

O Programa Dinheiro Direto na Escola e a gestão gerencial na Educação Básica

The Direct Money in School Program and the management in Basic Education

Givanildo da Silva

Mestre em Educação. Professor Substituto da Universidade Federal de Alagoas –
Campus Sertão, Alagoas, AL - Brasil.
givanildopedufal@gmail.com

Inalda Maria dos Santos

Doutora em Educação. Professora Adjunta do Centro de Educação da
Universidade Federal de Alagoas e do Programa de Pós-graduação em Educação
da Universidade Federal de Alagoas, Alagoas, AL - Brasil.
inaldasantos@uol.com.br

Resumo

O objetivo deste artigo é apresentar reflexões sobre a gestão gerencial na Educação Básica por meio do PDDE, sendo este um programa que proporciona mudanças na gestão escolar. A metodologia desenvolvida na pesquisa foi a abordagem quanti-qualitativa, tendo como campo empírico uma escola da rede pública de Maceió no Estado de Alagoas. A técnica de coleta de dados aconteceu por meio de entrevistas semiestruturadas e foi realizada análise de conteúdo dos depoimentos dos sujeitos da pesquisa. Como resultados, foi possível apontar: a) a responsabilização dos participantes da escola para consolidação de recursos financeiros a fim de desenvolver atividades extras no âmbito escolar, especialmente nas datas comemorativas; b) a escola constrói diversas estratégias para angariar recursos, tendo os profissionais e os pais como agentes que contribuem para essa ação; c) a descentralização, a participação e a autonomia defendidas nas normatizações configuram-se em princípios do gerencialismo; d) os gestores têm a responsabilidade de atrair a comunidade local e escolar para serem parceiros da instituição pública como sujeitos que devem se responsabilizar pela oferta de uma educação de boa qualidade; e e) o Estado desconcentra suas responsabilidades para a escola pública, confirmando o Estado mínimo, defendido no contexto da reforma na década de 1990.

Palavras-chave: Gestão gerencial. Programa Dinheiro Direto na Escola. Escola Pública.

Abstract

The objective of this paper is to present reflections on the management in basic education through the TSA, which is a program that provides changes in school management. The methodology developed in the research was of quantitative and qualitative approach, in a public school from Maceio, in the State of Alagoas, Brazil. The data collection was through semi-structured interviews, and it was conducted a content analysis of the statements of the research subjects. As a result, it was possible to point out: a) the accountability of school participants for consolidation of financial resources to develop extracurricular activities in schools, especially on commemorative dates; b) the school builds several strategies

to raise resources with professionals and parents as agents that contribute to this action; c) decentralization, participation and autonomy defended in norms, are configured in managerial principles; d) managers have the responsibility to attract local and school community to be partners of the public institution as subjects who should be responsible for offering a quality education; and e) the State decentralizes their responsibilities to public school, confirming the minimal state, defended in the context of reform in the 1990s.

Keywords: Management. Direct Money in School Program. Public school.

Introdução

A gestão escolar é uma dimensão da estrutura educacional que viabiliza a forma de organização das instituições de ensino e aprendizagem. Atualmente, a escola pública é o lócus de vivência das políticas públicas educacionais, tendo a gestão da escola como principal mecanismo de efetivação das intenções dos paradigmas das propostas consolidadas pelos programas e projetos. A partir da década de 1990, no contexto da reforma do Estado, diversas foram as rupturas e configurações que proporcionaram mudanças na organização e gestão da escola, sendo realizadas por meio de concepções políticas na sociedade brasileira.

Os organismos multilaterais e a política neoliberal configuraram esquemas de mudanças na política educacional com ênfase na gestão da escola, tendo a gestão gerencial (o conceito e fundamentos que estruturam a gestão gerencial serão apresentados na seção seguinte) como o principal mecanismo para evidenciar as intenções da proposta da reforma do Estado brasileiro, mesmo com a defesa da gestão democrática pela Constituição Federal de 1988 e pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei n.º 9.394/96).

