmail.com
Sul	Universidade Federal do Rio grande do Sul - UFRGS	Site: https://www.ufrgs.br E-mail: cecampe-sul@ufrgs.br

Fonte: Organização própria da autora com base nos dados do Portal do FNDE.

Conforme Edital de Convocação de IFES/2018 (item 4.3), os Cecampes têm como prioridades, sem prejuízo de outras que surgirem, as seguintes formas de atuação:

- a) formação de gestores, conselheiros e demais agentes envolvidos com a gestão descentralizada dos programas/ações, capacitando-os quanto aos aspectos conceituais, normativos e operacionais necessários à execução e acompanhamento dessas políticas;
- b) assessoria técnica a entes federados e entidades envolvidas com a gestão descentralizada dos programas/ações, especialmente quanto aos processos de adesão, execução e prestação de contas, contribuindo para solução de problemas e superação de obstáculos que possam comprometer os resultados das políticas;
- c) realização de levantamentos de dados, pesquisas, estudos e demais análises para monitoramento e avaliação, a fim de subsidiar a tomada de decisão para melhoria no desempenho dos programas/ações;
- d) desenvolvimento e aplicação de modelos, métodos, técnicas, instrumentos e tecnologias que contribuam para aperfeiçoamento da gestão dos programas/ações, contribuindo para elevar eficácia, eficiência, efetividade e sustentabilidade dessas políticas;
- e) elaboração e implementação de projetos de intervenção para melhoria nos programas/ações, solução de problemas e superação de obstáculos que possam comprometer os resultados das políticas;
- f) suporte técnico ao FNDE (FNDE, 2018).

O Guia de atuação do Cecampe informa que os recursos financeiros destinados a sua atuação “serão oriundos do FNDE, sujeitos à disponibilidade orçamentária e financeira” (FNDE, 2020, p. 11). A Assessoria de Comunicação Social do FNDE noticiou¹⁵ no site oficial da Autarquia, em 24 de novembro de 2020, a seguinte informação:

O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) descentralizou, em novembro, mais de R\$ 7 milhões para universidades das cinco regiões brasileiras atuarem como Centros Colaboradores de Apoio ao Monitoramento e à Gestão de Programas Educacionais (Cecampes) (FNDE, 2020).

A participação das universidades públicas no fortalecimento de programas da educação básica, é um caminho promissor para o desenvolvimento de uma educação emancipadora, visto que a estreita relação dos diferentes níveis educacionais, bem como a “forma organizativa e de gestão, o currículo, e a formação de professores como política pública sob a responsabilidade do Estado” (Carvalho; Mancebo, 2018, p. 570) é vital para o desenvolvimento de um projeto de educação que atenda às demandas sociais existentes.

Todavia, considerando que a implementação de parcerias e cooperações técnicas possui período determinado, não se pode desconsiderar que os recursos financeiros oriundos do orçamento da educação básica estão sendo canalizados para uma ação transitória que não garante sustentabilidade de seus resultados, tendo em vista o processo contínuo de mudanças, tanto no contexto sociopolítico quanto no quadro de agentes envolvidos nas políticas públicas educacionais.

Os programas e ações exigem um trabalho continuado de monitoramento, avaliação e apoio técnico para a produção de dados e informações atualizadas, identificação dos desafios e adoção de medidas para o seu constante aprimoramento.

De qualquer forma, espera-se que a constituição dos Cecampes seja uma iniciativa que contribua, efetivamente, para a solução dos problemas enfrentados e

¹⁵ Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/assuntos/noticias/fnde-firma-parcerias-com-universidades-e-institui-centros-colaboradores-de-apoio-ao-monitoramento-e-a-gestao-de-programas-educacionais>. Acesso em: 21 out. 2022

ofereça subsídios para a tomada de decisões assertivas com vistas à melhoria do PDDE em todo território nacional.

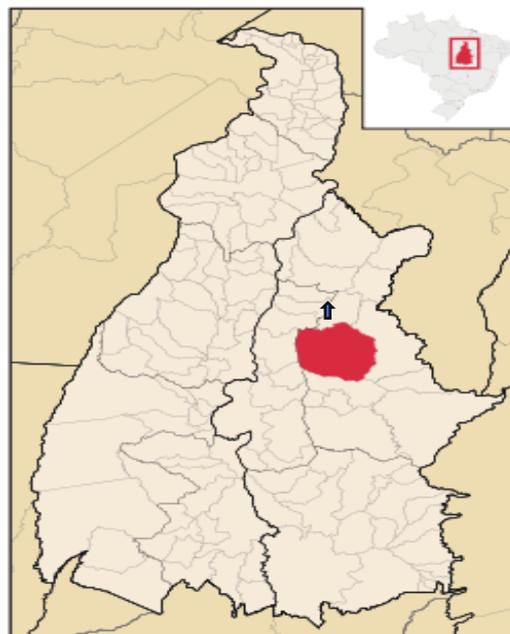
5 O PDDE NO MUNICÍPIO DE RIO SONO – TO

Esta seção contextualiza e apresenta dados e análises e tem por objetivos identificar os principais desafios vivenciados pelos gestores escolares na execução e prestação de contas do PDDE no Município de Rio Sono -TO, período de 2017 a 2021, e apreender as contribuições da formação do Cecampe-Norte para o desenvolvimento do Programa no Município.

5.1 Caracterização do Município, escolas e estudantes atendidos

O Município de Rio Sono pertence à 7ª região administrativa do Tocantins, localizado na Mesorregião Oriental, no Nordeste do Estado. Rio Sono que, anteriormente, pertencia ao Município de Lizarda, foi criado pela Lei Estadual nº 9.158, de 14 de maio de 1982. O município faz parte da Microrregião do Jalapão e possui uma área de 6.346,279 km²; tem como limítrofes os municípios de Lizarda, Centenário, Pedro Afonso, Tocantínia, Aparecida do Rio Negro e Novo Acordo e é o 8º município em extensão territorial (IBGE) quando comparado aos 139 municípios do estado do Tocantins.

Figura 1 - Localização do Município de Rio Sono - TO, no Estado do Tocantins



Fonte: https://pt.wikipedia.org/wiki/Rio_Sono_%28Tocantins%29. Acesso em 11 dez. 2023.

Acerca dos dados relativos à Microrregião do Jalapão, em sua dissertação de Mestrado em Educação, Gonçalves (2022, p. 70) expõe:

Esses dados revelam um território marcado por muitas desigualdades sociais, com o predomínio do trabalho informal, o que acentua maior grau de dependência da população aos programas sociais de transferência de renda e revela que a pobreza não é apenas um aspecto transitório do sistema capitalista, mas é elementar, estrutural, fruto da sua própria dinâmica e desenvolvimento.

O último censo (2022) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas (IBGE) apurou que Rio Sono possui uma população de 4.841 pessoas e uma densidade demográfica de 0,76 habitantes por quilômetro quadrado. A economia do Município gira, majoritariamente, em torno da administração pública e da agropecuária; de acordo com o referido Instituto, em 2020, o Produto Interno Bruto do Município (PIB) foi calculado em 13.576,69, assumindo a 111ª posição em relação ao estado do Tocantins, que conta com 139 municípios.

No período de 2017 a 2021, recorte temporal desta pesquisa, o município de Rio Sono passou pela administração de dois prefeitos. O atual gestor, Itair Gomes Martins (gestão: 2021-2024), assumiu a administração do Município desde abril de 2018 em decorrência da renúncia do Prefeito da gestão anterior (2017-2020), Joazinei Francisco da Rocha (Rio Sono, 2018).

Como dirigente municipal de educação, no período analisado, atuaram três servidores, incluindo o Secretário de Educação e Cultura, em atividade durante o desenvolvimento deste trabalho, nomeado pelo Decreto nº 026/2021, de 11 de fevereiro de 2021, publicado no Diário Oficial do Município nº 112/2021.

No tocante à educação pública, área de interesse deste estudo, o município de Rio Sono conta com 09 escolas ativas, sendo 07 municipais e 02 estaduais. Tendo por base o período analisado, verifica-se que a rede municipal agrega o maior número de estudantes matriculados, conforme demonstrado a seguir:

Quadro 3 - Quantidade de estudantes da rede pública de Rio Sono/Tocantins (2017 e 2021)

Nº	ESCOLA	LOCAL	CÓD INEP	ANO	
				2017	2021
1	ESC. MUNICIPAL CASTRO ALVES	RURAL	17031559	75	93
2	ESC. MUNICIPAL BERNARDO GUIMARAES	RURAL	17031656	221	197
3	ESC. MUNICIPAL CRISTO REI	RURAL	17031702	66	88
4	ESC. MUNICIPAL JOSE DE ANCHIETA	RURAL	17031818	42	27
5	ESC.MUNICIPAL SANTA MARIA	RURAL	17031915	50	25
6	ESC. MUNICIPAL TOMAS DE AQUINO	URBANA	17031940	118	168
7	ESC. MUNICIPAL PRE-ESC OS AMIGUINHOS	URBANA	17031982	100	107
TOTAL DE ALUNOS DA REDE MUNICIPAL				672	705
1	COL. ESTADUAL DE RIO SONO	URBANA	17031540	344	414
2	ESC. ESTADUAL NOVO HORIZONTE*	URBANA	17031575	147	-
3	ESC EST IMACULADA CONCEICAO	RURAL	17031567	169	143
TOTAL DE ALUNOS DA REDE ESTADUAL				606	557
TOTAL GERAL DE ALUNOS				1.332	1.262
*paralisada					

Fonte: Gerência de Estatística e Censo Escolar (GECE) da Seduc/TO.

