



**UNIVERSIDADE
ESTADUAL DE LONDRINA**

**CENTRO DE EDUCAÇÃO, COMUNICAÇÃO E ARTES
DEPARTAMENTO DE EDUCAÇÃO**

MESTRADO EM EDUCAÇÃO

EDWYLSON DE LIMA MARINHEIRO

**O PROGRAMA DINHEIRO DIRETO NA ESCOLA E A
DEMOCRATIZAÇÃO DA GESTÃO ESCOLAR NO
MUNICÍPIO DE LONDRINA - PR**

ORIENTADORA: PROF^a. DR^a. MARIA JOSÉ FERREIRA RUIZ

**Londrina, PR
2016**



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE LONDRINA

CENTRO DE EDUCAÇÃO, COMUNICAÇÃO E ARTES
DEPARTAMENTO DE EDUCAÇÃO

MESTRADO EM EDUCAÇÃO



Londrina, PR
2016

EDWYLSOON DE LIMA MARINHEIRO

**O PROGRAMA DINHEIRO DIRETO NA ESCOLA E A
DEMOCRATIZAÇÃO DA GESTÃO ESCOLAR NO
MUNICÍPIO DE LONDRINA – PR**

Dissertação apresentada ao
Programa de Mestrado em
Educação da Universidade Estadual
de Londrina, como requisito para a
obtenção do título de Mestre em
Educação.

Orientadora:
Prof^a. Dr^a. Maria José Ferreira Ruiz

Londrina – Paraná
2016

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor, através do Programa de Geração Automática do Sistema de Bibliotecas da UEL

Marinheiro, Edwylson de Lima .

O Programa Dinheiro Direto na Escola e a democratização da gestão escolar no município de Londrina - PR / Edwylson de Lima Marinheiro. - Londrina, 2016.
154 f.

Orientador: Maria José Ferreira Ruiz.

Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Estadual de Londrina, Centro de Educação Comunicação e Artes, Programa de Pós-Graduação em Educação, 2016.
Inclui bibliografia.

1. Programa Dinheiro Direto na Escola - Teses. 2. Gestão Escolar - Teses. 3. Democratização - Teses. I. Ruiz, Maria José Ferreira . II. Universidade Estadual de Londrina. Centro de Educação Comunicação e Artes. Programa de Pós-Graduação em Educação. III. Título.

EDWYLSON DE LIMA MARINHEIRO

**O PROGRAMA DINHEIRO DIRETO NA ESCOLA E A
DEMOCRATIZAÇÃO DA GESTÃO ESCOLAR NO
MUNICÍPIO DE LONDRINA – PR**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Educação da Universidade Estadual de Londrina, como requisito para a obtenção do título de Mestre em Educação.

Comissão examinadora:

**Prof^a. Dr^a. Maria José Ferreira Ruiz
UEL – Londrina - PR**

**Prof^a. Dr^a. Vera Maria Vidal Peroni
UFRGS – Porto Alegre - RS**

**Prof^a. Dr^a. Eliane Cleide da Silva Czernisz
UEL – Londrina - PR**

**Prof^a. Dr^a. Tânia da Costa Fernandes
UEL – Londrina – PR**

Londrina, 23 de fevereiro de 2016.

À Deus, familiares, amigos, e todos aqueles que cruzaram em minha vida, participando de alguma forma na construção e realização deste tão desejado sonho.

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a minha família, Marinalva, Vilma e Elialdo, pelo carinho, paciência e incentivo durante esses anos de estudo.

Agradeço a minha orientadora Prof^a. Dr^a. Maria José Ferreira Ruiz pela constante orientação neste trabalho, e sobretudo, pela pelas inúmeras contribuições acadêmicas e compreensão em muitos momentos. Agradeço imensamente todo o carinho, amizade e apoio durante este percurso.

Agradeço as professoras Dr^a. Elaine Cleide da Silva Czernisz, Dr^a. Vera Maria Vidal Peroni, Dr^a. Tânia da Costa Fernandes por aceitarem fazer parte da banca examinadora, que por meio das contribuições proporcionaram o enriquecimento desta pesquisa.

Agradeço aos colegas de mestrado que proporcionaram riquíssima interação, experiências profissionais e de amizade.

Agradeço o grupo de pesquisa “Programas Governamentais e Democratização da Escola Pública: Princípios e Concepções de Gestão Escolar” pelos momentos de estudo, discussões e contribuições para o meu aprendizado e desenvolvimento desta pesquisa.

Agradeço a Secretaria Municipal de Educação de Londrina e a Gerência de Gestão Financeira por ter me incentivado e propiciado licença parcial para estudos, o que tornou possível a realização dos créditos, aplicação da pesquisa, e elaboração do texto da dissertação.

Agradeço as professoras e amigas Katia Simone Martins, Sandra Regina Maximiano Leme (*in memoriam*), Edna Sheel e Simone Magrinelli pelo apoio e confiança depositados em mim.

Agradeço as escolas municipais de Londrina, diretores escolares, órgãos colegiados (APM e conselho escolar) que foram indispensáveis para o desenvolvimento deste estudo, especialmente, as unidades escolares e representantes dos órgãos colegiados que aceitaram participar da pesquisa.

Agradeço a direção da Colégio Estadual Prof^a Ubedulha Correia de Oliveira pelo incentivo dado durante a realização das disciplinas do curso.

Enfim, agradeço a todos que, direta ou indiretamente, estiveram envolvidos no processo de realização dessa pesquisa e conclusão do mestrado. Meus sinceros agradecimentos!

MARINHEIRO, Edwylson de Lima. **O Programa Dinheiro Direto na Escola e a democratização da gestão escolar no município de Londrina - PR.** 2016. 152 p. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2016.

RESUMO

O Programa Dinheiro Direto na Escola, elaborado na década de 1990, é um programa que utiliza o mecanismo de transferência de recursos financeiros da União para escolas públicas. Tal programa busca ampliar a autonomia da escola para administrar diretamente os recursos destinados à manutenção de sua infraestrutura física e pedagógica. Sendo assim, figura como possibilidade de contribuir com a democratização do processo de gestão escolar. Tendo isso em vista, o estudo busca responder as seguintes questões: Em que contexto político-econômico o PDDE foi colocado em prática? Como os sujeitos que atuam no contexto escolar interpretam e implementam tais políticas? O PDDE contribui ou não para a ampliação da democratização e da autonomia da gestão da escola pública e do que se trata essa autonomia? O objetivo geral é analisar o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) e as suas implicações para a democratização da gestão escolar. Os objetivos específicos são: explicitar os princípios e fundamentos históricos, políticos e econômicos do PDDE, analisar a gestão financeira do PDDE, em duas escolas municipais, na cidade de Londrina e, ainda, diagnosticar as consequências, possibilidades e dificuldades da implementação do programa para gestão das escolas. As principais fontes de investigação constituíram-se de documentos oficiais como decretos, resoluções e manuais publicados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), legislação do município de Londrina – PR, entrevistas semiestruturadas com os seguintes sujeitos: diretor (a) da escola, presidente da Associação de Pais e Mestres (APM), presidente do conselho escolar, assim como um técnico responsável da Secretaria Municipal de Educação (SME), responsável pela execução do PDDE no município. A pesquisa é embasada em vários autores que se debruçam sobre o tema em tela, a exemplo de Adrião e Peroni (2007a), Coronel (2006), Félix (2012), Kalam (2011), dentre outros. Conclui que o PDDE trouxe um debate em torno da utilização dos recursos no espaço escolar, introduzindo práticas mais participativas, mas, ao mesmo tempo, representações de caráter privado na escola via PDDE. A pesquisa nas duas escolas revela que a democratização da gestão escolar, que é um dos pilares do programa, vem sendo obstada por princípios técnicos e operacionais, advindos do modelo de gestão gerencial, que é o que mais se visualiza nas escolas públicas.

Palavras-chave: Programa Dinheiro Direto na Escola, gestão escolar, democratização.

MARINHEIRO, Edwylson de Lima. **The School Direct Funding Program and the democratization of school management in the city of Londrina - PR**. 2016. 152 p. Dissertation (Master of Education) – University of Londrina, Londrina, 2016.

ABSTRACT

The School Direct Funding Program, developed in the 1990s, is a program that uses the transfer mechanism of financial resources for public schools. This program seeks to increase school autonomy to directly manage the resources intended for the maintenance of their physical and pedagogical infrastructure. Therefore, it symbolizes as a possibility to contribute to the democratization of school management process. Considering that, this study seeks to answer the following questions: Which political-economic context has the School Direct Funding Program (SDFP) been put into practice? How do the people, who work in the school context, interpret and implement such policies? Does the SDFP contribute to expand democratization and autonomy of the public school management? What is this autonomy about? The overall objective is to analyze the School Direct Funding Program (SDFP) and its implications for the democratization of school management. The specific objectives are: to explain the historical, political and economic principles and background of the SDFP, analyze the financial management of the SDFP in two municipal schools in the city of Londrina, and also diagnose the consequences, possibilities and difficulties of the program implementation to the schools management. The main sources of investigation consisted of official documents such as decrees, resolutions and manuals published by the National Education Development Fund (NEDF), legislation of Londrina-PR, semi-structured interviews with the following subjects: school principal, president of the Parent-Teacher Association, president of the school board as well as a technician responsible for the Municipal Education, responsible for implementing the SDFP in the city. The research is grounded in a number of authors who have addressed the issue in question, such as Adrião and Peroni (2007a), Colonel (2006), Felix (2012), Kalam (2011), among others. I concluded that the SDFP brought a debate on the use of resources at school, introducing more participatory practices, but at the same time, private representations in school way PDDE. The research made in two schools reveals that the democratization of school management, which is one of the pillars of the program, has been hampered by technical and operational principles, arising from the managerial management model, which is most visualized in public schools.

Keys words: School Direct Funding Program, school management, democratization.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Organograma da Secretaria Municipal de Educação de Londrina72

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Execução dos recursos na Manutenção e Desenvolvimento da Educação – 2014	83
---	----

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Valores de referência de cálculo para repasses do PDDE	41
Tabela 2 – Documentos do processo de prestação de contas do PDDE	101

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 – Gestão Democrática no PNE/FNDEP e no PNE aprovado	52
QUADRO 2 – Evolução da Rede Municipal de Londrina 1942 - 2015	71
QUADRO 3 – Número de alunos e turmas por curso/Ensino Fundamental - Matrícula inicial – 06/03/2015	76
QUADRO 4 - Número de alunos/Educação Infantil - matrícula inicial: 06/03/2015 ..	77
QUADRO 5 - Quantidade de professores da rede municipal de educação de Londrina em 2015	80
QUADRO 6 – Regime de colaboração financeira entre os entes federados.....	81
QUADRO 7 – Demonstrativo das receitas e despesas aplicadas na manutenção e desenvolvimento do ensino	82
QUADRO 8 – Ações agregadas do PDDE	86
QUADRO 9 – Valores recebidos do PDDE Escola acessível 2013/2014	87
QUADRO 10 – Escolha de porcentagem - PDDE 2013 e 2014.....	92
QUADRO 11 – Demonstrativo da execução - PDDE 2014	102
QUADRO 12 – Recursos recebidos no ano de 2014 – Escola A	112
QUADRO 13 – Recursos recebidos no ano de 2014 – Escola B	114

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

APF	Associação de Pais e Funcionários
APM	Associação de Pais e Mestres
APMF	Associação de Pais, Mestres e Funcionários
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD	Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
BM	Banco Mundial
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CE	Conselho Escolar
CEI	Centros de Educação Infantil
CEPAL	Comissão Econômica para América Latina e Caribe
CF	Constituição Federal
CMEI	Centros Municipais de Educação Infantil
CNTE	Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação
CNPJ	Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica
CONAE	Conferência Nacional de Educação
CONED	Congresso Nacional de Educação
EEx	Entidade Executora
EJA	Educação de Jovens e Adultos
EM	Entidade Mantenedora
EUA	Estados Unidos da América
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FMI	Fundo Monetário Internacional
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FNDEP	Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
GGE	Gerência de Gestão Escolar
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano

IFPR	Instituto Federal do Paraná
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais
IPARDES	Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social
IPDM	Índice Iparades de Desenvolvimento Municipal
LDBEN	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
LOM	Lei Orgânica do Município
MARE	Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado
MEC	Ministério da Educação
OMC	Organização Mundial do Comércio
PDDE	Programa Dinheiro Direto na Escola
PDE	Plano de Desenvolvimento da Educação
PDE Escola	Plano de Desenvolvimento da Escola
PDRAE	Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado
PETE	Programa Estadual de Transporte Escolar
PMDE	Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental
PML	Prefeitura Municipal de Londrina
PNATE	Programa Nacional de Transporte Escolar
PNE	Plano Nacional de Educação
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPA	Plano Plurianual
PPP	Projeto Político Pedagógico
PT	Partido dos Trabalhadores
SEED	Secretaria de Estado de Educação
SME	Secretaria Municipal de Educação
SIAFI	Sistema de Avaliação Financeira
TCH	Teoria do Capital Humano
TIC	Tecnologia de Informação e Comunicação
UAB	Universidade Aberta do Brasil
UEL	Universidade Estadual de Londrina
UEx	Unidade Executora Própria
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância
UTFPR	Universidade Tecnológica Federal do Paraná

VPC/a

Valor Per Capita anual

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	19
1.1	PROCEDIMENTOS DE PESQUISA	21
2	A POLÍTICA EDUCACIONAL NA DÉCADA DE 1990 E O PDDE	31
2.1	O PROGRAMA DINHEIRO DIRETO NA ESCOLA	37
2.2	O PDDE E A SUA RELAÇÃO COM O PLANO DE REFORMA DO ESTADO DA DÉCADA DE 1990	42
3	POLÍTICAS PARA A GESTÃO DA ESCOLA PÚBLICA BRASILEIRA E O PDDE	45
3.1	MODELOS DE GESTÃO ESCOLAR.....	45
3.2	GESTÃO DEMOCRÁTICA: POLÍTICAS E CONCEPÇÕES.....	48
3.3	GESTÃO BUROCRÁTICA E GERENCIAL	57
4	O PROGRAMA DINHEIRO DIRETO NA ESCOLA NO MUNICÍPIO DE LONDRINA – PR (2013 - 2014)	68
4.1	O MUNICÍPIO DE LONDRINA	68
4.2	A REDE MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE LONDRINA: ASPECTOS HISTÓRICOS	70
4.3	ORGANIZAÇÃO E GESTÃO DA EDUCAÇÃO EM LONDRINA	71
4.4	O SISTEMA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO, NA LEGISLAÇÃO.....	74
4.5	AS UNIDADES ESCOLARES DE LONDRINA	76
4.6	A REDE MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO E OS RECURSOS FINANCEIROS	81
4.7	OS RECURSOS FEDERAIS REPASSADOS ÀS UNIDADES ESCOLARES MUNICIPAIS DE LONDRINA.....	86
4.8	O PDDE NAS ESCOLAS DA REDE MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE LONDRINA	90
4.9	O PAPEL DA UEX NA GESTÃO DO PDDE	94
4.10	A EXECUÇÃO E PRESTAÇÃO DE CONTAS DOS RECURSOS DO PDDE EM 2014.....	98
5	A IMPLEMENTAÇÃO DO PDDE EM DUAS ESCOLAS MUNICIPAIS DE LONDRINA E SUAS IMPLICAÇÕES NA GESTÃO ESCOLAR	104

5.1	GESTÃO DA REDE MUNICIPAL DE LONDRINA	105
5.2	CARACTERIZAÇÃO DAS ESCOLAS PESQUISADAS	110
5.2.1	Caracterização Geral da Escola A	110
5.2.2	Caracterização Geral da Escola B	113
5.3	A DEMOCRATIZAÇÃO DA GESTÃO NA EXECUÇÃO DO PDDE	115
5.4	A PARTICIPAÇÃO DA COMUNIDADE ESCOLAR NA IMPLEMENTAÇÃO DO PDDE: COM A PALAVRA OS DIRETORES	116
5.5	O PAPEL DA APM NA IMPLEMENTAÇÃO DO PDDE	122
5.6	O CONSELHO ESCOLAR NA IMPLEMENTAÇÃO DO PDDE	124
5.7	A SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO E O PDDE	127
	CONSIDERAÇÕES FINAIS	130
	REFERÊNCIAS	137
	APÊNDICES	148
	APÊNDICE A - ROTEIRO PARA ENTREVISTAS	149
	APÊNDICE B - TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO	153

1 INTRODUÇÃO

O interesse pelo estudo sobre a gestão educacional e as fontes de recursos financeiros da escola pública brasileira tem ocupado a agenda das pesquisas na área da educação, principalmente, após a reforma do estado e as reformas educacionais dos anos 1990, que interferiram nas formas da gestão escolar.

O Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), elaborado neste processo de redefinição das ações estatais, enfatiza a reestruturação institucional das unidades escolares e dos órgãos públicos e foi instituído em 1995, pelo governo federal. O PDDE foi o primeiro a utilizar o mecanismo de transferência de recursos financeiros da União para as escolas públicas. Em tese, o que o Programa trouxe de novo foi a ampliação da autonomia da escola para administrar diretamente os recursos destinados à manutenção de sua infraestrutura física e pedagógica. O conceito de autonomia utilizado refere-se ao poder de decisão conferido à escola e à comunidade para agirem nos setores pedagógico, financeiro e administrativo. Esta autonomia, entretanto, é relativa, pois a escola, como integrante de um sistema de ensino, depende de políticas públicas e de recursos financeiros do estado, embora, em um contexto de neoliberalismo avançado, estes recursos possam vir de fontes privadas.

Diante deste contexto, nos propomos a analisar o processo de implementação do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) e suas implicações para gestão das escolas da rede municipal de Londrina – PR, visto que, mesmo sendo de caráter suplementar, este programa promove inúmeras incertezas quanto à sua finalidade de descentralização de recursos.

O interesse específico de estudar o PDDE foi motivado pela possibilidade de investigar os novos padrões de gestão educacional que começaram a ser postos em prática, principalmente, no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC), que vigeu de 1995 a 2002. Esperamos que a pesquisa possa colaborar com elementos de avaliação do suposto processo de descentralização dos recursos da educação para as unidades escolares. O estudo, contudo, traz também elementos dos governos subsequentes: Luiz Inácio Lula da Silva (2003–2010) e Dilma Rousseff (2011– 2014).

Problematizaremos tanto a respeito dos aspectos favoráveis ou não à democratização da escola pública quanto sobre a gestão dos seus recursos financeiros, no sentido de explicitar os aspectos positivos e as limitações desta política implementada. Um elemento central do trabalho se refere à utilização das Unidades Executoras (UEX's) por meio do PDDE, buscando compreender quais são as implicações e a possível correlação desta política com o processo de privatização e desresponsabilização do estado para com a educação, fator apontado por grande parte das pesquisas, livros e artigos que abordam este tema (ADRIÃO; PERONI, 2007a; KALAM, 2011, PINHEIRO, 2012; CARDOSO, 2009).

O conceito democratização aqui é entendido como processo impulsionado pelos sujeitos da educação (pais, alunos, professores, sindicatos e organizações sociais) para participarem na condução da educação, em relação aos elementos da gestão democrática, a exemplo do redimensionamento das formas de escolha de diretor e da articulação e consolidação de outros mecanismos de participação.

Outra motivação para desenvolver a pesquisa se deu pela experiência vivenciada como integrante da Gerência da Gestão Financeira da Secretaria Municipal de Educação de Londrina, setor este que tem como uma das suas atribuições acompanhar, prestar assistência técnica, orientar e fiscalizar a execução do PDDE. Nestes cinco anos de trabalho, durante o desenvolvimento e execução do programa interessou-nos buscar respostas para as seguintes questões: Em qual contexto político-econômico o PDDE foi colocado em prática? Como os sujeitos que atuam no contexto escolar interpretam e implementam tais políticas? O PDDE contribuiu ou não para a ampliação da democratização e da autonomia da gestão da escola pública e, em caso positivo, do que se trata esta autonomia?

O objetivo geral do estudo é analisar o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) e as suas implicações para a gestão escolar. Para isso, buscou-se, especificamente, explicitar os princípios e fundamentos históricos, políticos e econômicos do PDDE, analisar a gestão financeira do PDDE, em duas escolas municipais, na cidade de Londrina e, ainda, diagnosticar consequências, possibilidades e dificuldades da implementação do programa para gestão das escolas pesquisadas.

1.1 PROCEDIMENTOS DE PESQUISA

Com o objetivo de contribuir com o debate teórico acerca do PPDE e suas implicações no contexto escolar, utilizamos a abordagem qualitativa de pesquisa, que “[...] justifica-se, sobretudo, por ser uma forma adequada para entender a natureza de um fenômeno social” (RICHARDSON; 1999, p.79).

Como ponto de partida, realizamos pesquisa bibliográfica, em livros, periódicos, enciclopédias, ensaios críticos, dicionários e artigos científicos. A pesquisa bibliográfica é um tipo de “estudo direto em fontes científicas, sem precisar recorrer diretamente aos fatos/fenômenos da realidade empírica” (OLIVEIRA, 2007 p. 69). Neste sentido, proporciona o contato direto com os referenciais bibliográficos de autores e pesquisadores que se dedicam a estudar a política de financiamento da educação brasileira e outros elementos importantes para o entendimento do tema em tela.

No primeiro momento do estudo, realizamos um “Estado da Arte” com o objetivo de apurar a abrangência dos estudos já produzidos sobre o tema e visualizar os caminhos já percorridos, identificando os conhecimentos já produzidos e os enfoques tomados, bem como as lacunas existentes. Entendemos que,

Estados da arte podem significar uma contribuição importante na constituição do campo teórico de uma área de conhecimento, pois procuram identificar os aportes significativos da construção da teoria e prática pedagógica, apontar as restrições sobre o campo em que se move a pesquisa, as suas lacunas de disseminação, identificar experiências inovadoras investigadas que apontem alternativas de solução para os problemas da prática e reconhecer as contribuições da pesquisa na constituição de propostas na área focalizada (ROMANOWSKI, 2006, p. 39).

Como destacado, a realização destes balanços possibilita contribuir com a organização e análise na definição de um campo, de uma área, de uma metodologia, além de indicar possíveis contribuições para pesquisas posteriores.

Para Ferreira (2002, p. 258),

Definidas como de caráter bibliográfico, elas parecem trazer em comum o desafio de mapear e de discutir uma certa produção acadêmica em diferentes campos do conhecimento, tentando responder que aspectos e dimensões vêm sendo destacados e privilegiados em diferentes épocas e lugares, de que formas e em

que condições têm sido produzidas certas dissertações de mestrado, teses de doutorado, publicações em periódicos e comunicações em anais de congressos e de seminários.

Diante do exposto, realizamos o estado da arte, abarcando as pesquisas no banco de dissertações e teses sobre a temática. Procedemos ao levantamento a partir de quatro descritores principais: PDDE, Gestão Escolar, Descentralização e Autonomia. As pesquisas ocorreram a partir do site de busca (Google), por meio do banco de teses e dissertações da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e bibliotecas digitais das universidades e faculdades brasileiras.

As produções existentes sobre a temática em estudo foram levantadas, relacionando-se aquelas que mais se aproximam do objeto desta pesquisa, na medida em que abordam questões relativas à gestão educacional. Ao final, destacaram-se os seguintes trabalhos:

A pesquisa de Yanaguita (2013) procurou investigar os impactos no padrão de gestão do ensino fundamental decorrentes das políticas de financiamento da educação. Por meio de uma pesquisa qualitativa, bibliográfica e documental, a autora chega à conclusão de que a política de financiamento - o Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental (FUNDEF) - foi a que gerou maior impacto sobre a gestão do ensino fundamental no período, sendo o mais expressiva a municipalização, com redes de ensino fundamental geridas, em sua maioria, sem democracia e autonomia. A outra política de financiamento da educação, cujo impacto sobre a gestão do ensino fundamental merece destaque é o PDDE, o qual reforçou uma gestão pouco ou nada autônoma, centralizada e centralizadora.

Valente (2011), por meio da pesquisa qualitativa com base no materialismo histórico dialético, utilizou como instrumentos de pesquisa a análise documental, pesquisa de campo e a entrevista, buscando compreender os novos modos de regulação da educação e da gestão e o seu efeito sobre as dinâmicas internas da escola, no que se refere à gestão escolar, à organização do trabalho pedagógico e ao trabalho docente. A autora tomou como objeto dois programas federais: o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) e o Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE- escola). Os resultados da pesquisa revelaram que a gestão democrática ainda não é uma realidade nas escolas e que os princípios da participação e autonomia são balizados em fundamentos técnicos e

operacionais. Foi identificado ainda que a cultura de alcançar resultados nas provas de larga escala, sinalizando uma situação de qualidade, interfere na organização do trabalho pedagógico.

Pinheiro (2012), com sua pesquisa intitulada “Programa Dinheiro Direto Na Escola (PDDE) – implicações na gestão, no financiamento e na qualidade do desempenho da Educação Básica: Estudo de Caso – modalidade Tempo Integral”, analisou o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), especificamente na modalidade Tempo Integral. Como recurso metodológico, partiu da descrição de documentos orientadores do Programa Dinheiro Direto na Escola, utilização de leituras de textos acadêmicos, dados do Sistema de Administração Financeira (SIAFI). O estudo verificou uma evolução do financiamento do PDDE, e o recebimento, pela modalidade tempo integral, de mais investimentos nos últimos anos, e, desta forma, propôs melhorias para a modalidade em questão.

Com o desenvolvimento da pesquisa intitulada “O Programa Dinheiro Direto na Escola no contexto do financiamento público da educação: implementação de políticas e implicações na gestão escolar”, Kalam (2011) procurou analisar o PDDE, as implicações e os desdobramentos para a gestão escolar. Para isso, utilizou o referencial teórico pautado numa abordagem de cunho qualitativo, orientada pelo método materialista histórico dialético. Valendo-se dos seguintes procedimentos de pesquisa: revisão bibliográfica, análise documental e entrevista, realizou o acompanhamento em duas escolas da rede municipal de ensino do município de Juiz de Fora - MG. Por esta pesquisa, foi possível constatar que o PDDE trouxe sérias implicações para a gestão escolar, sendo uma delas a passividade e a aparente ausência dos pais na vida escolar, na execução do Programa. O que se verifica é o excesso de procedimentos burocráticos e a presença de seus representantes na UEx, que se expressa num caráter figurativo, desempenhando uma função espectadora, resumindo-se a respaldar as decisões já tomadas pelos quadros internos da administração.

Santana (2011), em sua pesquisa, analisou duas escolas do município de Viçosa: uma com nota baixa no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) e outra com nota acima de média nacional, para verificar se, a partir dos recursos recebidos pelo PDDE, as escolas apresentaram novos modelos de gestão, com vistas ao atendimento do propósito da melhoria da qualidade do ensino, estabelecido pelo IDEB. Para tanto, utilizou o método do

estudo de caso e, como instrumentos e técnicas, empregou entrevistas e análise documental. A referida pesquisa apontou que o PDDE parece não conseguir promover, de forma direta e eficaz, uma mudança das estratégias de gestão em nível local. Além disso, não consegue mudar a gestão e o trabalho desenvolvido nestas instituições a fim de atender aos propósitos de qualidade estabelecidos pelo IDEB.

Cardoso (2009) objetivou analisar o PDDE e suas implicações no processo da gestão escolar, verificando como se configura a descentralização e autonomia no Programa, identificando os procedimentos de sua implementação e sua interface com os instrumentos de democratização da gestão escolar. Para isso, desenvolveu pesquisa documental, utilizando resoluções, medidas provisórias, relatórios, atas e similares para análise. Seu estudo demonstrou que o processo de descentralização dos recursos financeiros está muito arraigado na prática das Unidades Executoras e que a autonomia é vista de forma isolada, distante do conceito de descentralização. A participação está atrelada à atuação das UEXs, organizadas para gerenciamento de recursos, havendo um esvaziamento da dimensão política do conselho escolar. Para o autor, prevalece a discussão do aspecto financeiro sobre o pedagógico.

Branco (2006) investigou, em duas escolas públicas do município de Araçatuba-SP, no período de 2003 a 2005, o papel da Associação de Pais e Mestres (APM) na gestão escolar, enquanto Unidade Executora do PDDE. Sua pesquisa baseou-se na utilização dos seguintes instrumentos: análise documental: documentos oficiais relacionados ao período de implantação e implementação do PDDE; Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (1995); lei nº 9.394/1996, (LDBEN); manuais e resoluções publicados pelo FNDE; - entrevistas: abertas e semiestruturadas, aplicadas aos seguintes sujeitos: técnicos, diretores, pais e professores que compõem as APMs. Os resultados finais evidenciaram que o papel da APM, nas duas escolas pesquisadas, é gerenciar e controlar os recursos transferidos pelo FNDE para as escolas públicas, de modo a otimizar a operacionalização do programa.

Coronel (2006), realizando uma pesquisa similar à de Branco, (2006) procurou analisar o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) e suas consequências para o processo de gestão e funcionamento da escola pública, no período de 2002 a 2005, em duas escolas da rede estadual de ensino no município

de Campo Grande – MS. Uma diferença entre as pesquisas é que as escolas apresentam formas diferentes de gestão, já que uma conta com direção colegiada e a outra com direção indicada. Como fontes de investigação, utilizou documentos oficiais, além de atas das escolas e entrevistas com base em um roteiro de questões abertas, com os seguintes sujeitos: diretor (a) da escola, presidente da Associação de Pais e Mestres (APM), ou seja, a Unidade Executora da escola, um representante dos pais e um dos professores, um membro do colegiado escolar (escola com direção colegiada), assim como um técnico da Secretaria de Estado de Educação (SEED). Os resultados demonstraram que os membros da APM e direção das escolas têm uma visão positiva do PDDE, embora o Programa não tenha trazido alterações significativas no que se refere ao processo de gestão das escolas, sendo que a APM desempenha uma função mais burocrática, não participando, diretamente, da tomada de decisões quanto à aplicação dos recursos do PDDE.

Silva (2005) buscou compreender qual concepção de autonomia orienta a referida política de gestão financeira da escola e que implicações esta perspectiva aponta para a gestão da escola pública brasileira. Para isso, desenvolveu pesquisa bibliográfica e análise documental, especificamente, em 35 documentos oficiais que normatizam o PDDE, compreendendo resoluções, medidas provisórias, informativos, cartilhas, manuais de orientação, entre outros documentos. Os resultados do estudo revelaram que a concepção de autonomia que orienta o PDDE é uma autonomia funcional e operativa, que visa à re-centralização do poder do estado no controle do emprego dos recursos financeiros da escola; à introdução da lógica mercantil na organização do trabalho na escola; e à desobrigação do estado com o financiamento e com a prestação estatal de serviços nas unidades de ensino.

Cabe salientar que há outras pesquisas realizadas nacional e localmente, mas que não se trata de dissertações e teses. Dentre estas, destacamos o relatório da pesquisa nacional, intitulada “Programa Dinheiro Direto na Escola: uma redefinição do papel do Estado na Educação?”. Este estudo, coordenado pela professora Vera Maria Vidal Peroni, foi realizado em âmbito nacional, no período de março de 2004 a dezembro de 2005. No referido trabalho, o grupo buscou compreender as peculiaridades e consequências do PDDE, tendo em vista distintas experiências da realidade educacional brasileira ao envolver um

Estado de cada região do País: Pará (Norte), Piauí (Nordeste), São Paulo (Sudeste), Mato Grosso do Sul (Centro-Oeste) e Rio Grande do Sul (Sul).

A pesquisa foi realizada em um Estado de cada região brasileira contando com pesquisadores de diferentes Estados que adotaram os seguintes procedimentos metodológicos:

[...] seleção e leitura de bibliografia relacionada ao objeto de estudo; levantamento, organização e análise de documentos oficiais relativos à criação e regulamentação do PDDE na esfera federal, estadual e nos municípios envolvidos; entrevistas com representantes do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e Ministério da Educação (MEC) que participaram da elaboração do Programa ou de sua implementação; entrevistas com componentes do corpo técnico de cada sistema de ensino em estudo, responsáveis por acompanhar a implantação do PDDE; estudo, em cada um dos Estados, em duas escolas de ensino fundamental, uma vinculada à rede estadual e outra à rede municipal, e em uma unidade de educação especial no Rio Grande do Sul, no Piauí e no Mato Grosso do Sul, por meio de entrevistas a partir de roteiro elaborado a fim de que os pesquisadores mantivessem parâmetros mínimos para proceder à análise do conjunto de casos. Foram entrevistados representantes de todos os segmentos integrantes das unidades executoras (UEx) e do conselho de escola ou colegiado escolar; participação em reuniões das unidades executoras ou em outras instâncias coletivas de decisão; análise de atas e outros documentos relacionados à gestão da unidade escolar e ao PDDE e reuniões nacionais nas quais foram desenvolvidos os seguintes aspectos: discussão do referencial teórico, elaboração dos instrumentos de pesquisa, socialização dos dados de cada Estado, análise dos dados e a produção do relatório técnico-científico. (ADRIÃO; PERONI, 2007a, p.23-24).

A pesquisa aprofundou as discussões teóricas referentes à questão do Estado e políticas sociais e, também, apontou para aspectos importantes que são focos deste relatório de pesquisa. Podemos destacar que, dentre os resultados da pesquisa nacional, as alterações introduzidas pela implantação do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) para a gestão da escola pública não foi uma efetiva democratização da gestão da esfera pública, mas fez com que, em muitos casos, fosse pequena a desejada participação da comunidade na execução dos recursos repassados.

As leituras mencionadas até aqui constituem parte do quadro de referência teórica que subsidiou a análise sobre o processo de implementação do PDDE e as implicações na gestão das escolas de Londrina. No geral, as pesquisas analisadas apontam que o PDDE vem sendo executado de forma centralizadora e

burocrática e que a descentralização, favorecida pela reforma do estado, tem se configurado como uma desconcentração de tarefas.

As pesquisas foram fundamentais no delineamento deste estudo, no que diz respeito aos caminhos percorridos, ou seja, do fato de se ter partido de uma análise de conjuntura que culminou na reforma do aparelho do estado e o PDDE, sendo uma das suas expressões. No que se refere ao quadro teórico metodológico, no geral, as pesquisas pautam-se por uma abordagem qualitativa e utilizam como procedimentos a análise documental, a entrevista e a pesquisa bibliográfica.

No tocante à distribuição das pesquisas no território nacional, percebemos certa equidade nas regiões do Brasil, porém salientamos a relevância da realização do nosso estudo no Estado do Paraná, especificamente no município de Londrina, pois verificamos que não há pesquisas publicadas sobre essa temática nesta região, o que o justifica.

Dando continuidade aos procedimentos, destacamos além da pesquisa bibliográfica, a pesquisa documental como um importante instrumento de análise e avaliação da implementação das políticas educacionais. Os documentos constituem uma fonte estável e rica, e, no caso da pesquisa em políticas educacionais, eles não expressam somente diretrizes para a educação, mas articulam interesses, projetam políticas, produzem intervenções sociais. Para trabalhar com eles, devemos considerar que os mesmos são resultados de práticas sociais e de expressão da consciência humana possível em um dado momento histórico (EVANGELISTA, 2009).

Cabe salientar que os programas educacionais são resultados de uma combinação complexa de diversos agentes que são condicionantes para a sua implementação. Arretche (2001, p. 3) destaca a complexidade do estudo de um programa público,

Em princípio, as vontades, os interesses, as lealdades e as concepções ideológicas dos diversos agentes envolvidos em um programa público dificilmente serão inteiramente coincidentes. Portanto, quanto mais complexo um programa, maior será a variedade de interesses e concepções envolvidos em sua execução e, por consequência, mais fortes serão as tendências a não-convergência.

Neste contexto, propusemo-nos a analisar inicialmente algumas legislações da década de 1990, tais como a Lei de Diretrizes e Bases da Educação

Nacional (LDBEN – 9394/96) e o Plano Diretor da Reforma e Administração do Estado (1995). Nas seções seguintes, destacamos os seguintes documentos: Plano Nacional de Educação - PNE 2001, Lei nº 10.172/2001 e PNE 2014, Lei nº 13.005/2014, Manuais e Resoluções do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), a Lei Orgânica do Município de Londrina (LOM), promulgada em 5 de abril de 1990 (LONDRINA, 2000), documentos da Secretaria Municipal de Educação de Londrina, como exemplo a Lei nº 9.012 de 23 de dezembro de 2002, que institui o Sistema Municipal de Educação, documentos específicos que regulamentam o programa PDDE e os programas de financiamento federais como a Resolução nº 12, de 10/5/1995 (BRASIL, 1995b), Resolução nº3 de 27/02/03 (BRASIL, 2003), Resolução nº 10, de 18 de abril de 2013 (BRASIL, 2013a), a resolução nº 5 de 31/03/2014 (BRASIL, 2014a), a Portaria Interministerial n.º 17/2007 (BRASIL, 2007d) e regulamentado pelo Decreto 7083/2010 (BRASIL, 2010) e a Resolução nº 30, de 3 de agosto de 2012 (BRASIL, 2012) do FNDE.

A análise e a compreensão destas legislações educacionais são de extrema importância para este estudo, pois apresentam dados que possibilitam compreender melhor o contexto de implementação do PDDE, assim como sua operacionalização. Cabe destacar que as legislações educacionais são apresentadas como sínteses de múltiplas determinações, expressões de projetos políticos carregados de interesses públicos e privados, apresentando, em si, as contradições presentes na sociedade.

Outro instrumento de coleta de dados importante foram as entrevistas, pelo qual optamos por reconhecer, segundo Lüdke e André (2012), o caráter de interação que permeia a entrevista, havendo uma atmosfera de influência recíproca entre quem pergunta e quem responde, permitindo, ainda, proceder correções, esclarecimentos e adaptações, tornando-a, sobremaneira, eficaz na obtenção das informações desejadas. Dentre os tipos de entrevista, compreende-se que, no caso da educação, a entrevista semiestruturada é mais indicada, em razão das adaptações que podem ser feitas durante seu percurso. A proposta para a pesquisa foi entrevistar os seguintes sujeitos: os gestores das unidades escolares (diretores), o presidente da Associação de Pais, Mestres, o presidente do conselho escolar e ainda um técnico da Secretaria Municipal de Educação responsável pela execução do PDDE no município de Londrina. Esperamos que as entrevistas tenham possibilitado compreender como os membros da comunidade escolar se

organizam para a tomada de decisões na gestão do investimento dos recursos do PDDE, verificando os obstáculos e/ou dificuldades durante o processo de implementação desse recurso.