A partir da década de 1990 são implementados programas e projetos cujos fundamentos e dispositivos legais evidenciam a gestão gerencial com perspectivas de eficiência, eficácia, flexibilidade dos recursos financeiros e produtividade, como é o caso do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE).

O PDDE foi implantado no ano de 1995, no primeiro mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC). Inicialmente, foi denominado de Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (PMDE) e, a partir de 1998, assumiu a nomenclatura que se conhece atualmente. Os recursos financeiros destinados ao programa, logo de início, configuravam-se em ofertar apenas para as escolas de Ensino Fundamental, as escolas privadas que tinham

alunos especiais e Organizações Não Governamentais (ONGs) que trabalhassem com essa especificidade, desde que fossem cadastradas no Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) (SANTOS, 2006). A partir de 2009, o FNDE inicia o repasse de verbas para toda a Educação Básica, contemplando, também, a Educação Infantil e o Ensino Médio.

O funcionamento do PDDE configura-se por meio da existência de uma Unidade Executora (UEx), denominada de Caixa Escolar, sendo composta por diferentes segmentos da escola (professores, profissionais, pais, alunos e gestores) e cujo objetivo é gerir os recursos oriundos do programa. As verbas são repassadas para as escolas uma vez ao ano, de acordo com o número de alunos matriculados no ano anterior, via Censo Escolar.

O objetivo deste artigo consiste em apresentar reflexões sobre a gestão gerencial na Educação Básica por meio do PDDE, sendo este um programa que proporciona mudanças na gestão escolar. Assim sendo, o artigo está estruturado em três seções que se completam. Na primeira, apresentam-se análises sobre os princípios da gestão gerencial e seus fundamentos. Na segunda seção, são analisados estudos sobre o PDDE que comprovam que este programa tem características que fundamentam a gestão gerencial e causa impactos na gestão e organização da escola pública. Por fim, é apresentado um estudo de caso em uma escola de rede pública da capital alagoana, Maceió, que evidenciou os entraves que a comunidade escolar vivencia em meio às normatizações do Programa Dinheiro Direto na Escola.

A gestão gerencial no contexto educacional: fundamentos e perspectivas

A concepção gerencialista de administração pública surge em meio à crise de governabilidade e às resistências de consolidar um Estado de Bem-Estar Social em diversos países do mundo por volta de 1980, sendo uma alternativa para o Estado direcionar as suas funções à sociedade e ao mercado, assim como consolidar políticas que beneficiam aos empresários e à classe dominante. A gestão gerencialista passou a representar os anseios do governo, cujas raízes estão na concepção política do neoliberalismo. No Brasil, segundo Paula (2005, p. 38), esse modelo de

gestão pública ganhou força na década de 1990 com o debate da reforma gerencial do Estado e o desenvolvimento da administração pública gerencial:

A crise do nacional-desenvolvimentismo e as críticas ao patrimonialismo e autoritarismo do Estado brasileiro estimularam a emergência de um consenso político de caráter liberal que se baseou na articulação das seguintes estratégias: a estratégia do desenvolvimento dependente e associado; as estratégias neoliberais de estabilização econômica; e as estratégias administrativas dominantes no cenário das reformas orientadas para o mercado. Essa articulação sustentou a formação da aliança social-liberal, que levou o Partido da Social-Democracia Brasileira (PSDB) ao poder.

A consolidação da administração pública gerencialista foi pensada para todas as esferas da sociedade, viabilizando estratégias que levassem o Estado a ser o idealizador de políticas públicas e os setores sociais, público e privado, se responsabilizassem pela sua efetivação. As reformas implementadas tiveram caráter dominante e contribuíram para a exclusão, uma vez que o mercado (poder de compra) era o referencial para vivência das experiências planejadas.

Nesse contexto, as principais estratégias idealizadas para consolidar esse modelo de gestão, de acordo com Paula (2005), foram as seguintes: ao Estado cabia fiscalizar, implementar as legislações e formular políticas; as empresas e a sociedade civil tinham o papel de contribuir nas atividades de caráter competitivo, uma vez que estão a serviço da população mais carente (saúde, educação e assistência social); as atividades auxiliares e de apoio, como limpeza, vigilância, transporte e outros serviços, deviam ser submetidos à licitação pública e contratadas por terceiros (PAULA, 2005).