5.2 Transferências e bloqueios de recursos do PDDE para as escolas municipais de Rio Sono -TO

Conforme já anunciado, o foco deste trabalho é o Programa Dinheiro Direto na Escola, no município de Rio Sono/TO. Dessa forma, seguem informações e dados referentes ao Programa no referido município, conforme escopo estabelecido.

De acordo com os dados extraídos do Portal do FNDE (PDDE Info), no período de 2017 a 2021 o total de recursos repassados para atender as escolas municipais alcançou o montante de R\$ 68.074,24 (sessenta e oito mil, setenta e quatro reais e vinte e quatro centavos)

Quadro 4 - Recursos transferidos do PDDE e Ações Integradas para as escolas municipais de Rio Sono (2017 a 2021)

NOME	PROGRAMA/AÇÃO	2017	2018	2019	2020	2021	TOTAL
ESCOLA MUNICIPAL JOSE DE ANCHIETA	PDDE BÁSICO (Custeio)	0,00	0,00	0,00	1.680,00	1.560,00	3.240,00
TOTAL/ESCOLA		0,00	0,00	0,00	1.680,00	1.560,00	3.240,00
ESCOLA MUNICIPAL SANTA MARIA	PDDE BÁSICO (Custeio)	0,00	0,00	0,00	1.860,00	1.860,00	3.720,00
TOTAL/ESCOLA		0,00	0,00	0,00	1.860,00	1.860,00	3.720,00
ESCOLA MUNICIPAL TOMAS DE AQUINO	PDDE BÁSICO (Custeio e Capital)	0,00	0,00	0,00	4.840,00	4.520,00	9.360,00
	PDDE ESTRUTURA (Sala de Recursos)	0,00	0,00	0,00	0,00	20.000,00	20.000,00
	PDDE QUALIDADE (EMERG. -Municipal e Complementar)	0,00	0,00	0,00	2.242,24	331,71	2.573,95
	PDDE QUALIDADE (Tempo de Aprender)	0,00	0,00	0,00	0,00	10.560,00	10.560,00
	PDDE QUALIDADE (Educ. Conectada)	0,00	0,00	0,00	0,00	5.779,00	5.779,00
TOTAL/ESCOLA		0,00	0,00	0,00	7.082,24	41.190,71	48.272,95
ESCOLA MUNICIPAL PRE-ESCOLAR OS AMIGUINHOS	PDDE BÁSICO (Custeio e Capital)	0,00	0,00	0,00	3.140,00	2.900,00	6.040,00
	PDDE QUALIDADE (EMERG. -Municipal e Complementar)	0,00	0,00	0,00	1.692,29	207,00	1.899,29
	PDDE QUALIDADE (Educ. Conectada)	0,00	0,00	0,00	2.451,00	2.451,00	4.902,00
TOTAL/ESCOLA		0,00	0,00	0,00	7.283,29	5.558,00	12.841,29
TOTAL GERAL		0,00	0,00	0,00	17.905,53	50.168,71	68.074,24

Fonte: PDDE Info - 2023.

Por outro lado, nesse período, as escolas de Rio Sono deixaram de receber o equivalente a R\$ 249.881,13 (duzentos e quarenta e nove mil, oitocentos e oitenta e um reais e treze centavos) por não atender aos critérios exigidos para a efetivação dos repasses.

Quadro 5 - Recursos do PDDE e Ações Integradas programados e não transferidos para as escolas municipais de Rio Sono (2017 a 2021)

NOME	PROGRAMA/AÇÃO	2017	2018	2019	2020	2021	TOTAL
ESCOLA MUNICIPAL CASTRO ALVES	PDDE BÁSICO (Custeio e Capital)	5.010,00	3.500,00	3.860,00	4.300,00	3.900,00	20.570,00
	PDDE ESTRUTURA (Campo)	3.900,00	9.100,00	0,00	0,00	25.907,00	38.907,00
	PDDE QUALIDADE (EMERGENCIAL - Municipal e Complementar)	0,00	0,00	0,00	1.962,76	1.962,80	3.925,56
	PDDE QUALIDADE (Educ. Conectada)	0,00	0,00	0,00	2.451,00	4.902,00	7.353,00
	PDDE QUALIDADE (Brasil na Escola)	0,00	0,00	0,00	0,00	13.570,00	13.570,00
	PDDE QUALIDADE (Tempo de Aprender)	0,00	0,00	0,00	0,00	2.625,00	2.625,00
TOTAL/ESCOLA		8.910,00	12.600,00	3.860,00	8.713,76	52.866,80	86.950,56
ESCOLA MUNICIPAL BERNARDO GUIMARAES	PDDE BÁSICO (Custeio e Capital)	12.000,00	6.900,00	6.320,00	5.780,00	5.360,00	36.360,00
	PDDE ESTRUTURA (Campo)	0,00	0,00	15.000,00	0,00	0,00	15.000,00
	PDDE QUALIDADE (EMERGENCIAL - Municipal e Complementar)	0,00	0,00	0,00	2.550,09	2.550,14	5.100,23
	PDDE QUALIDADE (Educ. Conectada)	0,00	0,00	0,00	2.451,00	4.902,00	7.353,00
	PDDE QUALIDADE (Brasil na Escola)	0,00	0,00	0,00	0,00	17.980,00	17.980,00
	PDDE QUALIDADE (Tempo de Aprender)	0,00	0,00	0,00	0,00	2.745,00	2.745,00
TOTAL/ESCOLA		12.000,00	6.900,00	21.320,00	10.781,09	33.537,14	84.538,23
ESCOLA MUNICIPAL CRISTO REI	PDDE BÁSICO (Custeio e Capital)	4.740,00	3.440,00	3.760,00	3.160,00	3.480,00	18.580,00
	PDDE ESTRUTURA (Campo)	3.900,00	9.100,00	0,00	0,00	0,00	13.000,00
	PDDE EMERGENCIAL	0,00	0,00	0,00	1.510,35	1.510,36	3.020,71
	PDDE QUALIDADE (Educ. Conectada)	0,00	0,00	0,00	2.451,00	4.902,00	7.353,00
TOTAL/ESCOLA		8.640,00	12.540,00	3.760,00	7.121,35	9.892,36	41.953,71
ESC. MUN. JOSE DE ANCHIETA	PDDE BÁSICO	4.500,00	2.520,00	2.820,00	0,00	0,00	9.840,00
TOTAL/ESCOLA		4.500,00	2.520,00	2.820,00	0,00	0,00	9.840,00
ESC. MUN. SANTA MARIA	PDDE BÁSICO	3.200,00	3.080,00	2.760,00	0,00	0,00	9.040,00
TOTAL/ESCOLA		3.200,00	3.080,00	2.760,00	0,00	0,00	9.040,00
ESC. MUN. TOMAS DE AQUINO	PDDE BÁSICO	3.780,00	4.080,00	0,00	0,00	0,00	7.860,00
	PDDE QUALIDADE (EMERGENCIAL- Complementar)	0,00	0,00	331,66	0,00	0,00	331,66
TOTAL/ESCOLA		3.780,00	4.080,00	331,66	0,00	0,00	8.191,66

ESC. MUN. PRE-ESC. OS AMIGUINHOS	PDDE BÁSICO	2.800,00	3.060,00	3.300,00	0,00	0,00	9.160,00
	PDDE QUALIDADE (EMERGENCIAL- Complementar)	0,00	0,00	0,00	206,97	0,00	206,97
TOTAL/ESCOLA		2.800,00	3.060,00	3.300,00	206,97	0,00	9.366,97
TOTAL GERAL		43.830,00	44.780,00	38.151,66	26.823,17	96.296,30	249.881,13

Fonte: Elaboração da autora com base no PDDE Info - 2023.