Até este ponto, apresentamos as nossas justificativas, problemáticas, objetivos e procedimentos do estudo. Na sequência, o estudo está estruturado em mais quatro seções. Na primeira, intitulada “A política educacional na década de 1990 e o PDDE” apresentamos o cenário político-econômico da reforma administrativa do Estado brasileiro na década de 1990, bem como a influência da política neoliberal e dos organismos internacionais, na área da educação, que gerou, dentre várias mudanças, propostas de modernização da gestão e de estratégias gerenciais nas escolas públicas, sendo um dos exemplos, a implementação do PDDE.

“Políticas para a gestão da escola pública brasileira e o PDDE” foi a denominação que demos ao terceiro capítulo. Nele, procuramos discutir os modelos de gestão da escola pública brasileira, a concepção de autonomia adotada por tais modelos, sua inserção na legislação educacional e como ela vem sendo desenhada pelo Estado.

Na quarta seção, “O Programa Dinheiro Direto na Escola no município de Londrina – PR (2013 a 2014)”, apresentamos alguns elementos acerca das características gerais do município de Londrina, dados coletados sobre a rede municipal de educação, a respeito da condição das finanças com relação à educação municipal e, finalmente, uma análise da gestão do PDDE no município. O recorte temporal escolhido neste capítulo específico foi entre os anos de 2013 a 2014. Isto se deveu à nossa opção por focalizar o mais recente processo de implementação do programa, na rede municipal de Londrina.

Na quinta seção, intitulada “A implementação do PDDE em duas escolas municipais de Londrina e suas implicações na gestão escolar” discorreremos sobre a investigação do papel da Associação de Pais e Mestres (APM), enquanto Unidade Executora (UEX) do PDDE, na gestão administrativa e organizacional, de duas escolas públicas municipais de ensino fundamental do município de Londrina, com o objetivo de levantar informações sobre as consequências do Programa para a escola e mais especificamente para a sua gestão.

Nas considerações finais, retomamos os objetivos e apresentamos os resultados a que chegamos com o estudo. Observamos que o PDDE pouco

contribuiu para o processo de democratização da gestão da escola, pautando-se mais em aspectos técnicos operacionais, advindos da gestão gerencial. Apontamos, também, a necessidade de continuidade de estudos sobre a democratização da gestão escolar, analisando - a numa perspectiva mais ampla, que envolva as questões econômicas e políticas.

2 A POLÍTICA EDUCACIONAL NA DÉCADA DE 1990 E O PDDE

Para apresentarmos o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), sentimos a necessidade de expor o contexto sócio, político e econômico da década de 1990, época em que se deu a Reforma do Aparelho do Estado no Brasil. As políticas gestadas neste período têm extrema relação com a criação do PDDE, como apontado em algumas pesquisas, a exemplo de Adrião e Peroni (2007a), Branco (2006) e Santana (2011).

A política educacional brasileira, no contexto da década de 1990, foi redefinida, concomitantemente, com a Reforma do Aparelho do Estado no Brasil, que resultou em uma redefinição do papel do Estado. Em nosso estudo, tratamos do Estado como

[...] expressão das formas contraditórias das relações de produção que se instalam na sociedade civil, delas é parte essencial, nelas tem fincada sua origem e são elas, em última instância, que historicamente delimitam e determinam suas ações (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA; 2000, p. 8).

Nosso entendimento é de que as políticas educacionais não são frutos de iniciativas abstratas, mas sim expressões de uma condição histórica, na qual resultam antagonismos de interesses das classes sociais: burguesia e proletariado.

A partir da década de 1970, o mundo passou a presenciar uma crise do sistema de produção capitalista. Depois de um longo período de prosperidade econômica, de acumulação de capitais, com auge do fordismo e do keynesianismo¹, o capital passou a dar sinais de um quadro crítico, demonstrados por alguns elementos como a tendência decrescente da taxa de lucro, decorrente do excesso de produção e a crise em relação a organização do trabalho embasada no fordismo. Esta “crise estrutural do capital” impulsionou, principalmente, nos anos 1980, uma gama de transformações políticas, econômicas e sociais e, nestas condições, o sistema capitalista vai buscar formas de restabelecer o padrão de acumulação.

¹ O keynesianismo defendido pelo economista inglês John Maynard Keynes (1883-1946), trata-se de um conjunto de medidas políticas adotadas aos países no período pós-guerra, com o intuito de o Estado proporcionar amplos serviços sociais em dois principais princípios: a busca do pleno emprego e o desenvolvimento, acelerado por investimentos estatais.

De acordo com Anderson (1995), nesse momento foram estabelecidas as condições ideais para a implementação das teses neoliberais, principalmente, com as eleições de Margareth Thatcher, em 1979, na Inglaterra, e Ronald Reagan, em 1980, nos Estados Unidos.

Nesse cenário, realizaram-se reuniões com organismos internacionais e representantes da economia para diminuir os efeitos da crise econômica, que desencadeou uma diversidade de políticas em âmbitos internacionais, influenciadas pelos organismos internacionais. Como sinalizam Frigotto e Ciavatta (2003),

Os protagonistas destas reformas seriam os organismos internacionais e regionais vinculados aos mecanismos de mercado e representantes encarregados, em última instância, de garantir a rentabilidade do sistema capital, das grandes corporações, das empresas transnacionais e das nações poderosas onde aquelas têm suas bases e matrizes. Nesta compreensão, os organismos internacionais, como o Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Mundial (BIRD), o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), passam a ter o papel de tutoriar as reformas dos Estados nacionais, mormente dos países do capitalismo periférico e semiperiférico (Arrighi, 1998). No plano jurídico econômico, a Organização Mundial do Comércio (OMC) vai tecendo uma legislação cujo poder transcende o domínio das megacorporações e empresas transnacionais (FRIGOTTO; CIAVATTA, 2003, p.96).

Neste contexto, inúmeras publicações dos organismos internacionais influenciam as reformas educacionais que se efetivaram no país e passaram a seguir um novo rumo, definido pelo Consenso de Washington (1989).

Segundo Fiori (2001), o Consenso diz respeito a um conjunto de princípios e políticas econômicas de cunho neoliberal, defendido pelas principais economias capitalistas e pelas instituições multinacionais sediadas na cidade de Washington. Idealizado durante a década de 1980, na forma de uma série de medidas para a crise econômica da periferia capitalista, constituiu-se em reformas favoráveis ao mercado. Estas séries de recomendações, visando ao desenvolvimento econômico, atingiu diversos campos, inclusive o educacional.

Em 1990, realizou-se em Jomtien (Tailândia) a “Conferência Mundial sobre Educação para Todos”, na qual se estabeleceu um grande projeto mundial para a educação. Com a participação de 155 governos que se comprometeram a assegurar uma educação básica de qualidade para todos, tal Conferência foi

organizada pelas agências: UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e a Cultura, UNICEF – Fundo das Nações Unidas para a Infância, PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento e o Banco Mundial (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA; 2000).

Em 1996, o Relatório Delors foi publicado em documento intitulado “Educação um Tesouro a Descobrir”, para o qual a educação deve ser pensada ao longo da vida, voltada para o desenvolvimento de habilidades e competências necessárias na sociedade moderna. Esta missão passa a ser de responsabilidade da comunidade local, das autoridades oficiais e da comunidade internacional (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA; 2000).

Em anos anteriores, em 1990, a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe² (CEPAL) já havia produzido um documento de cunho econômico (*Transformacion Productiva con Equidad*), no qual alertava para a necessidade de mudanças educacionais devido à reestruturação produtiva em curso. Em 1992, outro importante documento, o *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidade* foi apresentado e

[...] enfatizava a necessidade de reformas administrativas que operassem uma transmutação do Estado administrador e provedor para um Estado avaliador, incentivador e gerador de políticas. Para tanto, recomendava que se conjugassem esforços de descentralização e de integração, o que pode ser traduzido em desconcentração de tarefas e concentração de decisões estratégicas (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2000, p. 64).

Esse conjunto de determinações produzidas pelos organismos internacionais foi influente na Reforma do Estado Brasileiro, na década de 1990 que marcou a redefinição do papel do Estado, por meio de ações de minimização de sua interferência nas áreas sociais, entre as quais, a educação. Esta reforma é pautada na Terceira Via, que tem sido caracterizada como forma de,

[...] “reconciliar a direita e a esquerda, por meio de uma política econômica conservadora e de uma política social progressista”; terceira via como “centrismo radical”; nem máxima interferência do Estado (como no socialismo), nem mínima interferência estatal (como no liberalismo); responsabilidade fiscal dos governantes,

² É uma organização das Nações Unidas (ONU), criada em 1948 e composta por 41 países membros e 7 associados da América Latina e o Caribe, com o objetivo de coordenar as políticas de desenvolvimento econômico e social dos países da América Latina e do Caribe.

combate à miséria, carga tributária proporcional à renda; responsabilidade do Estado na segurança, na saúde, na educação, na previdência (VIEIRA, p.196, 2013 – grifos do autor).

A Terceira Via, iniciada na Inglaterra, tenta ser, supostamente, uma alternativa, colocando-se entre a direita e a esquerda. Por um lado, apresenta-se como uma alternativa ao neoliberalismo ortodoxo³, que defende a concepção de livre mercado e do estado mínimo para o social. Por outro, não pretende ser a antiga social democracia, pois não quer o Estado como garantidor das políticas sociais (PERONI, 2013).

Podemos destacar, segundo Peroni (2013), que a principal estratégia da Terceira Via foi a Reforma do Estado, ocorrida em 1995, influenciada pelas novas orientações dos organismos internacionais e pelas definições econômicas do Consenso de Washington. A Reforma do Aparelho do Estado originou-se como um dos mecanismos de superação da crise do capitalismo mundial, cujo diagnóstico era de que a natureza burocrática e regulatória do Estado fora o elemento causador da crise.

A Reforma do Estado no Brasil foi implementada, de fato, na gestão do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), que inicia seu governo, organizando uma ampla reforma nas políticas e nos aparelhos do Estado, com o objetivo de solucionar a crise da economia brasileira e garantir as condições de inserção do país numa economia globalizada (CARDOSO, 1998). Para isso, foi criado o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE)⁴, cujo objetivo foi a promoção de uma ampla reforma do aparelho do Estado, no que diz respeito a sua estrutura e funcionamento, tendo como ministro Luiz Carlos Bresser Pereira, que formulou o Plano Diretor da Reforma do Estado (PDRAE).

A justificativa que determinou as mudanças no Estado Nacional brasileiro foi a de que o Estado se encontrava em crise devido à deficiência dos processos econômicos sociais e políticos, causada pelos gastos excessivos do Estado com o social e a ineficiência do estado burocrático (BRASIL, 1995a).

³ O termo *ortodoxo* diz respeito àquele que segue fielmente um princípio, uma norma ou uma doutrina. O neoliberalismo ortodoxo é reação de cunho teórico e político que iria contra ao Estado intervencionista de bem-estar social. Indica a não-intervenção do Estado em prol da liberdade individual e da competição entre os agentes econômicos, sendo este o pressuposto da prosperidade econômica (ANDERSON, 1995).

⁴ O Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE) foi criado no início do Governo de Fernando Henrique Cardoso, em 1995.

Diante desse diagnóstico, o Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado propõe mudanças a partir da criação de mecanismos de reestruturação da estrutura organizacional do Estado como a descentralização, desburocratização e a focalização na avaliação de resultados. Na tentativa de superar a suposta crise, o documento ainda destaca que

É preciso, agora, dar um salto adiante, no sentido de uma administração pública que chamaria de “gerencial”, baseada em conceitos atuais de administração e eficiência, voltada para o controle dos resultados e descentralizada para poder chegar ao cidadão, que, numa sociedade democrática, é quem dá legitimidade às instituições e que, portanto, se torna “cliente privilegiado” dos serviços prestados pelo Estado. (BRASIL 1995a, p.7 – grifo do autor).

Desse modo, uma das estratégias adotadas pelo Governo Federal para que este pudesse alcançar resultados de qualidade e eficiência em sua administração⁵, seria a descentralização, entendida como a transferência de responsabilidade de gestão e financiamento das atividades públicas para os Estados e Municípios. Previa, também, a valorização das parcerias entre o Estado e as organizações sociais, que, embora sejam organizações de direito privado, prestam serviços considerados públicos. Estas organizações da sociedade civil vão compreender o que se chama público não estatal⁶.

Segundo o PDRAE (BRASIL, 1995a), a reforma do aparelho do Estado era uma meta que traria, para o governo de Fernando Henrique Cardoso, maior possibilidade de governança, assim como eficiência e melhor qualidade dos serviços prestados, denominado, no Plano Diretor de cidadão-cliente.

De acordo Pereira (1998),

A governabilidade e a governança são conceitos mal definidos, frequentemente confundidos. Para mim, governabilidade é uma capacidade política de governar derivada da relação de legitimidade do Estado e do seu governo com a sociedade; governança é a capacidade financeira e administrativa, em sentido amplo, de um governo implementar políticas. (PEREIRA, 1998, p. 33).

⁵ Outros aspectos relativos à administração e à gestão, no contexto da Reforma do Estado, serão tratados no próximo capítulo.

⁶ A propriedade pública não estatal é chamada por muitos autores de Terceiro Setor, nem Estado, nem mercado. O Terceiro Setor é caracterizado como o Público não Estatal e pressupõe a existência do primeiro e segundo, Estado e Mercado (PERONI, 2010, p. 5).

Assim o Aparelho do Estado é entendido como:

[...] administração pública em sentido amplo, ou seja, a estrutura organizacional do Estado em seus três poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) e três níveis (União, Estados membros e Municípios). O aparelho do Estado é constituído pelo governo, isto é, pela cúpula dirigente nos Três Poderes, por um corpo de funcionários, e pela força militar. O Estado, por sua vez, é mais abrangente que o aparelho, porque compreende adicionalmente o sistema constitucional-legal, que regula a população nos limites de um território. O Estado é a organização burocrática que tem o monopólio da violência legal, é o aparelho que tem o poder de legislar e tributar a população de um determinado território. (BRASIL, 1995a, p. 12).

O aparelho do Estado é toda a organização estrutural que tem por objetivo a prestação de serviços de acordo com o interesse social. Neste contexto, a Reforma do Aparelho do Estado, a partir dos anos 1990, trouxe grandes modificações na relação entre Estado e Sociedade Civil.

As reformas no campo educacional, na década de 1990, entram como estratégia para o desenvolvimento da economia. Nesta perspectiva, para os reformadores, o problema da educação não seria a falta recursos, mas sim uma ineficiência na sua administração. A educação básica estaria no foco das políticas, pois

[...] A educação, especialmente a primária e a secundária (educação básica), ajuda a reduzir a pobreza aumentando a produtividade do trabalho dos pobres, reduzindo a fecundidade, melhorando a saúde, e dota as pessoas de atitudes de que necessitam para participar plenamente na economia e na sociedade. (SHIROMA, MORAES; EVANGELISTA, 2000, p. 74-75).

Como já mencionado, a organização das políticas e dos projetos educacionais parte da ideia de que a crise é fiscal e, para isso, propõe políticas para a racionalização dos recursos, sendo a descentralização uma destas estratégias. As consequências para as políticas sociais, em específico para a educação, são muitas. A ideia é diminuir gastos com esta área, em parte, descentralizando tarefas para as escolas e centralizando o poder de decisão nas mãos do Estado. Repassa-se, assim, para a sociedade o compromisso com o financiamento e a coordenação das políticas. Por outro lado, centraliza-se, por meio da fiscalização, controle de avaliação e indicadores de qualidade.

Conforme Adrião e Peroni (2005)

Essas alterações não ocorrem apenas na política educacional. Visto que são observadas nas políticas sociais de uma maneira geral e resultam das estratégias adotadas pelos setores hegemônicos como resposta à crise do capitalismo. [...] destaca-se neste trabalho o processo de configuração do terceiro setor na gestão da escola pública brasileira, por meio do Programa Dinheiro Direto na Escola - PDDE (ADRIÃO; PERONI, 2005, p137-138).

De acordo com as ideias das autoras, o PDDE leva-nos a uma tendência de privatização dos sistemas públicos de ensino, introduzindo a lógica privada na gestão pública, como se pode verificar na sequência do texto. Tendo isto em vista, no próximo item, apresentamos o histórico do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) e sua relação com o Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado.

2.1 O PROGRAMA DINHEIRO DIRETO NA ESCOLA

O Programa Dinheiro Direto na Escola foi criado pelo governo federal em 1995 com a denominação de Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (PMDE), posteriormente, sendo alterado para Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), e executado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento Educacional (FNDE), por força de Medida Provisória nº 1784, de 14 de dezembro de 1998. Sua concepção baseou-se no princípio de descentralização da execução dos recursos federais destinados ao ensino fundamental e ao reforço ao exercício da cidadania.

Art. 2º O Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) consiste na destinação anual, pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), de recursos financeiros, em caráter suplementar, a escolas públicas, e privadas de educação especial, que possuam alunos matriculados na educação básica, e a polos presenciais do sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB)⁷ que ofertem programas de formação inicial ou continuada a profissionais da educação básica, com o propósito de contribuir para o provimento das necessidades prioritárias dos estabelecimentos educacionais beneficiários que concorram para a garantia de seu funcionamento e para a promoção de melhorias em sua infra-estrutura física e

⁷ A partir da Lei 12.695, de 25 de julho de 2012, o Programa passou a atender, também, a polos presenciais do sistema Universidade Aberta do Brasil que ofertam programas de formação inicial e continuada a profissionais da educação básica. Neste estudo, faremos o recorte, abordando as escolas de educação básica.

pedagógica, bem como incentivar a autogestão escolar e o exercício da cidadania com a participação da comunidade no controle social (BRASIL, 2013a).

De acordo com a resolução, o recurso do PDDE é destinado à aquisição de material permanente e de consumo; para a realização de pequenos reparos, adequações e serviços necessários à manutenção, conservação e melhoria da estrutura física da unidade escolar; na avaliação de aprendizagem; na implementação do projeto pedagógico e no desenvolvimento de atividades educacionais.

De acordo com a resolução n.º 10, de 18 de abril de 2013, os recursos do programa não podem ser utilizados em:

- I - implementação de outras ações que estejam sendo objeto de financiamento por outros programas executados pelo FNDE, exceto aquelas executadas sob a égide das normas do PDDE;
- II - gastos com pessoal;
- III - pagamento, a qualquer título, a:
 - a) agente público da ativa por serviços prestados, inclusive consultoria, assistência técnica ou assemelhados; e
 - b) empresas privadas que tenham em seu quadro societário servidor público da ativa, ou empregado de empresa pública ou de sociedade de economia mista, por serviços prestados, inclusive consultoria, assistência técnica ou assemelhados;
- IV - cobertura de despesas com tarifas bancárias; e
- V - dispêndios com tributos federais, distritais, estaduais e municipais quando não incidentes sobre os bens adquiridos ou produzidos ou sobre os serviços contratados para a consecução dos objetivos do programa. (BRASIL, 2013a).

Os recursos são repassados por intermédio de suas Entidades Executoras (EEx), Unidades Executoras Próprias (UEX) e Entidades Mantenedoras (EM), assim definidas:

- I - Entidade Executora (EEx) - prefeituras municipais e secretarias distritais e estaduais responsáveis pela formalização dos procedimentos necessários ao recebimento, execução e prestação de contas dos recursos do programa, destinados às escolas de suas redes de ensino que não possuem UEX, bem como pelo recebimento, análise e emissão de parecer das prestações de contas das UEX, representativas de suas escolas ou dos polos presenciais da UAB a ela vinculados;
- II - Unidade Executora Própria (UEX) - entidade privada sem fins lucrativos, representativa das escolas públicas e dos polos presenciais da UAB, integrada por membros da comunidade escolar, comumente denominada de caixa escolar, conselho escolar,

colegiado escolar, associação de pais e mestres, círculo de pais e mestres, dentre outras entidades, responsáveis pela formalização dos procedimentos necessários ao recebimento dos repasses do programa, destinados às referidas escolas e polos, bem como pela execução e prestação de contas desses recursos; e (3º capítulo).

III - Entidade Mantenedora (EM) - entidade privada sem fins lucrativos, qualificada como beneficente de assistência social, ou de atendimento direto e gratuito ao público, representativa das escolas privadas de educação especial, responsáveis pela formalização dos procedimentos necessários ao recebimento dos repasses do programa, destinados às referidas escolas, bem como pela execução e prestação de contas desses recursos (BRASIL, 2013a).

As escolas com mais de 50 (cinquenta) alunos devem, obrigatoriamente, constituir suas UExs (Unidade Executoras). À escola com menos de 50 (cinquenta) alunos é facultada a sua constituição. Retomaremos o estudo com relação à UEX na 4ª seção desta pesquisa com foco no município de Londrina-PR.

Para receber o recurso do PDDE, a escola deve criar uma Unidade Executora (UEx, cuja necessidade da criação para o recebimento dos recursos deu-se a partir de 1997:

O agora Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) passou também a incorporar escolas de ensino fundamental que atendessem alunos com necessidades educacionais especiais e comunidades indígenas. Em 2003, foi novamente atualizado pela Resolução n. 3 de 27/02/03, do FNDE, com base na Medida Provisória n. 2.178-36, de 24/08/2001. Desde 1997, o Programa exige, como condição para o recebimento dos recursos diretamente pelas escolas, a existência de Unidades Executoras (UEx): entidades de direito privado, sem fins lucrativos e que possuam representantes da comunidade escolar. [...] Declaradamente, o Programa opta pela criação de UEx de natureza privada como mecanismo para assegurar maior flexibilidade na gestão dos recursos repassados e ampliar a participação da comunidade escolar nessa mesma gestão (ADRIÃO; PERONI, 2007b, p. 257-258).

Todos os anos, o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) repassa para as escolas recursos financeiros sem a necessidade de convênio, mediante crédito do dinheiro direto em conta bancária da Unidade Executora (UEx). Como vimos, as UEx, entidades de direito privado, sem fins lucrativos, que representam a unidade escolar, são responsáveis pelo recebimento e execução dos recursos financeiros recebidos pelo FNDE.

A função das UEx é administrar bem como receber, executar e prestar conta dos recursos transferidos por órgãos federais,

estaduais, municipais, privados, doados, ou os recursos provenientes de campanhas escolares, advindos da comunidade ou de entidades beneficentes, bem como fomentar as atividades pedagógicas da escola. (BRASIL, 1997a).

As UEXs são encontradas em todo o território nacional, podendo ter denominações diferentes, como: Caixa escolar, nos Estados de Goiás, Maranhão, Minas Gerais e Mato Grosso; Cooperativa Escolar, no Estado da Paraíba; Associação de Pais e Professores em Santa Catarina; Associação de Pais e Mestres, nos Estados de Mato Grosso do Sul, Pará, São Paulo e no Distrito Federal; Círculo de Pais e Mestres no Rio Grande do Sul. (BRASIL, 1997b). No caso das escolas estaduais paranaenses, apesar da diversidade de denominações, predominam as registradas como Associação de Pais, Mestres e Funcionários (APMF) e, nas unidades escolares municipais de Londrina, é APM⁸ (Associação de Pais e Mestre), para a escolas públicas dos anos iniciais do ensino fundamental, e APF (Associação de Pais e Funcionários) para os Centros Municipais de Educação Infantil.

Quanto ao valor repassado, a resolução nº 10, de 18 de abril de 2013 informa que,

O montante devido, anualmente, às escolas públicas com UEx, aos polos da UAB e às escolas privadas de educação especial, será calculado pela soma do valor fixo, definido por estabelecimento de ensino, com o valor variável, de acordo com o número de alunos matriculados no estabelecimento, tendo como parâmetros os "Valores Referenciais de Cálculo para Repasses do PDDE" que compõem o anexo desta resolução (BRASIL, 2013a - grifo do autor).

Para recebimento dos recursos, as EEx (Entidades Executoras) e as UEx (Unidades Executoras) devem realizar a adesão ao PDDE, por meio do sistema PDDEWeb⁹, e escolher os percentuais nos quais querem investir, despesas de custeio ou capital.

Sobre as categorias de despesas,

⁸ A APM e a APF são entidades jurídicas de direito privado, criadas com a finalidade de colaborar para o aperfeiçoamento do processo educacional, para a assistência ao escolar e para a integração escola-comunidade.

⁹ É um aplicativo que possui interatividade com a Internet para obter os dados cadastrais de cada escola e enviá-los ao FNDE. Encontra-se disponível em: <https://www.fnde.gov.br/pdde/>.

Os recursos recebidos e destinados para a categoria custeio são aqueles destinados à aquisição de bens e materiais de consumo e à contratação de serviços para a realização de atividades de manutenção, necessários ao funcionamento da escola. Os recursos da categoria capital são aqueles destinados a cobrir despesas com a aquisição de equipamentos e material permanente para as escolas e podem resultar em reposição ou em elevação patrimonial (BRASIL, 2003, p.14)

Conforme estabelecido, o FNDE apresenta uma tabela na qual o valor repassado é calculado a partir desses indicadores:

Tabela 1 – Valores referências de cálculo para repasses do PDDE

VALORES REFERENCIAIS DE CÁLCULO PARA REPASSES DO PDDE

1. Valor Fixo/ano (VF/a) = R\$ 1.000,00

a. Escola pública urbana com UEx: 1 x VF/a

b. Escola pública rural com UEx: 2 x VF/a

c. Escola privada de educação especial: 1 x VF/a

d. Polo presencial da UAB: 3 x VF/a

2. Valor Per Capita/ano (VPC/a) = R\$ 20,00

a. Alunos de escolas urbanas ou rurais com Uex: 1 x VPC/a

b. Alunos de escolas urbanas sem Uex: 2 x VPC/a

c. Alunos de escolas rurais sem Uex: 3 x VPC/a

d. Alunos público alvo da educação especial em escola pública: 4 x VPC/a

e. Alunos de escola privada de educação especial: 3 x VPC/a

f. Alunos de polos presenciais da UAB: 1 x VPC/a

Fonte: BRASIL (2013a, p. 10).

Dessa forma, caracterizamos o PDDE quanto a sua criação, natureza e finalidade. No próximo item, propusemos uma reflexão a partir do PDDE e do Plano de Reforma do Estado da década de 1990.

2.2 O PDDE E SUA RELAÇÃO COM O PLANO DE REFORMA DO ESTADO DA DÉCADA DE 1990

Ao avaliar um programa educacional, é necessário verificar o contexto no qual ele foi formulado, pois se sabe que ele é constituído de lutas, pressões, conflitos e contradições, reflexos de uma condição histórica. Por isso, a importância de analisar com riqueza de detalhes as condições e os propósitos, diante dos quais os programas educacionais são concebidos e implementados. Em diversos casos, é possível inferir que o Brasil acatou as orientações da Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL) do Banco Mundial (BM), do Consenso de Washington que previam a diversificação das fontes de financiamento da educação pública e o incentivo ao cofinanciamento.

É importante destacar que a concepção de gestão da educação, na perspectiva da Reforma do Estado, parte de um diagnóstico que admite a responsabilização das escolas pelo fracasso do sistema educacional público, definindo-o como um problema meramente gerencial, decorrente da ineficácia e incapacidade estrutural da administração pública, de garantir uma gestão de qualidade. Este assunto será tratado com mais profundidade no próximo capítulo, no qual discutiremos os modelos de gestão escolar.

A redefinição do papel do Estado na educação é apresentada por meio do PDDE, que repassa do recurso federal (salário-educação) para as escolas, que, obrigatoriamente, devem ter um CNPJ. Assim, a escola continua sendo estatal, mas passa a ter a lógica privada. A constituição do PDDE, por meio da instituição obrigatória da UEx (Unidade Executora), pode ser considerada uma estratégia de descentralização das ações do governo federal nos municípios e estados e, conseqüentemente, para a sociedade, repassando para esta a responsabilidade de aplicação, prestação de contas dos recursos financeiros e manutenção física das escolas, sendo esta uma característica da redefinição do papel do Estado, contemplada no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (1995). Além disso, abre a possibilidade de angariar recursos de fontes privadas, eximindo o Estado das suas obrigações, enquanto mantenedor do serviço público.

Neste sentido, cabe ao Estado apenas o controle e a regulamentação das ações que serão desenvolvidas e à escola, além das

obrigações pedagógicas, administrativas e outras, a captação de recursos para o desenvolvimento de suas atividades.

Em tese, o Programa lida com a necessidade da participação popular na gestão da escola. A APMF, que é a UEx (Unidade Executora), é uma entidade jurídica de direito privado, criada com a finalidade de colaborar para o aperfeiçoamento do processo educacional, para a assistência ao escolar e para a integração escola-comunidade.

O PDDE trouxe um debate em torno da utilização dos recursos no espaço escolar, introduzindo práticas mais participativas, e, ao mesmo tempo, representações de caráter privado na escola. Podemos inferir que a institucionalização das UExs compõe um processo de instauração de um novo padrão de gestão nas escolas e responsabiliza uma entidade privada por decisões políticas significativas para a escola.

Inicialmente, o PDDE seria uma das ferramentas do processo de democratização da escola e diversas pesquisas

[...] demonstram 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).

Neste mesmo sentido, Paro (2001) chama atenção para o discurso de autonomia financeira e descentralização, esclarecendo que serve para manutenção do caráter privatista da educação, e aponta a necessidade de discernir a descentralização de poder com “desconcentração” de tarefas relativas à gestão financeira. Dourado (2007) ainda destaca que se trata de um cenário ambíguo que, ao mesmo tempo em que proporciona políticas de caráter democrático na gestão da escola, reforça a ênfase gerencial, tecnicista e produtivista.

Enfim, diversas análises demonstram que, no Brasil, houve uma desconcentração de ações e transferência de competências de cunho técnico e financeiro de um ente federado para outro. O PDDE, em tese, propicia a democratização da escola pública, que, por meio dos repasses financeiros, supre as escolas com investimentos na infraestrutura física e pedagógica, propiciando a participação social e autonomia financeira para a melhoria da qualidade do ensino.

A participação da comunidade na manutenção da escola pública foi prevista pelo Plano de Reforma do Estado, pelo qual a sociedade seria responsável por parte dos compromissos financeiros dos serviços sociais. O PDDE e a Reforma do Estado apresentam uma grande relação, visto que este focaliza ações no campo educacional (descentralização) e caracteriza-se como um programa de caráter suplementar, uma vez que o Estado não pretende assumir a totalidade das despesas de manutenção e desenvolvimento da escola pública.

O PDDE agilizou, no primeiro momento, a assistência financeira às escolas públicas. No entanto, a autonomia concedida aos sistemas de ensino, pautada em um modelo neoliberal de terceira via, procurou desconcentrar tarefas, estabelecer parcerias e não visou a democratizar verdadeiramente a gestão do espaço escolar.

Neste capítulo, apresentamos os elementos que compõem a política educacional brasileira, no contexto de redefinição do papel do Estado, a partir da década de 1990. Assim, sob o discurso da descentralização administrativa, pedagógica e financeira da gestão pública no âmbito da Reforma do Aparelho do Estado é que foi criado, durante o primeiro mandato de governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso (1995) o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), que suscitou debate em torno da utilização dos recursos no espaço escolar, introduzindo práticas mais participativas e, ao mesmo tempo, representações de caráter privado na escola. Tendo isso em vista, no próximo capítulo, apresentamos as políticas para a gestão da educação, os diferentes modelos de gestão educacional e as implicações para a implementação do PDDE.

3 POLÍTICAS PARA A GESTÃO DA ESCOLA PÚBLICA BRASILEIRA E O PDDE

No capítulo anterior, discorreremos sobre o cenário político-econômico da reforma administrativa do Estado brasileiro na década de 1990, bem como expusemos a influência da política neoliberal e dos organismos internacionais, na área da educação, que gerou, dentre várias mudanças, propostas de modernização da gestão e de estratégias gerenciais nas escolas públicas.

Para se compreender como o PDDE inseriu-se neste processo de alterações estatais, é necessário entender como se deu a estruturação dos modelos da administração pública brasileira e, conseqüentemente, dos modelos de gestão inseridos no cotidiano escolar brasileiro.

Neste sentido, a proposta deste capítulo é discutir os modelos de gestão da escola pública brasileira. Para isso, nos apoiaremos, principalmente, nas leituras de Rosar (1984), Paro (1987), Peroni e Flores (2014), Sander (2007), Araújo e Castro (2011) e na análise de legislações e documentos, a saber: Constituição Federal de 1988, Lei Diretrizes e Base da Educação Nacional (LDBEN) nº 9394/96, Plano Nacional de Educação - PNE 2001 Lei nº 10.172/2001, PNE 2014 Lei nº 13.005/2014, Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação, Decreto nº 6.094 de 24 de abril de 2007, Plano de Desenvolvimento da Educação e, ainda, no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, que agora será abordado com foco na gestão.

3.1 MODELOS DE GESTÃO ESCOLAR

Sabemos que o processo de estruturação da gestão escolar caminha junto com o próprio desenvolvimento do capitalismo. Assim, não é possível analisar a educação sem relacioná-la às mudanças da base produtiva e às exigências de reorganização do capital. Para entendermos o processo de gestão das escolas, é imprescindível relacionar os condicionantes econômicos e políticos pelos quais passa a sociedade brasileira.

Paro (1987, p. 21) define o termo administração, para ele, de caráter universal, como "a utilização racional de recursos para a realização de fins determinados". De forma política mais ampliada, entende-se por "gestão da educação o processo político-administrativo contextualizado, por meio do qual a

prática social da educação é organizada, orientada e viabilizada” (BORDIGNON; GRACINDO, 2000, p. 147).

Na literatura, encontramos os termos administração escolar e gestão escolar ora como sinônimos, ora como termos distintos, mas, nesta pesquisa, optamos por não fazer distinção entre essas terminologias, utilizando-as como sinônimos. Podemos dizer que os escritos referentes à administração escolar são organizados, mais sistematicamente, a partir da década de 1930, pois as publicações que existiam até a Primeira República consistiam em “memórias, relatórios e descrições de caráter subjetivo, normativo, assistemático e legalista” (SANDER, 2007, p. 21). O não favorecimento de uma produção teórica em relação à administração educacional, neste contexto, deve-se à ausência de um sistema de ensino para a população. Foi somente a partir de 1930 que se delinearam os primeiros contornos teóricos do campo da administração escolar compatíveis com o desenvolvimento industrial do país, naquele período (SANDER, 2007).

No Brasil, começou-se a falar em administração educacional e em sua valorização para melhor eficiência do sistema educacional com a criação do INEP (Instituto Nacional de Pedagogia¹⁰), em 1937, e da Comissão Nacional do Ensino Primário, em 1938, no período do Governo Getúlio Vargas¹¹, e com a introdução, na mesma época, por Anísio Teixeira, da disciplina administração escolar no curso pedagógico do Instituto de Educação do Rio de Janeiro. Pôde-se, portanto, começar a falar em aspectos formais da administração educacional e de sua valorização como meio para o aprimoramento do sistema educacional (ROSAR, 1984).

As décadas de 1950 e 1960 foram marcadas pela expansão da industrialização do país e, com ela, o desenvolvimento de teorias administrativas e econômicas. Além disso, neste período, instituições importantes foram criadas como a Fundação Getúlio Vargas e a Escola Brasileira de Administração Pública, disseminando teorias administrativas de chefia e supervisão que foram implantadas no contexto escolar.

¹⁰ Criado em 15/01/1937, na gestão de Gustavo Capanema no Ministério da Educação e Saúde, com o nome de Instituto Nacional de Pedagogia, pela Lei nº 378, destinava-se a realizar pesquisas sobre os problemas de ensino, nos seus diferentes aspectos, atribuição até então do Departamento Nacional de Educação.

¹¹ Foi presidente da república no ano de 1930 até 1945 e entre 1950 e 1954.

Com a adoção de medidas radicais, o golpe militar de 1964 trouxe relevantes características que refletem até hoje no cenário brasileiro, como: a internacionalização da economia e a burocratização dos setores públicos; a implementação da profissão de administrador; promulgação das leis nº 5.540/68 e 5.692/72, que dizem respeito à reforma universitária e ao ensino de 1º e 2º graus. Estas legislações objetivaram tornar o sistema escolar mais racional e a escola mais produtiva, adotando critérios burocráticos e técnicas de planejamento e de avaliação da produção do conhecimento. Neste contexto, generaliza-se, dentro da própria escola, o sistema de divisão capitalista do trabalho (ROSAR, 1984).

No Brasil, podemos dizer que três modelos de gestão escolar se destacaram, a saber: a gestão burocrática, a gestão democrática e a gestão gerencial que se delinearão no desenvolvimento histórico da sociedade de classes, alguns ficando mais evidentes que outros, em determinados momentos.

O padrão de gestão pública burocrático predominou no Brasil durante a ditadura militar (1964-1985). Neste mesmo período, ganhou força o tecnicismo, tendência pedagógica inspirada no ideário norte-americano. Com a justificativa de inserção do Brasil no sistema capitalista internacional, foi necessário tratar a escolarização como forma de aumentar o capital humano¹², para possibilitar o crescimento econômico. Assim, ficou evidente no contexto escolar a necessidade de economia de tempo, esforços e custos.

Muitos professores faziam cursos nos Estados Unidos da América (EUA) e voltavam para o Brasil com o objetivo de difundir técnicas que visavam a controlar e potencializar a força de trabalho. Neste período, intensificou-se a burocratização do ensino. Como exemplo prático, no cotidiano escolar, podemos citar a exigência de preenchimento de papéis e relatórios para controle de atividades, a atribuição do professor como um técnico, executor de tarefas organizadas por um setor que planeja suas ações, a intermediação de recursos tecnológicos para a transmissão de conhecimento técnico e objetivo e outros.