Para Hypólito (2008), uma das principais atividades para implantar a gestão gerencialista baseia-se na relação público e privado, na qual a parceria estabelecida denomina-se de privatização. Para o autor, a vivência da privatização é entendida como venda direta das posses públicas para os setores privados/comerciais, troca de responsabilidades do público para o privado e desresponsabilização do Estado das questões básicas em relação à população. Assim, Hypólito (2008, p. 69) aponta que “[. . .] esses discursos penetram o gerencialismo em diferentes áreas e setores, transformando várias formas de senso comum e criando novas concepções para

Estado, mercado, economia, escola pública e administração pública”. Para Cabral Neto (2009, p. 172), a reforma gerencial apresenta no seu conjunto de objetivos “[...] a desburocratização, a descentralização, a transparência, a ética, o profissionalismo, a competitividade e o enfoque no cidadão”. É válido apontar que o enfoque no cidadão é numa perspectiva em que cada um é responsável por conquistar seus interesses, sem ter o Estado como referência na garantia dos direitos sociais.

De acordo com Cabral Neto e Castro (2011), as principais características da concepção de gestão pública gerencialista estão numa perspectiva hegemônica, na qual se consolidam ideais burgueses, tendo a população que se adequar às condições implementadas e buscar alternativas para competir e conquistar espaços na sociedade, uma vez que a intenção do Estado consiste não só em diminuir a intervenção na economia, mas também em suas próprias dimensões. Assim, Cabral Neto e Castro (2011, p. 748) assinalam que:

O ponto de apoio da reforma gerencial é a busca da eficiência, pela redução e controle dos gastos públicos, pela demanda de melhor qualidade de serviços públicos, pela descentralização administrativa, concedendo maior autonomia às agências e departamentos. Há preocupação, portanto, com o produto em detrimento dos processos.

A ênfase desse modelo de gestão pública é a descentralização das responsabilidades e a busca de mecanismos de eficiência e eficácia, tendo como pressuposto de efetivação o controle do Estado. Todas as dimensões da sociedade são influenciadas e a educação, segundo Cabral Neto e Castro (2011), é um campo significativo para consolidação de estratégias políticas de caráter focalizador, uma vez que há ênfase na participação e autonomia nas escolas. No entanto, “[...] a participação se metamorfoseia em uma técnica de gestão propiciadora de coesão, despolitizando, assim, o processo de participação dos sujeitos sociais na formulação, implementação e avaliação da política” (CABRAL NETO; CASTRO, 2011, p. 751).

Neste sentido, a educação, a partir da década de 1990, vem constituindo-se em espaço importante para vivência de projetos e programas numa perspectiva de gestão gerencial, na qual se defende uma gestão inovadora com intuito de

melhorar a qualidade do ensino, tendo a descentralização e a autonomia como mecanismos básicos para alcançar esse objetivo. De acordo com Cabral Neto (2009), a defesa por uma gestão com ênfase na gerência escolar encontra-se presente nas principais políticas educacionais, assim como nos documentos oficiais que regulamentam a educação na América Latina, tendo como objetivo basilar a gestão escolar e a qualidade da educação nos países cujos resultados das avaliações internacionais não são significativos.

A defesa por uma gestão pública gerencial está fundamentada na concepção política neoliberal e na visão do Estado mínimo, sendo a comunidade escolar responsável pelas atividades que venham contribuir para a gestão, organização e financiamento da educação. Assim, esse modelo inclui “[...] a defesa da responsabilização dos gestores e o protagonismo dos pais, dos alunos e dos professores nas tomadas de decisões da escola, aspectos inerentes à nova gestão pública” (CABRAL NETO, 2009, p. 198).