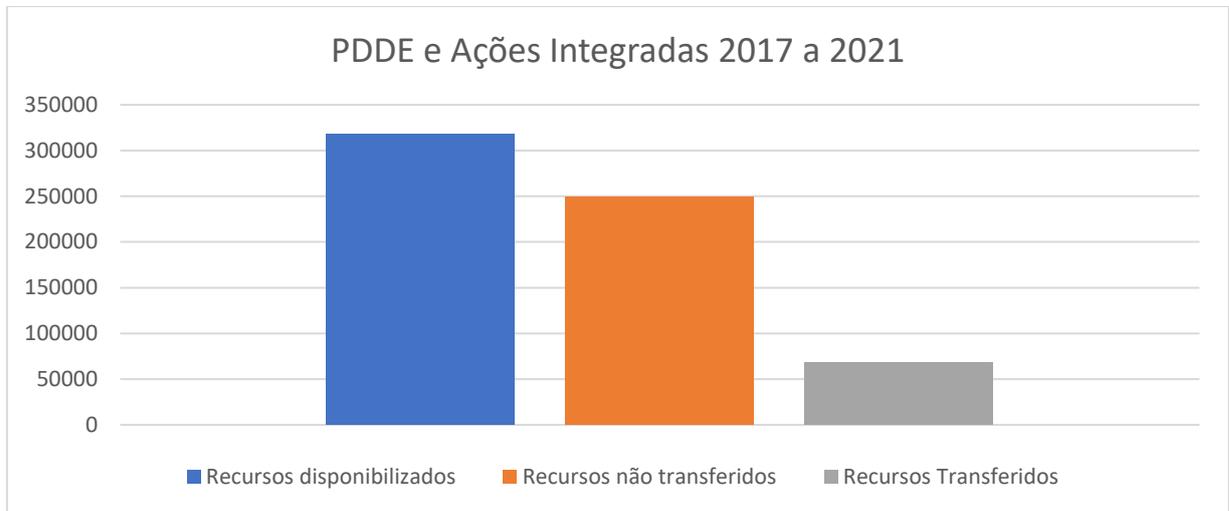
Conforme verificado nos quadros 4 e 5, apresentados anteriormente, do total de recursos postos à disposição das escolas municipais apenas 21% foram, efetivamente, transferidos, corroborando o que foi mencionado no Relatório do Curso Presencial “PDDE e suas Ações Integradas” realizado nos dias 09 e 10 de agosto de 2022 pelo Cecampe Norte.

No decorrer do encontro os participantes expuseram dúvidas e limitações, mencionando desafios enfrentados, que impactam negativamente na implementação do PDDE como: rotatividade de servidores; falta de um trabalho efetivo por parte do profissional responsável pela Contabilidade; falta de capacitações e informações claras acerca das UEx, para os novos gestores e ou membros; impropriedades/irregularidades em prestações de contas antigas, impedindo o recebimento de recursos do Programa; ausência de documentos comprobatórios da execução de recursos (prestação de contas) de anos anteriores (Cecampe Norte, 2022, p. 3).

O Gráfico a seguir foi elaborado a partir dos quadros 4 e 5 (p. 65 a 67) e demonstra o quanto o PDDE ficou comprometido no Município de Rio Sono. Tal comprometimento deixou de garantir direitos a estudantes que vivenciam uma realidade de escassez, onde as políticas públicas são cruciais para o acesso a direitos fundamentais e melhores condições de vida.

Nesse sentido, mesmo que em caráter suplementar, como é o caso do PDDE, a perda desses recursos por parte de entes federados e instituições em precárias condições socioeconômicas, como é o caso do município pesquisado, reforça o quadro de desigualdade educacional enfrentado no Brasil e demonstra clara contradição com o que está posto para o FNDE como órgão central responsável pela captação, distribuição e monitoramento de recursos da educação.

Gráfico 4 - Recursos disponibilizados pelo PDDE e efetivamente transferidos para as escolas municipais de Rio Sono.

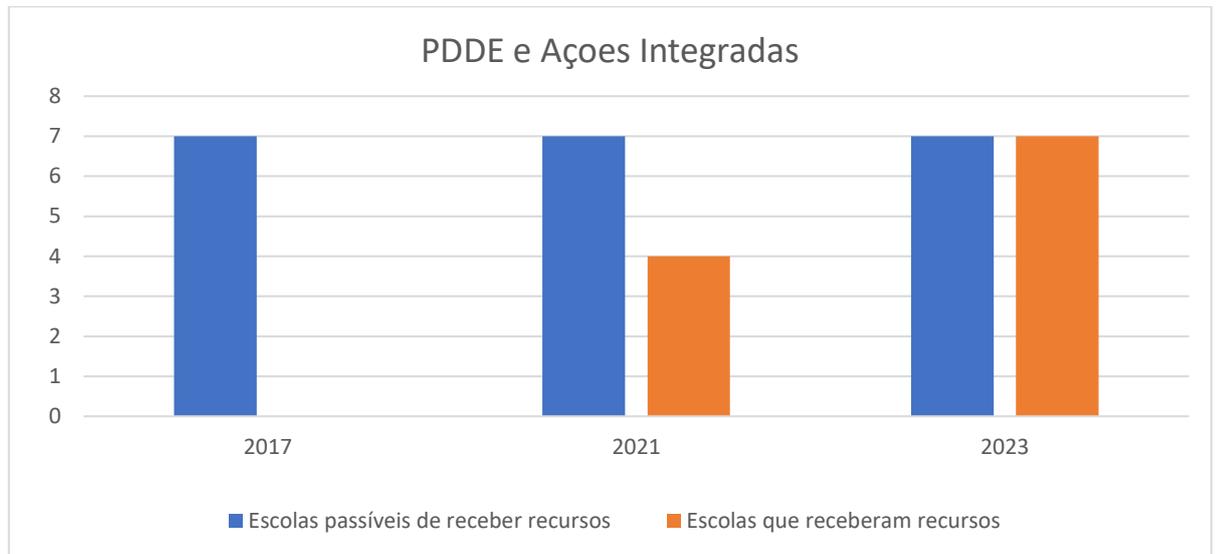


Fonte: PDDE Info, 2023.

Como ilustrado no Gráfico 4, o bloqueio de recursos no período foi considerável e causou prejuízo para a educação pública de Rio Sono, sobretudo porque a maioria dos estudantes está vinculada à rede municipal e o PDDE é a única fonte de recursos direta para as escolas da rede.

De acordo com as consultas ao PDDE Info, tendo como parâmetro os dados dos anos de 2017 e 2021, início e final do recorte temporal do estudo, e 2023, ano posterior ao da Formação do Cecampe, foi identificado que das 07 escolas passíveis de receber recursos do PDDE, nenhuma recebeu em 2017, 04 receberam em 2021 e, em 2023, as 07 escolas foram atendidas com recursos oriundos do Programa, conforme ilustra o Gráfico 5.

Gráfico 5 - Evolução da quantidade de escolas municipais de Rio Sono – TO, atendidas com recursos do PDDE



Fonte: PDDE Info, 2023.

Com base no período analisado, verifica-se que a retomada da transferência de recursos do PDDE para as escolas de Rio Sono ocorreu em 2020 e até o ano de 2022 foram as mesmas escolas que receberam os recursos: Escola Municipal José de Anchieta e Escola Municipal Santa Maria (Pela EEx), Escola Municipal Tomás de Aquino e Escola Municipal Pré-Escolar Os Amiguinhos (pelas respectivas UEx), representando 57% das escolas municipais.

Os documentos verificados demonstram que no período de abril de 2018 a dezembro de 2020 não houve mudança de prefeito nem de dirigente municipal de educação no município pesquisado: o atual Prefeito (Itair Gomes Martins) se mantém no cargo desde 1º de abril de 2018 e a Dirigente Municipal de Educação à época (Tálita Alves Lima Martins) permaneceu de agosto de 2017 a dezembro de 2020, conforme dispõem os decretos municipais 56/2017 e 48/2020. Todavia, o estudo não buscou aprofundar sobre as circunstâncias que levaram o Município a se mobilizar e conseguir a regularização das pendências das 04 escolas que tiveram seus recursos desbloqueados a partir de 2020, conforme nominadas anteriormente.

Isso demonstra que houve iniciativas no sentido de regularizar as pendências impeditivas do recebimento de recursos, porém, não foram solucionadas as pendências de 03 escolas, que permaneceram com seus recursos bloqueados até 2022, são elas: Escola Municipal Bernardo Guimarães, Escola Municipal Castro Alves e Escola Municipal Cristo Rei.

O Relatório emitido pela Secretaria Municipal de Educação e Cultura (SEMEC), em 24 de novembro de 2023 (SEMEC, 2023, p. 2) aponta:

Em 2022, Rio Sono foi contemplado com formação presencial sobre o PDDE e suas ações integradas, promovida pelo Cecampe Norte. A formação foi realizada nos dias 09 e 10 de agosto, pela Professora Eusamar Araújo de Sousa, ocasião em que houve explanação oral e oficinas sobre adesão, execução e prestação de contas dos recursos, fazendo referência às normas e orientações do FNDE. Após a formação e muito estudo conseguimos sanar as pendências de prestação de contas em 3 Unidades Executoras. Os Diretores começaram a entender o que podemos adquirir com o dinheiro enviado pelo FNDE. Mas ainda possuem bastante dúvidas.