¹² A Teoria do Capital Humano (TCH) se afirma na literatura econômica na década de 1950, e, mais tarde, nas décadas de 1960 e 1970 no campo educacional. Parte da concepção de que o trabalho humano, quando qualificado por meio da educação, era um dos mais importantes meios para a ampliação da produtividade econômica, e, portanto, das taxas de lucro do capital. A TCH gerou toda uma concepção tecnicista sobre o ensino e sobre a organização da educação, o que acabou por mistificar seus reais objetivos. Sob a predominância desta visão tecnicista, passou-se a disseminar a ideia de que a educação é o pressuposto do desenvolvimento econômico, bem como do desenvolvimento do indivíduo, que, ao educar-se, estaria “valorizando” a si próprio, na mesma lógica em que se valoriza o capital (MINTO, 2006).

Pautada nos estudos da administração científica de Taylor, a gestão da escola se dá a partir da divisão técnica do trabalho. No contexto da escola, a direção e supervisão organizam o processo produtivo com o objetivo de garantir os resultados otimizados da força de trabalho.

3.2 GESTÃO DEMOCRÁTICA: POLÍTICAS E CONCEPÇÕES

Em meados da década de 1980, iniciou-se, no Brasil, um processo de abertura política que objetivava o fim da ditadura militar. Neste mesmo período, o Estado ampliou o seu papel econômico e social e o padrão de gestão burocrática mostrou-se inadequado e ineficiente, tanto para a classe dominante, que com base no neoliberalismo já tinha a intenção de empreender reformas políticas e econômicas, como para os trabalhadores que almejavam romper com as formas burocráticas de organização do trabalho.

Por conta da reivindicação dos movimentos sociais no período de reabertura política do país, pós-ditadura militar, iniciou-se, no contexto brasileiro, a discussão a respeito da necessidade de se estabelecer um processo de gestão democrática da educação que estivesse vinculado ao estabelecimento de mecanismos legais e institucionais de participação política. Sua concepção basear-se-ia na participação política da população que teria papel fundamental na formulação das políticas educacionais, no seu planejamento como também na tomada de decisões.

Nesta perspectiva,

A gestão democrática implica a efetivação de novos processos de organização e gestão baseados e, uma dinâmica que favoreça os processos coletivos e participativos de decisão. Nesse sentido, a participação constitui uma das bandeiras fundamentais a serem implementadas pelos diferentes atores que constroem o cotidiano escolar. (BRASIL, 2004, p.13).

O modelo de gestão democrática é marcado pela construção coletiva de uma nova forma de pensar o campo da gestão educacional. A partir deste processo de lutas políticas, os aspectos legais sobre a gestão democrática são inseridos na Constituição Federal, promulgada no ano de 1988, na qual consta

Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;
 II - liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber;

[...]

IV - gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais;

[...]

VI - gestão democrática do ensino público, na forma da lei;

[...] (grifo nosso). (BRASIL, 1988).

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei n. 9.394/96, reitera o princípio da gestão democrática, explicitando que:

Art. 3º O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

[...]. VIII- gestão democrática do ensino público na forma desta Lei e da legislação dos sistemas de ensino

[...].

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

I- participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola;

II- participação da comunidade escolar e local em Conselhos Escolares ou equivalentes; (BRASIL, 1996).

A LBDEN 9394/96 corroborou o que já havia sido colocado na CF 1988 e acrescentou, no artigo 14, dois elementos na gestão da escola: a participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola e a participação da comunidade no conselho de escola.

Outro aspecto importante a salientar, citado na Lei, é que cabe aos sistemas de ensino assegurar, gradativamente, autonomia pedagógica, administrativa e de gestão financeira. Com relação à autonomia dada às escolas, temos na LDBEN, os seguintes artigos,

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

I - elaborar e executar sua proposta pedagógica;

II - administrar seu pessoal e seus recursos materiais e financeiros;

[...] (BRASIL, 1996).

Ainda,

Art. 15. Os sistemas de ensino assegurarão às unidades escolares públicas de educação básica que os integram progressivos graus de autonomia pedagógica e administrativa e de gestão financeira,

observadas as normas gerais de direito financeiro público. (BRASIL, 1996).

Paro (1987) chama atenção com relação à autonomia da escola, pois, no contexto neoliberal, esse discurso aponta para medidas que vêm a eximir o Estado do seu dever de manter os custos da escola, fomentando a participação da comunidade, no sentido de contribuir com o financiamento do ensino. Tal perspectiva é largamente difundida no contexto da reforma do Estado no Brasil, tendo em vista o estímulo das parcerias público-privado. De outro lado, na perspectiva dos trabalhadores, a escola precisa, sim, de uma autonomia que lhe dê condição para que possa decidir sobre os seus assuntos, sem, contudo, abrir mão dos recursos financeiros públicos que são indispensáveis para a escola pública. Neste sentido, “a autonomia é a possibilidade e a capacidade de a escola elaborar e implementar um projeto político-pedagógico, que seja relevante à comunidade e à sociedade a que serve” (NEVES, 1995, p.113).

Ao discutir a autonomia da escola, Veiga (1998) destaca quatro dimensões consideradas básicas e que, segundo ela, devem ser relacionadas e articuladas entre si. Trata-se da autonomia administrativa, da autonomia jurídica, da autonomia financeira e da autonomia pedagógica. Nas palavras desta autora

Autonomia administrativa – consiste na possibilidade de elaborar e gerir seus planos, programas e projetos. **Autonomia jurídica** – diz respeito à possibilidade de a escola elaborar suas normas e orientações escolares em consonância com as legislações educacionais, como, por exemplo, matrícula, transferência de alunos, admissão de professores, concessão de grau. **Autonomia financeira** – refere-se à disponibilidade de recursos financeiros capazes de dar à instituição educativa condições de funcionamento efetivo. **Autonomia pedagógica** – consiste na liberdade de propor modalidades de ensino e pesquisa. Está estreitamente ligada à identidade, à função social, [...], à organização curricular, à avaliação, bem como aos resultados e, portanto, à essência do projeto pedagógico da escola (VEIGA, 1998, p. 16-19, grifos nossos.)

No princípio da gestão democrática, para que a autonomia se efetivasse, seria necessário que o professor, o responsável, a comunidade, o aluno, fossem sujeitos ativos nas decisões tomadas pela escola, inclusive na elaboração do projeto político-pedagógico. Portanto, criar espaços de vivência da democracia é condição necessária para a construção de uma escola democrática, caracterizada

como aquela que garante o acesso ao conhecimento científico, apresentado aos alunos como conteúdos escolares.

Não há como garantir uma política educacional pautada na gestão democrática sem estabelecer a autonomia na escola. Contudo, como vimos, a autonomia assume concepções diferentes e divergentes na sociedade de classes. Numa perspectiva crítica e progressista, que questiona o modelo neoliberal, a autonomia é um caminho para haver a participação concreta dos segmentos populares no processo decisório, que é condição básica para efetivação de gestão que atenda aos interesses de toda a população. Na prática, este discurso vem sendo utilizado para de desresponsabilizar o Estado com relação à manutenção da escola pública.

A Associação de Pais e Mestres (APMs) e o conselho escolar configuram-se importantes espaços de atuação daqueles que desejam melhorias na qualidade de ensino. Possibilitam, no plano formal/legal, que a comunidade escolar e local seja envolvida nas importantes decisões tomadas pela escola. Têm papel importante na gestão democrática e são instrumentos para se exercitar a autonomia da escola e o exercício desta autonomia é uma construção contínua e coletiva. No próximo capítulo, ampliaremos a discussão com relação a estes órgãos colegiados, que se configuram de forma bastante contraditória nas escolas públicas.

Além da Constituição Federal (1988) e da LDBEN 9394/96 (BRASIL, 1996), os Planos Nacionais de Educação (PNE) também contemplam o princípio da gestão democrática.

De acordo com Valente e Romano (2002), o PNE (2001-2010) foi elaborado a partir da pressão social produzida pelo Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública¹³ (FNDEP), assim como a LDBEN 9394/96. Este Fórum, juntamente

¹³ Nesse período, integravam o Fórum mais de trinta entidades, entre elas a Associação Brasileira de Imprensa (ABI); Associação Nacional de Educação (ANDE); Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior (ANDES-SN); Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação (ANFOPE); Associação de Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (ANDIFES); Associação Nacional de Política e Administração da Educação (ANPAE); Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Educação (ANPEd); Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB); Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE); Confederação Nacional dos Trabalhadores em Estabelecimentos de Ensino (CONTEE); Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras (CRUB); Central Única dos Trabalhadores (CUT); Federação de Sindicatos de Trabalhadores das Universidades Brasileiras (FASUBRA); Movimento dos Trabalhadores Sem-Terra (MST); Sindicato Nacional dos Servidores Federais da Educação Básica e Profissional (SINASEFE); Ordem dos Advogados do Brasil (OAB); União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME); União Nacional dos Estudantes (UNE), União Brasileira de Estudantes Secundaristas (UBES), composição política suprapartidária e pluralista do Fórum.

com inúmeras entidades nele representadas, apresentou em fevereiro de 1998, o Plano Nacional de Educação, conhecido como “PNE da Sociedade Brasileira”, produzido por educadores, profissionais da educação, estudante, pais de alunos, etc. A elaboração deste documento ocorreu no I e II Congressos Nacionais de Educação (CONEDs – 1996 e 1997). Encaminhado para a Assembleia Legislativa, contudo, o texto final, que deu origem à Lei 10.172/2001 (BRASIL, 2001), resultou em uma proposta bem distante daquela elaborada pelo FNDEP, pois a versão aprovada representou os interesses do governo, o que acabou por desfigurar “o projeto originário da sociedade, reduzindo-o a uma carta de intenções”. [...] (VALENTE; ROMANO, 2002, p. 96).

A aprovação da lei nº 10.172/2001 deixou claro o antagonismo com relação às duas propostas apresentadas para a condução da política educacional brasileira. Por um lado, tinha-se a proposta da sociedade brasileira que adotara um projeto democrático e popular. Por outro, e de forma adversa, a proposta governamental que coadunou com a diretriz da política do capital financeiro e internacional e com as ideologias da classe dominante. (VALENTE; ROMANO, 2002).

A proposta do governo deixou a desejar em vários aspectos, especificamente, no que dizia respeito à gestão democrática. Sendo assim, apresentaremos os pontos divergentes com relação à gestão democrática no quadro seguinte. É importante salientar que há outros contrapontos que poderiam ser analisados, mas, enfatizaremos apenas as questões da gestão, que é foco deste capítulo.

Quadro 1 - Gestão democrática no PNE/FNDEP e no PNE aprovado

PNE – FNDEP	PNE/2001 – sancionado por FHC
Realizar, a partir de 1998, eleições diretas e paritárias de dirigentes das unidades escolares e universitárias, com a participação de todos, de acordo com seu projeto político-pedagógico e administrativo, amplamente divulgado aos interessados.	Formas de escolha da direção escolar que associem a garantia da competência ao compromisso com a proposta pedagógica emanada dos conselhos escolares e a representatividade e liderança dos gestores escolares.
Criar, no prazo de três anos, os Conselhos Escolares deliberativos como instrumentos de construção coletiva e	Definir, em cada sistema de ensino, normas de gestão democrática do ensino público, com a participação da

democrática das propostas político-pedagógicas das unidades escolares.	comunidade. [...] no exercício de sua autonomia, cada sistema de ensino há de implantar gestão democrática. [...] formação de conselhos escolares de que participe a comunidade educacional.
Democratizar, no prazo de três anos, a composição dos Conselhos Escolares pelo critério de paridade entre profissionais das escolas e usuários, garantindo-se a representação de todos os segmentos no seu interior.	Nada cita sobre o critério de composição dos Conselhos Escolares.
Garantir e incentivar, ao longo dos dez anos de vigência deste PNE, as organizações estudantis nos níveis de ensino fundamental e médio da educação básica.	Nada cita sobre representação estudantil.
Garantir, ao longo dos dez anos de vigência deste PNE, a organização profissional e sindical dos trabalhadores em educação, em seus locais de trabalho e em nível mais amplo – municipal, estadual e federal.	Nada cita sobre a organização sindical dos trabalhadores.

Fonte: RUIZ, 2014, p. 67.

A partir deste quadro, podemos perceber o quanto a gestão democrática do ensino no PNE (2001 – 2011) foi tratada de forma genérica e com algumas limitações. A eleição de diretores, proposta no PNE da sociedade brasileira, não foi considerada, bem como não há citações na lei com relação ao critério de composição dos conselhos escolares, não há menções com relação à representação estudantil e nem sobre a organização sindical dos trabalhadores.

Entendemos que houve avanços e perdas para a consolidação de processos democráticos na educação brasileira com o texto final da Lei que aprovou o PNE (2001–2011). Apesar da fragilidade e generalidade do plano, este apresenta alguns resultados da luta dos trabalhadores da educação permeados pelo antagonismo das classes sociais.

Com o findar da década de vigência da Lei 10.172/2001 (PNE 2001-2010) houve a necessidade de elaboração de um novo PNE. O PNE atual, sancionado pela Presidente Dilma Rousseff, como Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014 (BRASIL, 2014b), foi elaborado após a Conferência Nacional de Educação (CONAE), ocorrida no ano de 2010, ainda no governo do Presidente Luiz Inácio Lula

da Silva. Convocada e organizada pelo Ministério da Educação (MEC), esta Conferência foi diferente das CONEDs, que foram organizadas pelas próprias entidades da área da educação, num clima de oposição ao governo federal.

Na CONAE, a população depositou expectativas em relação à execução de políticas de Estado para a garantia da qualidade da educação. Antes, porém, da CONAE nacional, que ocorreu em Brasília, em 2010, aconteceram conferências municipais e estaduais, realizadas em 2009. O PNE (2014-2024), Lei nº 13.005/2014, foi fruto da sistematização dos resultados colhidos nestas conferências. Nele foi estabelecida, no rol de seus objetivos, a democratização da gestão do ensino público, enfatizando mais uma vez a participação dos profissionais da educação e da comunidade escolar na gestão da escola e da educação, como consta na meta a seguir.

Meta 19: assegurar condições, no prazo de 2 (dois) anos, para a efetivação da gestão democrática da educação, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar, no âmbito das escolas públicas, prevendo recursos e apoio técnico da União para tanto.

[Estratégia]

19.1) priorizar o repasse de transferências voluntárias da União na área da educação para os entes federados que tenham aprovado legislação específica que regulamente a matéria na área de sua abrangência, respeitando-se a legislação nacional, e que considere, conjuntamente, para a nomeação dos diretores e diretoras de escola, critérios técnicos de mérito e desempenho, bem como a participação da comunidade escolar. (BRASIL, 2014b).

Em estudo recente, Peroni e Flores (2014) fazem uma crítica com relação ao documento final do PNE (2014–2024), relatando que o mesmo não traz consigo, efetivamente, os ensejos descritos no texto finalizado pela CONAE. Se, por um lado, a consulta pública para a nomeação de diretores aparenta um avanço, no que diz respeito à gestão democrática, por outro, a associação a critérios de mérito e desempenho a esta consulta, restringe a efetividade deste princípio. Cabe salientar que a expressão “consulta pública” pode não significar exatamente a eleição direta de dirigentes escolares. As autoras ainda relatam que

[...] a proposta de gestão democrática aparece, dando lugar, em nosso entendimento, a um modelo de gestão gerencial, que aponta de forma genérica a participação da comunidade escolar, ao mesmo tempo em que apresenta princípios gerenciais como critérios técnicos de mérito e desempenho. (PERONI; FLORES, 2014, p. 186).

De acordo com Peroni e Flores (2014), a estratégia 19.1 do novo PNE apresenta uma concepção de gestão gerencialista de educação, ao atrelar critérios técnicos e de desempenho ao repasse de recursos financeiros. Apesar de contemplar, em alguns artigos, o regime de colaboração, os sistemas de ensino irão receber recursos se adotarem os critérios técnicos de mérito e desempenho, recursos públicos aos quais já têm direito, uma contrariedade com relação aos princípios da gestão democrática (PERONI; FLORES, 2014).

Sobre as demais estratégias da meta 19, temos o seguinte:

19.2) ampliar os programas de apoio e formação aos (às) conselheiros (as) dos conselhos de acompanhamento e controle social do Fundeb, dos conselhos de alimentação escolar, dos conselhos regionais e de outros e aos (às) representantes educacionais em demais conselhos de acompanhamento de políticas públicas, garantindo a esses colegiados recursos financeiros, espaço físico adequado, equipamentos e meios de transporte para visitas à rede escolar, com vistas ao bom desempenho de suas funções;

19.3) incentivar os Estados, o Distrito Federal e os Municípios a constituírem Fóruns Permanentes de Educação, com o intuito de coordenar as conferências municipais, estaduais e distrital bem como efetuar o acompanhamento da execução deste PNE e dos seus planos de educação;

19.4) estimular, em todas as redes de educação básica, a constituição e o fortalecimento de grêmios estudantis e associações de pais, assegurando-se-lhes, inclusive, espaços adequados e condições de funcionamento nas escolas e fomentando a sua articulação orgânica com os conselhos escolares, por meio das respectivas representações;

19.5) estimular a constituição e o fortalecimento de conselhos escolares e conselhos municipais de educação, como instrumentos de participação e fiscalização na gestão escolar e educacional, inclusive por meio de programas de formação de conselheiros, assegurando-se condições de funcionamento autônomo;

19.6) estimular a participação e a consulta de profissionais da educação, alunos (as) e seus familiares na formulação dos projetos político-pedagógicos, currículos escolares, planos de gestão escolar e regimentos escolares, assegurando a participação dos pais na avaliação de docentes e gestores escolares;

19.7) favorecer processos de autonomia pedagógica, administrativa e de gestão financeira nos estabelecimentos de ensino;

19.8) desenvolver programas de formação de diretores e gestores escolares, bem como aplicar prova nacional específica, a fim de subsidiar a definição de critérios objetivos para o provimento dos cargos, cujos resultados possam ser utilizados por adesão. (BRASIL, 2014b, p. 14).

Nestas estratégias, constatamos que a gestão democrática é alvo de atenção no Plano Nacional de Educação, destacando mais uma vez a importância de se consolidar e fortalecer a comunidade escolar, como instrumentos de participação e fiscalização na gestão escolar e educacional por meio de conselhos representativos ou órgãos colegiados. Aponta, ainda, que cada sistema de ensino deve definir as normas com a participação da comunidade escolar e local, ou seja, trouxe as mesmas menções que a LDBEN 9394/96, no tocante à democratização da gestão do ensino público, relacionando-a à participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto político-pedagógico da escola; à existência dos conselhos escolares nos estabelecimentos oficiais de educação e à participação da comunidade escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes.

Com relação à estratégia 19.6, que trata da participação dos pais na avaliação de docentes e gestores escolares, chama-nos atenção a agenda bastante atual das políticas para a educação, que coloca a comunidade como consumidora, cliente e fiscalizadora da escola, diferentemente daquilo que caracteriza uma participação política, que soma forças com a escola para exigir do Estado a garantia na qualidade da educação.

A estratégia 19.7 diz respeito ao favorecimento de autonomia nos estabelecimentos de ensino, e, como já discutido anteriormente, este discurso é utilizado no sentido de desresponsabilizar o Estado com relação à manutenção das escolas. Não se deve, no entanto, confundir autonomia com abandono e privatização, reforçando que a escola deve ser detentora de um mínimo de poder nos momentos de decisão, juntamente com a comunidade escolar (PARO, 1987).

Comparando os dois PNEs (2001-2011 e 2014–2024), percebemos avanços e perdas, no que diz respeito à consolidação dos princípios democratizantes na gestão da escola. Apesar de propiciar a efetivação de uma gestão democrática, é necessário avançar para garantir que a gestão das unidades escolares e os sistemas de ensino tenham como base a participação da sociedade e da comunidade escolar, com a criação e o fortalecimento dos conselhos, fóruns e conferências. Vemos que o atual PNE apresenta reflexos de uma política educacional conservadora com uma visão privatista da educação

Apesar das legislações que dão respaldo à participação da comunidade escolar, na gestão da educação há muito ainda que se avançar. “A participação da comunidade na escola, como todo processo democrático, é um

caminho que se faz ao caminhar [...]” (PARO, 1997, p. 17). Contudo, este mesmo autor destaca que, de acordo com estudos relativos à gestão escolar no Brasil, é evidente que na escola ainda são adotados procedimentos aplicados na empresa capitalista, na qual predomina o interesse do capital (PARO, 1987).

Apesar dos avanços históricos, no que se refere às legislações que colocam a gestão democrática do ensino público como um dos princípios do ensino, vários estudos identificam que os órgãos colegiados ainda se desenvolvem submetidos à centralização e à burocracia, negando a plena materialização de sua face democrática nas escolas.

3.3 GESTÃO BUROCRÁTICA E GESTÃO GERENCIAL

Cabe salientar que, junto ao processo que ocorre no plano formal/legal de democratização da escola pública, acontece, concomitantemente, o avanço do neoliberalismo e, com ele, o modelo de gestão gerencial é inserido nas instituições públicas. Para o entendimento do modelo de gestão gerencial, é importante contextualizar os modelos de gestão pública no Brasil e, também, a forma como este modelo foi sendo implementado nas políticas educacionais e no contexto da gestão escolar.

No decorrer de sua história, o Brasil experimentou três modelos básicos de administração pública: a patrimonialista, a burocrática e a gerencial (BRASIL, 1995a). Para apresentar as características da administração pública patrimonialista, utilizaremos o documento elaborado pelo MARE (Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado) nominado de Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado, formulado na primeira gestão do FHC (1995 – 1999), que traz um histórico dos modelos de administração pública no Brasil. Trata-se de uma explanação teórica produzida para convencer de que a crise econômica, política e social localizava-se no modelo ineficiente de gestão adotado pelo Estado e, portanto, seria urgente sua modernização. Segundo o documento,

No patrimonialismo, o aparelho do Estado funciona como uma extensão do poder do soberano, e os seus auxiliares, servidores, possuem status de nobreza real. Os cargos são considerados prebendas. A *res publica* não é diferenciada das *res principis*. Em conseqüência, a corrupção e o nepotismo são inerentes a esse tipo de administração. No momento em que o capitalismo e a democracia

se tornam dominantes, o mercado e a sociedade civil passam a se distinguir do Estado. Neste novo momento histórico, a administração patrimonialista torna-se uma excrescência inaceitável. (BRASIL, 1995a, p.15).

Neste modelo, inexistia a ideia de que a coisa pública (*res publica*) seja gerenciada pela coletividade, tudo se destina ao soberano, que administra o bem público como seu. Assim, tudo é *res principis*. Há uma grande confusão com o patrimônio público e particular e com a vontade do soberano com a do Estado. No patrimonialismo, a administração pública é caracterizada pela utilização dos bens públicos, segundo motivações pessoais.

De acordo com o PDRAE (BRASIL, 1995a), este modelo de administração pública era tanto resquício histórico de um Estado brasileiro que, no início do século XX, baseava-se na produção agrícola, que destinava produtos para o comércio mundial, quanto de uma sociedade, que há pouco tempo saía do escravismo dirigido por uma oligarquia patrimonialista. A crise de 1929 e a recessão que alastrou pelo mundo fizeram com que vários países, inclusive o Brasil, buscassem novas formas de desenvolvimento, visto que o café, produto de base da economia brasileira, tinha perdido mercado, fator este que fomentou a industrialização no país.

Neste contexto, a administração pública burocrática

Surge na segunda metade do século XIX, na época do Estado liberal, como forma de combater a corrupção e o nepotismo patrimonialista. Constituem princípios orientadores do seu desenvolvimento a profissionalização, a ideia de carreira, a hierarquia funcional, a impessoalidade, o formalismo, em síntese, o poder racional-legal. Os controles administrativos visando evitar a corrupção e o nepotismo são sempre a priori. Parte-se de uma desconfiança prévia nos administradores públicos e nos cidadãos que a eles dirigem demandas. Por isso são sempre necessários controles rígidos dos processos, como por exemplo na admissão de pessoal, nas compras e no atendimento a demandas (BRASIL, 1995a, p.15).

Em resposta ao caráter individualista da administração patrimonialista, o novo modelo de administração pública, o burocrático, visaria a proteger os interesses coletivos e a *res pública* contra a corrupção, clientelismo e interesses particulares. Com referência às leis, o Estado passa a ser visto como uma instituição de todos, do povo. Por outro lado, este modelo burocrático apresentou falhas motivadas por seu caráter formal exagerado e excessivo, no que diz respeito

ao controle, tornando a administração pública pouco eficiente (BRASIL, 1995a). Assim, como consequência,

[...] o Estado volta-se para si mesmo, perdendo a noção de sua missão básica, que é servir à sociedade. A qualidade fundamental da administração pública burocrática é a efetividade no controle dos abusos; seu defeito, a ineficiência, a auto-referência, a incapacidade de voltar-se para o serviço aos cidadãos vistos como clientes. (BRASIL, 1995a, p.15)

Diante da intenção de afastar os problemas apontados na gestão patrimonialista como a corrupção e o nepotismo, a preocupação do governo de FHC voltava-se aos processos internos, que, naquele momento, comprometiam a gestão pública, tornando-a lenta e ineficiente e não respondendo às demandas sociais. Embora tendo havido tentativas de desburocratização e modernização da máquina pública brasileira, foi com a elaboração do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), por meio do Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado (MARE), que verificamos as iniciativas do governo federal, no sentido de consolidar a reforma gerencial.

No PDRAE, consta que a administração pública gerencial

Emerge na segunda metade do século XX, como resposta, de um lado, à expansão das funções econômicas e sociais do Estado, e, de outro, ao desenvolvimento tecnológico e à globalização da economia mundial, uma vez que ambos deixaram à mostra os problemas associados à adoção do modelo anterior. A eficiência da administração pública - a necessidade de reduzir custos e aumentar a qualidade dos serviços, tendo o cidadão como beneficiário - torna-se então essencial. A reforma do aparelho do Estado passa a ser orientada predominantemente pelos valores da eficiência e qualidade na prestação de serviços públicos e pelo desenvolvimento de uma cultura gerencial nas organizações. (BRASIL, 1995a, p.15-16).

A administração gerencial tem como objetivos uma gestão pública moderna, eficiente e de qualidade, pautada nos resultados, na qual os clientes-cidadãos são os que vão aferir os serviços prestados pelo ente público. Para garantia deste sucesso, necessita-se da busca da eficiência, da simplificação dos processos, da economicidade adequada da administração do patrimônio público e a prestação de serviços revestidos de qualidade, essencialmente, com foco no cidadão cliente.

A reforma gerencial busca estabelecer uma cultura organizacional, visando a aumentar a eficiência, utilizando-se das estratégias de descentralização administrativa e autônoma de agências e departamentos.

A autonomia, nesse enfoque, passa a ser entendida como consentimento para construir, na escola, uma cultura de organização de origem empresarial; a descentralização passa a ser caracterizada como desconcentração de responsabilidade e não redistribuição de poder, congruente com a “ordem espontânea” do mercado, respeitadora da liberdade individual e da garantia da eficiência; a participação, por fim, é encarada essencialmente como uma técnica de gestão e, portanto, um fator de coesão de consenso. Não há na instituição escolar, espaço para o conflito, para o debate e para o confronto de ideias (CABRAL NETO; CASTRO, 2007, p. 43 – grifo do autor).

Assim, o setor empresarial, visto como mais moderno, eficiente e eficaz, passa a ser o novo modelo para a gestão da coisa pública. É a partir destes modelos da administração pública que a gestão das escolas públicas foi se estruturando. Conforme Araújo e Castro (2011)

No campo da educação, o modelo de gestão gerencial, pautado na descentralização administrativa dos macro e micro-sistemas, se apresenta como fórmula prática para resolver os problemas crônicos da educação pública da América Latina. Esse modelo de gestão passa a ser incluído na agenda política como proposta inovadora e modernizadora da gestão educativa dos governos latino-americanos para garantia do sucesso escolar, tendo influência direta nos projetos políticos dos governos da região (ARAÚJO; CASTRO, 2011, p.90).

O modelo de gestão gerencial foi idealizado no conjunto de grandes eventos como o Consenso de Washington (1989), a Conferência Mundial de Educação para Todos (1990) e a Cúpula Mundial de Educação (2000) que marcaram a área da educação, no sentido de inserir políticas e programas governamentais, com enfoque empresarial e gerencial de acordo com a livre iniciativa de mercado.

No Brasil, foi com o PDRAE (BRASIL, 1995a) e com a pressão dos organismos multilaterais que a gestão passou a ter como parâmetro de qualidade o mercado, por intermédio da administração gerencial, fortalecendo a lógica de mercado dentro da administração pública. Contudo, é importante destacar que estas políticas, embora tenham se originado na década de 1990, com o PDRAE,

continuaram em curso nos governos subsequentes Lula da Silva (2003–2010) e Dilma Rousseff (2011–2014 - atual presidente).

Os primeiros quatro anos do governo Lula (2003–2006) foram marcados por mais permanências do que rupturas com relação ao governo anterior FHC (1995 – 2002), pois herdou uma reforma educacional, com manutenção das iniciativas anteriores. Foram observadas ações esparsas e uma diversidade de programas especiais voltados à população em situação de vulnerabilidade. No que concerne às permanências, podemos destacar a adoção de políticas de caráter neoliberal e a gestão gerencialista, que se efetiva por meio da valorização de padrões de desempenho educativo e o voluntariado na área da educação, que contribui para eximir o estado de suas responsabilidades.

O governo FHC (1995 – 2002) promoveu a reforma do Estado brasileiro, como já vimos anteriormente, objetivando a racionalização e modernização. Um conjunto de ações das políticas promovidas pela reforma do Estado foi implantado no campo educacional, promovendo mudanças nos aspectos da organização escolar, na redefinição dos currículos, na avaliação, na gestão e no financiamento. As expressões maiores destas mudanças estão contidas na LDB, lei n. 9394/96.

No mandato do presidente Lula, esperava-se o rompimento dessa racionalidade técnica, na orientação das políticas públicas. A política educacional desenvolvida neste período foi pautada por um conjunto de programas sistematizados no Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE).

O Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), constituindo-se na reunião de dezenas de programas que abarcam da educação básica – compreendendo suas etapas e modalidades – à educação superior, procura, por meio de parcerias com os municípios, instaurar um regime de colaboração que propicie o desenvolvimento prioritário da educação básica (OLIVEIRA, 2009, p. 206).

As ações estabelecidas pelo PDE são destinadas a todos os níveis de ensino e para as necessidades institucionais específicas de cada escola.

Com a implantação do PDE, o poder executivo busca reverter várias situações que tornaram difícil a governança da área: o crescimento desmedido do número de municípios; a segmentação territorial constitutiva da educação pública; a diminuição da responsabilidade da União com a educação; a proliferação de programas desarticulados entre si, vinculados à mudança da gestão escolar e à

melhora da aprendizagem no ensino fundamental; a privatização acelerada da educação superior na década de 1990; a ausência de um regime de colaboração no processo de municipalização deslanchado dez anos atrás; o velho debate em torno da constituição de um sistema nacional de educação; e os baixos índices de rendimento escolar na rede de educação pública em todo o país. (KRAWCZYK, 2008, p. 800 – 801).

O PDE foi alvo de insatisfação e críticas no governo Lula, pois não foi gerado a partir de um movimento democrático que permitisse a participação dos segmentos sociais e educacionais, de entidades sindicais e representações dos educadores e demais profissionais da Educação.

Ao lançar o PDE, o governo federal promulgou o decreto nº 6.094, em abril de 2007, o qual instituiu o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação que previa o regime de colaboração¹⁴ entre a União, Municípios, Distrito Federal e Estados. Pressupunha, ainda, a participação da família e da comunidade na escola, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando à mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica.

Saviani (2007) faz um alerta com relação ao decreto nº 6.094 que conclama todos os setores da sociedade civil, especificamente o empresariado, visando à melhoria na qualidade de educação. Ele aponta como situação de análise o próprio movimento

[...] lançado em 6 de setembro de 2006 no Museu do Ipiranga, em São Paulo. Apresentando-se como uma iniciativa da sociedade civil e conclamando a participação de todos os setores sociais, esse movimento se constituiu, de fato, como um aglomerado de grupos empresariais com representantes e patrocínio de entidades como o Grupo Pão de Açúcar, Fundação Itaú-Social, Fundação Bradesco, Instituto Gerdau, Grupo Gerdau, Fundação Roberto Marinho, Fundação Educar D. Paschoal, Instituto Itaú Cultural, Faça Parte-Instituto Brasil Voluntário, Instituto Ayrton Senna, Cia. Suzano, Banco ABN-Real, Banco Santander, Instituto Ethos, entre outros. (SAVIANI, 2007, p. 1243).

Fica claro que o empresariado se torna protagonista no desenvolvimento dos programas e ações do PDE que apresentam interesses do

¹⁴ Regime de colaboração significa compartilhar competências políticas, técnicas e financeiras para a execução de programas de manutenção e desenvolvimento da educação, de forma a concentrar a atuação dos entes federados sem ferir-lhes a autonomia. Esta simples divisão de tarefas se articula em grandes eixos (educação básica, superior, profissional e continuada) com regras transparentes e metas precisas, passíveis de acompanhamento público e controle social [...]. (BRASIL, 2007b, p. 10-11).

setor empresarial. Saviani (2007, p. 1251) sinaliza que [...] “é preciso cautela para não cairmos na ingenuidade de acreditar, sem reservas, nas boas intenções que agora, finalmente, teriam se apoderado de nossas elites econômicas e políticas”.

O decreto nº 6094, de 24 de abril de 2007, que dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, aponta nitidamente diretrizes para a possibilidade de parcerias externas à comunidade escolar, como podemos ver nos seguintes parágrafos,

[...] XXVII - firmar parcerias externas à comunidade escolar, visando a melhoria da infra-estrutura da escola ou a promoção de projetos socioculturais e ações educativas; XXVIII - organizar um comitê local do Compromisso, com representantes das associações de empresários, trabalhadores, sociedade civil, Ministério Público, Conselho Tutelar e dirigentes do sistema educacional público, encarregado da mobilização da sociedade e do acompanhamento das metas de evolução do IDEB. (BRASIL, 2007c, p. 2)

Os grupos sociais diferentes, com visões heterogêneas, fazem parte de um discurso articulado que objetiva a melhoria da qualidade do ensino, mas a qualidade de educação defendida por alguns destes grupos é baseada em critérios da qualidade empresarial, a qual fundamenta-se nos princípios da eficiência, eficácia e produtividade, a serem mensuradas por meio de exames e provas padronizadas. Assim, observamos que o documento abre para a possibilidade de mobilização da iniciativa privada e das organizações sociais do terceiro setor para atuar junto com o Estado no provimento da educação.

Este discurso de responsabilização social é recorrente nas políticas educacionais dos anos 1990, que conclamavam o apoio de todos os segmentos para cumprir o papel de melhorar a educação. O PDE e o Plano de Metas Compromisso todos pela educação configuram-se em um instrumento que traz como destaque que

[...] a responsabilidade com a educação básica é prioritariamente dos estados e municípios e que à União cabe ação supletiva, o MEC tem procurado promover uma política nacional de condução e orientação da educação básica, envolvendo os estados e municípios e setores da sociedade civil, instaurando, em certa medida, seu papel protagonista na definição das políticas educativas em âmbito nacional, o qual havia se esmaecido pelas reformas ocorridas na década passada. (OLIVEIRA, 2009, p. 206).

No último ano do governo Lula, houve a ampliação na área do financiamento educacional. O Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), criado no governo FHC, pela Emenda Constitucional nº 14/06 e lei 9424/96, foi substituído, pela Emenda Constitucional nº 56/2006 (BRASIL, 2007a), pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), ampliando o mecanismo de financiamento em relação ao fundo anterior, abrangendo agora as três etapas: Educação Infantil, Ensino Fundamental e Ensino Médio, com duração prevista de 14 anos (OLIVEIRA, 2009).

Neste contexto das políticas desenvolvidas pelo governo Lula e das permanências e rupturas com relação ao governo anterior, vemos que a escola pública vinha e vem sendo alvo de uma cultura organizacional nos moldes empresariais, utilizada para tornar a escola mais ágil, mais eficiente e mais produtiva, justificativa dos idealizadores deste modelo de gestão. Os conceitos trazidos das teorias administrativas empresariais passam a compor o processo de gestão da escola pública, sendo estes:

Eficiência, participação, autonomia, competência, qualidade total, planejamento estratégico, *accountability*, flexibilidade, liderança, controle, inovação, descentralização, gerencia, eficácia, produtividade, entre outros, são termos transportados das teorias da administração para a gestão da educação e das escolas públicas. (SILVA, 2011, p 39).

Uma série de conceitos passa a fazer parte do cotidiano da escola pública brasileira e alguns destes assumem outros significados. O conceito de participação e autonomia, neste modelo de gestão, por exemplo, não é o mesmo que previa a gestão democrática, mas sim uma participação que implicava eximir o Estado da manutenção da escola e uma autonomia que vê a escola como responsável pelo autofinanciamento de seus gastos. Sobre o processo de descentralização, há inúmeras críticas, destacando que a descentralização prevista se concretiza com a desresponsabilização do Estado com suas obrigações sociais. (LIMA; SHIMAMOTO; PRADO, 2011).

Neste sentido, nos aproximamos de uma tendência gerencial, presente nas atuais políticas educacionais: a de responsabilização (*accountability*), que é, largamente, utilizada nos EUA. Para Araújo e Castro

O conceito de *accountability* (responsabilização) foi utilizado, inicialmente, nas nações anglo-saxônicas, tornando-se central nos Estados Unidos. Em um sentido mais amplo, a ideia era fazer com que os governos tivessem a obrigação de prestar contas à sociedade dos serviços realizados. Campos (1990), tomando como base as idéias de alguns autores, dentre eles, Frederich Mosher, enfatiza que o conceito de *accountability*, como parte da estratégia gerencial, se traduz em uma responsabilidade objetiva, acarreta a responsabilidade de uma pessoa ou organização perante outra pessoa, fora de si mesma, por alguma coisa ou por algum tipo de desempenho (ARAÚJO; CASTRO, 2011, p. 94).