Esse mecanismo de participação dos diferentes segmentos como responsáveis da escola seria importante se a sua existência fosse a perspectiva de uma gestão colegiada, na tomada de decisão e na cobrança por uma educação democrática, inclusiva e de boa qualidade. No entanto,

[...] a descentralização se reconfigura em um crescente processo de desconcentração de funções e responsabilidades [...], a participação transforma-se em técnica de gestão que funciona como fator de coesão e consenso [...], e a autonomia é concebida como consentimento para construir (CABRAL NETO, 2009, p. 201).

Estudos (HYPÓLITO, 2005; PAULA, 2005; CABRAL NETO; CASTRO, 2011; CABRAL NETO, 2009) apontam que a vivência da gestão gerencial vai de encontro com as perspectivas defendidas pela gestão democrática, uma vez que não favorece a educação pública de boa qualidade e intensifica a racionalização dos recursos e a responsabilização da comunidade escolar e local pelas atividades financeiras. O aspecto do racionamento dos recursos financeiros na escola torna-se um mecanismo defendido na gestão pública gerencial, uma vez que as próprias comunidades, onde as escolas estão inseridas, devem organizar-se para conseguir recursos adicionais para concretização de suas atividades. Essa ação contribui para a desresponsabilização da instituição pública e favorece a má qualidade

da educação, situação que se perpetua há muitos anos na história da educação pública brasileira. Nessa perspectiva, apresenta-se um quadro síntese dos fundamentos da concepção de gestão gerencial.

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA GERENCIAL	
Origem	Movimento internacional pela reforma do Estado, que se iniciou nos anos 1980 e baseia-se principalmente nos modelos inglês e estadunidense.
Projeto político	Enfatiza a eficiência administrativa e baseia-se no ajuste estrutural, nas recomendações dos organismos multilaterais internacionais e no movimento gerencialista.
Dimensões estruturais enfatizadas na gestão	Dimensões econômico-financeira e institucional-administrativa
Organização administrativa do aparelho do Estado	Separação entre as atividades exclusivas e não exclusivas do Estado nos três níveis governamentais.
Abertura das instituições políticas à participação social	Participativo no nível do discurso, mas centralizador no que se refere ao processo decisório, à organização das instituições políticas e à construção de canais de participação popular.
Abordagem de gestão	Gerencialismo: enfatiza a adaptação das recomendações gerencialistas para o setor público.

Quadro 1: Fundamentos da gestão gerencial

Fonte: Paula (2005, p. 41).

A concepção de gestão escolar presente nos fundamentos do Programa Dinheiro Direto na Escola

O PDDE é um programa do Governo Federal que está completando 20 (vinte) anos de sua consolidação nas escolas públicas, privadas e ONGs que trabalham com crianças com necessidades especiais. Nesse período, muitos pesquisadores se debruçaram sobre a discussão do PDDE e seus impactos no cenário escolar, evidenciando que o referido programa é caracterizado como uma política governamental com fundamentos na gestão gerencial e neoliberal. Entre os estudos que

foram analisados destacam-se: Peroni e Adrião (2005); Adrião e Peroni (2007); França (2005); Silva (2005); Santos (2006); Portela (2006); Zargidsky (2006); Nascimento e Hora (2008); Cardoso (2009); Groppa (2010); Nascimento (2010); Silva (2011); Campelo (2011); Valente (2011); Santana (2011); Rocha (2011); Moreira (2012) e Silva (2015).

Os referidos estudos apontam as características do PDDE a partir de reflexões nas normatizações e nas análises de trabalhos empíricos desenvolvidos nas escolas públicas em diferentes regiões do Brasil. Os resultados demonstram que a influência da reforma do Estado na década de 1990 contribuiu para a inserção de políticas públicas no contexto educacional, em especial, na gestão da escola, mediante programas e projetos implementados sob as instruções dos organismos multilaterais (FRANÇA, 2005).

De acordo com Adrião e Peroni (2007), o PDDE materializa as mudanças ocorridas no papel do Estado em meio às rupturas consolidadas na década de 1990, tendo ênfase nas temáticas: a) democratização da gestão da escola; b) relação público e privado; e c) relação descentralização e centralização. As autoras destacam que os repasses dos recursos financeiros diretos para a escola pública representou um importante aporte, especialmente, para a gestão escolar. Nessa perspectiva, Adrião e Peroni (2007) acreditam que, mesmo diante das limitações existentes, o programa acrescenta contribuições favoráveis à gestão da escola pública.