De acordo com os dados disponibilizados no Portal do FNDE todas as escolas municipais receberam recursos do PDDE em 2023. Apreende-se, portanto, que o apoio técnico e o comprometimento dos agentes envolvidos são fundamentais para que o Programa alcance seus objetivos, tendo em vista que, em 2022, o Município foi contemplado com formação, sendo tecnicamente orientado acerca do Programa e adotou as providências necessárias para a resolução das pendências.

Embora as pendências impeditivas de transferência de recursos do PDDE tenham sido sanadas, é necessário um trabalho contínuo que envolva formação, monitoramento e avaliação para que o Programa seja devidamente executado, de modo a evitar situações que acarretem novos bloqueios ou outras ocorrências

O art. 15, II da Resolução nº 15/2021 estabelece a atualização cadastral das Unidades Executoras (UEx), via PDDEWeb, como uma das condições para o recebimento de recursos. Todavia, em 2023, ao acessar o Portal do FNDE foi verificada a ocorrência de escolas pendentes de atualização cadastral, com alerta de regularização, conforme demonstrado nas figuras 2 e 3. Na oportunidade, os responsáveis foram contatados e orientados quanto ao saneamento das pendências.

Figura 2 - Escola Municipal Tomás de Aquino¹⁶ com pendência de atualização cadastral no PDDE

The screenshot shows a web browser window with the URL `fnde.gov.br/pddeinfo/pddeinfo/escola/consultar?ano=2023&co_escola=17031940&cnj=&consultar=Consultar`. The page title is "Consulta por Escola".

Alerta
 Há mandato de dirigente de UEx dessa rede de ensino que encontra-se vencido. O prazo para regularizar vai até 31 de outubro. Após essa data, se o mandato não estiver vigente, o FNDE não repassará recursos do PDDE a essa(s) UEx.

Filtro
 Ano: 2023
 Código da Escola: 17031940
 CNPJ:
 Rede de Ensino:
 UF: -- Selecione --
 Município: -- Selecione --

Buttons: Limpar, Gerar Relatório Excel, Gerar Relatório Excel de Todos, Relatório de Escolas Atendidas pela Eex, Imprimir, Imprimir Todos

Dados da Escola

Cod. Escola:	17031940	Nome Escola:	ESCOLA MUNICIPAL TOMAS DE AQUINO		
UF:	TO	Município:	RIO SONO	Rede de Ensino:	ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL
Nível Ensino		Qtde Alunos			
TOTAL		162			

Unidade Executora Própria (UEx)

Executora:	ASSOC DE PAIS MESTRE E FUNCIONARIO DA EM TOMAS DE AQUINO	CNPJ:	33.976.126/0001-55	UF:	TO	Município:	RIO SONO
------------	--	-------	--------------------	-----	----	------------	----------

Dados Bancários

Programa/Ação	Banco	Agência	Conta	Saldo	Solicitação	Fase de solicitação	Ocorrência
PDDE	001	0862	0000361577	26,50	ABRIR CONTA	SOLICITAÇÃO FINALIZADA	-

Fonte: PDDE Info. Acesso em 24 nov. 2023.

¹⁶ O mandato de dirigente venceu em 29/09/23 e só foi atualizado em 24/11/2023. https://www.fnde.gov.br/pddeinfo/situacaocadastroentidade/situacaocadastroentidade/situacaocadastroentidade?ano=2023&cnj=&co_escola=17031940&tp_relatorio=1&st_cadstral=&ds_localizacao=&fimMandato=&consultar=Consultar. Acesso em 09 dez. 2023.

Figura 3 - Escola Municipal Pré-Escolar Os Amiguinhos¹⁷ com pendência de atualização cadastral no PDDE

The screenshot shows the PDDE Info website interface. At the top, there is a navigation bar with 'Sobre', 'Consulta por Escola', and 'Relatórios'. Below this, a yellow alert box states: 'Alerta: Há mandato de dirigente de UEx dessa rede de ensino que encontra-se vencido. O prazo para regularizar vai até 31 de outubro. Após essa data, se o mandato não estiver vigente, o FNDE não repassará recursos do PDDE a essa(s) UEx.' Below the alert is a search filter section with fields for 'Ano' (2023), 'Código da Escola' (17031982), 'CNPJ', 'Rede de Ensino', 'UF', and 'Município'. A blue arrow points to the 'Código da Escola' field. Below the filter are buttons for 'Limpar', 'Gerar Relatório Excel', 'Gerar Relatório Excel de Todos', 'Relatório de Escolas Atendidas pela Eex', 'Imprimir', and 'Imprimir Todos'. At the bottom, a table titled 'Dados da Escola' displays school information:

Cod. Escola:	17031982	Nome Escola:	ESCOLA MUNICIPAL PRE-ESCOLAR OS AMIGUINHOS		
UF:	TO	Município:	RIO SONO	Rede de Ensino:	ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL
Nível Ensino	Qtde Alunos				
					75
					46
TOTAL					121

Below the table, it indicates 'Unidade Executora Própria (UEx)'. The bottom of the screenshot shows the Windows taskbar with the date 24/11/2023 and time 10:42.

Fonte: PDDE Info. Acesso em 24 nov. 2023.

De acordo com os documentos e dados apreendidos podem ser citados alguns fatores conjunturais que contribuíram para a situação vivenciada no município e acarretaram o bloqueio de recursos:

- 1) ausência de assistência técnica efetiva ao município com vistas à formação dos agentes envolvidos no processo de operacionalização (da adesão à prestação de contas) do Programa;
- 2) descompromisso do poder público municipal por não solucionar os problemas que ocasionaram os bloqueios de recursos do PDDE às escolas de sua rede, por anos consecutivos.

¹⁷ O mandato de dirigente venceu em 15/09/2023 e só foi atualizado em 29/11/2023. https://www.fn.de.gov.br/pddeinfo/situacaocadastroentidade/situacaocadastroentidade/situacaocadastroentidade?ano=2023&cnpj=&co_escola=17031982&tp_relatorio=1&st_cadstral=&ds_localizacao=&fimMandato=&consultar=Consultar. Acesso em. 09 dez. 2023.

Tais fatores não eliminam, mas ao contrário, incitam a necessidade de análises e correlações entre elementos conjunturais e estruturais que forjam cenários como o do município de Rio Sono - TO.

Diante disso, infere-se que o principal desafio enfrentado pelos gestores escolares, no período de 2017 a 2021, está relacionado à falta de assistência técnica e de apoio administrativo para a devida implementação do Programa, o que se configura como um desafio da estrutura política e econômica.

Na condição de EEx, conforme disposto na Resolução nº 15/2021 (art. 6º, III), as prefeituras e secretarias de educação estaduais e distrital têm, entre outras, as seguintes atribuições:

III – [...] Entidades Executoras – EEx

- k) apoiar, técnica e financeiramente, as UEx, representativas de suas escolas que mantêm, no cumprimento das obrigações referidas nas alíneas “j” e “k”, do inciso IV, deste artigo e no art. 10 desta Resolução, incluindo a disponibilização de contador para esse fim, bem como em iniciativas que contribuam para a regular e eficiente aplicação dos recursos do PDDE e Ações Integradas, vedadas ingerências na autonomia de gestão que lhes é assegurada;
- l) acompanhar, fiscalizar e controlar a execução dos recursos repassados às UEx representativas de suas escolas;
- m) receber e analisar as prestações de contas das UEx, representativas de suas escolas, emitindo parecer acerca de sua execução;
- n) enviar tempestivamente, ao FNDE, a prestação de contas dos recursos destinados às escolas integrantes de sua respectiva rede de ensino, nos termos previstos no Inciso II, do art. 32;
- o) disponibilizar, quando solicitada, às comunidades escolar e local toda e qualquer informação referente à aplicação dos recursos do PDDE e Ações Integradas; e
- p) garantir livre acesso às suas dependências a representantes 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 (FNDE, 2021).

Acerca do conceito de assistência técnica, o Guia de Atuação do Centro Colaborador de Apoio ao Monitoramento e à Gestão de Programas Educacionais/ CECAMPE (FNDE, 2020, p. 7) expõe:

No contexto de gestão das políticas públicas educacionais, a assistência técnica pode ser definida como o conjunto de ações efetivadas com o objetivo de manter os agentes envolvidos com a gestão dos programas capacitados, informados, atualizados e orientados quanto aos aspectos regulamentares e operacionais das políticas.