Embora a política de *accountability* seja bastante valorizada em países de neoliberalismo avançado, a exemplo os EUA, pesquisas denunciam seu caráter perverso na busca por resultados que trazem, como consequência, o estreitamento curricular, conferindo maior ênfase no ensino de algumas disciplinas em detrimento de outras. Ficam patentes, também, a pressão sobre os alunos a respeito do seu desempenho e preparação para os testes; fraudes nos resultados das escolas para garantir melhores resultados nas avaliações; aumento da segregação socioeconômica, causado pela separação de alunos de riscos dentro da escola, recusa de matrículas aos alunos que podem não apresentar bom desempenho ou sua separação em salas diferenciadas; precarização da formação do professor com cursos de curto prazo; destruição moral do professor, expondo-se o resultado da sua avaliação individual; destruição do sistema público de ensino e a ameaça à própria noção liberal de democracia, causado pela apropriação da iniciativa privada. (FREITAS, 2012).

Apesar disso, as políticas de responsabilização (*accountability*), em processo de implementação no Brasil, faz-se presente, por exemplo, é por meio do discurso democrático, em que a participação popular se dá a partir do autofinanciamento dos gastos da escola. Para isso, acentua-se a necessidade do estabelecimento de parcerias com a sociedade, com o empresariado e com o Estado, desobrigando o Estado de prover os recursos para a educação, distanciando-se da efetiva participação social democrática, almejada pelos trabalhadores.

Como outra manifestação desta política de responsabilização (*accountability*), podemos citar os indicadores de desempenho, como o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), criado em 2007 que

[...] passou a ser o principal indicador de *accountability* do país”, uma vez focado em metas educacionais. O sistema de metas foi introduzido por intermédio do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) e no âmbito governamental pelo Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007, que dispôs acerca do Plano Compromisso Todos pela Educação, implementado pela União em regime de colaboração com estados, Distrito Federal e municípios e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando à mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica (LIBÂNEO; OLIVEIRA; TOSCHI, 2012, p. 195).

A implantação do IDEB conferiu maior nitidez à situação educacional com a publicização dos escores educacionais, focalizando metas educacionais. Contudo, diversos estudos apontam que a divulgação vem provocando uma competição desenfreada entre as escolas e estimulando o rótulo com relação às escolas, chamadas de boas ou ruins. Provoca, ainda, o desânimo e fuga de profissionais de uma escola considerada *ruim* para outra *boa*, além de os professores e alunos se sentirem pressionados com relação a este indicador.

A responsabilização pelo resultado dos escores educacionais passa a interferir na avaliação da educação básica, estabelecendo conexões entre avaliação, financiamento e gestão, até então inéditas no país. Como um dos exemplos desta relação, podemos citar o PDDE, que foi mantido dentro das ações do PDE. O PDE atrelou, a título de incentivo, um acréscimo de 50% (cinquenta por cento) de recursos financeiros às escolas que cumprirem as metas do IDEB.

Diante das análises feitas, é possível afirmar que o Brasil introduziu oficialmente políticas de gerenciamento e de *accountability* na educação básica brasileira, por meio das políticas de financiamento; na regularidade e ampliação dos exames nacionais de avaliação; na avaliação institucional e nos mecanismos de gestão escolares que pressupõem o envolvimento da comunidade. Neste sentido, aparentemente, as escolas desenvolvem em seu cotidiano uma organização do trabalho pedagógico e administrativo que mescla tanto os aspectos da gestão democrática, quanto os de aspectos da gestão gerencial.

O conjunto de ações decorrentes do PDE tem ainda como destaque a questão do território. Ao objetivar a promoção de igualdade do ensino, o documento aponta a necessidade do envolvimento das dimensões educacional e territorial. “O enlace entre educação e ordenação territorial é essencial na medida

em que é no território que as clivagens culturais e sociais, dadas pela geografia e pela história, se estabelecem e se reproduzem” (BRASIL, 2007b, p.6).

Nesta demarcação, o município passou a ter importância na focalização das políticas da esfera local, segundo o MEC, sendo possível identificar aqueles que precisam de maior investimento, diminuindo as diferenças regionais.

Krawczyk (2008), contudo, apresenta algumas contradições com relação à escolha do município como território privilegiado. Ela destaca que, apesar de enunciar a possibilidade de construção de um sistema de educação no país, ao invés de “um conglomerado de redes e de sistemas educacionais dispersos” (KRAWCZYK, 2008, p. 814), a aposta na questão da territorialidade traz alguns riscos aos quais os municípios estarão suscetíveis com a implementação destas ações. Um destes riscos seria a possibilidade de se desconsiderar as desigualdades socioeconômicas entre os municípios e ainda as especificidades internas de cada rede educacional municipal pública.

Krawczyk (2008, p. 814) ainda ressalta que,

[...] o risco principal do enlace entre educação e território é promover políticas que tendam a propiciar que os municípios se voltem para si, em lugar de abrir espaço para discussão do cenário político administrativo atual e para a promoção de articulações regionais capazes de mobilizar suas dinâmicas internas e externas.

Este enlace proposto pelo PDE está submetido a riscos, podendo fazer com que os municípios se isolem em sua própria realidade, deixando de proporcionar formas de articulação regional. Tendo isso em vista, no próximo capítulo, abordaremos o processo de implantação e implementação do PDDE no município de Londrina-PR e sua relação com os princípios de autonomia, participação e descentralização na gestão escolar.

4 O PROGRAMA DINHEIRO DIRETO NA ESCOLA NO MUNICÍPIO DE LONDRINA – PR (2013-2014)

A proposta deste capítulo é apresentar alguns elementos sobre as características gerais do município de Londrina, analisar os dados coletados a respeito da rede municipal de educação, a condição das finanças com relação à educação municipal e, finalmente, analisar a gestão do PDDE no município, objeto de estudo desta pesquisa.

Para isso, utilizamos como fonte de dados os documentos do município de Londrina (Lei Orgânica do Município e Lei nº 9.012 de 23 de dezembro de 2002 que institui o Sistema Municipal de Educação), da Secretaria Municipal de Educação de Londrina (decretos, lei, estatutos, informações e documentos relacionados à execução do PDDE nos anos de 2013 a 2014) e, por fim, as resoluções emitidas pelo FNDE, com relação ao PDDE.

4.1 O MUNICÍPIO DE LONDRINA

Distante 377 Km da capital do Estado, o município de Londrina, que ocupa uma área de 1.656,606 km², localiza-se na região centro-norte do Estado do Paraná. Sua população é de 506.701 habitantes, número que lhe confere o 2º lugar de município mais populoso do Paraná. Possui uma densidade demográfica de 306,52 hab/Km² (IBGE, 2010)¹⁵. Apresenta sete distritos administrativos: Espírito Santo, Guaravera, Irerê, Lerroville, Maravilha, Paiquerê, São Luiz e Warta. O município de Londrina tem limites, ao Norte, com Sertanópolis, ao Noroeste, com Cambé, a Leste, com Assaí e Ibiporã, a Sudeste, com São Jerônimo da Serra, ao Sul, com Ortigueira e Tamarana, a Sudoeste, com Marilândia do Sul e, a Oeste, com Apucarana e Araongas.

Com relação aos aspectos econômicos, apresenta uma economia diversificada, voltada ao comércio, indústrias e agroindústria, o que a torna um importante polo de desenvolvimento regional e nacional. Apresenta o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) 0,778 e o Índice Iparades de Desempenho Municipal

¹⁵ Dados disponíveis em: <http://cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?codmun=411370>. Acesso em: 30 mai. 2015.

(IPDM), do ano de 2012, com relação à educação¹⁶ é de 0,809¹⁷, apresentando um alto desempenho.

Nos últimos anos, o município vem se destacando como polo universitário por apresentar um total de 17 (dezesete) Faculdades e Universidades, dentre estas, podem-se destacar a Universidade Estadual de Londrina (UEL), um polo da Universidade Tecnológica do Paraná (UTFPR) e do Instituto Federal de Educação Tecnologia e Ciência do Paraná (IFPR)¹⁸ e as demais que compõem a iniciativa privada.

Apesar de apresentar estes bons indicadores, é importante destacar as contradições presentes no município, uma vez que consideramos a realidade como algo em movimento e dinâmico e que [...] “todo real é um processo que contém, sem encerrar, o possível numa unidade de contrários”. (CURY, 1995, p.31).

De acordo com o Censo (IBGE, 2010), o número de analfabetos com 10 (dez) anos ou mais em Londrina representa um total de 22.124 pessoas sendo 1.397 residentes na zona rural e 20.727 na zona urbana. Com relação à moradia, conta com 61 assentamentos precários e/ou ocupações irregulares, onde vivem 4.709 famílias (aproximadamente 14.409 pessoas) em condições inadequadas e precárias. Quanto às condições socioeconômicas, o censo demográfico de 2010 (IBGE, 2010) indica que 8.600 pessoas estão em extrema pobreza¹⁹, sendo 1.010 na área rural e 7.590 na área urbana. Há 35.067 famílias londrinenses registradas no cadastro único para programas sociais do governo federal, sendo 27.071 com renda per capita mensal de até ½ salário mínimo²⁰, e 16.609 com renda mensal per capita de até R\$140,00. Recebem o benefício da Bolsa Família 13.177 famílias, sendo que 264 são de indígenas (LONDRINA, 2012).

¹⁶ A dimensão Educação compreende indicadores do ensino infantil, do fundamental e do médio. A fonte dos dados é o Ministério da Educação. Alguns indicadores avaliados são com relação à taxa de não-distorção idade-série, que permite avaliar a defasagem entre a idade dos alunos e a série em que se encontram. Percentual de Docentes com Curso Superior; taxa de abandono, que é a taxa relativa a permanência de crianças e jovens na escola; média do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB).

¹⁷ Com base no valor do índice, os municípios podem ser classificados em um dos grupos: baixo desempenho (0,000 a <0,400); médio baixo desempenho (0,400 a <0,600); médio desempenho (0,600 a <0,800) e, alto desempenho (0,800 a 1,000), (IPARDES, 2015).

¹⁸ Fonte: Perfil do Município de Londrina – 2014 (Ano-Base 2013), (LONDRINA, 2014).

¹⁹ Segundo o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, são consideradas extremamente pobres as famílias cuja renda per capita seja de até R\$ 70,00 (setenta reais), aproximadamente 1/8 do salário mínimo.

²⁰ De acordo com o decreto nº 7.655, de 23.12.2011, que dispôs sobre o valor do salário mínimo, no ano de 2012, equivale a R\$ 622,00. (BRASIL, 2011).

No contexto da caracterização geral do município, nosso próximo passo é apresentar a organização da educação básica municipal de Londrina.

4.2 A REDE MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE LONDRINA: ASPECTOS HISTÓRICOS

A rede municipal de educação de Londrina é relativamente nova, já que apenas “na década de 1940, percebe-se o início da formação de uma Rede Escolar Municipal, ainda muito modesta, mas imposta pela necessidade da própria sociedade”. (CESAR, 1976, p.51).

Nas décadas de 1930 a 1960, o ensino era desenvolvido na zona rural, por conta da economia centrada na agricultura, principalmente, da produção cafeeira no norte do Paraná, que mantinha pouco mais da metade da população londrinense no campo.

Em 1934, instalou-se nas imediações do distrito de Heimtal, a primeira escola que ficou conhecida como “Escola Allemã”. Esta surgiu em função de um grupo de trabalhadores que ali se fixaram a fim de abrirem as primeiras estradas e demarcarem os primeiros lotes e que, preocupando-se com a educação de seus filhos, solicitaram à Companhia de Terras Norte do Paraná um terreno onde construíram a primeira sala de aula. Os professores eram pagos pela comunidade e somente em 1939, a Prefeitura passou a arcar com tais despesas (CANDOTTI, 1997, p. 69 - grifo do autor).

Assim, a primeira escola atendia aos filhos dos trabalhadores da Companhia de Terras Norte do Paraná, que arcava com as despesas dos professores. Somente em 1939 é que a Prefeitura começou a assumir os recursos destinados à educação.

Como podemos verificar, nas décadas de 1930 e 1940, a grande maioria dos estabelecimentos escolares era particular. Assim, a educação primária era privilégio para poucos, que tinham que pagar por educação particular. Após a década de 1940, a cidade de Londrina começa a apresentar um grande crescimento populacional e de estabelecimentos comerciais, o que passou a exigir a formação de uma população com maior instrução para atender às necessidades dos setores comerciais e de serviços.

Com relação ao avanço das escolas mantidas pelo município, segue tabela:

Quadro 2 - Evolução da Rede Municipal de Londrina - 1942 - 2015

Ano	Escolas	Alunos	Professores
1942	1	Sem dados	Sem dados
1945	8	Sem dados	Sem dados
1950	39	3.572	Sem dados
1960	58	4.999	157
1965	74	7.235	217
1970	137	13.002	605
1983	177	17.120	Sem dados
1990	178	22.941	Sem dados
2000	96	30.742	Sem dados
2010	77	30.924	Sem dados
2015	85	30.635	3.829

Quadro elaborado pelo autor.

Fonte: CESAR, (1976); Secretaria Municipal de Educação/Gerência de Controle de Pessoal.

Podemos observar um considerável crescimento da rede municipal de Londrina em função da grande expansão da população na década de 1950. Os anos de 1960 foram marcados por debates na imprensa e na Câmara de vereadores pela necessidade de escolas para atendimento da população. Criou-se, então, o Departamento de Educação, embora grande parte das decisões era centralizada pelo prefeito, até coisas de menos importância, como troca de turno do professor. (CESAR, 1976).

4.3 ORGANIZAÇÃO E GESTÃO DA EDUCAÇÃO EM LONDRINA

A Secretaria Municipal de Educação e da Cultura foi criada no ano de 1969, por meio da promulgação da Lei nº 1578 (SILVA, 2006). Atualmente, a sede administrativa da Secretaria Municipal de Educação conta com 285 servidores, dentre os quais estão, em sua grande maioria, os profissionais ligados aos cargos de professores e técnicos de gestão pública. Com relação ao número de unidades escolares municipais, Londrina conta com 113 unidades escolares, sendo 28 Centros Municipais de Educação Infantil e 85 Escolas Municipais dos anos iniciais do ensino fundamental que, vai do 1º ao 5º ano.

Desde a última alteração oficial por meio do Decreto nº 257, de 11 de maio de 2004 (LONDRINA, 2004a), na primeira gestão do prefeito Nedson Luiz Micheleti (2001 – 2004), o organograma apresentado vem sendo modificado

constantemente e a SME, na prática, realizou grandes alterações. No decorrer desses últimos 11 anos, a dinâmica educacional exigiu a implementação de uma nova organização administrativa da SME.

A estrutura organizacional da sede administrativa da SME estabelece-se conforme a seguinte figura:

Figura 1 - ORGANOGRAMA DA SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE LONDRINA



Fonte: Decreto nº 257 de 11/05/2004 (LONDRINA, 2004a) – Secretaria Municipal de Educação de Londrina/ PML.

Atualmente, este organograma foi readequado com novas diretorias, gerências e coordenadorias, mudanças ainda não finalizadas e aprovadas pelo executivo. Na prática, a Gerência de Gestão Escolar passará a ser chamada de Gestão Financeira, que está ligada à Diretoria de Finanças e Licitações. A Gerência

de Gestão Financeira das unidades escolares ainda terá uma coordenadoria: a Coordenadoria de Controle de Convênios, que lidará com os convênios que repassam recursos para os CEIs filantrópicos.

De acordo com a diretora financeira da SME, a mudança de nomenclatura do setor deu-se na nova administração quando se pensou que o setor lidava com os aspectos mais voltados ao financeiro das unidades escolares. Apesar dessa mudança, acreditamos que este lida com os aspectos da gestão dessas unidades escolares, visto que os aspectos da gestão estão presentes em todos os momentos da execução financeira, pois destinar os recursos financeiros envolve aspectos de gestão escolar, principalmente quando isto se dá por meio dos órgãos colegiados. O setor ainda é responsável pelo acompanhamento e assessoria ao conselho escolar e a APM/APF.

A análise da Gerência de Gestão Escolar, atual Gerência de Gestão Financeira, setor da secretaria de municipal de educação, é de extrema importância neste estudo, pois, dentre suas atribuições, estão,

Art. 15. À Gerência de Gestão Escolar, diretamente subordinada ao (a) Diretor (a) Administrativo(a), compete:
 [...]
 VII- orientar diretores (as), supervisores(as) e outros elementos da comunidade escolar, quanto à formação dos Conselhos Escolares, APM's, associações e outros órgãos de apoio;
 [...]
 VIII- orientar e aprovar os estatutos das APM's, APF's, Conselhos Escolares;
 IX- orientar, acompanhar e analisar as reformulações de estatutos das APM's, APF's e conselhos escolares;
 XIII- realizar visitas periódicas às escolas para orientações e acompanhamento das APM's, APF's e Conselhos Escolares;
 XIV- instruir o acompanhamento e execução do PDDE - Programa Dinheiro Direto na Escola - junto às APM's (LONDRINA, 2004a, p. 13).

A Gerência de Gestão Escolar ligada à Diretoria Administrativa é o setor responsável pelo acompanhamento e fiscalização dos recursos financeiros destinados às escolas e centros municipais de educação infantil e CEIs filantrópicos, inclusive o do PDDE. A análise de como se dá a organização deste setor, como ele lida com o processo de implementação do PDDE na escola e as entrevistas com os atores principais que gestam este programa no município farão parte do relatório final deste estudo, portanto não constam ainda neste material.

Um dos aspectos que nos chamam a atenção neste organograma é o fato de alguns setores da Secretaria Municipal de Educação serem organizados e denominados como gerência. Este conceito, trazido da administração de empresas, pode ser entendido como uma das partes encarregada de gerir e/ou dirigir os assuntos de uma empresa, orientando os esforços e recursos em uma determinada direção, na tentativa de maximizar os resultados.

Como vimos no capítulo em que discutimos os modelos de gestão escolar, na década de 1990, concomitante à gestão democrática, desenvolve-se também a gestão gerencialista de cunho empresarial, que invade as instituições públicas. Este processo ganha força, impactando na formulação de novas propostas de gestão, com a reforma do Estado brasileiro em 1995. O setor empresarial, visto como mais moderno, eficiente e eficaz, passa a ser o novo modelo para a gestão da coisa pública. Podemos inferir que esta nomenclatura adotada pela SME se embasa nas concepções de gestão, baseadas na administração pública gerencial.

As unidades escolares municipais, em 2015, têm um organograma no qual constam as seguintes funções: direção, auxiliar de direção²¹; supervisão; auxiliares de supervisão, além do pessoal do trabalho administrativo, da merenda e da limpeza. Estes dois últimos contratados por empresas terceirizadas. Como vimos nos capítulos anteriores, a terceirização é um dos elementos das políticas neoliberais que, por meio de implementação de reformas administrativas e gerenciais, reduz a ação do Estado com a compra de serviços de terceiros.

4.4 SISTEMA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO, NA LEGISLAÇÃO

Conforme a Lei 9012/2002, que cria o Sistema Municipal de Educação (SME) de Londrina, legislação esta aprovada na primeira gestão de Nedson Luiz Micheleti (2001–2004), a SME tem como princípios “a liberdade, solidariedade humana, igualdade e justiça social” e por finalidade:

- I - pleno desenvolvimento do ser humano;
- II - a formação do educando e dos educadores para o exercício pleno da cidadania;
- III - a valorização e promoção da vida; e

²¹ § 2º Será designada direção auxiliar às unidades de ensino que funcionem em três turnos, sendo um deles noturno, ou que tenham mais de setecentos alunos matriculados. (LONDRINA, 2004b).

IV - a produção e a difusão do saber e do conhecimento. O pleno desenvolvimento. (LONDRINA, 2002, p.1).

Quanto à sua estrutura e organização, o Sistema Municipal de Educação é composto pelos seguintes órgãos:

I - a Secretaria Municipal de Educação, como órgão executivo das políticas de educação básica; II - o Conselho Municipal de Educação, como órgão assessor da Secretaria de Educação e normativo das escolas da rede municipal de educação básica e das unidades escolares da educação infantil privada; III - as escolas de educação infantil e de ensino fundamental, no âmbito da educação básica, mantidas e administradas pelo poder público municipal; e IV - as unidades escolares - creches e pré - escolas - mantidas e administradas pela iniciativa privada, tanto as de caráter lucrativo, como as comunitárias, confessionais e filantrópicas. (LONDRINA, 2002, p.1).

Assim, cabe à SME o papel de planejar, coordenar, executar, supervisionar e avaliar as atividades de ensino a cargo do Poder Público Municipal, no âmbito da educação básica, sendo que suas ações devem pautar-se pelos princípios de gestão democrática, pela produtividade e pela racionalidade sistêmicas e pela autonomia das unidades escolares.

A Lei Orgânica do Município (LOM), promulgada em 5 de abril de 1990, reafirma os princípios gerais previstos na Constituição Federal de 1988, dentre eles, a gestão democrática. Com relação à organização do sistema de ensino, no seu artigo 156, estabelece que:

§ 1º O Município organizará, em regime de colaboração com a União e o Estado, seu sistema de ensino.

§ 2º O Município atuará prioritariamente no Ensino Fundamental e na Educação Infantil.

§ 3º O Município e o Estado definirão formas de colaboração de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório. (LONDRINA, 2000).

Relativamente à oferta educacional, esta mesma legislação, no seu artigo 157, define que

O dever do Município com a educação será efetivado mediante a garantia de:

I - Ensino Fundamental obrigatório e gratuito, assegurada, inclusive, sua oferta gratuita para todos os que a ele não tiverem acesso na idade própria;

I - atendimento à Educação Infantil em creches e escolas;

- III - atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência preferencialmente na rede regular de ensino;
- IV - oferta de ensino regular noturno, adequado às condições do educando;
- V - atendimento ao educando na Educação Infantil e no Ensino Fundamental, mediante programas suplementares de material didático- escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde; (LONDRINA, 2000).

De modo geral, a LOM (2000) apresentou possibilidades para o município de Londrina criar seu sistema de ensino, sendo o mesmo de caráter não obrigatório, pois, conforme explicitado na LDB (lei nº 9394/96), “os Municípios poderão optar, ainda, por se integrar ao sistema estadual de ensino ou compor com ele um sistema único de educação básica” (BRASIL, 1996, p. 5).

Com relação à oferta municipal da educação pública, é reafirmada a garantia de uma educação pública e obrigatória, no ensino fundamental. É assegurado o atendimento à educação infantil nas creches e escolas. A legislação abre possibilidades de ensino regular noturno, desde que respeitadas as condições do educando. Permite, também, abertura para criação de programas, visando a suprir a necessidade de material escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde. A Educação Infantil de Londrina é ofertada somente nos períodos matutino e vespertino.

4.5 AS UNIDADES ESCOLARES DE LONDRINA

A Rede Municipal de Ensino de Londrina dispõe de 113 (cento e treze) unidades escolares distribuídas em: 74 (setenta e quatro) unidades escolares na Zona Urbana, 11 (onze) unidades na Zona Rural, 28 (vinte e oito) CMEIs - Centros Municipais de Educação Infantil, uma rede de educação consideravelmente grande com relação aos municípios paranaenses.

No que diz respeito ao número de matrículas, apresentamos a tabela a seguir com os dados gerais de matrícula dos alunos de acordo com sua modalidade de ensino.

Quadro 3 - Número de alunos e turmas por curso/Ensino Fundamental - Matrícula inicial – 06/03/2015

Escolas municipais	Zona urbana	Zona rural	Total
1º ao 5º ANO	25.423	1.709	27.132

EJA fase 1	448	30	478
EJA fase 2	164	-	164
Conduas típicas ²²	17	-	17
EI 6	2.096	289	2.385
Total	28.148	2.028	30.176

Quadro elaborado pelo autor.

Fonte: Secretaria Municipal de Educação de Londrina, 2015c.

De acordo com estes dados, a rede municipal de educação de Londrina apresenta um total de 30.176 (trinta mil, cento e setenta e seis) alunos distribuídos, principalmente, na zona urbana, frequentando do 1º ao 5º ano dos anos iniciais do ensino fundamental, representando, aproximadamente, 84% (oitenta e quatro por cento) do total de alunos da rede.

É importante destacar a necessidade de turmas de EI 6 (educação infantil, nível 6) que ainda estão distribuídas em escolas municipais, que ofertam os anos iniciais do ensino fundamental, pelo fato de que os CMEIs não dispõem de salas e espaço para a demanda.

Quadro 4 - Número de alunos/Educação Infantil - matrícula inicial: 06/03/2015.

Centro de Educação Infantil	Zona Urbana	Zona Rural	TOTAL
28 CMEIs	3.176	200	3.376
54 CEIs	5.405	141	5.546
TOTAL	8.581	341	8.922

Quadro elaborado pelo autor.

Fonte: Secretaria Municipal de Educação de Londrina, 2015c.

A rede municipal de Londrina dispõe de 28 Centros Municipais de Educação Infantil, atendendo 3.376 alunos, mantidos pela prefeitura, e 54 Centros de Educação Infantil Filantrópicos, mantidos por associações sem fins lucrativos, que mantêm convênio com a Prefeitura Municipal de Londrina, e repassam recursos para atender à demanda de matrículas de Educação Infantil de Londrina. Estas instituições atendem a 5.546 alunos, ou seja, mais da metade, aproximadamente

²² É definido como condutas típicas os “[...] alunos que apresentam dificuldades de adaptação escolar por manifestações condutuais peculiares de síndromes e de quadros psicológicos, neurológicos ou psiquiátricos e que ocasionam atrasos no desenvolvimento, dificuldades acentuadas de aprendizagem e prejuízo no relacionamento social. (BRASIL, 1994, P. 7-8).

62% dos alunos de Educação Infantil da rede. No ano de 2014, foram repassados R\$ 16.248.888,00 (dezesseis milhões duzentos e quarenta e oito mil e oitocentos e oitenta e oito reais) para as associações mantenedoras desses CEIs filantrópicos.

Neste sentido, podemos dizer que o grande número de entidades filantrópicas que prestam serviços de assistência à Educação Infantil coaduna com as estratégias de estabelecimento de parcerias público-privadas previstas pelo processo de Reforma do Estado, iniciado na década de 1990.

O plano de reforma do Estado propõe as parcerias, que, em Londrina, acontece por meio das associações que são pessoas jurídicas, de direito privado, sem fins lucrativos, não dirigidas pelo poder público, mas que recebem fundos públicos, ou seja, são espaços públicos não-estatais. Conforme Peroni,

Assim, a responsabilidade pela execução das políticas sociais deve ser repassada para a sociedade: para os neoliberais através da privatização (mercado), e para a Terceira Via pelo público não-estatal (sem fins lucrativos). (PERONI, 2006, p. 14).

No cotidiano das associações mantenedoras dos CEIs filantrópicos, verifica-se que grande parte passa por dificuldades com relação à quantidade de recurso para pagamentos de professores e manutenção básica da instituição. Sendo assim, contam com a colaboração dos pais, por meio de contribuição voluntária de recursos financeiros, e via promoções e parcerias com empresas, o que, segundo os dirigentes das associações, está cada vez mais difícil.

As referidas contribuições voluntárias são cobradas incisivamente pelas associações mantenedoras das instituições de educação infantil filantrópicas, portando caracterizam-se como mensalidade. Há inúmeras denúncias de pais de alunos no setor de ouvidoria da SME, relatando esta cobrança e denunciando que as sanções, caso os pais ou responsáveis não paguem, é o impedimento da matrícula para o nível seguinte. A Secretaria de Educação intervém, realizando contato com a associação mantenedora do CEI, notificando-a, sob pena de encerramento de convênio. Evidencia-se, aqui, uma contradição, visto que o convênio da prefeitura de Londrina com a associação mantenedora dos CEIs filantrópicos não é suficiente para a cobertura de todas as despesas para o funcionamento do CEI e, ao mesmo tempo, é competência do município a garantia da educação infantil e anos iniciais do ensino fundamental para a população.

No ano de 2010, a SME contava com 11 CMEIS e 69 CEIs filantrópicos. Hoje, a rede municipal conta com 28 CMEIs e 53 CEIs. Apesar da tendência de municipalização e aumento considerável de CMEIs, a necessidade ainda é grande. Segundo informações da Secretaria Municipal de Educação, especificamente, a Gerência de Documentação Escolar, temos no município de Londrina aproximadamente um total de 4.000 crianças, em idade pré-escolar, à espera por vagas.

Nos anos iniciais do ensino fundamental as vagas existentes são suficientes para a demanda, mas, o que acontece é que, em alguns casos, os alunos não conseguem matricular-se próximo de sua residência, sendo necessário o transporte para bairros próximos, onde há vagas para atendê-los. Estima-se que 4.448 (quatro mil e quatrocentos e quarenta e oito) usuários²³ são transportados e o gasto com transporte escolar terceirizado chega a um total de R\$ 15.807.164,16 (quinze milhões, oitocentos e sete mil, cento e sessenta e quatro reais e dezesseis reais), anualmente. Destes, R\$ 13.271.784,17 (treze milhões, duzentos e setenta e um mil, setecentos e oitenta e quatro reais e dezessete centavos) são recursos próprios do município e R\$ 2.535.379,99 (dois milhões, quinhentos e trinta e cinco mil, trezentos e setenta e nove reais e noventa e nove centavos) derivam de programas do governo Federal como o Programa Nacional de Transporte Escolar (PNATE) e o Programa Estadual de Transporte Escolar (PETE).

Cabe destacar que alguns alunos não utilizam o transporte oferecido pelo município, por residirem próximos da escola ou por ter meio de transporte próprio, mesmo estando assegurados pela lei nº 11.972, de 23 de dezembro de 2013 (LONDRINA, 2013b), que garante desde janeiro de 2014, aos alunos do 1º ao 5º ano do ensino fundamental regular ou supletivo de Londrina, a gratuidade no transporte coletivo, durante o período letivo.

Com relação ao quadro de pessoal, a rede municipal de Londrina agrega um total de 3.851 (três mil oitocentos e cinquenta e um mil) professores e 63 (sessenta e três) Técnicos de Gestão Pública (TGP).

No que se refere ao total de professores, os mesmos estão divididos nos seguintes cargos:

²³ O termo usuário é utilizado para definir todos (alunos, professores, servidores, acompanhante de alunos com necessidades especiais) que utilizam o serviço de transporte escolar do município de Londrina.

Quadro 5 - Quantidade de professores da rede municipal de educação de Londrina em 2015

Cargo	Quantidade
Professor Docência dos Anos Iniciais do Ensino Fundamental (PROA 01)	2.746
Professor - Educação de 5ª a 8ª série (PROA 02)	98
Professor - Educação Física (PROA 03)	243
Professor – Educação Infantil (PEIA 01)	735
Professor - Assistência em Educação Infantil (PAEITR 1)	7
Professor – Supervisão Educacional (PROB 01)	13
Professor - Assessoria Psicopedagógica (PROB 03)	9
Total	3.851

Quadro elaborado pelo autor.

Fonte: Dados fornecidos pela Secretaria Municipal de Educação/ Gerência de Gestão de Pessoas (10/06/2015).

A rede municipal de educação abrange uma grande quantidade de unidades escolares e um quadro amplo de servidores. Do total de 3.851 (três mil oitocentos e cinquenta e um) professores, aproximadamente 71% (setenta e um por cento) são professores dos Anos Iniciais do Ensino Fundamental (PROA 01). Em seguida, temos 19% (dezenove por cento) dos professores do cargo de Educação Infantil (PEIA 01) e 6,3% (seis vírgula três por cento) de professores no cargo de docência de Educação Física (PROA 03). Depois do processo de municipalização gradativa, a partir da segunda metade da década de 1990, o município não teve mais concurso para professores da 5ª a 8ª séries, passando este a ser competência do Estado.

Os professores que ingressaram via concurso para atuar de 5ª a 8ª séries, atualmente desenvolvem atividades diversificadas dentro das escolas municipais, como, por exemplo, lecionando em projetos, fazendo a hora do conto, ou às vezes, atuando na área administrativa e poucos atuam na Educação de Jovens e Adultos - fase II – a qual é ofertada somente em uma escola do município. Os cargos de Professor - Assistência em Educação Infantil (PAEITR 1), de Professor – Supervisão Educacional (PROB 01), Professor - Assessoria Psicopedagógica

(PROB 03) também são cargos com quadro reduzido devido à ausência de concursos para suprimento destes. O cargo de Professor - Assistência em Educação Infantil (PAEITR 1) - foi substituído pelo Professor – Educação Infantil (PEIA 01) e estão sendo feitos estudos e readequações para novas contratações para os cargos de Supervisão Educacional (PROB 01), Professor - Assessoria Psicopedagógica (PROB 03).

Sabemos que a capacidade financeira do município é importante para o investimento educacional. Assim, tomaremos as contas municipais, nos anos de 2014, relacionadas à educação, de forma a possibilitar algumas reflexões analíticas sobre as tendências gerais do município.

4.6 A REDE MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO E OS RECURSOS FINANCEIROS

A Constituição Federal de 1988 e a LDB lei nº 9394/96 estabelecem importantes normas que organizam a integração, a colaboração e as responsabilidades dos entes governamentais, em relação à educação e ao financiamento. No quadro a seguir, apresentaremos os principais pontos com relação a esses princípios:

Quadro 6 - Regime de colaboração financeira entre os entes federados

Ente Federado	LDB/96	Constituição Federal / 88
UNIÃO	Prestar assistência técnica e financeira aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios para o desenvolvimento de seus sistemas de ensino e o atendimento prioritário à escolaridade obrigatória, exercendo sua função redistributiva e supletiva (Art. 9, inciso III)	A União organizará o sistema federal de ensino e o dos territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios (Art. 211, § 1º, Redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996)
Estados, municípios e Distrito Federal	Definir, com os municípios, formas de colaboração na	A União aplicará, anualmente, nunca menos

	oferta do ensino fundamental, as quais devem assegurar a distribuição proporcional das responsabilidades, de acordo com a população a ser atendida e os recursos financeiros disponíveis em cada uma dessas esferas do poder público (Art.10, inciso II)	de dezoito, e os estados, o Distrito Federal e os municípios, vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino (Art. 212)
--	--	---

Fonte: DOURADO, 2006. p. 34.

Esses importantes preceitos demarcam a integração, a colaboração e as responsabilidades dos entes governamentais, em relação à educação. Em consonância com a CF 1988 e a LDB 9394/96, o município de Londrina assegura, no artigo nº 161 da Lei Orgânica do Município, a aplicação de 25% (vinte e cinco por cento) da receita de impostos, proveniente de transferências constitucionais.

Em relação ao financiamento da educação de Londrina, os recursos que o município dispôs, em 2014 e previa em 2015, são os seguintes:

Quadro 7 - Demonstrativo das receitas e despesas aplicadas na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino²⁴.

RECEITAS DO MUNICÍPIO	VALOR DE 2014	VALOR DE 2015
TOTAL	R\$ 751.820.000,00	R\$ 790.652.000,00
Ensino Fundamental	R\$ 101.684.000,00	R\$ 72.905.000,00
Educação Infantil	R\$ 29.947.000,00	R\$ 51.894.000,00
Educação de Jovens e Adultos	R\$ 988.000,00	R\$ 1.018.000,00
Educação Especial	R\$ 2.789.000,00	R\$ 2.918.000,00
Administração Geral	R\$ 17.968.000,00	R\$ 18.281.000,00
Educação Básica - FUNDEB	R\$ 59.668.000,00	R\$ 62.285.000,00
TOTAL	R\$ 213.044.000,00	R\$ 209.301.000,00

Quadro elaborado pelo autor.

Fonte: Balanço orçamentário anual. (LONDRINA, 2014a); LONDRINA, 2015b).

²⁴ Dados extraídos do demonstrativo das receitas e despesas de 2014, orçado a preços de maio de 2013, conforme disposto no artigo 29 da Lei Municipal nº 11.885 /2013 – LDO (Lei de Diretrizes orçamentárias) e do demonstrativo das receitas e despesas de 2015, orçado a preços de maio de 2014, conforme disposto no artigo 29 da Lei Municipal nº 12.134 /2014 - LDO.

De acordo com a previsão orçamentária de 2014, o município aplicaria, na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), o valor de R\$ 213.044.000,00 (duzentos e treze milhões, quarenta e quatro mil reais), que corresponde a 28,34% (vinte e oito virgula trinta e quatro por cento) da receita resultante de impostos, compreendidas as transferências constitucionais. Para o ano de 2015, a previsão é de R\$ 209.301.000,00 (Duzentos e nove milhões, trezentos e um mil reais) que corresponde a 26,47% (vinte e seis virgula quarenta e sete por cento) da receita, maior com o disposto em regulamentação, que seria o mínimo de 25% (vinte e cinco por cento).

A receita aqui especificada é composta pelos impostos e transferências constitucionais, sobre as quais incide um percentual de recursos para a Manutenção do Desenvolvimento Educacional (MDE). A educação, sobretudo aquela oferecida pelos estados e municípios, conta, ainda, com o salário educação.