Para Moreira (2012), em meio à concepção política neoliberal, a escola é o locus de execução das políticas públicas educacionais. Esse modelo tem reflexos na gestão da escola, consolidando mudanças no desenvolvimento dos papéis e vivências cotidianas. A autora defende que a forma de gestar a instituição mudou com o PDDE, apresentando características de responsabilidade financeira, arrecadação de recursos e movimentação da comunidade escolar para as tomadas de decisão referentes à administração dos recursos financeiros.

Santos (2006) demonstrou em seus estudos que o PDDE viabiliza uma autonomia relativa para a gestão da escola, uma vez que as normatizações do programa estruturam a rubrica do que pode ou não ser comprado diante dos recursos financeiros que chegam à instituição. De acordo com a autora, a autonomia proclamada pela normatização do PDDE é completamente distinta de um processo que viesse contribuir para a gestão escolar nos rumos de um mecanismo de democratização mais substantiva. Nessa mesma dimensão, Silva

(2005) destaca que os resultados de suas análises revelaram que a concepção de autonomia que orienta o PDDE é uma autonomia funcional e operativa e aponta para três processos na gestão da escola pública brasileira: a) a centralização do poder do Estado no controle do emprego dos recursos financeiros da escola; b) a introdução da lógica mercantil na organização do trabalho na escola; c) a desobrigação do Estado com o financiamento e com a prestação estatal de serviços nas unidades de ensino.

As análises de Nascimento e Hora (2008) partem do princípio que o PDDE foi implementado no Brasil sob as influências dos organismos multilaterais, objetivando fazer uma reforma no âmbito escolar, apontando para a gestão escolar como principal mecanismo de viabilização para mudanças no interior da instituição educativa. As autoras destacam que os dispositivos legais do programa apresentam como princípios a descentralização, a participação e a autonomia dos participantes da unidade escolar, sendo, no entanto, configurados como responsabilidades para a própria escola as decisões e os aspectos relativos à manutenção, angariação de recursos por meio de eventos e outras estratégias. Nascimento e Hora (2008) apresentam, em suas reflexões, que o PDDE foi estruturado no contexto da crise do papel do Estado, configurando-se, assim, como política contraditória mediante suas normatizações, influenciando, em especial, a gestão e a organização da escola.

Ao refletir sobre o PDDE, Cardoso (2009) destaca que a descentralização dos recursos financeiros está arraigada na Unidade Executora, empresa jurídica de direito privado sem fins lucrativos, viabilizando um esvaziamento no conselho escolar, isto porque o que garante o repasse dos recursos é a existência da UEx. O autor analisa que, com essa postura, o programa possibilitou um retrocesso nas conquistas educacionais, sendo a autonomia vista de forma isolada, distante do conceito de descentralização e participação defendido pelos movimentos sociais em prol de uma educação pública de boa qualidade em meados da década de 1980. Cardoso (2009) afirma ainda que a concepção de gestão proporcionada pelo programa é a gerencial, isso porque os princípios e vivências comungam com a eficiência, eficácia e a flexibilização dos recursos financeiros.

Zargidsky (2006) comunga da ideia de que a atuação de um colegiado necessita de representações significativas e atuação de todos os segmentos. No entanto, a falta de formação dos participantes leva à má vivência de uma gestão colegiada, especialmente nas decisões referentes aos recursos financeiros, propor-

cionados pelo PDDE. A autora aponta que a prestação de contas do programa é um mecanismo burocrático, defendido pela concepção da gestão gerencial, uma vez que prestar contas para o Estado é um meio para que este seja controlador e agente de punições e beneficiamento das instituições.