No tocante ao monitoramento, o referido Guia (2020, p. 8) destaca que, por melhor que seja planejado um programa, sempre surgirão problemas e obstáculos no processo de implementação. Assim, é “indispensável que a gestão disponha de informações sobre o transcorrer do programa, sobre como, de fato, ele se efetiva na realidade social” para lidar com tais ocorrências e subsidiar a tomada de decisão dos gestores. Nesse sentido, o Cecampe Norte adota o monitoramento “como um processo contínuo, formativo que permite diagnósticos, reflexões e intervenções sobre a realidade avaliada, resultando, ou não, em mensuração” (Dias; Souza; Nascimento, 2023, p. 3)

Sobre o monitoramento e a assistência técnica do PDDE e Ações Integradas, a Resolução nº 15/2021 dispõe:

Art. 45. O monitoramento e a assistência técnica do PDDE e Ações Integradas serão realizados, pelo FNDE, conforme disposto no parágrafo único do art. 9º da Lei nº 11.947, de 2009, em parceria com instituições de ensino superior, unidades acadêmicas e Centros Colaboradores, objetivando apoiar em ações estruturantes para o gerenciamento do PDDE junto às EEx, UEx, EM, assim como as Ações Integradas executadas pelas UEx e EM.

§ 1º O processo de monitoramento trata do acompanhamento de processos-chaves na lógica de intervenção, com a finalidade de permitir avaliação situacional e identificação de anormalidades para auxiliar no processo de tomada de decisão (FNDE, 2021).

O citado artigo merece uma ressalva por mencionar equivocadamente o artigo 9º da Lei nº 11.947/2009¹⁸, uma vez que esse dispositivo da Lei trata do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). No caso do PDDE, a fiscalização está prevista no art. 28, parágrafo único da referida Lei.

Art. 28. A fiscalização da aplicação dos recursos financeiros relativos à execução do PDDE é de competência do FNDE e dos órgãos de controle externo e interno do Poder Executivo da União e será feita mediante realização de auditorias, inspeções e análise dos processos que originarem as respectivas prestações de contas.

Parágrafo único. Os órgãos incumbidos da fiscalização dos recursos destinados à execução do PDDE poderão celebrar convênios ou acordos, em regime de mútua cooperação, para auxiliar e otimizar o controle do Programa (Brasil, 2009).

¹⁸ 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. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11947.htm. Acesso em: 8 dez. 2023.

A constatação de que a falta de assistência técnica efetiva com vistas à formação dos agentes envolvidos no processo de operacionalização (da adesão à prestação de contas) do PDDE foi um dos fatores que contribuíram para a problemática enfrentada no município de Rio Sono e demonstra a limitação do FNDE, sobretudo no que se refere à assistência técnica aos entes federados, fiscalização e avaliação dos programas sob sua coordenação.

É oportuno reconhecer que as inovações ocorridas no âmbito do PDDE, principalmente, no que se refere ao aspecto tecnológico, têm sido relevantes para a disponibilização de dados e informações sobre o Programa, como pode ser observado nos painéis que compõem o Monitor do PDDE. Todavia, os dados e informações, em si, não mudam a realidade, é preciso um trabalho efetivo que vise à melhoria dessa política pública.

Ainda sobre a Resolução nº 15/2021 merece atenção a previsibilidade de redistribuição de recursos de escolas com pendências junto ao Programa para escolas que obtiverem melhor desempenho no Ideges.

Art. 13. Os recursos orçamentários, consignados na Lei Orçamentária Anual, destinado ao PDDE e Ações Integradas, que não vierem a ser executados, em cada exercício, em razão de entidades que perderam o direito ao recebimento dos recursos, total ou parcialmente, em função das hipóteses previstas no art. 15 desta Resolução, poderão ser redistribuídos entre as EEx, UEx e EM, que não estejam enquadradas nas hipóteses de suspensão de recursos, previstos no art. 39 desta Resolução [...].

II – A redistribuição dos recursos as escolas, que cumpriram o disposto no art. 15 desta Resolução, de acordo com os recursos originalmente empenhados em suas respectivas Unidade da Federação – UF e redes de ensino, com base nos seguintes critérios de priorização:

a) EEx, UEx e EM que mantiveram Índice de Desempenho de Gestão Descentralizada do PDDE – Ideges-PDDE, calculado conforme o disposto no § 2º do art. 45 desta Resolução, igual a 10 nos últimos três anos; e

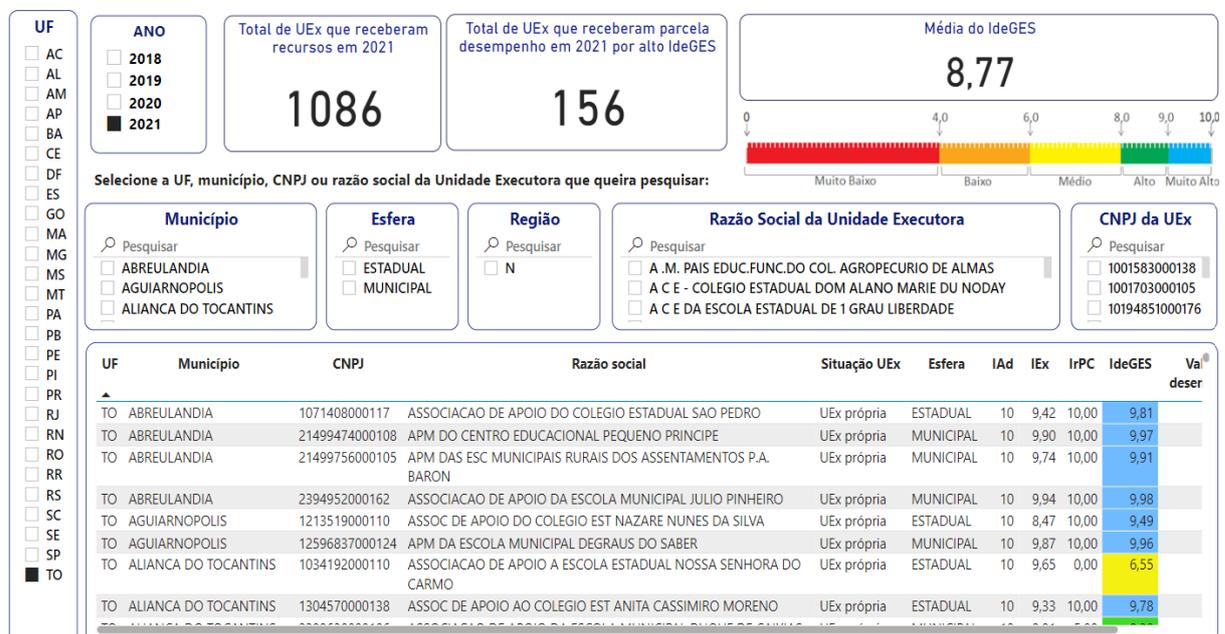
b) EEx, UEx e EM que tiveram maior percentual de aumento do Ideges nos últimos dois anos, isto é, que tiveram o maior percentual de aumento do Ideges entre o valor do ano anterior ao ano de análise e o valor do Ideges do ano analisado (FNDE, 2021).

Esse dispositivo favorece aquelas escolas que estão bem no Programa, recebendo seus recursos regularmente, mas, em nada contribui para reverter a situação das escolas que não conseguiram atender aos critérios e deixaram de receber recursos. Esse dispositivo, entretanto, contribui para o aumento das desigualdades intra e inter-regionais, como, também, denuncia o caráter

centralizador e autoritário na condução das políticas educacionais, como enfatizado por Dourado (2007) e Reis (2019).

A decisão de forma centralizada acerca da utilização desses recursos fere, sobremaneira, a autonomia dos entes federados que, sequer, foram consultados e nada puderam decidir a respeito. Com isso, o que se observa, efetivamente, é a desconcentração de ações em detrimento da descentralização que garante autonomia política/decisória.

Figura 4 - Quantidade de unidades executoras do Tocantins que receberam a parcela desempenho em 2021



Fonte: Painel Ideges - 2018 a 2021.

Conforme observado na figura 4, das 1086 escolas que receberam recursos do PDDE, 156 foram contempladas com a parcela desempenho, ou seja, um recurso extra proveniente de recursos orçamentários do PDDE e ações integradas que não foram executadas em razão de algumas entidades não estarem de acordo com os critérios estabelecidos para a efetivação dos repasses.

Nesse sentido, questiona-se a falta de investimento em ações de assistência técnica e avaliação da política que contribua, efetivamente, para a regularização e/ou melhoria do desempenho das escolas que enfrentam problemas com o Programa a fim de evitar bloqueio de recursos, bem como a decisão, de forma centralizada, acerca da destinação dos recursos que, porventura, forem bloqueados.