O valor total recebido para o investimento na MDE, no ano de 2014, foi utilizado nas seguintes despesas, conforme gráfico a seguir:

GRÁFICO 1 - Execução dos recursos na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino - 2014

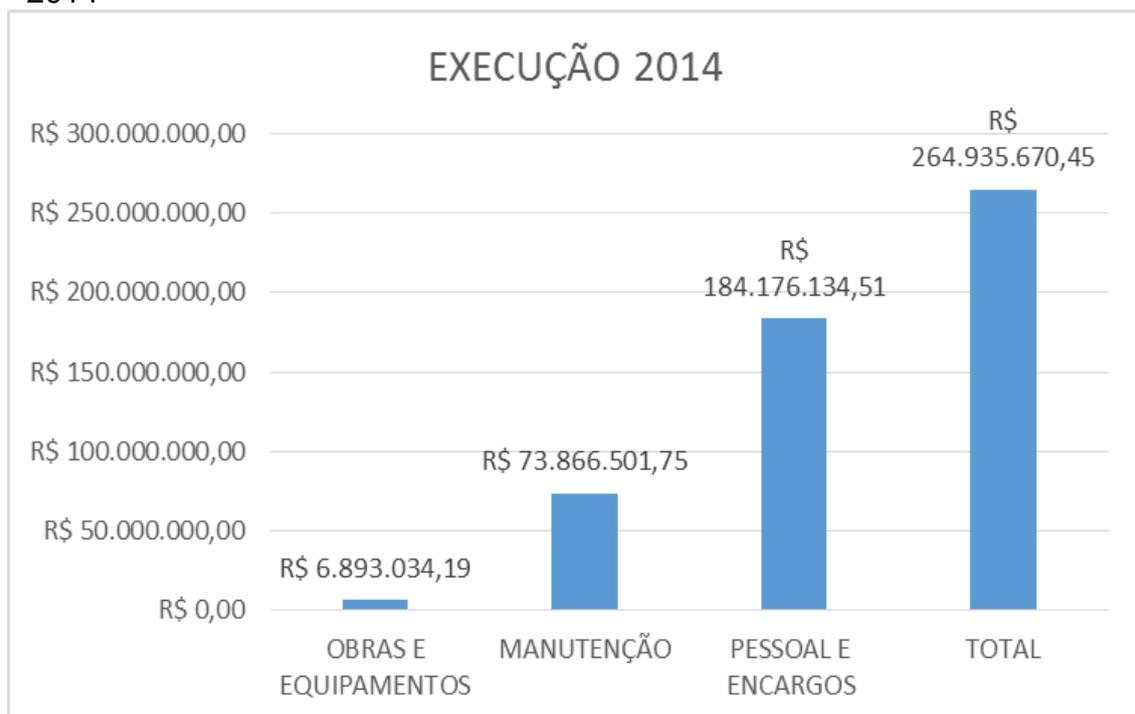


Gráfico elaborado pelo autor.

Fonte: Secretaria Municipal de Educação/Diretoria de finanças e licitações.

Podemos verificar que grande parte dos recursos destinados à educação municipal foi utilizado para pagamento de pessoal e encargos R\$ 264.935.670,45 (duzentos e sessenta e quatro milhões, novecentos e trinta e cinco mil, seiscentos e setenta reais, quarenta e cinco centavos), ou seja, 69,72% (sessenta e nove reais virgula setenta e dois por cento) do valor total, seguido de 27,88% (vinte e sete reais virgula oitenta e oito reais) para manutenção e 2,60% (dois virgula sessenta por cento) com obras e equipamentos. Com relação aos recursos do FUNDEB, foram utilizados, no ano de 2014, um total de R\$ 107.413.398,48 (cento e sete milhões, quatrocentos e treze mil, trezentos e noventa oito reais e quarenta e oito centavos), sendo que R\$ 89.155.582,65 (oitenta e nove milhões, cento e cinquenta e cinco mil, quinhentos e oitenta e dois e sessenta e cinco centavos), aproximadamente 83% (oitenta e três por cento), foram executados com a remuneração dos profissionais do magistério e R\$ 18.257.815,83 (dezoito milhões, duzentos e cinquenta e sete mil, oitocentos e quinze reais e oitenta e três centavos), aproximadamente 17% (dezessete por cento), nas demais ações de manutenção e desenvolvimento do ensino.

Neste sentido, o município vem respeitando a legislação que prevê que 60% (sessenta por cento), no mínimo, dos recursos devem ser destinados ao pagamento da remuneração dos profissionais do magistério da educação básica e, no máximo, 40% (quarenta por cento) deve ser direcionado para despesas diversas consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino. (BRASIL, 2007a).

Como podemos observar, o valor executado no ano de 2014 é maior do que fora previsto pelo balanço orçamentário anual. Na administração pública, isso acontece quando há superávit orçamentário ou excesso de arrecadação, ou seja, quando a soma das receitas estimadas é maior que as das despesas orçamentárias previstas, podendo ocorrer a suplementação de recursos, para reforçar as dotações²⁵ que já constam na lei orçamentária.

Até o ano de 2011, as associações (APMs e APFs) mantinham convênio com a Prefeitura Municipal de Londrina/Secretaria Municipal de Educação, pelo qual repassavam recursos, diretamente para a escola, oriundos de subvenção

²⁵ Dotação: Limite de crédito consignado na lei de orçamento ou crédito adicional, para atender determinada despesa. Glossário do Tesouro Nacional. Disponível em: http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/servicos/glossario/glossario_d.asp. Acesso em: 18 jun. de 2015.

social²⁶ para gastos com despesas de custeio ou manutenções emergenciais. Esse fato impactou, de forma bem expressiva, o cotidiano escolar, refletindo na falta de materiais de consumo e manutenção das unidades escolares, que passaram a ter que solicitar os materiais diretamente para a SME. Desde então, as APMs e APFs adotam meios para angariar recursos, tais como, promoções, ações entre amigos, incentivo à contribuição voluntária, ajuda de parceiros, entre outros. Estes meios compõem os chamados recursos próprios das APMs e APFs.

Para receber recursos públicos municipais, é necessário firmar o Termo de Cooperação Técnica e Financeira, comumente conhecido como convênio. Para isso, é necessário que as duas partes (município e associação) estejam interessadas em iniciar a parceria. A associação deve ser sem fins lucrativos, voltada ao atendimento educacional, apresentando uma variedade de documentos para formalização do termo, como, por exemplo: plano de trabalho aprovado, contendo o objeto, metas, etapas, conta bancária específica para gerenciamento dos recursos, plano de aplicação dos recursos, cronograma de desembolso, previsão de início e fim da execução, conclusão das etapas ou fases; registro da entidade no conselho municipal de educação; declaração de cadastro da entidade pela Secretaria; certidão de obrigações fiscais como certidão negativa de débito com a receita federal, estadual, municipal, dentre outros.

Para o recebimento de recursos privados via contribuição voluntária ou espontânea por parte das associações mantenedoras, não há necessidade da formalização de convênios ou parcerias. Geralmente, estes são repassados pelos pais de alunos matriculados. Apesar de ser voluntário, há inúmeros relatos de que as mantenedoras estipulam valores mensais para os pais contribuírem de forma incisiva e constrangedora, com a justificativa de que este recurso é necessário para várias atividades complementares não pagas pela prefeitura.

Além dos recursos municipais, a educação pública de Londrina conta com programas federais que repassam recursos de caráter suplementar, como veremos a seguir.

²⁶ Subvenção Social - transferência de recursos públicos a entidades públicas ou privadas de caráter assistencial, educacional ou cultural, sem finalidade lucrativa, com o objetivo de cobrir despesas de custeio. Disponível em: <http://app.pontagrossa.pr.gov.br/controladoria/transferencias/resolucao_03_06.pdf>. Acesso em: 30 set. 2015.

4.7 OS RECURSOS FEDERAIS REPASSADOS ÀS UNIDADES ESCOLARES MUNICIPAIS DE LONDRINA

Podemos dizer que o PDDE - Educação Básica²⁷ é o programa mais conhecido da rede municipal de Londrina, pois contempla quase a totalidade das unidades escolares públicas do município. Como já apresentado nos primeiros capítulos precedentes, o PDDE engloba várias ações e objetiva a melhora da infraestrutura física e pedagógica das escolas e o reforço da autogestão escolar nos planos financeiro, administrativo e didático.

Com o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), o MEC procurou agilizar, por meio do PDDE, algumas ações específicas. Assim, existem outras modalidades dentro do PDDE conhecidas como “ações agregadas ou complementares”, que representam parcelas adicionais de recursos a algumas unidades executoras, com propósitos específicos.

Algumas unidades escolares da rede municipal de Londrina recebem recursos de grande parte das ações agregadas do PDDE. No quadro 8, são apresentadas todas as ações do PDDE. Posteriormente, descreveremos as ações que repassam recursos para as unidades escolares de Londrina.

QUADRO 8 - Ações agregadas do PDDE

AÇÕES AGREGADAS DO PDDE			
PDDE BÁSICO	PDDE INTEGRAL	PDDE ESTRUTURA	PDDE QUALIDADE
	Mais Educação	Escola Acessível	Ensino Médio Inovador
		Água na Escola	PDE Escola
		Escola do Campo	Atleta na Escola
			Escola Sustentável
			Mais Cultura na Escola

Quadro elaborado pelo autor.

Fonte: Ministério da Educação/FNDE, 2015.

²⁷ Nesta pesquisa, toda vez que utilizarmos o termo PDDE é para nos referirmos ao programa que teve origem no ano de 1995, com a denominação inicial de Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental - PMDE (BRASIL, 1995b) que, posteriormente (1998), foi alterado para Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) contemplando todas as unidades escolares da educação básica.

Uma das ações agregadas, por meio da qual as unidades escolares municipais recebem recursos, é o PDDE - Escola Acessível ou Acessibilidade, como é comumente chamado nas escolas. Este programa foi criado em 2008 e tem por objetivo a promoção, com acessibilidade, de alunos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades/superdotação, ao ambiente físico, aos recursos didáticos e pedagógicos e a comunicação e informação.

Este Programa destina recursos financeiros às escolas públicas das redes municipais, estaduais e do Distrito Federal da educação básica, que possuam alunos da educação especial, matriculados em classes comuns e declarados no censo escolar do ano anterior ao do atendimento. Os recursos são transferidos para escolas já contempladas com salas de recursos multifuncionais, por intermédio de suas UEx, para cobertura de despesas de custeio e capital, seguindo as regras estabelecidas pelo PDDE.

De acordo com os dados da Gerência de Gestão Financeira de Londrina, sete APMs receberam recursos para execução do referido programa em 2013 e quatro APMs no ano de 2014, conforme tabela a seguir:

QUADRO 9 - Valores recebidos do PDDE Escola acessível 2013 e 2014

	UEx	CUSTEIO/2013	CAPITAL/2013	TOTAL/2013	CUSTEIO/2014	CAPITAL/2014	TOTAL/2014
1.	ESCOLA MUNICIPAL JOAQUIM VICENTE DE CASTRO	R\$ 10.013,39	R\$ 2.500,00	R\$ 12.513,39	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00
2.	ESCOLA MUNICIPAL BENTO MUNHOZ DA ROCHA NETO	R\$ 8.040,84	R\$ 2.000,00	R\$ 10.040,84	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00
3	ESCOLA MUNICIPAL EURIDES CUNHA	R\$ 8.000,00	R\$ 2.000,00	R\$ 10.000,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00
4	ESCOLA MUNICIPAL JOVITA KAISER	R\$ 10.000,00	R\$ 2.500,00	R\$ 12.500,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00
5	ESCOLA MUNICIPAL MARIA CARMELITA	R\$ 8.000,00	R\$ 2.000,00	R\$ 10.000,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00
6	ESCOLA MUNICIPAL MELVIN JONES	R\$ 6.640,00	R\$ 1.693,90	R\$ 8.333,90	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00
7	ESCOLA MUNICIPAL NARA MANELLA	R\$ 10.000,00	R\$ 2.500,00	R\$ 12.500,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00
8	E.M. ARMANDO ROSÁRIO CASTELO	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 8.000,00	R\$ 2.000,00	R\$ 10.000,00
9	E.M. CLAUDIO COSTA	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 10.000,00	R\$ 2.500,00	R\$ 12.500,00
10	E.M. CARLOS KRAEMER	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 10.000,00	R\$ 2.500,00	R\$ 12.500,00

11	E.M. MOACYR C. MARTINS	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 8.000,00	R\$ 2.000,00	R\$ 10.000,00
	TOTAL	R\$ 60.694,23	R\$ 15.193,90	R\$ 75.888,13	R\$ 36.000,00	R\$ 9.000,00	R\$ 45.000,00

Fonte: Secretaria Municipal de Educação/ Gerência de Gestão Financeira.

Das escolas beneficiadas pelo PDDE Escola Acessível em 2014, nenhuma delas executou o recurso no mesmo ano, devido o repasse ter se dado na última quinzena do ano. Sendo assim, com a falta de tempo para a execução do recurso, este foi reprogramado para ser utilizado em 2015.

Outra ação agregada que repassa recursos para as unidades escolares de Londrina é o PDDE – Educação Integral ou Programa Mais Educação, nome que ficou mais conhecido. Ele foi instituído pela Portaria Interministerial n.º 17/2007 (BRASIL, 2007d) e regulamentado pelo Decreto nº 7083/2010. (BRASIL, 2010).

Este programa constitui-se como estratégia do Ministério da Educação para induzir a ampliação da jornada escolar e a organização curricular na perspectiva da Educação Integral, com a finalidade de contribuir para a melhoria da aprendizagem, por meio da ampliação do tempo diário de permanência de crianças, adolescentes e jovens matriculados em escola pública. (BRASIL, 2010). Contudo, vários estudos, a exemplo de Félix (2012), apontam que, apesar de uma positiva intencionalidade, na prática é

[...] um Programa esvaziado, minimalista, que restringe o currículo ao que é oferecido na localidade, que trabalha com espaços cedidos pela comunidade, que explora o trabalho de pessoas com formação de ensino médio, ou cursando faculdade, que por falta de oportunidade de trabalho se submete ao regime de voluntariado, para ganhar uma ajuda de custo para transporte e alimentação (FÉLIX, 2012, p.112).

De acordo com a Gerência de Gestão Financeira da SME, 26 unidades escolares estão executando recursos provenientes desta ação. No ano de 2014, receberam o valor total de R\$ 241.508,37 (duzentos e quarenta e um mil, quinhentos e oito reais e trinta e sete centavos), sendo divididos em R\$ 204.881,41 (duzentos e quatro mil, oitocentos e oitenta e um reais) para utilização em despesas na categoria custeio e R\$ 36.626,96 (trinta e seis mil, seiscentos e vinte seis reais e noventa e seis centavos) na categoria capital. Destas escolas, três unidades

devolveram o recurso para o FNDE, por não ofertar ampliação de jornada devido à falta de infraestrutura básica como pessoal e espaço para desenvolvimento das atividades. É uma questão a ser pensada com relação ao desenvolvimento da política pública de educação integral que não se resume a repassar recursos financeiros para ampliação do tempo de permanência na escola, mas garantir uma estrutura física adequada, com recursos materiais e formação continuada para os profissionais que atuam no programa.

O PDE-Escola é um programa do MEC que repassa recursos financeiros de custeio e capital às escolas que não obtiveram satisfatório desempenho mensurado pelo Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB). Nos anos de 2013 e 2014, nenhuma das unidades escolares municipais de Londrina recebeu o recurso por meio deste programa. De acordo com a resolução nº 49, de 11 de dezembro de 2013, são passíveis de receber este recurso as escolas cuja nota do IDEB tenha sido igual ou inferior a 3,6 (três vírgula seis) nos anos iniciais ou que estejam “entre os 5% mais baixos resultados da rede de ensino do ente federado”; (BRASIL, 2013c).

O Programa Atleta na Escola surge com o objetivo de incentivar a prática esportiva nas escolas, democratizar o acesso ao esporte, desenvolver e difundir valores olímpicos e paraolímpicos entre estudantes de educação básica, estimular a formação do atleta escolar e identificar e orientar jovens talentos. De acordo com a resolução, o programa objetiva

Art. 1º Destinar recursos financeiros de custeio, nos moldes operacionais e regulamentares do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), a escolas públicas municipais, estaduais e distritais, que tenham a partir de 10 (dez) estudantes na faixa etária de 12 a 17 anos matriculados no ensino fundamental e/ou médio, a fim de favorecer a disseminação da prática esportiva e o desenvolvimento de valores olímpicos e paraolímpicos entre os jovens e adolescentes, numa perspectiva de formação educativa integral que concorra para a elevação do desempenho escolar e esportivo dos alunos, no âmbito do Programa Atleta na Escola. (BRASIL, 2013b).

Na rede municipal de Londrina, até a data da pesquisa, somente a APM da Escola Municipal Noêmia Alaver Malanga recebeu recursos no ano de 2013, para esta finalidade. O recurso foi de R\$ 1.156,00 (um mil cento e cinquenta e seis reais) e executado, na sua totalidade, nos anos de 2013 e 2014.

Outro programa presente nas escolas de Londrina é o Mais Cultura nas Escolas. Iniciativa dos ministérios da Educação, da Cultura e do Desenvolvimento Social, o Mais Cultura tem entre suas finalidades promover a circulação de cultura nas escolas, contribuir para a formação de público no campo das artes e desenvolver uma agenda de formação integral de crianças e jovens. A formulação e o desenvolvimento dos projetos devem acontecer em parceria entre escolas, artistas e entidades culturais. As atividades poderão ser desenvolvidas dentro ou fora das escolas num período que varia de seis meses a um ano. (BRASIL, 2012).

Em Londrina seis unidades escolares municipais desenvolveram o programa por meio de parcerias entre escolas, artistas e entidades culturais no ano de 2015, recebendo um valor total de R\$ 50.500,00 (cinquenta mil e quinhentos reais).

Pela exposição das ações agregadas do PDDE, que repassa recursos para as unidades escolares de Londrina, por meio das UEx, percebemos a dinamicidade da gestão financeira nas unidades escolares. Diante deste contexto, sentimos o desafio de investigar como se dá a implementação do PDDE dentro das escolas municipais de Londrina. Dados empíricos sobre tal investigação serão demonstrados no relatório final do estudo.

Até aqui foram apresentados os programas que destinam recursos financeiros para as unidades escolares de Londrina. Nossa próxima ação será detalhar como se dá este processo de implementação no município de Londrina, contemplando as escolas dos anos iniciais do ensino fundamental e CMEIs municipais. É importante salientar que o foco de nossa pesquisa é o PDDE-Educação Básica e não as suas ações agregadas.

4.8 O PDDE NAS ESCOLAS DA REDE MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE LONDRINA

As escolas públicas municipais de Londrina recebem o recurso PDDE desde o ano de sua criação, ou seja, desde 1995. Todos os anos, por meio da adesão do município e das APMs, todas as unidades escolares municipais de Londrina o recebem anualmente.

Para efetivação dos repasses do PDDE, por meio do FNDE²⁸, é necessário que as EEx e UEx façam a adesão ao Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), por intermédio do sistema PDDEWeb. Todos os procedimentos são formalizados em legislação específica²⁹.

Atualmente, os repasses dos recursos estão sendo realizados anualmente, em duas parcelas, de acordo com a escolha da UEx, no ano anterior. As UEx podem fazer escolha para o tipo de despesa em que pretendem utilizar o recurso, ou seja, na categoria custeio ou capital.

Para a escolha da categoria das despesas, é necessário que a APMs e APFs reúnam-se com os membros do conselho escolar a fim de definir prioridades. Neste momento, para se ter um olhar mais amplo, é necessária a presença de representantes da comunidade escolar na reunião destes colegiados, que é registrada em livro ata da associação para posterior encaminhamento da cópia do registro em cadastro, realizado por meio do PDDEWeb, à SME, especificamente, a Gerência de Gestão Financeira.

Neste cadastro, além de atualizar os dados da Associação que compõe a UEx, é necessário fazer a opção pela categoria das despesas para recebimento dos recursos, conforme abordado no capítulo anterior. No quadro 10, podemos verificar a opção das UEx com relação à categoria das despesas nos anos de 2013 e 2014, para utilização dos recursos nos anos de 2014 e 2015 respectivamente.

Em 2013, para a execução de 2014, 71 UEx optaram por receber 80% (oitenta por cento) dos recursos na categoria capital, e 20% (vinte por cento) na categoria custeio. Isso demonstra que a necessidades das unidades escolares é maior com relação à manutenção, conservação e pequenos reparos das unidades escolares e na aquisição de material de consumo necessário ao funcionamento da escola. No ano de 2014, houve um total de 93 unidades escolares beneficiadas com os recursos do PDDE, cujas escolhas foram realizadas no ano de 2013.

²⁸ O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) é uma autarquia federal, vinculada ao Ministério da Educação (MEC). O FNDE é responsável por executar parte das ações do MEC relacionadas à Educação Básica, prestando auxílio financeiro e técnico aos municípios e executando ações que contribuam para uma Educação de qualidade. (BRASIL, 2015)

²⁹ Resolução nº 10, de 18 de abril de 2013.

QUADRO 10 - Escolha de porcentagem – PDDE 2013 e 2014.

2013			2014		
CUSTEIO	CAPITAL	Nº UEx	CUSTEIO	CAPITAL	Nº UEx
20 %	80 %	7	20 %	80 %	33
50 %	50 %	5	50 %	50 %	17
30 %	70 %	5	30 %	70 %	17
80 %	20 %	71	80 %	20 %	15
40 %	60 %	2	40 %	60 %	11
70 %	30 %	1	70 %	30 %	6
30 %	70 %	1	0 %	100 %	3
-	-	-	60 %	40 %	5
10 %	90 %	1	10 %	90 %	02
TOTAL DE UEx		93	TOTAL DE UEx		109

Quadro elaborado pelo autor.

Fonte: SME/ Gerência de Gestão Financeira.

Como podemos verificar na opção de 2014, para execução dos recursos no ano de 2015, observamos relevantes alterações com relação à escolha das UEx para utilização destes recursos. Verificamos que 33 UEx optaram por receber 80% (oitenta por cento) dos recursos na categoria capital e 20% (vinte por cento) na categoria custeio. Sequencialmente, 17 UEx optaram em utilizar 70% (setenta por cento) dos recursos na categoria capital e 30% (trinta por cento) na categoria custeio, o mesmo número de UEx, ou seja 17 (dezesete), registrou a opção de escolha de 50% (cinquenta por cento) para cada uma das categorias, a de custeio e capital. Percebemos que houve praticamente uma inversão com relação à escolha do ano anterior. Podemos inferir que este quadro se deve ao resultado dos investimentos da SME com relação à manutenção das unidades escolares municipais.

Ao extinguir o recurso do convênio para as APMs e APFs municipais, toda a manutenção da escola fica sob a responsabilidade do município por meio da SME. Neste contexto, assim como as entidades filantrópicas, as escolas municipais, quando se veem necessitadas de materiais ou serviços de urgência, recorrem ao recurso do PDDE, o que percebemos que ocorre muito pouco, ou recorrem à APM/APF da unidade escolar, que precisa angariar recursos para suprir as necessidades básicas da escola. Podemos inferir, assim, que a prefeitura não garante de forma efetiva a manutenção das escolas, ou que o recurso proveniente do PDDE não é suficiente para suprir as necessidades da escola, ou ainda que o

processo de compra, por meio da prefeitura e do PDDE, é muito burocrático, não atendendo às necessidades urgentes da escola.

Percebemos, então, que este é o modelo de gestão democrática que é propagado pelas políticas neoliberais, o qual se utiliza do mecanismo da autonomia escolar, como sinônimo de desresponsabilização do Estado relativa às suas obrigações constitucionais para com a educação.

A previsão de recursos a serem recebidos via PDDE, neste ano de 2015, é de R\$ 798.380,00 (setecentos e noventa e oito mil, trezentos e oitenta reais), sendo que R\$ 481.976,00 (quatrocentos e oitenta e um mil, novecentos e setenta e seis reais) são destinados a despesas de capital e R\$ 316.404,00 (trezentos e dezesseis mil, quatrocentos e quatro reais) para contemplar 108 (cento e oito) UExs, além da 2ª parcela referente ao ano de 2014, que foi repassada somente no dia cinco de fevereiro de 2015 e fará parte do processo de prestação de contas do ano de 2015. Esta é a primeira vez que ocorre este imenso atraso no repasse de recursos do PDDE, até o presente momento, 26 de julho de 2015, nenhuma das UExs recebeu recursos referentes ao exercício de 2015.

Desde a criação do Programa, em 1995, os recursos sempre foram pagos integralmente, numa única parcela anual, transferida às escolas públicas de educação básica, em maio ou junho de cada ano. No ano de 2014, foi a primeira vez que o valor foi dividido em duas parcelas. Acreditamos que esta medida faça parte do programa de ajuste financeiro que o governo federal vem adotando devido à crise econômica que o país enfrenta. O pagamento em duas parcelas do recurso de PDDE/2014 e suas ações agregadas está amparado na resolução do FNDE nº5, de 31 de março de 2014, que prevê

Art. 2º. Observando a disponibilidade orçamentária e financeira, excepcionalmente, fica o FNDE autorizado a liberar em duas parcelas os recursos referentes a 2014, destinados ao Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) e demais ações vinculadas. (BRASIL, 2014a).

Segundo informações da MEC/FNDE, em resposta a questionamentos da SME, os recursos financeiros do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), referentes a 2015, não têm data marcada para serem transferidos às prefeituras. O repasse que acontecia normalmente até junho vem preocupando os gestores das escolas municipais que se organizam já no início do ano para

utilização dos recursos para efetivação da sua proposta pedagógica. Este atraso vem comprometendo o atendimento de algumas necessidades da escola e o tempo para prestar contas.

É importante destacar que três CMEIs foram inaugurados recentemente e não participaram do censo no ano de 2014, e uma escola municipal com mais de 50 (cinquenta alunos) já fez parte do censo no ano de 2015, mas ainda não constituiu sua APM. Em vista da sua situação, não receberão o recurso do PDDE, pois não atenderam aos requisitos para serem contempladas pelo programa.

4.9 O PAPEL DA UEX NA GESTÃO DO PDDE

As UEx das unidades escolares de Londrina estão representadas pelas APMs e APFs, que são pessoas jurídicas sem fins lucrativos, que representam interesses dos pais e mestres da escola, promovendo ações que oportunizam a integração entre família, escola, poder público e comunidade.

As associações das unidades escolares municipais de Londrina são regulamentadas por estatuto próprio, documento este que normatiza todo o seu funcionamento. Vemos que, estando a associação regularmente constituída, ela adquire personalidade jurídica e não pode ter caráter político-partidário, religioso, racial e nem fins lucrativos, não havendo remuneração dos seus dirigentes ou conselheiros.

De acordo com a minuta do Estatuto das Unidades Escolares de Londrina, a APM e APF têm, dentre seus objetivos,

[...] III – executar os recursos financeiros: subvenções, convênios, doações, contribuições voluntárias e os que forem repassados através de parcerias, de acordo com as **prioridades** estabelecidas em conjunto com o Conselho Escolar para que contribuam no rendimento escolar dos educandos; [...] (LONDRINA, 2015a, p.1. Grifo do autor)

Procuramos destacar este objetivo que se refere à execução de recursos financeiros, à gestão dos recursos financeiros recebidos que deve ser de forma democrática, juntamente com o conselho escolar, que definirá as necessidades prioritárias para aplicação do recurso com vistas à melhoria do rendimento dos alunos.

Ainda temos no artigo 4º que trata das atribuições da Associação,

[...]

III - reunir-se com o Conselho Escolar para definir o destino dos recursos advindos de convênios públicos mediante a elaboração de planos de aplicação, bem como reunir-se para a prestação de contas desses recursos;

IV- apresentar balancete mensal aos integrantes da comunidade escolar, através de editais e semestrais em Assembléia Geral;

[...]

VI - registrar em livro próprio a prestação de contas de valores e inventários de bens (patrimônio) da associação, sempre que uma nova Diretoria e Conselho Fiscal tomarem posse;

VII - receber doações e contribuições voluntárias, fornecendo o respectivo recibo preenchido em 02 vias, assinado pelo Presidente ou Diretor Financeiro da APM;

[...]

IX - celebrar convênios com o Poder Público para o desenvolvimento de atividades curriculares, implantação e implementação de projetos e programas no Estabelecimento de Ensino, apresentando plano de aplicação e prestação de contas no setor responsável na Secretaria Municipal de Educação;

X - celebrar contratos administrativos com o Poder Público, nos termos da Lei Federal nº8.666/93, prestando-se contas ao setor responsável da S.M. E;

XI - contratar pessoas jurídicas de direito privado ou pessoas físicas para a consecução dos seus fins, nos termos da legislação civil pertinente, mediante a aprovação da SME;

[...] (LONDRINA, 2015a, p.2).

Das trezes atribuições de competência da APM, sete estão relacionadas à gestão de recursos financeiros, como a definição de prioridades de investimentos dos recursos financeiros, prestação de contas, recebimento de doações, celebração de parcerias financeiras e contratação de pessoas jurídicas ou físicas. Outras atribuições têm caráter meramente burocrático, como, por exemplo, a obrigatoriedade do registro em livro ata, organização da documentação e procedimentos administrativos internos da associação. Poucas são as atribuições relacionadas à questão pedagógica. Isso confirma os resultados de algumas pesquisas, como as de Valente (2011), Kalam (2011), Cardoso (2009), e Silva (2005), que demonstram que, na prática, as Associações de Pais e Mestres desempenham uma função mais burocrática, prevalecendo o aspecto financeiro sobre o pedagógico e a falta de participação dos pais na tomada de decisões e na vida da escola. Constatamos que a participação dos membros das APM nas atividades solicitadas pelas UEx é reduzida à colaboração com a direção da escola para a execução de tarefas operacionais.

A atribuição expressa no parágrafo “VII - receber doações e contribuições voluntárias [...]” (LONDRINA, 2015a, p. 2) revela uma política distante do que propõe a gestão democrática, uma vez que, em nome da descentralização, participação e autonomia, a comunidade escolar fica restrita à captação de recursos financeiros para a manutenção das escolas. Nas palavras de Adrião e Peroni (2007b):

A lógica e as práticas decorrentes da política institucional promovida pelo PDDE podem, também, ser apreendidas pelo estímulo, ainda que indireto, do Programa de co-financiamento da escola pela comunidade escolar, ideia que tende a limitar a participação dos usuários à arrecadação e gestão de recursos financeiros, redesenhando a atuação dos colegiados. (ADRIÃO; PERONI, 2007b, p. 261-262).

Outro aspecto relevante no Estatuto da associação é que, dentre suas atribuições, consta,

Parágrafo Único. Manter atualizado o Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ) e a Declaração de Débitos e Créditos Tributários Federais (DCTF) junto à Receita Federal, à RAIS junto ao Ministério do Trabalho, a Certidão Negativa de Débitos do INSS, o cadastro da Associação junto a SME, e documentos para os fins necessários. (LONDRINA, 2015a, p.2).

A associação, regularmente constituída (com estatuto registrado em cartório, diretoria eleita, inscrição no CNPJ etc.), adquire personalidade jurídica e, assim, deve cumprir uma série de obrigações fiscais e sociais de órgãos da administração pública federal, estadual e municipal.

O quadro social da APM é constituído por um número ilimitado de associados que são divididos em Associados Efetivos e Associados Colaboradores. Podem fazer parte dos associados efetivos os pais, ou responsáveis legais de alunos e mestres³⁰ da Unidade Escolar. Os Associados Colaboradores podem ser constituídos por ex-alunos, pais de ex-alunos, ex-professores, ex-funcionários e membros da comunidade que manifestarem o desejo de participar. (LONDRINA, 2015a, p. 4).

³⁰ São considerados mestres todos os professores em exercício na Unidade Escolar.

Nas unidades escolares municipais de Londrina, grande parte das associações, sejam representativas de CMEIs ou Escolas Municipais, possuem, como composição, a seguinte diretoria: Presidente; Vice-Presidente; Secretário; Suplente de Secretário; Diretor Financeiro; Suplente de Diretor Financeiro; Diretor Sociocultural e Esportivo e Suplente de Diretor Sociocultural e Esportivo.

Dentre as atribuições dos membros que compõem a associação, destacamos:

Art. 19. Compete ao Presidente:

I - administrar a Associação, representando-a em juízo ou fora dele;

[...]

IV - assinar juntamente com o Diretor Financeiro, as obrigações mercantes, cheques e outros documentos que importem em responsabilidades financeiras ou patrimoniais para a Associação;

[...]

Art. 20. Compete ao Vice-Presidente:

I - auxiliar o Presidente em todas as suas atribuições e substituí-lo em seus impedimentos;

[...]

Art. 21. Compete ao Secretário:

I - lavrar as atas das reuniões da Diretoria e das Assembléias Gerais;

[...]

Art. 23. Compete ao Diretor Financeiro:

I - assinar, junto com o Presidente da APM, as obrigações mercantis, cheques, balanços e outros documentos que importem responsabilidade financeira ou patrimonial para a Associação;

II - promover a arrecadação e fazer a escrituração contábil das contribuições dos integrantes e demais receitas da Associação assegurando a respectiva exatidão dos registros;

[...]

Art. 25. Compete ao Diretor Sociocultural e Esportivo:

I - promover a integração escola comunidade através do planejamento e da execução de atividades sociais, culturais e esportivas. (LONDRINA, 2015a, p. 6-7).

Os cargos de presidente e vice-presidente, diretor financeiro e suplente de diretor financeiro são restritos aos pais e/ou responsáveis legais de alunos matriculados com frequência regular. Já os cargos de secretário, diretor sociocultural e esportivo e conselho fiscal poderão ser ocupados por pais e/ ou professores.

O mandato da diretoria e conselho fiscal das APMs/APFs das Escolas Municipais de Londrina são de dois anos, permitindo-se uma única recondução de cada um dos membros. Para que as eleições aconteçam, é convocada a assembleia geral ordinária (convocação feita de acordo com o

estatuto). Este tipo de assembleia é exclusivo para eleição, fundação e alteração estatutária.

4.10 A EXECUÇÃO E PRESTAÇÃO DE CONTAS DOS RECURSOS DO PDDE EM 2014

Nesta seção, descrevemos de que maneira se dá o processo de execução e prestação de contas do PDDE pela UEx. Como já abordado no capítulo anterior, o processo de execução do PDDE inicia-se com a adesão ao programa e opção de porcentagem no ano anterior. Vale reiterar que esta opção é definida juntamente com a comunidade escolar, representada pelo conselho escolar e registrada em ata com as justificativas sobre a opção escolhida. Além de aderir ao programa e efetivar o cadastro da EEx e das UEx pelo sistema PDDEWeb, é condição para o recebimento do recurso que a escola possua alunos matriculados, de acordo com os dados extraídos do censo escolar, realizado pelo Ministério da Educação (MEC), no ano anterior ao do repasse e não possuir pendências com a prestação de contas relativa aos anos anteriores.

De acordo com a Gerência de Gestão Financeira da SME e de dados do FNDE³¹, no ano de 2014, todas as 113 UEx apresentaram a prestação de contas. Dentre estas, somente quatro foram aprovadas com ressalva³², pois foi detectado que gastaram os recursos fora dos limites das categorias de capital e custeio e nenhuma resultou em reprovação na prestação de contas.

Com o depósito do recurso pelo FNDE, é necessário que a UEx aplique o recurso em conta investimento ou poupança, conforme definido na resolução,

Art. 15 Enquanto não utilizados na sua finalidade, os recursos do PDDE deverão ser, obrigatoriamente, aplicados em caderneta de poupança aberta especificamente para o programa, quando a previsão do seu uso for igual ou superior a um mês, ou em fundo de aplicação financeira de curto prazo ou operação de mercado aberto lastreada em títulos da dívida pública, se a sua utilização ocorrer em prazo inferior a um mês. (BRASIL, 2013a, p.8).

³¹ Dados disponíveis em: <https://www.fnde.gov.br/sispcoweb/consultasituacaoprograma.jsp>. Acesso em 16 jun. 2015.

³² [...] b) "aprovada com ressalva": na hipótese de ter sido registrada utilização indevida de recursos de custeio em despesas de capital ou vice-versa, ou quando tiver ocorrido, por qualquer motivo, restituição de valores à Conta Única da União, na forma prevista no art. 22, da Resolução nº 10, de 18 de abril de 2013; (BRASIL, 2013a, p.1).

O próximo passo do processo de execução é a definição das prioridades, o que ocorre em reuniões da APM/APF com o conselho escolar, que devem ser registradas em livro ata da associação e do conselho escolar no qual conste o levantamento das necessidades prioritárias da escola e a seleção dos materiais e bens e/ou serviços destinados a supri-las. Definidas as prioridades, é o momento de preencher o anexo rol de materiais, bens e/ou serviços prioritários³³ e encaminhar para análise da classificação dos itens quanto às categorias capital e custeio pela Gerência de Gestão Financeira, juntamente com a cópia da ata que as definiu.

Após análise e aprovação da Gerência de Gestão Financeira da SME, a APM deve realizar a pesquisa de preços que visa à escolha da proposta mais econômica para o erário da associação, ou seja, aquela que oferece menor preço. É obrigatória a avaliação de três orçamentos que deverão ser indicados no formulário Consolidação de Pesquisas e Preços para apuração dos menores preços obtidos para cada item ou lote cotado e definidos os fornecedores e/ou prestadores. Com a escolha da melhor proposta, é necessário preencher o Comprovante de Benefícios, que é um formulário que registra os materiais e bens fornecidos e/ou serviços prestados.

Faz parte do processo de execução e prestação de contas do PDDE a verificação da idoneidade das empresas que vendem os produtos ou realizam serviços. Para isso, é obrigatório consultar o cadastro das empresas, verificando seus status na Secretaria da Receita Federal do Brasil, que deve apresentar a situação cadastral ativa. É necessário imprimir o cartão CNPJ para apresentar junto com o processo de prestação de contas ao setor responsável pela análise.

O pagamento ao fornecedor pode ser realizado por cheque nominal, cruzado, no mesmo valor da nota fiscal e é recomendada a utilização das modalidades de pagamento eletrônico. As notas fiscais devem ser apresentadas em nome da associação, identificadas FNDE/PDDE, carimbadas no verso, identificando quem recebeu as mercadorias. Finalizado o processo de compras, é necessário o preenchimento de toda documentação necessária, estabelecida por resolução.

³³ Formulário a ser preenchido pela escola beneficiária para informar os materiais e bens e/ou serviços prioritários para atendimento de suas necessidades básicas.

Dentre as legislações que regulamentam a prestação de contas do PDDE, destacamos a Resolução nº. 10, de 18 de abril de 2013 (BRASIL, 2013a), que dispõe sobre os critérios de repasse e execução do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), a Resolução nº. 15, de 10 de julho de 2014 (BRASIL, 2014c), que dispõe sobre as prestações de contas das entidades beneficiadas pelo Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) e suas ações agregadas, e a Resolução nº. 05, de 31 de março de 2014 (BRASIL, 2014a), que dispõe sobre a efetivação das transferências de recursos, destinados ao Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) e demais ações vinculadas referentes ao exercício do ano anterior.