Para Campelo (2011), a implementação do PDDE surgiu com a reforma administrativa do Estado brasileiro, especialmente através do Plano da Reforma do Aparelho do Estado (MARE). O objetivo central do referido programa era aumentar a eficiência do Estado e da escola, reduzindo os custos e aumentando a produtividade nos ambientes educativos, evidenciando procedimentos técnicos operacionais como tarefas técnicas, burocráticas e gerenciais, destacando-se a prestação de contas e a reponsabilidade da manutenção da escola pelos seus agentes. A autora destaca, ainda, como alerta para a relação público e privado, a transferência de políticas de financiamento para a esfera pública não estatal, como as escolas privadas e as ONGs que trabalham com crianças especiais.

E, por fim, Silva (2015) aponta que os princípios que as normatizações do PDDE apresentam são na perspectiva da gestão gerencial e neoliberal, cujo responsáveis pela oferta de uma educação pública de boa qualidade também é de responsabilidade da comunidade a qual a escola pertence. O autor salienta que mesmo os dispositivos legais apresentando a gestão democrática como fio condutor para a vivência do programa, a descentralização, a participação e a autonomia são na perspectiva de responsabilização pela manutenção das tarefas educacionais. Os pais, a comunidade local e os profissionais da educação devem estar presentes para contribuir com recursos financeiros a fim de complementar as atividades desenvolvidas pela escola.

A gestão gerencial na escola pública: o Programa Dinheiro Direto na Escola na realidade de Maceió, Alagoas

Os resultados desta pesquisa foram consolidados a partir de um estudo de caso desenvolvido em uma escola pública no município de Maceió, Alagoas. A escola é considerada de grande porte, visto que possui 18 (dezoito) salas de aulas, funcionando nos três turnos (matutino, vespertino e noturno), tendo aproximadamente 1.000 alunos, nos anos iniciais do Ensino Fundamental (1º ao 5º) e na Educação de Jovens e Adultos (EJA). Segundo a gestora, atualmente,

a escola possui 84 (oitenta e quatro) funcionários, dos quais uma parte é de funcionários públicos efetivos, outra contratada pela Secretaria de Educação de Maceió (Semed), e, por fim, há um grupo de funcionários terceirizados, principalmente pessoal de apoio.

A metodologia desenvolvida na pesquisa foi a abordagem quanti-qualitativa, tendo como campo empírico uma escola da rede pública de Maceió no Estado de Alagoas. A técnica de coleta de dados aconteceu por meio de entrevistas semiestruturadas e foi realizada análise de conteúdo dos depoimentos dos sujeitos da pesquisa. Participaram do estudo 7 (sete) membros do conselho escolar (professores, gestores, coordenadores, pais e alunos), os quais foram importantes interlocutores para compreensão dos aspectos abordados na pesquisa.

Todos os anos são repassados recursos do PDDE para as instituições que são contempladas pelo programa, tendo como base o Censo Escolar do ano anterior. Em relação ao valor que cada unidade escolar recebe, é importante perceber que quanto maior for o número de alunos matriculados na escola, conseqüentemente, maior será o repasse das verbas. Porém, é preciso destacar que se a instituição apresenta um espaço amplo, há mais desafios em relação à infraestrutura, materiais pedagógicos, materiais para manutenção das atividades, enfim os recursos devem ser compatíveis com os problemas existentes em cada realidade. Convém salientar que os valores já são previamente definidos pelo Programa.

Para uma maior compreensão dos recursos que chegam à instituição pelo PDDE, é oportuno perceber a visão dos funcionários sobre o valor repassado e se esse é suficiente para suprir algumas carências que toda unidade tem diante de suas atividades. Para dar ênfase a essa questão, a gestora menciona:

Eu não considero que a verba que chega para a escola seja suficiente, porque nós conseguimos alguns armários. Vinte armários e algumas cadeiras que foram doadas, nós fomos buscar de uma instituição federal, onde eles colocaram um desfazimento (desfazer) de bens, então se a gente tivesse verbas suficientes não teria necessidade de pegar móveis usados, a gente procuraria comprar com a verba que a escola recebe. Então, uma grande parte dos móveis da escola são móveis usados e móveis que foram pegos no lixo (ênfase na voz). (Gestora da instituição).