A transferência de recursos para escolas com alto Ideges em forma de parcela desempenho “alinha-se às políticas de accountability com desenho gerencial” (Lagares; Nardi, 2020, p. 204) ao responsabilizar a escola pelos resultados alcançados, como, também, premia ou pune com base na aferição do seu desempenho.

Por outro lado, essa medida do FNDE destoa de uma política educacional voltada para a redução das desigualdades educacionais e que vislumbre resultados de qualidade socialmente referenciada, além de reforçar a lógica do modo de produção capitalista impregnado nas políticas públicas mantendo à margem os menos desprovidos.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta Dissertação está vinculada à Linha de Pesquisa Estado Sociedade e Práticas Educativas e versa sobre a temática Política e Gestão do Financiamento da Educação Básica, concebendo o financiamento como um pressuposto fundamental para que a educação cumpra a sua função social e seja um direito, efetivamente, garantido a todas as pessoas.

Pesquisar no âmbito da Política Educacional, incumbe compreender a importância das diversas políticas que envolvem esse campo de interesse que é ao mesmo tempo instigante e complexo. O mergulho na temática suscitou assuntos considerados relevantes para a sua compreensão, os quais foram definidos como categorias de análise no desenvolvimento do trabalho. Portanto, a partir da revisão bibliográfica, buscou-se uma apropriação teórica consistente acerca do direito à educação, do financiamento e da política e gestão da educação básica, com destaque para o PDDE, objeto deste estudo.

Conforme apresentado no texto, o direito à educação vem sendo constituído ao longo da história e representa, até os dias atuais, um grande desafio para a sociedade brasileira. A efetivação desse direito pressupõe, entre outros aspectos, garantia de acesso ao ensino público e gratuito, permanência na escola, qualidade do ensino e valorização dos profissionais da educação, porém, em todos esses pontos são enfrentados problemas históricos e, na prática, o direito à educação não é efetivamente garantido como estabelecido no plano legal.

A primeira Constituição de 1824 vigorou até 1889 e estabelecia a instrução primária gratuita, como direito de todo cidadão (Art. 179, XXXII). Todavia não foram garantidas as condições necessárias para que essa prerrogativa legal fosse concretizada, tendo em vista que o “texto Constitucional não apontava as origens dos recursos necessários para financiar esta educação” (MEC, 2009, p. 24).

Nesse sentido, o enfrentamento dos problemas educacionais demanda políticas de financiamento que atendam às reais necessidades da educação brasileira. Portanto, o financiamento representa um tema relevante na agenda educacional.

A apropriação histórica da temática em estudo evidencia um caminho sinuoso, mais especificamente a partir da Constituição de 1934, que estabeleceu

percentuais mínimos para União, estados, Distrito Federal e municípios aplicarem em educação, conforme previsto em seu artigo 156.

As constituições posteriores, influenciadas por diferentes contextos políticos e econômicos, procederam com a desvinculação (1937,1967) e vinculação (1946) de recursos para a educação (Pinto, 2018), afetando, sobremaneira, a política e a gestão da educação, com a instabilidade do financiamento.

Com a redemocratização do País, o texto da Constituição de 1988 retomou a vinculação de recursos, marcando um novo tempo para a educação e fortalecendo os debates em torno do financiamento na agenda nacional. Não obstante os avanços no campo das políticas sociais, esta Constituição foi promulgada em um contexto de crise mundial do capitalismo, com foco no crescimento econômico, o que comprometeu suas disposições, sobretudo nas áreas sociais, como bem discutido por vários teóricos, entre eles, Amaral (2017), Rolim (2021), Ludovice e Lagares (2022).

Além dos recursos vinculados, a educação conta com uma importante fonte adicional de recursos denominada salário-educação, instituído pela Lei nº 4.440/1964 e previsto constitucionalmente a partir da CF/1969 (Pinto, 2018).

As alterações ocorridas durante o percurso do salário-educação tornaram essa contribuição uma política significativa para o enfrentamento da falta de recursos para as demandas da educação brasileira. Além das quotas estaduais e municipais, que são aplicadas na educação básica pelos respectivos entes, a quota federal, correspondendo a 1/3 do montante arrecadado, fica a cargo do FNDE e se destina ao desenvolvimento de ações, programas e projetos com o intuito de propiciar a redução dos desníveis socioeducacionais existentes entre os entes federados e regiões brasileiras (Lei nº 9.424/1996, art. 15, § 1º, I).

Diante disso, é fundamental compreender a interdependência entre política e gestão da educação, tendo o financiamento como um componente básico para garantir as condições de implementação das políticas educacionais. De igual modo, é necessário ter clareza de que as condições políticas influenciam a materialização das políticas públicas pois, “gestão é arena de interesses contraditórios e conflituosos”, constituindo-se uma “tarefa complexa e cheia de meandros” (Vieira, 2007, p. 59).

Conforme abordado neste texto, viu-se que os recursos do PDDE são oriundos da quota federal do salário-educação e tem como objetivo prestar

assistência financeira à educação básica, em caráter suplementar, em consonância com o disposto no art. 22 da Lei nº 11.497/2009.

O Programa foi instituído em 1995, sob forte influência de organismos multilaterais, com a implementação de novos modelos de gestão para atender às perspectivas internacionais de desenvolvimento econômico visando à superação da crise financeira instalada internacionalmente. Foram adotadas medidas redefinindo o papel do Estado com base em “princípios como produtividade, eficiência, descentralização, desburocratização, agilidade e controle de resultados” (Santos; Lagares; Carvalho, 2020, p. 207). Acorados em Peroni (2012 os autores destacam que, no Brasil e “em outros países da América Latina, ocorreu um enorme descompasso entre o processo de abertura democrática e as estratégias do capital para superação da crise” (p. 211).

Como reflexo, o PDDE – instituído com base em princípios da nova gestão pública – enfrenta vários desafios, entre eles, e talvez o principal, a gestão centralizada no âmbito da União, sob a competência do FNDE. Nessa ótica, observa-se a transferência de ações e responsabilidades em detrimento da descentralização que garanta autonomia aos entes federados, ferindo fortemente os princípios democráticos preconizados pela Constituição Federal de 1988 e pela LDB/1996.

Ao analisar a política e a gestão do PDDE no Município de Rio Sono - TO, no período de 2017 a 2021, e as contribuições da formação do Cecampe-Norte para o desenvolvimento do Programa no município, observa-se que a materialização da política do PDDE foi severamente comprometida, tanto pelas condições de implementação como pelas condições políticas, acarretando o bloqueio de recursos para as unidades escolares daquele município. De 2017 a 2019 nenhuma escola municipal recebeu recursos do Programa; em 2020 e 2021 somente 57% das escolas foram atendidas com os recursos, situação que se manteve até 2022, ano em que foi realizada a formação do Cecampe Norte.

Em 2023 100% das escolas municipais receberam recursos do PDDE, conforme dados disponibilizados no Portal do FNDE. Apreende-se, portanto, que o apoio técnico e o comprometimento dos agentes envolvidos são fundamentais para que o Programa alcance seus objetivos, tendo em vista que em 2022 o município foi contemplado com formação, sendo tecnicamente orientado acerca do Programa e adotou as providências necessárias para a resolução das pendências existentes.

Embora as pendências impeditivas de transferência de recursos do PDDE tenham sido sanadas, é necessário um trabalho permanente de formação, monitoramento e avaliação no município para mudar estruturalmente a gestão/política educacional.

Com base nos dados e documentos analisados conclui-se que os principais fatores que colaboraram para o bloqueio de recursos do Programa foram: ausência de assistência técnica efetiva ao município com vistas à formação dos agentes envolvidos no processo de operacionalização (da adesão à prestação de contas) do Programa; e descompromisso do Poder Público Municipal por não solucionar os problemas que ocasionaram os bloqueios, permitindo que as escolas da rede ficassem sem receber os recursos por anos consecutivos.

Tais fatores não eliminam, mas, ao contrário, incitam a necessidade de análises e correlações entre elementos conjunturais e estruturais que forjam cenários como do município de Rio Sono - TO, reflexo da lógica do modo de produção capitalista impregnada nas políticas públicas.

Diante disso, infere-se que o principal desafio enfrentado pelos gestores escolares, no período de 2017 a 2021 é a falta de assistência técnica e de apoio administrativo para a devida implementação do Programa, o que se configura como um desafio de ordem política e econômica.

Reconhecendo a importância do Programa para suplementar os recursos destinados à educação básica é relevante que pesquisadores da área, como os membros do Grupo de Estudo, Pesquisa e Extensão em Educação Municipal (GepeEm), desenvolvam outros estudos a fim de responder, entre outras perguntas, as seguintes: quais os impactos da criação dos centros colaboradores de apoio ao monitoramento das políticas educacionais (CECAMPES) para a materialização da política do PDDE no território nacional?; quais as medidas adotadas pelo FNDE para a superação dos problemas enfrentados na gestão do PDDE a partir de estudos e pesquisas realizados pelos Cecampes?