Segundo a Resolução nº 10, de 18 de abril de 2013, as prestações de contas

[...] deverão ser encaminhadas às Entidades Executoras (EEx) - prefeituras municipais ou secretarias estaduais e distrital de educação - às quais se vinculem as escolas que representam, até o último dia útil de janeiro do ano subsequente à efetivação do crédito nas correspondentes contas correntes específicas, devendo ser constituídas:

I - do Demonstrativo da Execução da Receita e da Despesa e de Pagamentos Efetuados;

II - dos extratos bancários da conta bancária específica em que os recursos foram depositados e das aplicações financeiras realizadas;

III - da Conciliação Bancária, se for o caso; e

IV - de outros documentos que concorram para a inequívoca comprovação da destinação dada aos recursos. (BRASIL, 2013a)

Sendo a UEx uma entidade que administra dinheiro público e privado, deve-se prestar contas dos recursos financeiros provenientes do FNDE, para o próprio FNDE e demais órgãos.

No ano de 2014, as UEx da rede municipal tiveram o prazo para prestar contas até o primeiro dia do mês de dezembro do ano de 2014. Tal processo de prestação de contas é composto por toda documentação referente à execução e à prestação de contas, conferidas e aprovadas pelo Conselho Fiscal, conforme abordado anteriormente.

Como verificamos, a UEx deve prestar contas de seus gastos à Secretaria Municipal de Educação, em data estabelecida previamente e à comunidade. A orientação da SME é que a comunidade precisa ser informada de todas as despesas feitas em benefício da escola, podendo isso ser divulgado de

várias maneiras: publicando as informações no jornal interno, no mural ou em assembleias com a presença de pais, professores e alunos.

A prestação de contas deve ser organizada pelas UEx para apresentação no setor responsável pelo acompanhamento e fiscalização da SME, à Gerência de Gestão Financeira.

Os documentos que fazem parte do processo de prestação de contas são os seguintes:

TABELA 2 - Documentos do processo de prestação de contas do PDDE.

1. Ofício: da associação para PML/SME solicitando análise da Prestação de contas.
2. ROL de materiais e ata: com manifestação da GGE quanto às categorias de C (custeio) e K (capital).
3. REX³⁴
4. Relatório Descritivo: Descrever a execução/benefícios do programa.
5. Parecer do Conselho Fiscal: Se analisou e aprovou todas as despesas.
6. Extratos da conta aplicação ou poupança
7. Extratos da conta corrente
8. Notas fiscais: em nome da associação, sem rasuras, valores corretos.
9. Recibos de quitação: referente a cada nota fiscal ou notas fiscais.
10. Orçamentos: preenchidos com todas as informações necessárias.
11. Demonstrativo da receita e despesas e pagamentos efetuados.
12. Demonstrativo de bens adquiridos e produzidos.
13. Consolidação de pesquisa de preços: de tudo que foi adquirido ou produzido.
14. Comprovante de benefícios: de tudo que foi adquirido ou produzido.
15. Atas: de toda execução do programa.
16. Termo de Doação: dos bens adquiridos e produzidos.
17. Cópias dos cheques emitidos ou comprovante de pagamento.
18. Comprovante da ficha cadastral: das empresas em que os produtos foram adquiridos.
19. Duas vias (uma original e uma cópia).

Fonte: Secretaria Municipal de Educação/ Gerência de Gestão Financeira.

Os relatórios e anexos da prestação de contas precisam ser aprovados pelo conselho fiscal antes de serem divulgados e entregues. Todos os originais de documentos fiscais precisam ser encaminhados ao órgão responsável pela análise da prestação de contas (SME/Gerência de Gestão Financeira).

³⁴ REX (Relatório da Unidade Executora) é um “extrato” que a UEx apresenta com todas as Informações sobre o valor transferido/previsto pelo PDDE e suas respectivas ações/destinações, separadas por categoria econômica de custeio e capital e sobre os dados bancários (Banco, Agência e Conta Corrente). O acesso é público através do site: http://www.fn.de.gov.br/pls/internet_pdde/internet_fn.de.pdderex_1_pc.

A prestação de contas do PDDE é apresentada em duas vias (original e cópia). Após análise e conclusão, a original é devolvida à associação para arquivo por 20 anos.

De acordo com a SME/Gerência de Gestão Financeira, a execução dos recursos do PDDE, do ano de 2014, resultou nos seguintes números:

QUADRO 11 - Demonstrativo de execução - PDDE 2014.

EXECUÇÃO 2014			
	CUSTEIO	CAPITAL	TOTAL
SALDO ANTERIOR	R\$ 17.005,57	R\$ 17.933,65	R\$ 34.939,22
PREVISÃO PARA 2014	366.409,60	421.027,40	787.437,00
RECEBERAM	R\$ 178.888,80	R\$ 205.179,70	R\$ 384.068,50
GASTOS	R\$ 165.853,06	R\$ 186.998,92	R\$ 352.851,98
RENDIMENTOS	R\$ 4.138,14	R\$ 6.033,71	R\$ 10.171,85
SALDO	R\$ 34.179,45	R\$ 42.148,14	R\$ 77.327,59

Fonte: SME/ Gerência de Gestão Financeira.

Como podemos verificar, grande parte dos recursos foram repassados para serem gastos na categoria capital, conforme opção da UEX no ano anterior. Do valor total de R\$ 384.068,50 (trezentos e oitenta e quatro mil, sessenta e oito reais e cinquenta centavos), foram gastos R\$ 165.853,06 (cento e sessenta e cinco mil, oitocentos e cinquenta e três reais e seis centavos), na categoria custeio, e R\$ 186.998,92 (cento e oitenta e seis mil, novecentos e noventa e oito reais e noventa e dois centavos), na categoria capital. O valor de R\$ 77.327,59 (setenta e sete mil, trezentos e vinte e sete reais e cinquenta e nove centavos) foi reprogramado para ser gasto no ano (2015). O processo de execução específico dentro de duas escolas municipais de Londrina será abordado no próximo capítulo deste estudo e comporá o relatório final.

Podemos constatar que a Associação de Pais e Mestres, ao assumir o papel de uma UEx, constitui-se em uma das estratégias de descentralização financeira, e, apesar de instituir uma forma de maior participação da comunidade escolar, abre possibilidade da retirada do Estado como responsável pelo financiamento da educação. A instituição obrigatória de uma UEx dentro de uma escola pública para recebimento dos recursos,

[...] objetiva, atualmente, a montagem de uma estrutura paralela ao estabelecimento para a captação de recursos, o que pode vir a se adequar à proposta de organizações públicas não-estatais do programa de reforma do Estado (PERONI, 2003, p. 102-3).

O PDDE tem um papel importante, propiciando, por meio da UEx, que o dinheiro público vá para a escola pública, fortalecendo sua democratização, abrindo possibilidades de o recurso ser gerido por meio da colegiados escolares, mas, ao mesmo tempo, fortalecendo os processos gerenciais, cabendo ao Estado o controle e a regulamentação das ações e às escolas, além das várias atribuições na área pedagógica, administrativa, entre outras, o papel de captar recursos.

A este respeito, Gouveia et al. (2004) defende que,

A escola, normalmente, não arrecada para fazer caixa com objetivo de financiar atividades estranhas à sua função social. O que significa que as necessidades da escola pública, que deveriam ser sanadas pelo poder público direta ou indiretamente (com ações diretas ou com recursos transferidos), acabam tendo sua solução orquestrada pela própria escola que com isso financia a si mesma. É fato que na maioria das escolas esse recurso arrecadado é formalmente arrecadado pela APM, que é uma instituição privada, logo este dinheiro é privado. Mas, também é fato que na mesma maioria, as APM são instituições de “fachada”, isto é, são a justificativa legal para a escola pública, instituição que não tem autonomia jurídica, poder arrecadar e administrar recursos financeiros, sendo que normalmente são os dirigentes escolares os reais gestores financeiros desses e de todos os recursos financeiros que passam em espécie pela escola. (GOUVEIA et al., 2004, p.166)

As UEx, para operacionalizarem o PDDE, inserem atribuições e responsabilidades praticadas pelo mercado na gestão da escola pública. Este panorama pretendeu apresentar a realidade da rede municipal de educação de Londrina e traçar uma descrição inicial da gestão dos recursos, especificamente do PDDE, pelas UEx das unidades escolares municipais.

No próximo capítulo, apresentaremos maiores detalhes sobre o papel da Associação de Pais e Mestres (APM), enquanto Unidade Executora (UEx) do PDDE, na gestão administrativa e organizacional de duas escolas públicas municipais de ensino fundamental, do município de Londrina, com o objetivo de identificar as consequências do Programa para a escola e, mais especificamente, para a sua gestão.

5. A IMPLEMENTAÇÃO DO PDDE EM DUAS ESCOLAS MUNICIPAIS DE LONDRINA E SUAS IMPLICAÇÕES NA GESTÃO ESCOLAR

Este capítulo tem por objetivo apresentar uma investigação a respeito da implementação do PDDE, em duas escolas da rede municipal de Londrina. Destacamos o papel da Associação de Pais e Mestres (APM), enquanto Unidade Executora (UEx) do PDDE, do conselho escolar e do diretor³⁵ escolar, que, juntos, participam da gestão administrativa, pedagógica e financeira da unidade escolar. Procuraremos diagnosticar as consequências, possibilidades e dificuldades na implementação do PDDE na gestão da escola.

Os recursos financeiros nas unidades escolares de Londrina são geridos, em tese, pela comunidade escolar, tendo como seus representantes os órgãos colegiados e os diretores de escola. Sendo assim, apresentaremos como está organizada a gestão da rede municipal de Londrina, agora com ênfase nos mecanismos de participação popular.

O atual sistema municipal de ensino atua segundo as determinações da Lei nº 8.834/02 de 01/07/2002 e do decreto nº 257 de 11 de maio de 2004, que dispõe sobre o sistema organizacional da administração direta e indireta do município de Londrina, determinando que compete à Secretaria Municipal de Educação, no artigo 13: [...] VII. *Democratizar a gestão de seu processo de ensino;* (LONDRINA, 2015d, p. 19 - 20).

Apresenta-se, neste capítulo, a análise das entrevistas, realizadas com base em um roteiro de questões abertas, com os diretores, com o presidente da APM, presidente do conselho escolar das duas escolas selecionadas para o estudo e um técnico da SME. As entrevistas, que aconteceram em uma sala das escolas pesquisadas, foram gravadas e posteriormente transcritas com o consentimento dos entrevistados.

Para a análise das entrevistas, foram utilizados alguns documentos oficiais, dentre os quais, o projeto político pedagógico das duas unidades escolares, a deliberação nº 20/1991 do Conselho Estadual de Educação, a lei nº 6.021, de

³⁵ O estatuto do conselho escolar das unidades escolares municipais de Londrina prevê como membro nato o diretor do estabelecimento de ensino. Já o cargo de presidente do conselho escolar é escolhido entre os membros titulares dos segmentos representativos do CE, não sendo o diretor o presidente.

dezembro de 1994, a lei nº 10.576, de 1º de dezembro de 2008 (LONDRINA, 2008), o Estatuto do conselho escolar (LONDRINA, 2015e), o Estatuto da APM (LONDRINA, 2015a), o decreto nº 1000 de 4 de setembro de 2013 (LONDRINA, 2013c) e a lei nº 12.291, de 23 de junho de 2015 (LONDRINA, 2015d).

Cabe destacar que o PPP das duas unidades escolares foi atualizado, pela última vez, no ano de 2011. Segundo os diretores das duas Escolas, este ano o PPP está em processo de realimentação.

No que diz respeito ao referencial teórico, as análises estão pautadas nos seguintes autores, Bordenave (1992), Gouveia (2008), Marinheiro (2014), Paro (2001) Peroni (2003) e Souza (2006).

Para apresentar de forma mais adequada a análise do processo de implementação do PDDE nas escolas pesquisadas, o presente capítulo está organizado em seis subtítulos. No primeiro, busca-se apresentar a gestão da rede municipal de ensino com foco na gestão democrática e na atuação dos órgãos colegiados. No segundo subtítulo, são apresentadas características gerais das duas escolas, a Escola A e Escola B. A partir do terceiro até o sexto subtítulo, serão apresentadas as entrevistas, juntamente com análises, realizadas com o diretor escolar, o presidente da APM, o presidente do conselho escolar e o técnico da SME.

5.1 GESTÃO DA REDE MUNICIPAL DE LONDRINA

Na análise documental da rede municipal de educação, percebemos que os aspectos da legislação apontam para a democratização da gestão educacional. De acordo com Gouveia (2008), nos anos 1990 a legislação municipal de Londrina dialogou com a deliberação estadual, que, por meio da Resolução nº 20/1991 do Conselho Estadual de Educação, apontou diretrizes para elaboração dos regimentos escolares, bem como dos princípios da gestão colegiada e democrática da educação pública.

Ao longo da década de 1990, o município de Londrina estabeleceu a escolha de diretores por meio de eleição (Lei nº 5.969 de 23 de novembro de 1994), regulamentou legislação própria com relação aos conselhos escolares (Lei nº 6.021 de dezembro de 1994) e criou um conselho municipal de educação, em 1999.

Com relação aos conselhos escolares, a rede municipal de Londrina absorveu da assistência social em 2002, 11 centros de educação infantil. Até 2008, os CMEIs não tinham implantado os conselhos escolares.

Diante disso, foi aprovada a lei nº 10.576, em 1º de dezembro de 2008 (LONDRINA, 2008) revogando a Lei nº 6.021, de 28 de dezembro de 1994 (LONDRINA, 1994), incluindo os CMEIs na legislação que respalda a constituição dos conselhos escolares nas unidades escolares municipais de Londrina.

O estatuto dos conselhos escolares das unidades escolares municipais de Londrina traz a seguinte definição e finalidade

Art. 3º - O Conselho Escolar é um órgão colegiado de natureza deliberativa, consultiva e fiscal, não tendo caráter político-partidário, religioso, racial e nem fins lucrativos, não sendo remunerados seu Dirigente ou Conselheiros.

Art. 4º - O Conselho Escolar tem por finalidade efetivar a gestão escolar, na forma de colegiado, promovendo a articulação entre os segmentos da comunidade escolar e os setores da escola, constituindo-se no órgão máximo de direção. (LONDRINA, 2015e, p. 1-2)

Como vemos, o conselho escolar, na forma da lei, é um centro permanente de debate, de articulação entre os vários segmentos da comunidade escolar, sendo composto por representante da supervisão educacional, grupo ocupacional operacional, pais, alunos e professores. Na rede municipal de Londrina, os conselhos escolares estão constituídos em todas as unidades escolares municipais. No entanto, pesquisa realizada recentemente no município a respeito da atuação do conselho escolar no município de Londrina apontou que

Os Conselhos Escolares na rede municipal, formalmente existem, mas sem de fato, realizam ações significativas. Ainda quanto ao funcionamento do Conselho Escolar os segmentos se reúnem em geral apenas quando convocados pelo gestor ou gestora da unidade escolar não cumprindo o estabelecido no estatuto que determina reuniões mensais. (MARINHEIRO, 2014, p.17)

Apesar de os conselhos escolares estarem instituídos nas unidades escolares de Londrina, a sua atuação é tímida e a escola ainda não está funcionando efetivamente em uma gestão democrática, baseada na atuação do conselho escolar.

Os conselhos escolares são importantes nesta pesquisa visto que eles, juntamente com a APM/APF, deliberam a respeito da utilização dos recursos do PDDE.

O Conselho Municipal de Educação de Londrina (CMEL) foi criado em 1999, na gestão de Antônio Casemiro Belinati, do Partido da Frente Liberal (PFL). Sua criação foi resultado das deliberações da 1.^a Conferência Municipal de Educação de Londrina.

Além das instâncias de participação criadas por decisão local, temos, no município, resultado de exigências nacionais, o Conselho de Alimentação Escolar (CAE), o Conselho de Acompanhamento e o Controle Social do Fundeb (CACS-FUNDEB), espaços estes de participação popular e fiscalização da merenda escolar e dos recursos da educação.

As APMs, na rede municipal de Londrina, estão presentes desde os anos de 1980, conforme análise documental realizada na SME. As primeiras APMs fundadas no ano de 1980 foram das escolas municipais Carlos Kraemer, Leônidas Sobrino Porto, Neman Sahyun e Santos Dumont. Nessa mesma década, fundaram-se 40 novas associações e, em décadas seguintes, outras foram sendo implantadas, concomitantemente com o aumento do número de unidades escolares. Hoje a rede municipal conta com 112 APMs/APFs constituídas e uma unidade escolar está em fase de fundação.

Como já abordado anteriormente, a Associação de Pais e Mestres é uma pessoa jurídica sem fins lucrativos que, dentre as suas atribuições, tem a promoção de ações para integração entre família, escola e comunidade, visando à melhoria na qualidade de ensino.

A forma de acesso à função de diretor escolar na rede municipal de Londrina é um dos aspectos relevantes neste estudo, pois as maneiras adotadas pelos sistemas de ensino para a escolha dos diretores escolares apresenta consequências na gestão da escola, inclusive na implementação do PDDE.

Com relação à função de diretor escolar, a lei nº 4.912, aprovada em 1992, previa que esta seria exercida por eleição de um professor estatutário para o mandato de três anos. A lei nº 5.969, de 23 de novembro de 1994, aprovada na

gestão Cheida³⁶, especificou algumas regras para o processo de eleição de diretores, como permissão para reeleição e a paridade de votos entre os segmentos de pais, alunos, professores e funcionários (GOUVEIA, 2008).

Os novos processos relacionados à regulamentação do processo eleitoral foram formalizados por decretos municipais. O decreto nº 490, de 1997, exigiu a coordenação do processo eleitoral por uma comissão eleitoral central com representatividade dos vários segmentos da comunidade escolar e do poder público. No ano 2000, na gestão do prefeito Jorge Scaff³⁷ do Partido Democrático Trabalhista (PDT), o decreto nº 523 ampliou a representação da SME na comissão central de eleição. Em 2003, na gestão do prefeito Micheleti³⁸ o decreto nº 534 incluiu como critério para os professores candidatarem-se a diretor, a graduação completa ou cursando nível superior na área da educação (GOUVEIA, 2008).

Na gestão do prefeito Alexandre Lopes Kireeff (2013 – atual) do Partido Social Democrata (PSD), houve o decreto nº 1000, de 4 de setembro de 2013, que regulamenta o processo de eleição de diretores e diretoras das unidades escolares municipais e dos centros municipais de educação infantil que se deve dar precedida de consulta pública.

Neste decreto tem-se a continuidade de alguns requisitos nos processos de eleições anteriores e novas exigências foram adotadas. Para candidatar-se à função de diretor (a) de uma unidade escolar é necessário: - três anos de docência na rede municipal de ensino de Londrina; - ter disponibilidade de horário, de acordo com o funcionamento da escola; - ter graduação completa em curso de pedagogia ou ter graduação completa em nível superior, em cursos diversos de licenciatura, com pós-graduação em administração ou gestão escolar; ter obtido certificação prévia para o exercício da função pretendida em curso de formação em Gestão Escolar³⁹ promovido pela Secretaria Municipal de Educação.

³⁶ Luiz Eduardo Cheida foi prefeito de Londrina de 1993 a 1996 pelo partido PMDB - Partido do Movimento Democrático Brasileiro.

³⁷ Assumiu a prefeitura de Londrina, após cassação do prefeito Antonio Casemiro Belinati (1997 – 2000), tomando posse no dia 18 de julho, ocupando o cargo até 1 de janeiro de 2001.

³⁸ Nedson Luiz Micheleti foi prefeito de Londrina pelo partido dos trabalhadores (PT), em duas gestões, 2001 a 2008.

³⁹ O curso de formação em gestão escolar, como política educacional municipal, foi implementada pelo Decreto 1.114 de 1º de setembro de 2014. O curso foi um dos critérios legais obrigatório para candidatar-se à direção escolar nas unidades de ensino municipais e permanência na função. É oferecido pela SME e ofertado para todos os professores de rede municipal de educação e tem como objetivo contribuir para o conhecimento

As unidades municipais de ensino que tenham mais de quinhentos alunos matriculados ou três turnos de atendimento (matutino, vespertino e noturno) têm direito a diretor auxiliar (LONDRINA, 2013c), que é escolhido pelo diretor geral eleito por consulta pública.

Na perspectiva de uma gestão democrática, o município de Londrina oportuniza a eleição de diretores, na qual os sujeitos da comunidade escolar têm o direito de participação.

No entanto, Paro (2003) destaca que, apesar de a eleição ser a melhor forma de provimento ao cargo de gestor escolar, em comparação com a nomeação e concurso para o cargo de diretor, pois se caracteriza como um instrumento de democracia, não garante que haja na escola práticas democráticas de gestão.

A lei nº 12.291, de 23 de junho de 2015, que adequa o Plano Municipal de Educação de Londrina, traz, dentre suas estratégias, “19.8) implantar prova específica como um dos critérios para o provimento da função de diretor e vice-diretor nas unidades escolares da rede municipal”; (LONDRINA, 2015d, p. 46). Há possibilidade de a escolha para o cargo ocorrer de forma mista: ser precedida de prova específica e posterior consulta pública. Assim, decorrerá um processo misto que envolve princípios democráticos e gerenciais, com a participação da comunidade, mas também com uma preocupação com a aferição da competência técnica dos diretores escolares.

Podemos dizer que esta mudança faz parte de um processo de gestão gerencial que exige um gestor capacitado, com conhecimento específico na área administrativa. Criticando esta lógica gerencial, Laval (2004) coloca que,

[...] a escola é uma empresa produtora de um serviço, se ela depende de uma eficácia mensurável, se seu custo deve ser controlado ou reduzido, é preciso instalar no comando da “organização aprendiz” um verdadeiro organizador que seja capaz de dirigir uma “equipe” e que possa ser tido como responsável pela produção de “valor agregado” de sua “empresa” (LAVALL, 2004, p.258 – grifos do autor).

Nessa ótica, de cunho gerencial, a escola é vista como uma empresa e o diretor escolar tem um papel de liderança para o cumprimento das

e aperfeiçoamento do exercício das funções dos diretores e diretoras das unidades escolares da rede municipal, tendo como meta a melhoria da qualidade das aprendizagens dos alunos. (LONDRINA, 2013c).

metas e resultados, que é o aumento da produção, utilizando cada vez menos recursos.

A rede municipal de Londrina conta, em 2015, com 113 diretores e 27 auxiliares de direção.

5.2 CARACTERIZAÇÃO DAS ESCOLAS PESQUISADAS

A fim de coletar dados empíricos para o estudo, foi necessária a escolha de duas unidades escolares que tivessem órgãos colegiados constituídos, para que pudéssemos analisar a gestão financeira do PDDE e suas implicações na gestão escolar. O critério de escolha foi com base nas regiões e números de alunos. Escolhemos uma escola localizada na região central, já que, com relação ao número de alunos matriculados, todas apresentam números próximos, e uma escola da região oeste de Londrina, com maior número de alunos matriculados da região.

Procederemos à descrição das duas escolas pesquisadas, pois acreditamos que compreender algumas destas características é importante para as questões delimitadas para este estudo. Para fins de análise, denominaremos as duas escolas com a seguinte nomenclatura: Escola A, identificando a escola localizada na região oeste de Londrina e maior com relação ao número de alunos; Escola B, para denominar a escola localizada na área central de Londrina.

5.2.1 Caracterização Geral da Escola A

A Escola A fica na região oeste de Londrina e conta com 718 alunos, distribuídos em 30 turmas dos anos iniciais do ensino fundamental (1º ao 5º ano) e quatro turmas de Educação de Jovens e Adultos, caracterizando a maior unidade escolar da região.

A Escola A iniciou suas atividades no ano de 1992. Com relação à comunidade e seu perfil socioeconômico, a maioria dos alunos pertence a famílias de baixo poder econômico. Dos 668 alunos matriculados no Ensino Fundamental, 164, ou seja, aproximadamente 24% recebem Bolsa Família. Relativamente à composição familiar, a maioria dos alunos vivem em famílias chefiadas pela mãe, embora existam crianças que vivem com os avós ou outros familiares. (LONDRINA, 2011a).

Com relação ao quadro de pessoal, conta com 88 professores, todos com formação em nível superior em Pedagogia ou Curso Normal Superior ou uma licenciatura e magistério, e servidores na função técnica na secretaria da escola. (LONDRINA, 2011a).

A área física total do imóvel é equivalente a 20.000 metros quadrados, possuindo na área construída, uma quadra coberta, duas sem cobertura e um pequeno campo de futebol. (LONDRINA, 2011a). Em números, a escola conta com:

- 14 Salas de aula;
- 02 Salas de contraturno;
- 01 Sala de direção;
- 01 Sala de supervisão;
- 01 Sala de biblioteca;
- 01 Sala de educação física;
- 01 Secretaria;
- 01 Brinquedoteca;
- 01 Quadra de esportes;
- 13 Banheiros;
- 01 Refeitório
- 01 Laboratório de Informática;
- 01 sala de suporte tecnológico;
- 07 salas de oficinas;
- 01 sala EJA;
- 01 sala de fotocópias e material de expediente;
- 02 salas de professores.

Fonte: LONDRINA, 2011a.

A Escola A apresenta uma grande dimensão nos seus aspectos físicos e humanos. Acreditamos que tais aspectos impactam na dinâmica da gestão da unidade escolar. Neste sentido, no que diz respeito aos recursos financeiros, a Escola A recebeu, no ano de 2014, os seguintes valores:

Quadro 12 – Recursos recebidos no ano de 2014 – Escola A

PROGRAMA	VALOR
PDDE – Básico	R\$ 8.429,76
PDDE – Mais Educação	R\$ 27.050,00
PDDE – Mais Cultura	R\$ 10.500,00
Recursos próprios	R\$ 3.800,00 ⁴⁰
Total	49.779,76

Quadro elaborado pelo autor

Os recursos recebidos pela escola são provenientes, em grande parte, do governo federal por meio do PDDE e suas ações agregadas, e o outro montante é de contribuições voluntárias mensais dos responsáveis pelos alunos matriculados e de promoções, com destaque para a festa junina.

Percebemos, diante do quadro, que a escola, em associação com os pais, arca com parte das suas necessidades financeiras por meio da arrecadação de recursos, contrariando o princípio do ensino público gratuito, estabelecido no artigo 206, inciso IV, da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1998), que diz: “Art. 206: O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: [...] IV — gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais”. Utilizando a análise de Castro (1998),

[...] a norma da gratuidade do texto constitucional de 1988 veda qualquer tipo de cobrança pelos cursos oferecidos pelas instituições públicas de ensino, seja em pecúnia ou trabalho, durante ou após os estudos realizados (CASTRO, 1998, p. 25).

Sendo assim, haveria uma ilegalidade na cobrança pelas escolas públicas à comunidade escolar, que fere os princípios constitucionais. Mesmo assim, as escolas são chamadas para assumir responsabilidades financeiras para superação dos problemas cotidianos que as afetam.

Na Escola A, são desenvolvidas atividades com ampliação de jornada, por meio de projetos dos programas PDDE, a exemplo do “Mais Educação” e “PDDE Mais Cultura”. Os recursos provenientes destes programas são destinados a pagamento de monitores e materiais pedagógicos. Os recursos próprios são utilizados para pagamento de contador e despesas de emergências da escola.

⁴⁰ Valor aproximado relatado pelo diretor da escola.

A gestão democrática é um mecanismo legal que está presente no PPP da Escola A por meio dos seguintes mecanismos de participação: a APM e o conselho escolar. A APM da Escola A foi fundada em 11 de maio de 1994 e o conselho escolar instituído em 1999.

5.2.2 Caracterização Geral da Escola B

A Escola B encontra-se na região central de Londrina e conta com 315 alunos matriculados em 12 turmas atendendo os anos iniciais do ensino fundamental (1º ao 5º ano).

Fundada no dia 7 de março de 1960, em parceria da PML com a Igreja, sua administração, por um longo tempo, foi de competência do Estado. Em 2011, a Prefeitura Municipal de Londrina, por meio da SME, assumiu-a. A escola funciona em um imóvel privado alugado, sendo a PML quem arca com as custas do aluguel.

No que diz respeito aos recursos humanos, a Escola B conta com 24 professores, todos com a formação exigida, em nível superior em Pedagogia, ou Curso Normal Superior, ou uma licenciatura e magistério, e servidores pertencentes ao cargo de técnico de gestão pública, desenvolvendo o trabalho na secretaria da escola, assim como a Escola A.

De acordo com o PPP da Escola B (LONDRINA, 2011b), a maioria dos alunos atendidos pela escola moram com os pais biológicos.

Quanto à estrutura física, a unidade escolar está alocada em uma área de 1100 m² construídos, contando com:

- Quadra Poliesportiva com 23m X 14m;
- Biblioteca e sala de vídeo;
- Uma cozinha com despensa conjugada;
- Um refeitório;
- Uma sala que será destinada ao laboratório de Informática;
- Uma sala de contraturno;
- Uma sala de materiais diversos;
- Uma sala das serventes;
- Sala de professores;
- Uma sala para trabalho da Equipe Pedagógica;

- Treze sanitários;

Fonte: LONDRINA, 2011b.

Com relação aos recursos financeiros, a unidade escolar conta com o repasse do Governo Federal e promoções realizadas pela Associação de Pais e Mestres deste estabelecimento.

Quadro 13 – Recursos recebidos no ano de 2014 – Escola B

PROGRAMA	VALOR
PDDE – Básico	R\$ 3.400,00
Recursos próprios	R\$ 10.800,00 ⁴¹
TOTAL	R\$ 14.200,00

Quadro elaborado pelo autor

Além do PDDE, esta escola também conta com outros recursos, comumente chamados de recursos próprios. Nesta unidade escolar, os recursos próprios advêm somente da contribuição voluntária dos pais, que fazem doações mensais e são utilizadas para o pagamento do contador, manutenção da escola e aquisição de materiais para atividades pedagógicas.

Gouveia et al. (2004), em pesquisa que analisa os recursos disponíveis em treze escolas públicas no Paraná, apontou que há uma diversidade de ações promovidas pelas escolas no sentido de arrecadar recursos, como: “Festas, bazares, bingos, rifas e sorteios em geral, venda de espaços publicitários, prestação de serviços, parcerias com o setor privado da economia local, doações em geral, dentre outras”. (GOUVEIA et al., 2004, p. 166).

A pesquisa de Gouveia et al. (2004) denuncia o caráter de autofinanciamento da escola pública, destacando que as necessidades deveriam ser sanadas pelo poder público e não pelas escolas que acabam utilizando a APM como “fachada” para arrecadar e administrar os recursos financeiros.

No que diz respeito aos órgãos colegiados, que são mecanismos que podem possibilitar a participação por meio de uma gestão democrática, a Escola

⁴¹ Valor aproximado relatado pelo diretor da escola no momento da entrevista.

B conta com a APM e o conselho escolar constituídos. A APM foi fundada em 10/02/2011 e o conselho escolar foi instituído no mesmo ano.

Após caracterização das escolas A e B, apresentaremos a análise das entrevistas realizadas com os membros da comunidade escolar: o presidente da APM, o presidente do conselho escolar e o diretor da unidade escolar.

5.3 A DEMOCRATIZAÇÃO DA GESTÃO NA EXECUÇÃO DO PDDE

Como é possível perceber, a participação popular na escola pública brasileira foi amplamente reivindicada pelos trabalhadores, na década de 1990, no processo de elaboração da LDBEN 9394/96. Concomitantemente, a Reforma do Aparelho do Estado estimulou e incentivou a participação popular e as parcerias público-privadas nas instituições públicas, contudo, numa perspectiva que contraria a perspectiva da escola pública e gratuita, almejada pelos trabalhadores da educação. Atendendo a parte das solicitações do FNDEP, a lei nº 9394/96, no seu artigo 14, traz a prerrogativa de participação dos conselhos escolares ou órgãos equivalentes, na gestão da escola pública.

Neste processo, as APMs e o conselho escolar são agentes importantes no processo de implementação do PDDE nas unidades escolares municipais de Londrina. Como vimos, a implementação do recurso do PDDE, no contexto da escola, inicia-se quando a UEx faz a adesão do programa por meio do programa PDDEWeb e sua escolha no que diz respeito à categoria: custeio e capital. Já nesse momento, a gestão participativa, por meio dos órgãos colegiados, é necessária, conforme orientação da SME, para deliberar a respeito das prioridades em que o recurso deve ser aplicado para efetivação da proposta pedagógica da escola.

É importante destacar que a participação da comunidade assume peculiaridades locais, mas apresenta elementos do cenário sociopolítico e econômico, no qual se desenvolve. Neste sentido, com o objetivo de investigar o processo de implementação do PDDE e suas consequências para o processo de democratização escolar, foi apresentado o PDDE e suas relações com as políticas educacionais da década de 1990.

5.4 A PARTICIPAÇÃO DA COMUNIDADE ESCOLAR NA IMPLEMENTAÇÃO DO PDDE: COM A PALAVRA OS DIRETORES

Como apresentado nos capítulos anteriores, o PDDE visa a repassar recursos financeiros, em caráter suplementar, para as escolas públicas a fim de suprir suas necessidades prioritárias e “[...] incentivar a autogestão escolar e o exercício da cidadania com a *participação* da comunidade no controle social”. (BRASIL, 2013a, grifo nosso). Assim, o PDDE estabelece, em suas legislações, a possibilidade de participação da comunidade escolar na operacionalização dos procedimentos do programa e sua aplicabilidade no cotidiano escolar.

Etimologicamente, o termo participação encontra-se em “*participatio*”, do latim, que significa “ter parte na ação”. Bordenave (1992) destaca que participação, derivada da palavra “parte”, significa fazer parte, tomar parte ou ter parte, que implica modos distintos de participação. Entretanto, é importante destacar que o discurso de participação assume diferentes conotações e sentidos, de acordo com as intenções e práticas sociais vinculadas.

Assim sendo, na concepção neoliberal, a participação se materializa nas escolas públicas, como forma de desresponsabilização do Estado da sua obrigação com relação à manutenção das escolas públicas, transferindo esta tarefa para a comunidade escolar.

Segundo a gestão democrática, em uma perspectiva crítica que não abre mão do papel do estado como provedor de recursos públicos para a escola, a participação se daria no momento em que a comunidade escolar fosse, de fato, agente participativo nos diferentes momentos de tomada de decisão no processo de efetivação do PPP da escola, que precisaria ser elaborado e implementado de forma coletiva.

Nas duas escolas nas quais coletamos os dados empíricos, os mecanismos de gestão democrática estão legalmente instituídos, apresentando especificidades no que diz respeito às atribuições para as quais foram concebidos.

Discutiremos a seguir, os relatos dos diretores. As entrevistas foram analisadas tendo em vista os seguintes eixos: participação, autonomia e gestão, que serão apresentados no decorrer das entrevistas, sem a repartição em subtítulos, mas na sua totalidade e nos diferentes momentos.

Iniciou-se a entrevista com o seguinte questionamento: De que forma a comunidade se faz presente no cotidiano da escola? Em resposta, os diretores relataram que

Na maioria das vezes ele comparecem mais quando solicitados, quando a gente faz a reunião de pais ou a gente faz aquela reunião mensal com o conselho escolar com a APM, e então, às vezes, vem um ou outro, mas a gente percebe que não tem ainda. Tem que chamar muito, muito e aqui tem um problema: se faz de manhã é problema, se faz a tarde é problema, se faz na entrada de manhã é problema, se faz a tarde na saída é problema, a noite é problema. Eles acham que o bairro tem seus perigos e que à noite, eles não sairão de casa para vir numa reunião. Então eu não tenho, assim, vamos pensar assim 50% (cinquenta por cento) de pais que comparecem. (Diretor da Escola A).

O diretor da Escola B, relata que a participação se dá da seguinte forma,

Olha, participa através de atividades pedagógicas, de feiras, de reuniões pedagógicas, das reuniões bimestrais, em reuniões com a APM e conselho e eventos gerais, temos a Escola de Pais⁴², que é mais uma proposta de trazer a família, resumindo é isso. (Diretor da Escola B).

Percebemos nos relatos dos diretores que a participação da comunidade escolar na Escola A é mais tímida com relação à Escola B, pois, as reuniões com os órgãos colegiados não acontecem com frequência por conta principalmente da disponibilidade de tempo relatado pelos pais. A Escola B realiza diversas atividades para que a comunidade possa participar nos diferentes momentos do cotidiano escolar, seja em reunião com os colegiados, seja em atividades pedagógicas, como eventos e reuniões com os pais.

Com as entrevistas, no entanto, percebemos um certo distanciamento em relação à prática participativa. A participação aqui acontece quando os pais são convocados, por meio das atividades ou reuniões. De acordo

⁴² O Projeto Escola de pais é de iniciativa da SME e visa a envolver a família no cotidiano escolar, promovendo o fortalecimento e vínculo entre a família e a escola. A implementação da proposta nas escolas inclui a formação de um ou mais professores da unidade escolar que possa atuar diretamente com as famílias, e um convite aberto a comunidade de pais, acordando dia e horário da semana que for conveniente a todos. A comunidade de pais fica sempre aberta para apresentar a demanda de interesses e necessidades, cabendo à unidade escolar estender os temas para atender à comunidade. Para isso, o projeto conta com parcerias de instituições que atuam na comunidade local, tais como: CRAS, CREAS, UBS, Instituições religiosas, entre outras.

com o diretor da Escola A, a participação dos pais é problemática, pois eles não têm um horário de consenso para melhor reunir-se.

No que diz respeito à gestão dos recursos financeiros, o diretor da Escola A expõe que os pais não comparecem muito às reuniões e, por isso, não têm conhecimento dos recursos que recebem e nem das demandas da escola. O diretor da Escola B informa que os pais têm ciência dos valores, por meio das reuniões de que participam e pelas benfeitorias que a escola realiza.