O depoimento da gestora da instituição chama a atenção para o descaso com a escola pública, no que se refere ao investimento em políticas efetivas que normatizem uma educação de boa qualidade com princípios de igualdade e equidade. O fato de a escola ter que buscar doações de instituições federais, móveis usados e retirados do lixo, mostra a calamidade e a insuficiência do Estado para com suas obrigações nas atividades educacionais.

Há, também, ênfase na fala da gestora quando deixa explícito que as verbas que chegam às instituições de ensino não são suficientes, tendo que ir à procura de equipamentos usados. A insuficiência das verbas do PDDE para as escolas públicas favorece, cada vez mais, práticas interpretativas de que o governo não investe com qualidade nas atividades e propostas educacionais, assim como não prioriza a educação como mecanismo de mudança social, visto que “[...] o investimento na educação é relevante para a superação do quadro dramático de pobreza, violência e injustiça social que vivenciamos no Brasil” (CAMPOS, 2010, p. 63).

A escola em análise, desde 2011, recebe verbas do PDDE. Seguem os valores repassados para a escola desde esta data:

ANO LETIVO	Nº DE ALUNOS	VALOR RECEBIDO (R\$)
2011	948	9.727,40
2012	933	22.164,00
2013	890	19.640,00
2014	980	17.808,64

Quadro 2: Valores recebidos do PDDE em 2011 a 2014

Fonte: Site do FNDE (<http://www.fnde.gov.br/programas/dinheiro-direto-escola/dinheiro-direto-escola-consultas>). Acesso em 12 de dez. de 2014.

Diante do quadro apresentado, percebe-se que o maior valor de recursos financeiros repassado para a escola aconteceu no ano letivo de 2012, devido a instituição ter recebido PDDE fundamental e PDDE acessibilidade. O PDDE acessibilidade refere-se aos recursos previstos para educação especial, a qual prevê a inclusão no contexto escolar. Para os recursos do PDDE acessibilidade, as normatizações orientam que a escola construa uma sala de recursos para aprendizagens diferenciadas, faça reformas nas salas e banheiros (alargamento nas portas) para facilitar a circulação de estudantes cadeirantes.

Ainda sobre essa questão, o vice-gestor da unidade escolar, foco da pesquisa, salienta:

Esse ano, nós fomos contemplados com o recurso do PDDE, onde pra o material pedagógico foi suficiente, que é o custeio, já o capital que é pra compra do material permanente, nos ajudou bastante, porém não o suficiente. Onde a gente poderia utilizar essa verba, por exemplo, no conserto do prédio, mas pelo prédio ser alugado, a verba não poderia fazer isso. Porque se tinha outras prioridades. Hoje, segundo a SEMED, o prédio, agora, é próprio, seria suficiente, seguindo as prioridades. Hoje, nossa prioridade é a pintura da escola. (Vice-gestor da instituição).

A partir da fala do vice-gestor, pode-se destacar dois aspectos importantes para refletir sobre a realidade da escola pública. O primeiro é sobre a divisão dos recursos, tendo que gastar em duas partes, custeio e capital. Há, ainda, que enfatizar, sobre o dinheiro que chegou, que foi suficiente apenas para o custeio, ou seja, para a compra dos materiais pedagógicos para as atividades com os educandos. Em relação ao capital, que possibilita compra de bens duráveis e reformas na instituição, não foi satisfatório. Neste sentido, há que mencionar a fragilidade diante da divisão das verbas, considerando que os recursos são fragmentados em capital e custeio, intervindo na autonomia financeira da equipe escolar.

O segundo aspecto é a questão do aluguel do prédio. Uma escola que tinha registro no Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas (INEP) desde 2010, funcionando com uma grande demanda de educandos, não tinha prédio próprio. Apenas em 2014 o prédio foi comprado, dificultando reformas para o melhoramento das condições educativas. As parcerias estabelecidas com órgãos públicos e empresários não beneficiam a sociedade, mas aos interesses dos governantes e dos empresários que cobram um valor acima do mercado pelo aluguel do espaço.