Nesse sentido, considerando o histórico do financiamento da educação no Brasil, espera-se que o PDDE, como fonte adicional de recursos – e respeitando a autonomia dos entes federados – contribua, efetivamente, para a redução dos desníveis socioeducacionais existentes no território brasileiro e para a garantia do direito à educação a todas as pessoas, indistintamente.

REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Ana de Fátima P. de Sousa; COUTINHO, Henrique Guimarães; AZEVEDO, Janete Maria Lins. Plano Nacional de Educação, Fundeb e os desafios para o controle social da educação. In: **PNE - políticas e gestão da educação: novas formas de organização e privatização**. Luiz Fernandes Dourado (Organizador). (Meio Eletrônico). Brasília, DF, Anpae, 2020, p. 353-371.

ABRUCIO, Fernando Luiz; SEGATTO, Catarina Ianni. Manifesto dos pioneiros e o federalismo brasileiro: percalços e avanços rumo a um sistema nacional de educação. In: BRASIL. Ministério da Educação (MEC). **O Sistema Nacional de Educação: diversos olhares - 80 anos após o Manifesto**. Brasília, DF: MEC/SASE, 2014, p. 44-61.

AMARAL, Nelson Cardoso. Com a PEC 241/55 (EC 95) haverá prioridade para cumprir as metas do PNE (2014-2024)? **Revista Brasileira de Educação** v. 22 n. 71 e 227145, 2017.

ANTUNES, Jucemara; SARTURI, Rosane Carneiro; AITA, Sônia Marli Righi. A ampliação da obrigatoriedade da educação básica no cotidiano das práticas: um estudo entre a “política proposta” e a “política em uso”. **Jornal de Políticas Educacionais**. v. 11, n. 3. Ago. 2017, p. 1-21.

ARAUJO, Walisson Maurício de Pinho. Sistema Nacional de Educação e projeto de educação para o país: concepções, proposições e disputas. In: **PNE, políticas e gestão da educação: novas formas de organização e privatização**. Luiz Fernandes Dourado (Organizador) Meio Eletrônico. Brasília, DF, Anpae, 2020, p. 372-398.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Brasília - DF: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 05 dez. 2023.

BRASIL. **Constituição Política do Império do Brasil de 1824**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm. Acesso em: 04 abr. 2024.

BRASIL. **Decreto nº 6.003, de 28 de dezembro de 2006**. Regulamenta a arrecadação, a fiscalização e a cobrança da contribuição social do salário-educação, a que se referem o art. 212, § 5o, da Constituição, e as Leis nos 9.424, de 24 de dezembro de 1996, e 9.766, de 18 de dezembro de 1998, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2006. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2006/decreto/D6003.htm. Acesso em: 05 dez. 2023

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. Brasília, DF: Presidência da República, 2020. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc108.htm. Acesso em: 20 out. 2023

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996**. Modifica os artigos 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Brasília, DF: Presidência da República, 1996. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc14.htm. Acesso em: 20 out. 2023.

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. Brasília – DF: Presidência da República, 2006. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc53.htm. Acesso em: 20 out. 2023

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016**. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2016. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm. Acesso em: 17 abr. 2023

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. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/12695.htm. Brasília, DF: Presidência da República, 2012. Acesso em: 15 jun. 2023

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 n os 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. Brasília - DF: Presidência da República, 2007. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11494.htm. Acesso em: 20 out. 2023

BRASIL. **Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Brasília - DF: Presidência da República, 2014. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm. Acesso em: 06 nov. 2023

BRASIL. **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. Brasília, DF: Presidência da República, 2020. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l14113.htm. Acesso em: 20 out. 2023

BRASIL. **Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990**. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm#:~:text=L8069&text=LEI%20N%C2%BA%208.069%2C%20DE%2013%20DE%20JULHO%20DE%201990.&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20o%20Estatuto%20da,Adolescente%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%Aancias.&text=Art.%201%C2%BA%20Esta%20Lei%20disp%C3%B5e,%C3%A0%20crian%C3%A7a%20e%20ao%20adolescente. Acesso em: 15 jun. 2023

BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília - DF: Presidência da República, 1996. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm. Acesso em: 15 jun. 2023

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). **Módulo Fundeb (Formação pela Escola)**. 1ª ed. Brasília: MEC, FNDE, 2009.

BRASIL. Ministério da Educação. **Curso PDDE - Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação**. Secretaria de Educação a Distância – 5ª ed., atual. – Brasília: MEC, FNDE, 2013.

BRASIL. Ministério da Educação. **Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação**. Sobre o Fundeb. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/financiamento/fundeb>. Acesso em: 15 jun. 2023.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Conselho Escolar e o financiamento da Educação no Brasil**. Elaborado por Luiz Fernandes Dourado et al. Brasília, DF: MEC, SEB, 2006.

BRASIL. **Resolução FNDE nº 15, de 16 de setembro de 2021**. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/legislacao/resolucoes/2021/resolucao-no-15-de-16-de-setembro-de-2021>. Acesso em: 06 nov. 2023

CARVALHO, Roberto Francisco de. A Constituição do Estado Brasileiro na Tensão Entre o Domínio e a Direção de Classe: a educação como arena ético-política. In: Filosofia em Debate - questões de ética, educação e política. João Paulo Simões Vilas Bôas; Leon Farhi Neto; Oneide Perius, organizadores. Florianópolis, Nefiponline, 2016, p. 207-239

CARVALHO, Roberto Francisco de. Abordagem da gestão escolar a partir da noção marxiana de trabalho. **Trabalho Necessário**. Ano 6, nº 7, p. 1-37, 2008.

CARVALHO, Roberto Francisco de; MANCEBO, Deise. Apontamentos para a Formação de Professores na Perspectiva Ético-Política e da Filosofia da Práxis. PERSPECTIVA. **Revista do Centro de ciências da educação**, Florianópolis, V. 37, n. 2 – p. 563–580, abr./jun. 2019.

CONCEIÇÃO, Samira Maria Nunes da; MALVEZZI, Amarildo; NASCIMENTO, José Almir do. Gestão financeira e desempenho escolar. **Revista Cocar**. v. 15 n. 33, p. 1-21, set./out. 2021.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Financiamento da Educação Brasileira: do subsídio literário ao FUNDEB. **Educação & Realidade**, Porto Alegre, v. 43, n. 4, p. 1217-1252, out./dez. 2018. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/2175-623684862>. Acesso em: 15 jun. 2023.

CURY, Carlos Roberto Jamil. A gestão democrática na escola e o direito à educação. **RBPAE** – v. 23, n.3, p. 483-495, set./dez. 2007.

DIAS, Jéssica Costa; SOUSA, Alexandre Augusto Cals e; NASCIMENTO, Afonso Welliton de Sousa. O Cecampe Norte e suas Contribuições para a Consolidação e Execução do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) no Município do Acará/PA. XI Jornada Internacional de Políticas Públicas, 2023. São Luis – MA. **Anais...** p. 1-15. Disponível em: https://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2023/images/trabalhos/trabalho_submissa_old_2795_2795648f834bb9017.pdf. Acesso: 24 jan. 2024.

DOURADO, Luiz Fernandes. PNE, políticas e gestão da educação: novas formas de organização e privatização. In: **PNE, políticas e gestão da educação**: novas formas de organização e privatização. Luiz Fernandes Dourado, organizador, (Meio Eletrônico). Brasília, DF, Anpae, 2020, p. 10-33

DOURADO, Luiz Fernandes. Políticas e Gestão da Educação Básica no Brasil: Limites e Perspectivas. **Educ. Soc.**, Campinas, vol. 28, n. 100 – Especial, p. 921-946, out. 2007.

DUARTE, Clarice Seixas. A Educação Como um Direito Fundamental de Natureza Social. **Educ. Soc.**, Campinas, vol. 28, n. 100 - Especial, p. 691-713, out. 2007. Disponível em <http://www.cedes.unicamp.br>. Acesso em: 24 jan. 2024.

DUARTE, Clarice Seixas. Direito Público Subjetivo e Políticas Educacionais. **São Paulo em Perspectiva**, 18(2): 113-118, 2004. Disponível em <http://www.cedes.unicamp.br>. Acesso em: 15 fev. 2023.

EVANGELISTA, Olinda. Apontamentos para o trabalho com documentos de política educacional. In: ARAÚJO, R. M. de L.; RODRIGUES, D. S. (orgs.). **A pesquisa em trabalho, educação e políticas educacionais**. Campinas: Alínea, 2012. p. 52-71.