Com relação à decisão sobre a utilização dos recursos do PDDE, os relatos foram consonantes, nas duas escolas. Primeiramente, os professores são consultados sobre suas necessidades pedagógicas cotidianas e, posteriormente, as sugestões são levadas à reunião da APM para deliberação.

O diretor da Escola A diz que, com relação ao PDDE, tem autonomia, desde que sejam respeitadas as categorias de despesas (custeio e capital) e que o montante dos recursos repassados não é suficiente para a escola atingir seus objetivos. Para suprir as necessidades que surgem, o diretor da Escola A relata que,

A gente faz uma vez por ano, o carro chefe é a festa junina, é aberta pro público. Esse dinheiro arrecadado nessa época é para as emergências quando se quebra alguma torneira, se quebra alguma coisa, que, como já aconteceu esse ano, já quebrou duas vezes a câmara fria, então esse dinheiro já fica que, são recursos próprios, pra esse tipo de emergência mesmo. (Diretor da Escola A).

Quando a Escola A solicita às instâncias superiores o atendimento às suas necessidades, o diretor relata que

Quando é alguma coisa que a PML, que é mantenedora do prédio, tem que fazer na maioria, que está em licitação. Um exemplo recente de ontem, o fogão está com problema na cozinha, então liguei porque, aí ele falou assim que não tem o que fazer porque não está licitado o trabalho por exemplo de arrumar o fogão, aí eu falei, como que faz? Ele - ou é recursos próprios ou não tem o que fazer. Então a gente fica de mãos atadas, quando acontece uma coisa mais grave, por exemplo, o fogão parou, aí você liga lá e não tem o que fazer eu sempre aciono o pessoal da APM e do conselho escolar pra ajudar. (Diretor da Escola A)

O diretor da Escola A acredita que não tem a autonomia de que gostaria porque não tem dinheiro e, devido à necessidade a ter que se reportar a

quem assina o cheque, o gestor acaba não tendo autonomia. Ele relata que muitas vezes tira dinheiro do próprio bolso para pagar despesas.

Na Escola B, o diretor entende a autonomia com a liberdade de utilizar os recursos de acordo com as necessidades da escola, como podemos verificar na fala

“A gente apresenta as demandas, como eles estão sempre presentes, né, aí eles. A gente usa os recursos próprios, aqui os recursos próprios é um valor acima. Tem realidade que é R\$ 200,00 (duzentos reais), então a gente sempre utiliza o dinheiro dos recursos próprios, porque a comunidade entende assim que vai trazer para os alunos aquilo, o dinheiro que vem da comunidade que vai retornar para os alunos [...]. (Diretor da Escola B).

Os relatos reafirmam uma tendência atual de descentralização que se caracteriza por uma desconcentração de tarefas, concretizada pela transferência de recursos financeiros insuficientes, como é o caso do PDDE. Para que as unidades de ensino realizem os serviços de educação, sendo estes recursos escassos, estas são obrigadas a resolverem, por si mesmas, seus problemas, incentivando a promoção de diversas ações para angariar recursos necessários.

A esse respeito, Peroni (2003) defende que

[...] mais do que o repasse de dinheiro para a escola, pois esse é insignificante, o programa [o PDDE] objetiva, atualmente, a montagem de uma estrutura paralela ao estabelecimento para a captação de recursos, o que pode vir a se adequar à proposta de organizações públicas não-estatais do programa de reforma do Estado (PERONI, 2003, p. 102-103).

A participação prevista objetiva criar mecanismos incentivadores para serem corresponsáveis com escola e auxiliarem na resolução de seus problemas. Pelo relato do diretor da Escola B, percebemos que está enraizada a questão da participação por meio da ajuda dos pais, no que diz respeito ao setor financeiro ou à doação de materiais. A centralização da utilização dos recursos por parte do diretor da escola é uma característica visível no estabelecimento das necessidades apresentadas pela escola.

Paro (2001) coloca que muitos sujeitos do processo educacional

[...] não percebem, assim, que de nada adianta descentralizar tarefas e permitir a livre utilização de recursos, se a condição essencial para a real autonomia, que é a disponibilidade de recursos, não for oferecida, sendo jogada, como está, para a responsabilidade da comunidade (PARO, 2001, p. 30).

É pouco provável o desenvolvimento da autonomia plena da escola, sendo que ela não dispõe das condições mínimas, neste caso, dos recursos financeiros, para que esta seja desenvolvida. Uma verdadeira autonomia de gestão financeira “[...] implica recursos públicos em quantidade suficiente para a escola não precisar recorrer a formas de arrecadação própria”. (SOUZA, 2006, p. 262).

No contexto da organização do trabalho pedagógico, os diretores das Escolas A e B relatam que parte do seu trabalho é mediando situações, muitas vezes suprindo falta de pessoal, às vezes cuidando do recreio, não conseguindo, efetivamente, acompanhar o processo pedagógico, ficando este sendo acompanhado pelas auxiliares de supervisão. O diretor da Escola B complementa, dizendo que 80% (oitenta por cento) do seu trabalho é utilizado na burocracia administrativa. Estes aspectos evidenciam uma gestão relacionada às regras do Programa que, segundo Paro (1997),

[...] quando analisa o caráter político e administrativo das práticas cotidianas na escola, evidenciando os componentes administrativos dessas práticas, afirma que o excesso de exigências dos órgãos superiores do sistema de ensino, no que se refere a prestação de contas e de informações por parte da escola, “através de relatórios, preenchimento de fichas, e um sem números de mecanismos formais e burocráticos”, sobrecarrega o diretor da escola de tarefas e atividades e “muitas vezes não sabe sequer agir diante das ordens contraditórias dos órgãos superiores (PARO, 1997, p. 74 – grifos nossos).

A finalização do processo de prestação de contas do PDDE é realizada por meio do preenchimento de relatórios, que, muitas vezes, fica a cargo do diretor, além das atribuições burocráticas do cotidiano escolar que tomam grande parte do seu tempo na escola.

Em estudo realizado em Portugal, Lima (2012) trabalha com a tese da hiperburocratização da administração educacional, apontando que,

A burocratização escolar não só permaneceu ao longo dos dois últimos séculos, mas intensificou devido à crescente complexidade de organização escolar e da sua democratização em termos de

acesso, hoje servida por processos tecnológicos conhecidos através de várias designações (ciberadministração, burótica, tele-administração, governo eletrônico, gestão a distância). (LIMA, 2012, p. 147)

Com a inserção das novas Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC), grande parte dos processos burocráticos passa a ser realizada por sistemas integrados do Ministério da Educação que acirra, ainda mais, o controle sobre as escolas e professores.

No caso da gestão do PDDE, mesmo com a informatização, o processo de prestação de contas da UEx para a SME é por meio da apresentação de um grande número de documentos⁴³ que se destinam à análise e à emissão do parecer do processo de prestação de contas.

Com relação à gestão participativa, ambos os diretores, da Escola A e B, consideram que é importante para melhoria da escola. O diretor da escola B discorre que *“a participação ajuda no caminhar, cada um faz uma parte e o todo fica mais leve”*. O diretor da Escola A destaca que a unidade escolar é muito grande e, por isso, é essencial delegar o trabalho para os outros.

Eu não fico detendo tudo pra mim ou até mesmo na supervisão alguma coisa que eu sei que posso passar para as meninas então eu passo pra elas, é tudo bem participativo mesmo, todo mundo junto. (Diretor da Escola A).

Os diretores relatam que a gestão democrática é importante, mas não mencionam os pais neste processo. Percebemos que a participação, na ótica dos diretores, é promovida pelas duas escolas ocorre quando a direção delega algumas funções para os servidores internos da escola.

Na gestão do PDDE, os diretores relatam que são eles os responsáveis por todo o acompanhamento, sempre informando a APM, mas grande parte do trabalho fica com eles. A decisão a respeito da utilização do recurso do PDDE é elencada por meio das prioridades que são levantadas junto aos professores e, posteriormente, deliberadas em reunião com a APM.

Quanto à utilização dos recursos do PDDE, o diretor da escola A informa que procura usá-los da seguinte forma: 50% na parte pedagógica e os

⁴³ Tabela 2 – Documentos do processo de prestação de contas do PDDE (p. 100).

outros 50% na manutenção da escola. Já a Escola B utiliza 100% do seu recurso do PDDE na parte pedagógica, pois o prédio é alugado. Ambos os diretores relatam que os recursos do PDDE não são suficientes para suprir as necessidades das escolas.

5.5 O PAPEL DA APM NA IMPLEMENTAÇÃO DO PDDE

Responsáveis pela execução do PDDE nas unidades escolares, as UEx, já caracterizadas em capítulos anteriores, são representadas no município de Londrina – PR pelas APMs/APFs. A seguir, apresentaremos as entrevistas dos dois representantes desse órgão colegiado nas duas escolas pesquisadas, os presidentes da APM.

É importante salientar que, no momento da entrevista, estavam presentes os Presidentes da APM, do CE e o diretor da unidade escolar. Muitas vezes, o diretor, que preferiu permanecer na sala, intervinha para ajudar nas respostas.

O presidente da APM da Escola A é profissional autônomo no ramo alimentício e seu vínculo com a escola tem cinco anos. O entrevistado estudou até a 7ª série do ensino fundamental e candidatou-se para entrar na função por motivação própria em assembleia ordinária da APM para eleição da nova diretoria.

Na Escola B, o presidente da APM não trabalha e está na função em duas gestões e seu vínculo com a escola é de aproximadamente sete anos. Tem ensino médio completo e, por vontade própria, candidatou-se para fazer parte da APM em uma assembleia ordinária de eleição da APM.

O presidente da APM da Escola A, quando questionado sobre a sua função na APM, hesitou, sendo necessária a interferência do diretor para afirmar: “você é presidente da APM” (Diretor da Escola A). Percebemos, por esta ação, que o mesmo não tem conhecimento do seu papel neste órgão colegiado. Na Escola B, para relatar sobre seu papel e função na APM, o presidente da APM utiliza a historicidade para reafirmar a sua posição no contexto da gestão da escola. Ele destaca que a escola passou por um processo de municipalização, “começamos com tudo” (Presidente da APM da Escola B), foi a APM que colaborou com a escola neste processo adquirindo materiais.

Relativamente à dinâmica de funcionamento da UEx, os relatos são bem parecidos: ambos colocam que se reúnem para discutir sobre as dificuldades da escola e sobre o que precisa ser melhorado. A comunicação dos atos da APM ocorre por meio das informações dadas nas reuniões e por bilhetes distribuídos para a comunidade escolar.

A respeito da utilização dos recursos do PDDE, os presidentes das duas unidades escolares pesquisadas precisaram de ajuda do diretor para responder acerca da utilização dos recursos dentro do exercício (ano de 2014). A escola A o reprogramou para ser utilizado no ano de 2015 e a Escola B o utilizou no mesmo ano, ou seja, em 2014.

Quando indagados se os recursos são administrados diretamente pela APM, o presidente da Escola A não demonstrou saber muito sobre o programa nem como ele é administrado, sendo necessária a intervenção do diretor auxiliar na resposta. Relata que são elencadas as prioridades pela comunidade escolar e, depois, é decidido em reunião da APM o que vão comprar. Na escola B, o presidente da APM discorre, dizendo que

Eu acho que a APM tem que estar junto com a escola e junto com os professores então, é o que sempre falo pra ele, eu acho que tem que ver a necessidade do aluno e a necessidade do professor. Não adianta, de repente chegar aqui e falar assim que quero comprar uma geladeira nova, mas não é isso que digamos a escola em si ta precisando. Então eu falo, foi sempre assim todos os PDDE, ela vai, faz uma reunião com os professores, vê o que os professores precisam, o que os alunos precisam, o que a escola precisa, aí é feita essa reunião, depois de feita essa reunião, ela sempre me passa os que os professores pediram aí a gente senta e conversa e vê o que põe ser feito, o que pode ser comprado, qual é a prioridade aqui e ali. (Presidente da APM da Escola B)

Nos dois casos, vemos que os professores são consultados a respeito da necessidade para que, depois, sejam levadas as demandas para a APM definir quais são as prioridades para os serviços ou aquisições.

Segundo os relatos, as pesquisas de preços são realizadas de formas distintas nas duas escolas. Na Escola A o diretor e a secretaria da escola responsabilizam-se por elas, enquanto que, na Escola B, a APM o faz.

A pesquisa de preços, realizada via três orçamentos, é uma reclamação dos responsáveis pela execução dos recursos financeiros das unidades

escolares de uma forma geral. De acordo com os relatos, as empresas, muitas vezes, se recusam a passar os orçamentos. Esta informação é confirmada, em entrevista, pelo técnico da Secretaria Municipal de Educação, responsável pela prestação de conta do PDDE no município, relatando que

As maiores dificuldades relatadas são em relação à obtenção dos três orçamentos para as aquisições e no preenchimento dos documentos necessários à prestação de contas. Orientamos as APMS que busquem alternativas como pesquisa na internet, envio de e-mails aos fornecedores entre outras para os orçamentos. Quanto ao preenchimento dos formulários, são realizadas orientações conforme as dúvidas apresentadas. (Técnico da SME).

A prestação de contas é realizada pelo diretor das escolas e escritório de contabilidade que, posteriormente, a repassa para as UEx assinarem o processo, que é encaminhado à SME/Gerência de Gestão Financeira. As duas APMs relatam que os processos se encontram aprovados com relação ao exercício de 2014. Estas informações foram dadas com a ajuda dos diretores das escolas.

O Presidente da APM da Escola B relata que a prestação de contas dos recursos do PDDE para a comunidade escolar é por meio de um mural que há na escola onde todos tem acesso. Na Escola A, a transparência no processo se dá por meio de *“bilhetes no que foi gastado, reunião geral com os pais, e está disponível para todos verificarem”*. (Presidente da APM da Escola A).

Assim como os diretores, os presidentes da APM destacam que os recursos enviados pelo PDDE não são suficientes para suprir as necessidades da escola e destacam a necessidade de revisão desses valores.

As dificuldades encontradas pela APM para o seu funcionamento são especificadas nas seguintes falas, “falta empenho da comunidade, dos pais, eu acho essa dificuldade de orçamento” (Presidente da APM da Escola B), “a dificuldade dos pais, né, tipo assim dos pais se reunir” (Presidente da APM da Escola A). Mencionam, ainda, a necessidade de apoio técnico (contábil e/ou jurídico) e financeiro para a eficiente aplicação dos recursos.

5.6 O CONSELHO ESCOLAR NA IMPLEMENTAÇÃO DO PDDE

De acordo com as orientações da SME, o PDDE deve ser administrado e executado pela APM em conjunto com o conselho escolar.

Conforme abordado neste estudo, o conselho escolar é o órgão máximo da unidade escolar tendo como funções: a deliberativa, fiscal, mobilizadora e consultiva, sendo a sua atuação, no processo de execução do PDDE, de extrema importância, refletindo no processo de democratização da gestão escolar.

Neste sentido, foram entrevistados o presidente do conselho escolar das duas unidades escolares em análise.

O presidente do conselho escolar da Escola B foi vice-presidente na gestão anterior e, atualmente, é presidente. Com relação à participação do conselho escolar na gestão da escola, o presidente relata que o conselho escolar

Tá participando mais, né assim, é mais gerenciado para os problemas com os alunos, então só em último caso que eles chamam o conselho. Então graças a Deus não teve muito trabalho do conselho nessas etapas. (Presidente do CE da Escola B).

O entrevistado do CE da Escola A, pela primeira vez presidente do conselho escolar, é bem sucinto ao relatar a respeito da participação do CE, “Fala da escola, dos problemas, a gente tenta resolver da melhor forma possível”. (Presidente do CE da Escola A).

Na fala destes representantes, percebemos que o CE participa pouco da vida da escola e que são convocados pelo diretor somente se necessário, diferente do que prescreve o estatuto, que prevê reuniões ordinárias mensais, e, se necessário, reuniões extraordinárias. Com relação à participação deste órgão colegiado, Paro (2001) coloca que

O conselho de escola deve servir bem a sua finalidade de representação dos diversos setores da escola em consonância com seus objetivos e em cooperação com a direção da escola; e aí os pais, além dos demais setores, levam seus pleitos e colaboração, por via de seus representantes (PARO, 2001, p. 88).

Assim, o CE não tem participação ativa na deliberação a respeito da utilização dos recursos do PDDE, conforme previsto. Acreditamos, porém, que o CE, tendo como representantes os membros da comunidade escolar, seja importante na definição das prioridades para a escola, pois lá estão as diversos olhares diante das necessidades impostas.

No que se refere ao conhecimento do PDDE, a presidente do CE da Escola B relata que “tem conhecimento, mas a atuação não é tanta como da APM” (Presidente do CE da Escola B). Já o presidente do CE da Escola A argumenta

Eu só sei que eu assino as folhas, as atas. É o dinheiro que vem pra Escola e a escola tenta da melhor forma utilizar, pode ser na compra de um livro, uma lâmpada, um giz, um papel, alguma coisa assim. (Presidente do CE da Escola A)

A participação do CE na aplicação dos recursos do PDDE é mais voltada para APM, segundo os dois entrevistados. Na Escola A, cumpre normas burocráticas e não, efetivamente, representa a comunidade.

O presidente do CE da Escola A relata que a participação se dá da seguinte forma “ a gente encontra aqui na escola né, daí a gente define o que vai fazer”. Para o presidente da Escola B

A gente tenta sempre estar próximo né, mas assim pra ter reuniões do CE mais frequentes assim, mais quando é convocado pra essas questões, tanto problemas como pra outras coisas, benefícios pra escola, alguma coisa que tem que ter o consenso do conselho. (Presidente do CE da Escola B)

Um dos grandes problemas dos conselhos escolares é a participação de todos os segmentos, seja por conta da disponibilidade de tempo por parte dos conselheiros, seja devido à gestão centralizadora das escolas que acaba por não valorizar a importância do papel do CE na construção de uma escola pública democrática. O ideal seria que o CE fosse convocado a participar nas decisões e não apenas para referendar o que já foi decidido.

No que diz respeito à relação com a APM e à aplicação dos recursos do PDDE, o presidente do CE da Escola A é bem categórico ao responder, olhando para o diretor da escola, que “Isso quem decide é ele. Na Escola B, o presidente diz que *“a relação é boa, quando é necessário o diretor convoca os dois, mas é bem específico, o que é do CE e APM”*. (Presidente do CE da Escola B).

Segundo os relatos, é raro as reuniões acontecerem com os dois órgãos colegiados juntos, o CE e a APM. Verificamos uma contradição na fala do presidente do CE da Escola B, pois, ao mesmo tempo que coloca que a relação

entre estes dois órgãos escolares é boa, relata que eles tratam de assuntos específicos e que a decisão da aplicação dos recursos do PDDE é mais com a APM.

Percebemos que o presidente do CE da Escola A não tem muito conhecimento a respeito da sua função neste órgão colegiado, sendo necessário a interferência do diretor em alguns momentos para auxiliar nas suas respostas, embora, conforme já discutido sobre as funções do conselho escolar, sabemos o quanto é importante e significativo uma gestão baseada na contribuição do conselho escolar para o andamento da instituição de ensino e para o processo de democratização da gestão escolar.

5.7 A SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO E O PDDE

Conforme o responsável pelo setor da gerência de gestão financeira da SME, o PDDE começou no ano de 1995, início do programa no Brasil.

De acordo com sua experiência na gerência de gestão financeira, as maiores dificuldades relatadas pelas APMs com relação à execução do PDDE são em relação à obtenção dos três orçamentos, para as aquisições, e ao preenchimento dos documentos necessários à prestação de contas. A fim de sanar estas demandas, o setor orienta que as APMS busquem alternativas como pesquisa na internet, envio de e-mails aos fornecedores, entre outras, para os orçamentos. Quanto ao preenchimento dos formulários, são realizadas orientações, conforme as dúvidas apresentadas.

O setor relata que as APMs recebem assistência técnica (reuniões de orientação) para execução do programa e prestação de contas e que não são encontradas dificuldades para transmitir orientações relativas ao PDDE.

O setor orienta que todas as etapas para a execução do programa devem ter a participação da comunidade escolar, através dos órgãos colegiados da UEx, a fim de garantir a transparência do processo de utilização dos recursos recebidos na execução dos recursos do PDDE.

Com relação a este aspecto, Peroni (2005), em pesquisa realizada em duas escolas, coloca que com a inserção do PDDE

[...] as diferenças nas duas redes, no entanto, não ocultam que o Programa contribui para o estabelecimento de um padrão de

relacionamento entre gestores do sistema, profissionais da escola e comunidade usuária, pautado pela dimensão técnico-operacional, em detrimento da dimensão política da gestão escolar. Não há, no conjunto de informações produzidas pelo FNDE e reelaboradas, por exemplo, na esfera estadual, algo que retrate a preocupação com a democratização da gestão e com a participação da comunidade usuária nos processos decisórios para execução de recursos. Todas as orientações, escritas ou verbais, restringem-se à correta utilização de recursos e prestação de contas (PERONI, 2005, p.4)

Os documentos oficiais do FNDE não fazem referência ao processo de democratização da gestão nem citam o conselho escolar como órgão de apoio no processo de implementação do recurso. O que se veem são diretrizes operacionais para execução correta dos recursos financeiros.

Segundo o técnico da SME, as APMs, em sua maioria, cumprem o estabelecido pelo FNDE por meio de resoluções do PDDE e a SME com relação à execução dos recursos do PDDE.

Todos os anos é estipulado o prazo para que as UEx apresentem à SME a documentação comprobatória da execução do PDDE para análise e posterior encaminhamento ao FNDE.

Relata que, no ano de 2014, não houve casos de prestação de contas reprovadas. Ocorreram apenas aprovações com ressalvas devido à utilização equivocada por parte de algumas UEx dos recursos em categorias diferentes, mas que não trouxe prejuízo à execução do programa.

Quando questionado se os recursos do PDDE são suficientes para complementação das despesas da Escola, o Técnico da SME relatou que “tomando como base o ano de 2014 em que os recursos foram repassados de forma parcelada, podemos dizer que foram insuficientes para a complementação das despesas das UEx”. (Técnico da SME).

Por fim, no que diz respeito às visitas de acompanhamento ou inspeção nas escolas com relação ao PDDE, discorreu que, no ano de 2014, devido à estruturação do setor e à falta de pessoal, não foi possível realizá-las.

A pesquisa bibliográfica, a análise documental e as entrevistas vislumbraram a possibilidade de verificar o processo de democratização da gestão escolar via PDDE. No entanto, a autonomia da escola, vinculada à descentralização de recursos por meio do PDDE, à participação da comunidade escolar por meio das Associação de Pais e Mestres e do conselho escolar, que são alguns instrumentos

que materializam a gestão democrática, não são suficientes para mudar a cultura centralizadora e autoritária que perpassa a escola pública.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo procurou analisar a implementação do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) e as suas implicações para a gestão escolar, em duas escolas municipais, na cidade de Londrina. Em vista disso, fez-se necessário, também, explicitar os princípios e fundamentos históricos, políticos e econômicos do PDDE; analisar a gestão financeira do PDDE; e, ainda, diagnosticar consequências, possibilidades e dificuldades da implementação do programa para gestão das escolas pesquisadas.

Em um esforço de atender ao princípio da totalidade, apresentamos o contexto macro no qual o PDDE foi desenvolvido. Para tanto, discutimos os elementos que compunham a política educacional brasileira na década de 1990 e os antecedentes históricos e econômicos que foram suas bases. Vimos que, diante da crise econômica mundial eclodida nos anos de 1970 e 1980, foram desencadeadas políticas em âmbitos internacionais, que passaram a influenciar, dentre outras, as reformas educacionais. Este conjunto de determinações produzidas com o objetivo de conter a crise influenciou a Reforma do Aparelho do Estado na década 1990.

A análise do Plano Diretor da Reforma e Administração do Estado (PDRAE), elaborado pelo Ministério da Reforma e Administração do Estado (MARE), foi de fundamental importância para percebermos a reconstrução da administração pública. Consideramos que tal reconstrução atendeu às determinações do mercado, com a justificativa de que a natureza burocrática e regulatória do estado foram elementos causadores da crise econômica do país. Identificamos, ainda, que, para o governo federal alcançar a qualidade e eficiência em sua administração, dentre as medidas, procurou descentralizar as responsabilidades de gestão e financiamento público para estados e municípios.

Neste sentido, podemos considerar, ao findar deste estudo, que o PDDE, criado pelo governo federal em 1995 como política de financiamento da escola pública, constitui-se em mais uma das estratégias de redefinição do papel do estado, por meio da descentralização de recursos. Como procuramos demonstrar no decurso de nossa análise, a constituição obrigatória da UEx para o recebimento do PDDE abriu possibilidades de arrecadação de recursos de outras fontes, desobrigando o poder público de seus compromissos, enquanto mantenedor, repassando à sociedade civil os serviços que antes eram de sua competência.

No estudo, discutimos os modelos de gestão da escola pública brasileira, a concepção de autonomia adotada pelos referidos modelos, sua inserção na legislação educacional e de que forma ela vem sendo adotada como importante estratégia do estado. Consideramos, afinal, que os modelos de gestão que se destacam na gestão da escola pública são, ainda, o da gestão burocrática e da gestão gerencial, embora a gestão democrática figure nas políticas educacionais e ocorra de forma embrionária em algumas escolas.

Percebemos, pelo estudo realizado, que no período ditatorial (1964-1985) predominou a tendência pedagógica tecnicista, cujo objetivo principal era a formação de mão de obra para o trabalho. No contexto escolar, a gestão da escola era pautada nos princípios administrativos do taylorismo, o que intensificou a burocratização do ensino, por exemplo, com a exigência de preenchimento de papéis e relatórios para o controle de atividades que eram e são exigências constantes, no sentido de garantir resultados otimizados.

Destacamos, neste trabalho, que o padrão de gestão democrática foi inserido na CF de 1988 e, posteriormente na LDB 9394/96, sendo este resultado de reivindicações e lutas dos segmentos organizados da sociedade civil, por uma escola democrática, pública, gratuita e de qualidade.

O princípio da gestão democrática prevê, em destaque, a participação da comunidade escolar e local nos momentos de decisão da escola pública. Comprovamos que órgãos colegiados, como a APM e o conselho escolar, são instrumentos importantes neste processo de conquista da autonomia escolar. Contudo, vimos que a autonomia financeira, prevista nos termos da lei, tem sido utilizada para eximir do Estado a função de mantenedor dos custos da escola e que a APM, que tem como objetivo estatutário promover a interação família, escola e comunidade, tem sido instrumento de legitimação da captação de recursos financeiros de outras fontes para além dos recursos públicos.

Já a respeito da gestão gerencial, difundida por meio do Plano Diretor de Reforma do Estado (PDRAE) com o objetivo de promover uma gestão pública moderna, eficiente e de qualidade, vem possibilitando, nas escolas, uma cultura organizacional nos moldes empresariais, com o objetivo de tornar a gestão da escola mais ágil, eficiente e produtiva. Assim, destacamos que a participação e a autonomia, previstas na legislação educacional, vêm se configurando como forma de desresponsabilizar o estado da manutenção da escola.

No estudo, caracterizamos em linhas gerais o município de Londrina, apresentamos os dados coletados a respeito da rede municipal de educação e, ainda, os relativos à condição das finanças com relação à educação municipal, com o intuito de analisar a gestão do PDDE no município. Embora tenhamos informado que a rede municipal de educação dispõe de 113 unidades escolares, cumpre dizer que, com relação à educação infantil, as vagas são insuficientes, pois aproximadamente 62% dos alunos são atendidos por creches mantidas por associação privadas sem fins lucrativos, que, para sustentar-se, contam com a contribuição voluntária dos pais. As parcerias estabelecidas pelo município com as associações, que são pessoas jurídicas de direito privado, coadunam com as estratégias previstas pela Reforma do Aparelho do Estado.

Destacamos que os recursos financeiros de que as unidades escolares dispõem são provenientes dos programas do governo federal, que, entretanto, não suprem, em sua totalidade, a necessidade das escolas. As APMs e APFs, nas unidades escolares de Londrina, mantinham, até 2011, convênio com a PML/SME, que repassava recursos diretamente para as escolas que os utilizavam nas despesas de custeio ou manutenções emergências. Verificou-se que a extinção deste recurso impactou expressivamente as escolas que passaram a utilizar meios de arrecadar recursos para suprimento de suas necessidades, visto que o processo de compra de materiais e serviços por meio da PML é burocrático e não atende às necessidades imediatas e urgentes das unidades escolares.

Ficou evidente que todas as unidades escolares de Londrina recebem o recurso proveniente do PDDE, mas que estes são insuficientes para o desenvolvimento das suas propostas pedagógicas. O mesmo diagnóstico foi apontado nas pesquisas levantadas neste estudo, que apresenta que o Estado não garante recursos financeiros suficientes para as unidades de ensino, que, por muitas vezes, acabam resolvendo por conta própria as dificuldades devido à escassez de recursos.

Segundo as normativas do município, os responsáveis pela sua execução nas unidades escolares são as UExs, representadas APM/APF com o apoio do conselho escolar. Para que a unidade escolar receba o recurso proveniente do PDDE, é obrigatória a instituição da UEx. Sendo assim, constatamos que tal exigência se constitui como uma das estratégias de descentralização financeira, que promove a participação popular, mas, ao mesmo tempo, abre possibilidades para

retirada do Estado da sua responsabilidade com relação à manutenção da educação.

Na parte mais específica do estudo, apresentamos aspectos referentes à gestão da rede municipal de educação do município de Londrina. Abordamos sobre a atuação dos órgãos colegiados e analisamos dados de duas escolas, objeto desta pesquisa. Destacamos também o papel da Associação de Pais e Mestres (APM), enquanto Unidade Executora (UEx) do PDDE, na gestão administrativa e organizacional nas referidas escolas. Para isso, a análise de documentos e as entrevistas com o diretor da escola, com o presidente da APM, com o presidente do conselho escolar e com um técnico da SME foram ilustrativas para levantar informações sobre as consequências do PDDE para a escola e, mais especificamente, para a sua gestão.

A análise documental apontou que, no plano formal/legal, a gestão da rede municipal de Londrina ocorre com base nos princípios da gestão democrática, apresentando legislação e órgãos colegiados constituídos nas unidades escolares.

Verificamos que os diretores de escola são escolhidos por meio de consulta pública, ou seja, é oportunizado que os sujeitos da comunidade escolar participem na escolha do gestor escolar. No entanto, para candidatar-se, o professor deve atender a um rol de requisitos, destacando-se formação em pedagogia ou graduação completa em nível superior, em cursos diversos de licenciatura, com pós-graduação em Administração ou Gestão Escolar e obtenção de certificação prévia para o exercício da função pretendida em curso de formação em Gestão Escolar.

No que diz respeito às duas escolas estudadas, observamos que é pouco o envolvimento da comunidade externa nas questões relacionadas a elas. Pelas entrevistas, percebemos que a Escola B tem dificuldades para promover a participação da comunidade da escola. Já a Escola A procura desenvolver atividades que traz a comunidade escolar para dentro da escola. Nas duas escolas, a transparência dos recursos recebidos pela escola se dá por meio das reuniões, porém, como não há uma participação ampla, parte da comunidade escolar fica sem saber a respeito da gestão dos recursos financeiros.

Com relação à gestão dos recursos do PDDE, constatamos que, após verificar as necessidades dos professores, as solicitações são levadas para a reunião da APM para deliberação. Percebemos, contudo, que a direção, nas duas

escolas, procura reunir os segmentos representativos da comunidade escolar para discutir a utilização dos recursos do PDDE, mas que a decisão quanto à sua utilização, conforme indicaram as entrevistas, ainda está centralizada na direção escolar.

No que se refere à autonomia, os diretores indicaram que, com os recursos repassados pelo PDDE, não têm autonomia de que precisam. Destacamos a concepção do diretor da Escola A, o qual afirmou que a necessidade de ficar recorrendo a quem assina o cheque faz que com ele não tenha autonomia. Ficou evidenciado, assim, que, em muitas vezes, a APM, na concepção dos diretores, é uma instância à qual se recorre apenas para colher assinaturas de cheques.

Embora os diretores entrevistados tenham destacado a importância da participação da comunidade no processo de gestão e nas decisões escolares, o que percebemos é que, na condução dos processos de gestão, o que há de fato é uma tentativa de forjar consensos, uma vez que muitas das decisões são tomadas alheias a esta participação. A entrevista com os diretores evidenciou que são eles os principais responsáveis pela gestão do PDDE nas escolas, sendo a APM convocada para reuniões, para convalidar as necessidades apresentadas por eles.

De acordo com as entrevistas, os diretores desempenham uma função mais administrativa e burocrática no âmbito da escola, não promovendo, portanto, maior aproximação dos sujeitos que representam a comunidade na APM e a escola. Verificamos que, além de desempenhar suas funções burocráticas e administrativas, precisa, na execução do PDDE, realizar outras funções como a pesquisa de preços, a prestação de contas, entre outras, sobrecarregando ainda mais seu trabalho.

Destacamos, no estudo, que os diretores e os presidentes da APM entendem que uma das dificuldades no processo de implementação do PDDE é a pesquisa de preços (os três orçamentos), fato este confirmado pelo responsável técnico da SME de Londrina pela prestação de contas do PDDE. Segundo os relatos, as empresas evitam disponibilizar orçamentos para APM das escolas. A pesquisas de preços, assim como a prestação de contas, são aspectos legais obrigatórios que favorecem a transparência na execução de recursos públicos.

A respeito do conselho escolar, constatamos que este órgão colegiado, que deveria fazer parte do processo de implementação do PDDE na escola, tem sua dimensão política atrelada à resolução de problemas do cotidiano

escolar. O relato dos presidentes do conselho escolar evidenciou o que outras pesquisas apontam também: que o CE atua minimamente, somente quando convocado pelos diretores para deliberar ou ratificar decisões já tomadas. Fica claro que o CE não atua no processo de implementação do PDDE dentro das escolas pesquisadas. Observamos, ainda, que não existe o compartilhamento de decisões entre a APM e o conselho escolar, já que as decisões de aplicação dos recursos, além de fragmentadas, não articulam o pedagógico e o administrativo e são mais de caráter operacional.

Enfim, em resposta às problematizações que conduziram este estudo, observamos que o PDDE pouco favoreceu o processo de democratização da gestão na escola, apesar de estimular a participação da comunidade escolar na decisão da aplicação dos recursos, por meio dos seus órgãos representativos. É importante valorizar o fato do PDDE propiciar que recursos públicos sejam destinados a escola pública possibilitando uma certa autonomia financeira na escola.

Como reiteramos várias vezes, com base em nossa investigação, a APM e o conselho escolar e a participação dos segmentos representativos nestes órgãos colegiados, estão mais relacionados às questões burocráticas e operacionais. Contudo, embora reconheçamos os limites destacados no estudo, consideramos que, ainda que a autonomia da escola no PDDE seja limitada às decisões operativas, ela pode vir a representar avanços no campo da gestão escolar democrática, já que, por meio dela, viabilizam-se o controle e o emprego do dinheiro público, pela comunidade escolar, no interior das unidades de ensino. É necessário reconhecer que as escolas são formadas por sujeitos políticos, não passivos, que podem desenvolver processos de gestão que busquem romper com a renitente burocracia empresarial que se instala nestas instituições, pois isso faz parte de um jogo de forças políticas que precisa ser enfrentado pelos trabalhadores da educação.

Encerramos este estudo cientes de que, apesar do esforço empreendido, não houve o esgotamento das possibilidades de análise sobre a temática aqui apresentada. As lacunas que ficaram precisarão ser preenchidas com outras pesquisas relacionadas ao processo de democratização da gestão escolar, já que são muito relevantes e merecem ser desenvolvidas. Estas pesquisas podem contribuir para subsidiar a discussão e o aprofundamento das políticas para a gestão da educação no Brasil, haja vista que as políticas em curso tendem a se espelhar

em modelos empresariais, que vêm provocando o desmonte da escola pública em outros países de neoliberalismo avançado.

REFERÊNCIAS

ADRIÃO, Theresa; PERONI, Vera Maria Vidal. Implicações do Programa Dinheiro Direto na Escola para a gestão da escola pública. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 98, p. 253-267, jan./abr., 2007b.

_____. **Programa Dinheiro Direto na Escola**: uma proposta de redefinição do papel do Estado na Educação. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2007a. Disponível em: <<http://www.publicacoes.inep.gov.br/portal/download/473>>. Acesso em: 05 fev. 2014.

_____. **Público não-estatal**: estratégias para o setor educacional brasileiro. São Paulo: Xamã, 2005.

ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, Emir, GENTILI, Pablo. (Org.). **Pós-neoliberalismo** – as políticas sociais e o Estado democrático. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

ARAUJO, Sueldes; CASTRO, Alda Maria Duarte Araújo. Gestão educativa gerencial: superação do modelo burocrático? **Ensaio** (Fundação Cesgranrio. Impresso), v. 19, p. 81-106, 2011.

_____. Gestão educativa gerencial: superação do modelo burocrático?. **Ensaio** (Fundação Cesgranrio. Impresso), v. 19, p. 81-106, 2011.

ARRETCHE, Marta Teresa da Silva. Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas. in: BARREIRA, Maria Cecília Roxo Nobre & CARVALHO, Maria do Carmo Brant (orgs.). **Tendências e Perspectivas na Avaliação de Políticas e Programas Sociais**. São Paulo: IEE/PUC, 2001.

BORDENAVE, Juan Dias. **O que é Participação**. 7. ed. São Paulo: Editora Brasilienses, 1992.

BORDIGNON, Genuíno; GRACINDO, Regina.Vinhaes. Gestão da educação: o município e a escola. In: FERREIRA, Naura Syria Carapeto; AGUIAR, Marcia Angela da Silva. (Org.). **Gestão da educação**: impasses, perspectivas e compromissos. São Paulo: Cortez, p. 147-176. 2000.