FNDE. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Edital de 31 de maio de 2019 resultado da habilitação das instituições federais de ensino - IFES Edital de Convocação de IFES/2018 – CGAME. **Diário Oficial da União (DOU)**. Seção 3, p. 55. Brasília – DF, 3 de Jun. de 2019. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=03/06/2019&jornal=530&pagina=55>. Acesso em: 10 out. 2022

FNDE. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Edital de convocação para habilitação de Instituições Federais de Ensino Superior (IFES). Processo nº 23034.026185/2018-28. **Diário Oficial da União (DOU)**. Seção 3, p. 49. Brasília – DF, 3 de out. 2018.

FNDE. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Guia de Atuação do Centro Colaborador de Apoio ao Monitoramento e à Gestão de Programas Educacionais - CECAMPE**. Brasília: FNDE / MEC, 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/pdde/media-pdde/manuais/GuiaDeatuadoCentroColaboradorCECAMPE.pdf>. Acesso em: 16 fev. 2024.

FNDE. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Guia de Execução dos Recursos do PDDE**. Brasília: FNDE / MEC, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/pdde/media-pdde/manuais/GuiaDeExecuodosRecursosdoPDDE.Verso2023.28.09.2023.pdf>. Acesso em: 10 nov. 2023.

FNDE. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Programa Dinheiro Direto na Escola e ações integradas ao PDDE**. Campus Universitário de Abaetetuba – UFPA. Cecampe Norte, Belém-PA. 2022.

FNDE. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Relatório Anual de Atividades de Auditoria Interna - RAINT 2017**. Brasília: FNDE / MEC, 2018. Disponível em: https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/auditorias-1/relatorios-de-auditoria-1/relatorios/raint/raint_2017.pdf. Acesso em: 28 set. 2023.

FNDE. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Relatório Anual de Atividade de Auditoria Interna - RAINT 2018**. Brasília: FNDE / MEC, 2019. Disponível em: https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/auditorias-1/relatorios-de-auditoria-1/relatorios/raint/raint_2018.pdf. Acesso em: 28 set. 2023.

FNDE. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Relatório de Gestão 2019**. Brasília: FNDE / MEC, 2019. Disponível em: https://www.fnde.gov.br/institucional/relatorios_gestao/RG_2019_Versao_Final.pdf. Acesso em: 21 set. 2023.

FNDE. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Relatório de Gestão 2018**. Brasília: FNDE / MEC, 2018. Disponível em:

https://www.fnde.gov.br/institucional/relatorios_gestao/fnde_relatorio_de_gestao_2018.pdf. Acesso em: 21 set. 2023.

FNDE. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **FNDE firma parcerias com universidades e institui Centros Colaboradores de Apoio ao Monitoramento e à Gestão de Programas Educacionais**. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/assuntos/noticias/fnde-firma-parcerias-com-universidades-e-institui-centros-colaboradores-de-apoio-ao-monitoramento-e-a-gestao-de-programas-educacionais>. Acesso em: 6 dez. 2022

GONÇALVES, Ítalo Bruno Paiva. **Planejamento e planos na educação municipal na microrregião do Jalapão-Tocantins (2015-2025): concepções, organização interna e consonância com o plano nacional (2014-2024)**. Dissertação de Mestrado em Educação. UFT. Palmas – TO, 2022.

IANNI, Octávio. A construção da categoria. **Revista HISTEDBR On-line**, Campinas, número especial, p. 397-416, abr. 2011.

LAGARES, Rosilene; NARDI, Elton Luiz. Da introdução de dispositivos de accountability em educação na Amazônia tocantinense à (re)configuração de arranjos institucionais de gestão – lógica da regulação por resultados. **Revista Humanidades e Inovação** v. 7, n. 15, p. 195- 209, jun./ago. 2020.

LUDUVICE, Paulo Vinícius S. Sulli; LAGARES, Rosilene. O golpe de estado de 2016 e sua incidência sobre o processo de privatização do financiamento da educação básica brasileira #Tear: **Revista de Educação Ciência e Tecnologia**, v. 11, n. 2, p. 1-20, mai./nov. 2022.

MAIA, Maria Cláudia. História do Direito no Brasil - os direitos humanos fundamentais nas Constituições Brasileiras. **Revista JurisFIB** | ISSN 2236-4498 | Volume III | Ano III | Dez. 2012 | Bauru – SP. p .267-283.

MAINARDES, Jefferson. A pesquisa no campo da política educacional: perspectivas teórico-epistemológicas e o lugar do pluralismo. **Revista Brasileira de Educação** v. 23 e230034, p. 1-20, jun./out. 2018.

MCCOWAN, Tristan. O direito universal à educação: silêncios, riscos e possibilidades. **Práxis Educativa (Brasil)**, vol. 6, núm. 1, p. 9-20, 2011. Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=89419159002>. Acesso em: 12 mar. 2023

MUNIZ, Wanessa Cardoso Gomes; CARVALHO, Roberto Francisco de; SOUZA, Núbia Mária Soares de. Reestruturação produtiva, reforma do Estado e políticas educacionais no Brasil pós 1990. **RBEC Tocantinópolis/Brasil** v. 8 e15364 10.20873/uft.rbec.e15364, p. 1-27, 2023.

NETTO, José Paulo. **Introdução ao Estudo do Método de Marx**. São Paulo, - 1. ed. Expressão Popular, 2011. 64 p.

OLIVEIRA, Samyle Regina Matos; MARQUES, Verônica Teixeira; SANTOS, Gilvan Rodrigues dos. A transformação da consciência da dignidade humana a partir da segunda guerra mundial. **Interfaces Científicas - Humanas e Sociais**, 8(2), p. 113-128. 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.17564/2316-3801.2019v8n2p111-126>

PINTO, José Marcelino de Rezende. O financiamento da educação na constituição federal de 1988: 30 anos de mobilização social. *Educ. Soc.*, Campinas, v. 39, nº. 145, p. 846-869, out./dez. 2018.

PINTO, José Marcelino de Rezende; ADRIÃO, Theresa. Noções Gerais Sobre o Financiamento da Educação no Brasil. **EccoS – Revista Científica**, São Paulo, v. 8, n. 1, p. 23-46, jan./jun. 2006.

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. Tese de Doutorado em Educação. UFPA. Belém-PA. 2019

RIO Sono. Câmara Municipal de Rio Sono. Ata para apresentação da renúncia do cargo de prefeito e posse do vice-prefeito a prefeito do município de Rio Sono Estado do Tocantins e dá outras providências. **Diário Oficial Eletrônico do Município de Rio Sono**. Ano II n. 36, 03 de abril de 2018.

RIO Sono. Prefeitura Municipal de Rio Sono. Decreto nº 48/2020. **Diário Oficial Eletrônico do Município de Rio Sono**. Disponível em: <https://riosono.to.gov.br/wp-content/uploads/2023/02/DOEM107>. Ano IV nº 107, 30 de dezembro de 2020. Acesso em: 21 nov. 2023.

RIO Sono. Prefeitura Municipal de Rio Sono. Decreto nº 56/2017. **Diário Oficial Eletrônico do Município de Rio Sono**. Disponível em: <https://riosono.to.gov.br/wp-content/uploads/2023/02/Edio-n-11-de-02-de-Agosto-de-2017>. Ano I nº 11, 02 de agosto de 2017. Acesso em: 21 nov. 2023.

ROLIM, Rosana Maria Gemaque. A Política de Fundos no financiamento da Educação Básica – considerações acerca do fortalecimento do projeto de educação pública de qualidade. **Revista Educação e Políticas em Debate** – v. 10, n. 1, p. 63-83, jan./abr. 2021 - ISSN 2238-8346.

SANTOS, Alessandra de Oliveira; AMARAL, Vinicius Correia. Apontamentos sobre o percurso histórico do plano nacional de educação: continuidade na descontinuidade. In: **PNE, políticas e gestão da educação**: novas formas de organização e privatização. Luiz Fernandes Dourado, Organizador, (Meio Eletrônico). Brasília - DF, Anpae, 2020, p 422-435.

SANTOS, Leonardo Victor dos; LAGARES, Rosilene; CARVALHO, Roberto Francisco de. Racionalidade neoliberal e a política/gestão da educação brasileira: imbricamento entre mercantilização e neoconservadorismo. **Revista Humanidades e Inovação** v. 7, n. 18, p. 206 - 2021, ago./out. 2020.

SAVIANI, Demerval. O manifesto dos pioneiros da educação nova de 1932 e a questão do sistema nacional de educação. In: **O Sistema Nacional de Educação: diversos olhares 80 anos após o Manifesto**. Brasil. Ministério da Educação (MEC). Brasília, DF: MEC/SASE, 2014, p. 19-33.

SAVIANI, Demerval. **Pedagogia histórico-crítica**: primeiras aproximações. 11. ed. rev. Campinas, SP: Autores Associados, 2011. Disponível em: <https://www.researchgate.net/profile/Katia-Sa-2/post/What-methods-have-you-found->