BRANCO, Mylene Mariani Pereira. **Programa Dinheiro Direto na Escola**: o papel das unidades executoras na gestão de escolas públicas do município de Araçatuba - de 2003 a 2005. 2006. 119 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Católica Dom Bosco, Campo Grande. 2006. Disponível em: <<http://site.ucdb.br/public/md-dissertacoes/7865-programa-dinheiro-direto-na-escola-o-papel-das-unidades-executoras-na-gestao-de-escolas-publicas-do-municipio-de-aracatuba-de-2003-a-2005.pdf>>. Acesso em: 12 abr. 2014.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 07 abr. 2014.

_____. **Declaração de Salamanca e linha de ação sobre necessidades educativas especiais.** Brasília: UNESCO, 1994.

_____. **Decreto nº 7.083, de 27 de janeiro de 2010.** Dispõe sobre o Programa Mais Educação. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 27 jan. 2010. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7083.htm>. Acesso em: 15 jun. 2015.

_____. **Decreto Presidencial n. 6.094, de 24 de abril de 2007.** Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União, em regime de colaboração com municípios, Distrito Federal e Estados. Diário Oficial da União, Brasília, 24 abr. 2007c.

_____. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Perguntas e Respostas: O que é e o que faz o FNDE?** 2015. Disponível em: <<http://www.todospelaeducacao.org.br/reportagens-tpe/19951/perguntas-e-respostas-o-que-e-e-o-que-faz-o-fnde>>. Acesso em: 11 jun. 2015.

_____. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.** Lei N. 9.394, de 20 de Dezembro de 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9394.htm>. Acesso em: 05 set. 2014.

_____. **Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001.** Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10172.htm>. Acesso em: 05 set. 2014.

_____. **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. 2007a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11494.htm>. Acesso em: 01 mai. 2015.

_____. **Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014.** Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Diário Oficial da União, edição extra, Brasília, DF, 26 jun. 2014b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm. Acesso em: 03 jun. 2014.

_____. Ministério da Administração e Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado.** Brasília: MARE, 1995a. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/planodiretor/planodiretor.pdf>>. Acesso em: 10 nov. 2014.

_____. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Resolução nº 3, de 4 de março de 1997.** Brasília: FNDE, 1997a. Disponível em: <<https://www.fnde.gov.br/fndelegis/action/UrlPublicasAction.php>>. Acesso em: 15 jan. 2015.

_____. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Resolução nº10, de 18 de abril de 2013.** Brasília: FNDE, 2013a. Disponível em: <<https://www.fnde.gov.br/fndelegis/action/UrlPublicasAction.php?acao=abrirAtoPubli>>

co&sgl_tipo=RES&num_ato=00000010&seq_ato=000&vlr_ano=2013&sgl_orgao=CD/FNDE/MEC>. Acesso em: 10 out. 2014.

_____. Ministério da Educação. **Manual de orientação para constituição de unidades executoras**. Brasília: FNDE, 1997b. Disponível: <<http://www.fnde.gov.br/arquivos/file/434-manual-de-orientacao-para-constituicao-de-uex>>. Acesso em: 20 fev. 2015.

_____. Ministério da Educação. **Manual de Orientações Básicas do PDDE/2003**. Brasília: FNDE, 2003.

_____. Ministério da Educação. **Resolução FNDE/CD nº12, de 10 de maio de 1995**. Brasília: 1995b.

_____. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares** – caderno 5. Brasília: MEC, 2004.

_____. **O plano de desenvolvimento da educação: razões princípios e programas**. Brasília/DF: MEC, 2007b. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/arquivos/livro/livro.pdf>>. Acesso em: 12 set. 2014.

_____. **Portaria normativa interministerial nº 17, de 24 de abril de 2007**. Institui o Programa Mais Educação, que visa fomentar a educação integral de crianças, adolescentes e jovens, por meio do apoio a atividades sócio-educativas no contraturno escolar. 2007d. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/mais_educacao.pdf>. Acesso em: 07 abr. 2015.

_____. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Decreto nº 7.655, de 23 de Dezembro de 2011**. Regulamenta a Lei no 12.382, de 25 de fevereiro de 2011, que dispõe sobre o valor do salário mínimo e a sua política de valorização de longo prazo. 2011. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil.../_Ato2011.../2011/Decreto/D7655.htm>. Acesso em: 10 mar. 2015.

_____. **Resolução nº 11, de 7 de maio de 2013**. Dispõe sobre a destinação de recursos financeiros/ Programa Atleta na Escola. 2013b. Disponível em: <<https://www.fnde.gov.br/fndelegis/action/UrlPublicasAction.php>>. Acesso em: 30 de jun. 2015.

_____. **Resolução nº 15, de 10 de julho de 2014**. Dispõe sobre as prestações de contas das entidades beneficiadas pelo Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) e suas ações agregadas. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 11 jul. 2014c. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/fndelegis/action/UrlPublicasAction.php?acao=abrirAtoPublico&sgl_tipo=RES&num_ato=00000015&seq_ato=000&vlr_ano=2014&sgl_orgao=CD/FNDE/MEC>. Acesso em: 20 jun. de 2015.

_____. **Resolução nº 30, de 3 de agosto de 2012**. Dispõe sobre a destinação de recursos financeiros/Mais Cultura. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/etiquetas/item/3705-resolu%C3%A7%C3%A3o-cd-fnde-n%C2%BA-30,-de-3-de-agosto-de-2012>>. Acesso em: 20 de jun. de 2015.

_____. **Resolução nº 49, de 11 de dezembro de 2013.** Dispõe sobre a destinação de recursos financeiros, nos moldes operacionais e regulamentares do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), a escolas públicas da educação básica para implementação do Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE Escola). 2013c. Disponível

em:<https://www.fnde.gov.br/fndelegis/action/UrlPublicasAction.php?acao=getAtoPublico&sgl_tipo=RES&num_ato=00000049&seq_ato=000&vlr_ano=2013&sgl_orgao=FNDE/MEC>. Acesso em: 20 jun. 2015.

_____. **Resolução nº 5, de 31 de março de 2014.** Dispõe sobre a efetivação das transferências de recursos, destinados ao Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) e demais ações vinculadas referentes ao exercício 2014. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 02 abr. 2014a. Disponível em:<

https://www.fnde.gov.br/fndelegis/action/UrlPublicasAction.php?acao=abrirAtoPublico&sgl_tipo=RES&num_ato=00000005&seq_ato=000&vlr_ano=2014&sgl_orgao=CD/FNDE/MEC>. Acesso em: 20 jun. 2015.

BRUEL, Ana Lorena. et. al. Os efeitos das reformas educacionais no financiamento da educação: análise dos recursos disponíveis em 13 escolas públicas no Estado do Paraná, Brasil. **Série-Estudos** (UCDB), Campo Grande, n.18, p. 161-173, 2004.

CABRAL NETO, Antônio; CASTRO, Alda Maria. Duarte Araújo. **Gestão Educacional na América Latina:** delineamentos e desafios para os sistemas de ensino. In: EYNG, Ana Maria; GISI, Maria Lourdes (Org.). Política e gestão da educação superior: desafios e perspectivas. Ijuí: Unijui, 2007.

CANDOTTI, Eliane A. **Memórias da cidade:** Londrina 1930/1960. 1997. 134 f. Monografia (Especialização em História) – UEL, Londrina, 1997.

CARDOSO, José Carlos Martins. **O PDDE como instrumento de democratização da gestão escolar no Pará.** 2009. 157 f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Federal do Pará, Instituto de Ciências da Educação, Belém, 2009. Disponível em:<<http://repositorio.ufpa.br/jspui/handle/2011/2989?>>. Acesso em: 03 abr. 2014.

CARDOSO. Fernando Henrique. Notas sobre a reforma do estado. **Novos Estudos.** CEBRAP. p. 5-12, 1998. Disponível em:<http://www.e-law.net.br/ensaios/Notas_sobre_a_reforma_do_Estado.pdf>. Acesso em: 26 de nov. de 2014.

CASTRO, Marcelo. L. Ottoni. **A educação na Constituição de 1988 e a LDB.** Brasília/DF: André Quicé, 1998.

CESAR, Zenite Terezinha Ribas. **Estudo da Evolução do Ensino Municipal de Londrina 1930- 1970.** 1976. 127 f. Tese [livre docência] Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 1976.

CORONEL, Fábio Reis. **Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE):** o processo de gestão da escola pública da rede estadual de Campo Grande, MS (2002-2005). Campo Grande, 2006. 92 f. Dissertação (Mestrado em Educação). Universidade Católica Dom Bosco, Campo Grande. 2006. Disponível:

<<http://site.ucdb.br/public/md-dissertacoes/7861-programa-dinheiro-direto-na-escola-pdde-o-processo-de-gestao-da-escola-publica-da-rede-estadual-de-campo-grande-ms-2002-2005.pdf>>. Acesso em: 03 abr. 2014.

CURY, Carlos Roberto Jamil. **Educação e contradição**: elementos metodológicos para uma teoria crítica do fenômeno educativo. 6. ed. São Paulo: Cortez, 1995.

DOURADO, Luiz Fernandes, et. al. **Conselho Escolar e o financiamento da educação no Brasil**. Secretaria de Educação Básica. Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares, 2006. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Consescol/cad%207.pdf>>. Acesso em: 14 de jun. de 2015.

DOURADO, Luiz Fernandes. Políticas e gestão da educação básica no Brasil: limites e perspectivas. **Educação e Sociedade**, v. 28, n. 100, p. 921-946, 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v28n100/a1428100.pdf>>. Acesso em: 03 mai. 2014.

EVANGELISTA, Olinda. **Apontamentos para o trabalho com documentos de política educacional**. I Colóquio A Pesquisa em trabalho, educação e Políticas Educacionais. Belém: UFPA, 2009. Disponível em: <<http://pt.scribd.com/doc/211971320/texto-Olinda-PDF>>. Acesso em: 10 set. 2014.

FÉLIX, Maria Ivonete Ferreira. **O Programa Mais Educação no contexto da crise estrutural do capital**: um estudo à luz da centralidade ontológica do trabalho. 2012. Dissertação (Mestrado em Educação Brasileira) - UFC, Fortaleza, 2012. Disponível em: <<http://www.repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/7348/1/2012-DIS-MIFFELIX.pdf>>. Acesso em: 15 jun. 2015.

FERREIRA, Norma Sandra de Almeida. As pesquisas denominadas “estado da arte”. **Educação e Sociedade**, São Paulo, ano 23, n. 79, p. 257-272, ago., 2002.

FIORI, José Luis. **60 lições dos 90**: uma década de neoliberalismo. Rio de Janeiro: Record, 2001.

FÓRUM NACIONAL EM DEFESA DA ESCOLA PÚBLICA. Plano Nacional de Educação: proposta da sociedade brasileira. In: CONGRESSO Nacional de Educação, 2, 1997, Belo Horizonte. Disponível em: <<http://www.adusp.org.br/files/PNE/pnebra.pdf>>. Acesso em: 20 de maio de 2015.

FREITAS, Luiz Carlos de. Os reformadores empresariais da educação: da desmoralização do magistério à destruição do sistema público de educação. In: **Educação e Sociedade**, São Paulo, vol. 33, n. 119, p. 379-404, abr-jun, 2012.

FRIGOTTO, Gaudêncio; CIAVATTA, Maria. Educação básica no Brasil na década de 1990: subordinação ativa e consentida à lógica do mercado. **Educação e Sociedade**, São Paulo, v. 24, n. 82, p. 93-130, abr. 2003. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v24n82/a05v24n82.pdf>>. Acesso em: 17 jun. 2014.

GOUVEIA, Andréa Barbosa. **Partidos políticos e trajetórias da política educacional Municipal: um estudo sobre uma administração do PFL em Curitiba e do PT em Londrina (2001-2004)**. (Tese de Doutorado). Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2008.

IBGE. **Censo demográfico de Londrina 2010**. Disponível em <http://cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?codmun=411370>. Acesso em: 03 fev. 2015.

IPARDES. Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social. **Caderno Estatístico Município de Londrina**, 2015. Disponível em:> <http://www.ipardes.gov.br/cadernos/MontaCadPdf1.php?Municipio=86000>>. Acesso em: 08 ago. 2015.

KALAM, Roberto Jorge Abou. **O programa dinheiro direto na escola no contexto do financiamento público da educação**: implementação de políticas e implicações na gestão escolar. 2011. 160 f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2011. Disponível em:<<http://www.ufjf.br/ppge/files/2011/07/DISSERTA%C3%87%C3%83O.pdf>>. Acesso em: 03 set. 2014.

KRAWCZYK, Nora Rut. O PDE: novo modo de regulação estatal? **Cadernos de Pesquisa**, v. 38, n. 135, p. 797-815, set./dez. 2008. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/cp/v38n135/v38n135a13.pdf>>. Acesso em: 12 jun. 2015.

LAVAL, Christian. **A Escola não é uma empresa**: o neo-liberalismo em ataque ao ensino público. Londrina: Editora Planta, 2004.

LIBÂNIO, José Carlos; OLIVEIRA, João Ferreira de; TOSCHI, Mirza Seabra. **Educação Escolar**: políticas, estrutura e organização. 10. ed. São Paulo: Cortez, 2012.

LIMA, Antonio Bosco; SHIMAMOTO, Simone Vieira de Melo; PRADO, Jeovandir Campos. Gestão democrática, gestão gerencial e gestão compartilhada: novos nomes velhos rumos. In: XXV Simpósio brasileiro e II Congresso Ibero-americano de política e administração da educação. São Paulo. **Cadernos ANPAE**, . v. 1. p. 1-15, 2011.

LIMA, Licínio Carlos. Elementos de hiperburocratização da administração educacional. In: LUCENA, C.; SILVA JÚNIOR, J. R. (Org.). **Trabalho e educação no século XXI: experiências internacionais**. São Paulo: Xamã, 2012. p. 129-158.

LONDRINA. **Balanco orçamentário anual**: 2014. 2014a. Disponível em: <http://www.londrina.pr.gov.br/dados/images/stories/Storage/sec_planejamento/orcamentos/orcamento2014/apresentacao_loa_2014.pdf>. Acesso em: 14 jun. 2015.

_____. **Balanco orçamentário anual**: 2015b. Disponível em: <http://www.londrina.pr.gov.br/dados/images/stories/Storage/sec_planejamento/orcamentos/orcamento2015/loa_2015_apresentacao.pdf>. Acesso em: 14 jun. 2015.

_____. Decreto nº 1000, de 4 de setembro de 2013. 2013c. Disponível em: <http://www2.londrina.pr.gov.br/jornaloficial/images/stories/jornalOficial/jornal_2257_assinado.pdf>. Acesso em: 28 de set. 2015.

_____. **Decreto nº 257 de 11 de maio de 2004**. Regimento Interno da Secretaria Municipal de Educação. Mimeo, 2004a.

_____. Decreto nº 490 de 20 de outubro de 1997. Dispõe sobre o processo de eleição de diretores das Unidades Escolares. Mimeo

_____. Decreto nº 523 de 06 de novembro de 2000. Dispõe sobre a eleição de diretores das Unidades Escolares da Rede Municipal de Londrina. Mimeo.

Londrina. Decreto nº 534 de 16 de novembro de 2003. Altera a regulamentação do processo de eleição de Diretores das Unidades Escolares da Rede Municipal de Ensino de Londrina. Mimeo.

_____. **Lei Municipal nº 9.012 de dezembro de 2002.** Cria e organiza o Sistema Ensino do Município de Londrina e o Conselho Municipal de Educação. Disponível em:>

http://www.londrina.pr.gov.br/dados/images/stories/Storage/cmdca/sistema_nacional_ensino/lei9012.pdf>. Acesso em: 12 jun. 2015.

_____. **Lei Municipal nº 11.885 de 25 de julho de 2013.** Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da lei orçamentária do município de Londrina para o exercício de 2014 e dá outras providências. Disponível em:<http://www.londrina.pr.gov.br/dados/images/stories/Storage/sec_planejamento/orcamentos/orcamento2014/apresentacao_loa_2014.pdf>. Acesso em: 03 jun. 2015.

_____. **Lei Municipal nº 12.134 de julho de 2014.** Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da lei orçamentária do município de Londrina para o exercício de 2015 e dá outras providências. Disponível em:<http://www.londrina.pr.gov.br/dados/images/stories/Storage/sec_planejamento/orcamentos/orcamento2015/loa_2015_apresentacao.pdf>. Acesso em: 03 jun. 2015.

_____. Lei Municipal nº 4912 de janeiro de 1992. Dispõe sobre a eleição para o exercício da função de Diretor Escolar. Disponível em:> <http://leismunicipa.is/krhin>>. Acesso em: 18 nov. 2015.

_____. Lei Municipal nº 5969 de 23 de novembro de 1994. Dispõe sobre a eleição para o exercício da função de Diretor Escolar. Disponível em: <http://leismunicipa.is/hnjrk>>. Acesso em: 18 nov. 2015.

_____. Lei nº 10.576 de 1º de dezembro de 2008. Dispõe sobre a implantação e funcionamento dos conselhos escolares nos estabelecimentos de ensino mantidos pelo poder público municipal. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/legislacao/853277/lei-10576-08-londrina-0>>. Acesso em: 14 jul. 2015.

_____. **Lei nº 11.043 de 6 de outubro de 2010.** 2010. Disponível em: <http://www2.londrina.pr.gov.br/jornaloficial/images/stories/jornalOficial/jornal_1397.pdf>. Acesso em 10 set. 2015.

_____. **Lei nº 11.972 de 17 de dezembro de 2013.** Introduz alterações ao artigo 36 da Lei nº 5.496, de 27 de julho de 1993, que criou a Companhia Municipal de Trânsito e Urbanização (CMTU). 2013. Disponível em: <<http://www1.cml.pr.gov.br/cml/site/leidetalhe.xhtml?leicodigo=LE119722013>> Acesso em: 05 jun. 2015.

_____. LEI Nº 12.291, DE 23 DE JUNHO DE 2015. 2015d. Adequa o Plano Municipal de Educação (PME), instituído pela Lei nº. 11.043, de 6 de outubro de 2010. Disponível em: < <http://www2.cml.pr.gov.br/leis/2015/LE122912015.pdf>>. Acesso em: 08 out. 2015.

_____. **Lei nº 9337, de 19 de janeiro de 2004.** Dispõe sobre o Plano de Cargos, Carreiras e Salários da Administração Direta, Autárquica e Fundacional do Poder Executivo do Município de Londrina e dá outras providências. 2004b. Disponível em:>
http://www1.londrina.pr.gov.br/dados/images/stories/Storage/sec_recursos_humanos/leis/9337/L9337_ate_lei_12297_08072015.pdf>. Acesso em: 21 jun. 2015.

_____. **Lei orgânica do município de Londrina.** 2000. Disponível em:<http://www1.cml.pr.gov.br/cml/site/downloads/LOM_2013.pdf>. Acesso em: 13 jun. 2015.

_____. **Lei Orgânica Municipal de Londrina.** Promulgada em 05 de abril de 1990. 2000. Disponível em:
<http://www1.cml.pr.gov.br/cml/site/downloads/LOM_2013.pdf>. Acesso em: 25 maio 2015.

_____. **Número de alunos e turmas.** 2015c. Dados disponíveis em:
<http://www1.londrina.pr.gov.br/dados/images/stories/Storage/sec_educacao/estatistica/mat_inicial15.pdf>. Acesso em: 08 de Jun. 2015.

_____. **Perfil de Londrina 2014.** Disponível em:<
http://www.londrina.pr.gov.br/dados/images/stories/Storage/sec_planejamento/perfil/perfil_final_2014.pdf>. Acesso em: 23 jun. 2015.

_____. **Perfil Sócio Assistencial de Londrina - 2012.** 2012. Disponível em:
<http://www.londrina.pr.gov.br/dados/images/stories/Storage/sec_assistencia/Perfil%20Socioassistencial_set.%202012_vers%C3%A3o%20preliminar.pdf>. Acesso em: 28 de jun. 2015.

_____. Projeto Político Pedagógico da Escola A, Mimeo, 2011a.

_____. Projeto Político Pedagógico da Escola A, Mimeo, 2011b.

_____. **Regulamenta a eleição de diretores.** Decreto nº 1000, de 4 de setembro de 2013. 2013c. Disponível em:
<http://www2.londrina.pr.gov.br/jornaloficial/images/stories/jornalOficial/jornal_2257_assinado.pdf>. Acesso em: 01 jun. 2015.

_____. Secretaria Municipal de Educação Minuta do Estatuto do Conselho Escolar das Escolas e CMEIs Municipais de Londrina – PR. 2015e. Disponível em:
<http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Consescol/pr_lond_sttt.pdf>. Acesso em: 14 jul. 2015.

_____. Secretaria Municipal de Educação. **Estatuto da APM** [modelo]. Mimeo. 2015a.

LÜDKE, Menga.; ANDRÉ, Marli Eliza Dalmazo Afonso. **Pesquisa em Educação: abordagens qualitativas**. São Paulo: E.P.U., 2012.

MARINHEIRO, Edwylson de Lima. Gestão democrática e conselho escolar nas unidades escolares da rede municipal de Londrina. X ANPED SUL, Florianópolis, outubro de 2014. Disponível em: < http://xanpedsul.faed.udesc.br/arq_pdf/498-0.pdf>. Acesso em: 30 set. 2015.

MINTO, Lalo Watanabe. **Teoria do capital humano**. Campinas/SP: Graf. FE/Unicamp: HISTEDBR, 2006 (Verbetes). Disponível em: <http://www.histedbr.fe.unicamp.br/navegando/glossario/verb_c_teorias_%20do_capital_humano.htm#_ftnref1>. Acesso em: 10 de maio de 2015.

NEVES, Carmen Moreira de Castro. Autonomia da escola pública: um enfoque operacional. In: VEIGA, Ilma Passos Alencastro (org.). **Projeto político-pedagógico da escola: uma construção possível**. 7. ed. Campinas, SP: Papirus, 1995.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. As políticas educacionais no governo Lula: rupturas e permanência. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**. v. 25, n. 2, 197-209, maio-ago. 2009. Disponível em:< <http://seer.ufrgs.br/index.php/rbpae/article/view/19491/11317>> Acesso em: 02 abr. 2014.

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

PARO, Vitor Henrique. **Administração escolar: introdução crítica**. São Paulo: Cortez, 1987.

_____. **Eleição de diretores: a escola pública experimenta a democracia**. São Paulo: Xamã, 2003.

_____. **Gestão democrática da escola pública**. São Paulo: Ática, 1997.

_____. O princípio da gestão escolar democrática no contexto da LDB. In: OLIVEIRA, R. P., ADRIÃO, T. (orgs) **Gestão, financiamento e direito à educação: análise da LDB e da Constituição Federal**. São Paulo: Xamã, 2001.

PEREIRA, Luis Carlos Bresser. **Reforma do Estado para a cidadania**. São Paulo, SP: Editora 34, 1998.

PERONI, Vera Maria Vidal. As redefinições da relação público/privado e implicações para a democratização da educação. **Inter-ação** (UFG), v. 35, p. 1-17, 2010. Disponível em:<<http://www.revistas.ufg.br/index.php/interacao/article/viewFile/13148/8543>>. Acesso em: 11 set. 2014.

_____. As Relações entre o Público e o Privado nas Políticas Educacionais no Contexto da Terceira Via. **Currículo sem Fronteiras**, v. 13, p. 234-255, 2013.

_____. Mudanças na configuração do Estado e sua influência na política educacional. In: PERONI, Vera Maria Vidal; BAZZO, Vera. Lúcia; PEGORARO,

Ludimar. (org.) **Dilemas da educação brasileira em tempos de globalização neoliberal**: entre o público e o privado. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2006.

_____. **Política educacional e papel do Estado**: no Brasil dos anos 1990. São Paulo: Xamã, 2003.

_____; FLORES, Maria Luiza Rodrigues. Sistema nacional, plano nacional e gestão democrática da educação no Brasil: articulações e tensões. **Revista Educação** (PUCRS. Online), v. 37, p. 180-189, 2014.

PERONI, Vera Vidal. Público Não-Estatal: estratégias para o setor educacional brasileiro . In: ADRIÃO, T., PERONI, V.(Org.). **O público e o privado na Educação**: interfaces entre Estado e Sociedade . São Paulo, Xamã, 2005.

PINHEIRO, Iara Ferreira. **Programa Dinheiro Direto Na Escola (PDDE)**: implicações na gestão, no financiamento e na qualidade do desempenho da Educação Básica: Estudo de Caso – modalidade Tempo Integral. 2012. 81 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão e Avaliação da Educação Pública) - Faculdade de Educação, Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2012. Disponível em: < <http://www.mestrado.caedufjf.net/wp-content/uploads/2014/02/dissertacao-2010-ilara-ferreira-pinheiro.pdf>>. Acesso em: 08 de jun. de 2014.

RICHARDSON, Roberto Jarry, et. al. **Pesquisa Social**: métodos e técnicas. São Paulo: Atlas, 1999.

ROMANOWSKI, Joana Paulin.; ENS, Romilda Teodora. As pesquisas denominadas do tipo "estado da arte" em educação. **Revista Diálogo Educacional**, v. 6, n. 19, 2006.

ROSAR, Maria de Fátima Costa Félix. **Administração escolar**: um problema educativo ou empresarial? São Paulo, Cortez, 1984.

RUIZ, Maria José Ferreira. **A democratização da escola pública no Estado do Paraná (1983 a 2010)**. Londrina: Eduel, 2014.

SANDER, Benno. **Administração da educação no Brasil**: genealogia do conhecimento. Rio de Janeiro: Liber Livro, 2007.

SANTANA, Kátia de Cassia. **Efeitos do programa Dinheiro Direto na Escola na gestão escolar**. 2011. 174 f. Dissertação (Mestrado em Educação). Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, 2011. Disponível em:< <http://alexandria.cpd.ufv.br:8000/teses/educacao/2011/239416f.pdf>>. Acesso em: 08 jun. 2014.

SAVIANI, Dermeval. O Plano de Desenvolvimento da Educação: análise do projeto do MEC. **Educação e Sociedade**, v. 28, n. 100, p. 1231-1255. Out. 2007. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/es/v28n100/a2728100.pdf>>. Acesso em: 01 set. 2014.

SHIROMA, Eneida Oto; MORAES, Maria Célia M. de; EVANGELISTA, Olinda. **Política Educacional**. Rio de Janeiro: DP&A, 2000.

SILVA, Katia Valéria Ataíde. **Plano de Desenvolvimento da Escola - PDE escola: limites e possibilidades**. 2011. 139 f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Federal da Paraíba, Paraíba, 2011. Disponível em: <<http://tede.biblioteca.ufpb.br/bitstream/tede/4622/1/arquivototal.pdf>>. Acesso em: 23 abr. 2014.

SILVA, Luizete Cordovil Ferreira. **Estado e políticas de gestão financeira para a escola pública: a autonomia da Escola no PDDE**. 2005. 223 f. Dissertação (Mestrado em Educação). Universidade Federal Do Pará (PA), Belém. 2005. Disponível em: <http://www.ppged.belemvirtual.com.br/arquivos/File/luizete_dissertacao.pdf>. Acesso em: 21 set. 2014.

SILVA, Rovilson José. **O professor mediador de leitura na biblioteca escolar da rede municipal de Londrina: formação e atuação**. 2006. 267 f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita, Marília, 2006. Disponível em: <<http://base.repositorio.unesp.br/handle/11449/101530>>. Acesso em: 5 abr. 2015.

SOUZA, Ângelo Ricardo. O financiamento da educação na escola: análise dos recursos disponíveis em 13 escolas públicas no estado do Paraná. In: GOUVEIA, Andréia Barbosa; TAVARES, Thaís Moura (Orgs.). **Conversas sobre o financiamento da educação no Brasil**. Curitiba: Ed. da UFPR. p. 249-267. 2006.

VALENTE, Ivan; ROMANO, Roberto. PNE: Plano nacional de Educação ou carta de Intenção? **Educação e Sociedade**, Campinas, SP, v. 23, n. 80, set. 2002, p. 96-107. Disponível em: <<http://www.plataformademocratica.org/Publicacoes/16965.pdf>>. Acesso em: 01 de maio de 2015.

VALENTE, Lucia de F. **Permanências e mudanças na organização do trabalho escolar nas Geraes: uma análise do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) e do PDE- Escola**. 2011. 203 f. Tese (Doutorado) - Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2011.

VEIGA, Ilma Passos Alencastro. **Escola: espaço do projeto político pedagógico**. Campinas, Papyrus, 1998.

VIEIRA, Evaldo. A social-democracia, longo caminho até a terceira via. **Currículo sem Fronteiras**, São Paulo, v. 13, n. 2, p. 182-203, maio/ago. 2013. Disponível em: <<http://www.curriculosemfronteiras.org/vol13iss2articles/vieira.pdf>>. Acesso em: 10 nov. 2014.

YANAGUITA, Adriana Inácio. **Financiamento da educação no Brasil (1990-2010): impactos no padrão de gestão do ensino fundamental**. 2013. 142 f. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade Estadual Paulista, Faculdade de Filosofia e Ciências, Marília, 2013. Disponível em: <http://www.marilia.unesp.br/Home/Pos-Graduacao/Educacao/Dissertacoes/YANAGUITA_A_I_DO_2013.pdf>. Acesso em: 07 de abr. de 2014.

APÊNDICES

APÊNDICE A – Roteiro para Entrevistas

A proposta para a coleta de dados entrevistar os seguintes sujeitos: os gestores das unidades escolares (diretores) e membros da Associação de Pais, Mestres (presidente e representante de pais), presidente do conselho escolar e ainda um técnico da Secretaria Municipal de Educação responsável pela execução do PDDE no município de Londrina.

ROTEIRO DE ENTREVISTA - DIRETORES DE ESCOLA

Participação

- 1) Como a comunidade se faz presente no cotidiano da escola? A participação da comunidade se realiza em quais instâncias?
- 2) As pessoas da comunidade/escola têm clareza do montante de recursos que a escola recebe? Têm conhecimento das demandas que a escola apresenta?
- 3) Como são decididas as prioridades no momento de se aplicar os recursos?

Autonomia

- 4) A escola tem poder de gerir os recursos disponibilizados de acordo com suas demandas, prioridades e diretrizes definidas pelo coletivo?
- 5) Você acha que o montante dos recursos repassados basta para a escola atingir seus objetivos? Gastos os recursos, e com demandas a serem atendidas, que saídas se apresentam para a solução dos problemas financeiros?
- 6) O que as instâncias superiores dizem quando a escola reclama dos recursos limitados? Quais têm sido as respostas recebidas dos governantes diante das solicitações apresentadas pela escola?
- 7) A gestão desta escola tem a autonomia de que gostaria? Por quê?

Gestão

- 8) Qual tem sido o papel desempenhado pela direção escolar no contexto da organização do trabalho pedagógico?
- 9) O corpo docente tem espaço para participar das decisões de cunho pedagógico, financeiro e administrativo e nelas intervir?
- 10) Você considera importante a gestão escolar participativa (democrática)? Por quê?

PDDE

- 11) Quais as funções desempenhadas pela Unidade Executora (UEX) na escola?

- 12) Há acompanhamento na implementação do PDDE? Se sim, quem coordena tal processo? Como?
- 13 - A escola arrecada outros recursos? Se sim, de onde?
- 14 – De que meios a UEx desta escola se utiliza para tomar as decisões sobre o emprego dos recursos recebidos pelo PDDE?
- 15 - O PDDE trouxe inovações para esta escola nos últimos anos? Quais?
- 16 - Quais as dificuldades encontradas pela UEx para realizar a prestação de contas do PDDE?
- 17 - O senhor (a) considera o trabalho desempenhado pela UEx (APM) importante para escola?
- 18 - O senhor (a) considera que os recursos enviados são suficientes para suprir as necessidades da escola?
- 20 - A escola utiliza os recursos do PDDE na parte pedagógica?

ROTEIRO DE ENTREVISTA – APM (PRESIDENTE DA APM E REPRESENTANTE DE PAIS)

- 1) Identificação dos membros da APM
a) ocupação: b) tempo na função: c) tempo de vínculo com a escola: d) entrada na função: e) escolaridade:
- 2) Qual a função da APM de sua escola?
- 3) Como é a dinâmica de funcionamento da Unidade executora (UEx)? (pauta de assunto, registros das reuniões, periodicidade das reuniões).
- 4) A Unidade Executora (UEx) repassa as informações das reuniões para a comunidade? De que maneira isso acontece?
- 5) Os recursos do PDDE foram recebidos a tempo de serem gastos no ano em que foram disponibilizados?
- 6) Os recursos do PDDE são administrados diretamente pela APM? De que forma?
- 7) A APM realiza pesquisa de preços (orçamentos)? Por quê? De que maneira?
- 8) A Unidade Executora (UEx) enfrenta dificuldades em relação à tomada de preços (orçamentos)?
- 9) Como é feita a prestação de contas do PDDE? É realizada por quem? Está em dia? Apresenta dificuldades para sua realização?
- 10) Existem dificuldades encontradas pela APM em relação à operacionalização do PDDE?

- 11) A APM presta contas dos recursos do PDDE para a comunidade? De que forma?
- 12) Os recursos enviados pelo PDDE são suficientes para suprir as necessidades da escola?
- 13) A escola recebe recursos de outros programas? Quais?
- 14) A escola arrecada outros recursos? Quando? De que forma? Tem conhecimento dos valores?
- 15) Qual o papel da APM na gestão da escola?
- 17) Quais as dificuldades encontradas pela Unidade Executora (UEx) para o seu funcionamento?
- 18) Na sua visão, o que aconteceria se o PDDE acabasse? (Pareceu-me que tal item não apareceu no seu trabalho.)
- 19) A UEx recebe apoio técnico (contábil e/ou jurídico) e financeiro para a eficiente aplicação dos recursos, da Secretaria de Educação do Estado/Município?

PRESIDENTE DO CONSELHO ESCOLAR

- 1) O colegiado escolar participa da gestão da escola? Como?
- 2) O colegiado escolar tem conhecimento do PDDE?
- 3) Como é a participação do colegiado escolar quanto à aplicação dos recursos do PDDE?
- 4) O colegiado escolar participa da gestão da escola? De que maneira?
- 5) Como é a relação do colegiado escolar com a APM?
- 6) Como são tomadas as decisões da aplicação dos recursos do PDDE?

TÉCNICO DA SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO

- 1) Quando foi iniciado o PDDE em Londrina?
- 2) Quais as maiores dificuldades relatadas pelas APMs com relação à execução do PDDE? Como estas são sanadas?
- 3) As APMs recebem assistência técnica (reuniões para orientação) para execução do programa? São encontradas dificuldades para transmitir orientações relativas ao PDDE?
- 4) Quais são as orientações da SME relativas à participação dos órgãos colegiados na execução dos recursos do PDDE?

- 5) As APMs cumprem rigorosamente o estabelecido pelo FNDE e a SME com relação à execução dos recursos do PDDE?
- 6) A UEx presta contas à Secretaria de Educação do Estado/Município dos recursos e bens recebidos?
- 7) No ano de 2014, houve casos de prestação de contas reprovadas? Qual motivo?
- 8) Os recursos do PDDE são suficientes para complementação das despesas da Escola?
- 9) São feitas visitas de acompanhamento e/ou inspeção em escolas com relação ao PDDE?

APÊNDICE B – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido

Prezado(a) Senhor(a)

Gostaríamos de convidá-lo a participar de nosso estudo “O Programa Dinheiro Direto na Escola e a democratização da gestão escolar no município de Londrina - PR, que tem como objetivo analisar o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) e as suas implicações para a gestão escolar.

A pesquisa, utilizando a metodologia qualitativa, consistirá, nesse momento, na realização de entrevistas junto aos participantes do estudo e posterior análise dos dados. Será conduzida dessa forma, pois pretendemos diagnosticar as consequências, possibilidades e dificuldades da implantação/implementação do programa para a organização e à gestão das escolas pesquisadas, esperando contribuir com ao debate teórico acerca do PPDE e suas implicações na gestão escolar.

Trata-se de uma dissertação, desenvolvida por Edwylson de Lima Marinheiro e orientada pela Prof^a. Dr^a. Maria José Ferreira Ruiz, do programa de Mestrado em Educação, da Universidade Estadual de Londrina.

A qualquer momento da realização desse estudo qualquer participante/pesquisado ou o estabelecimento envolvido poderá receber os esclarecimentos adicionais que julgar necessários. Qualquer participante selecionado ou selecionada poderá recusar-se a participar ou retirar-se da pesquisa em qualquer fase da mesma, sem nenhum tipo de penalidade, constrangimento ou prejuízo aos mesmos. O sigilo das informações será preservado através de adequada codificação dos instrumentos de coleta de dados. Especificamente, nenhum nome, identificação de pessoas ou de locais interessa a esse estudo. Todos os registros efetuados no decorrer desta investigação serão usados para fins unicamente acadêmico-científicos e apresentados na forma de dissertação ou artigo científico, não sendo utilizados para qualquer fim comercial.

Em caso de concordância com as considerações expostas, solicitamos que assine este “Termo de Consentimento Livre e Esclarecido” no local indicado abaixo. Desde já agradecemos sua colaboração e nos comprometemos com a disponibilização à instituição dos resultados obtidos nesta pesquisa, tornando-os acessíveis a todos os participantes.

Edwylson de Lima Marinheiro
Pesquisador
Mestrando em Educação/ UEL

Prof^a). Dr^a). Maria José Ferreira
Ruiz
Orientador (a)
CECA/EDU - Curso de Pedagogia
Programa de Mestrado em
Educação

Eu, _____,
assinou o termo de consentimento, após esclarecimento e concordância com os objetivos e condições da realização da pesquisa “O Programa Dinheiro Direto na Escola e a democratização da gestão escolar no município de Londrina - PR”, permitindo, também, que os resultados gerais deste estudo sejam divulgados sem a menção dos nomes dos pesquisados.

Londrina, _____ de _____ de 2015.

Assinatura do Pesquisado/da
Pesquisada

Qualquer dúvida ou maiores esclarecimentos, entrar em contato com os responsáveis pelo estudo: e-mail: mestred@uel.br/ Telefone: (43) 3371-4071 (Programa de pos-graduação em educação – UEL).