Segundo o vice-gestor, a Semed conseguiu comprar o espaço e, agora, a equipe escolar poderá realizar reformas, pinturas e modificações que achar pertinentes para melhorar as condições educativas. Assim, pode-se perceber, mais uma vez, a negligência do Estado com a sociedade que contribui, pagando os impostos ao governo. Esse, por sua vez, estabelece, na maioria das vezes, parcerias com empresários para satisfazer um pequeno grupo social.

As atividades desenvolvidas nas escolas são inúmeras e essas, para serem efetivamente consolidadas, carecem de investimentos concretos. Uma unidade escolar que planeja com toda comunidade as práticas para serem vivenciadas, mas não tem como executá-las, não oferece uma educação de boa qualidade com possibilidades de mudanças. Uma professora da instituição observa:

Pelo que observo nas reuniões do conselho, são muitas atividades a serem desenvolvidas e poucos recursos, portanto, acredito que o repasse do PDDE poderia e deveria ser bem maior. Às vezes, não conseguimos comprar nem metade de nossas prioridades, isso já mostra a deficiência que o programa deixa para a escola. (Professora da instituição).

Mais uma vez, nota-se, com veemência, a falta que os recursos financeiros fazem para a organização da escola. Além de a instituição não poder suprir todas as suas necessidades, ainda não pode comprar nem as prioridades estabelecidas em assembleia pelo conselho escolar. As ações desenvolvidas direcionam, mais uma vez, para a afirmação de que o Estado precisa rever as suas formas de distribuição orçamentária do PDDE para melhorar a situação no que se refere à compra de materiais pedagógicos e bem duráveis para a realização dos trabalhos na escola.

As instituições educativas públicas que são contempladas com os recursos do PDDE devem ter um colegiado para decidir o que fazer com os recursos, assim como priorizar as atividades que serão desenvolvidas por meio do dinheiro que chega à escola uma vez por ano. Assim, é tarefa da escola convocar o colegiado e democratizar as decisões, bem como deixar explícitas as carências mais urgentes da unidade de ensino. Para a existência desse colegiado é necessário a efetiva vivência da autonomia. Sobre a autonomia estabelecida no cenário escolar para realização das compras, a gestora assinala:

Quando a gente trata da questão de custeio e capital, a gente tem autonomia para decidir o que vai comprar. O que a gente fica preocupada é porque é pouco dinheiro pra tantas necessidades. Então, a gente compra de acordo com a nossa necessidade. A gente tem total autonomia pra escolher o que deve comprar. (Gestora da instituição).

Mediante o depoimento da gestora, pode-se fazer um questionamento sobre a autonomia que existe através do PDDE. Há uma autonomia, porém relativa, visto que há um direcionamento para o que a escola pode ou não comprar com os recursos que chegam todos os anos. O que pode acontecer na escola, diante dos recursos que recebeu, e por meio do que está estabelecido na normatização, é que os profissionais da instituição podem fazer a escolha através das prioridades existentes no âmbito escolar.

Estabelecer a autonomia diante das prioridades e do colegiado é uma ação favorável, visto que a equipe escolar deve trazer a comunidade local para solucionar as problemáticas existentes, assim como possibilitar que, juntos, consigam encontrar caminhos para o sucesso da escola. Porém, é importante afirmar que não basta ter a comunidade no espaço educativo; no mínimo, é preciso ter condições para tentar resolver os problemas.

As escolas públicas que são contempladas pelo PDDE, na maioria das vezes, percebem a limitação dos recursos diante de sua realidade e das necessidades que mantêm. Ao consolidar seus projetos e programas, sentem a insuficiência dos recursos financeiros para realizá-los, tendo que elaborar estratégias para conseguir recursos para a vivência do que planejou no contexto escolar. Ficou evidente que, na escola foco da pesquisa, os recursos oriundos do programa não são suficientes para suprir as reais carências do espaço educativo. Assim, para obter fundos, a equipe diretiva organiza, com toda comunidade escolar, meios para solucionar essa fragilidade ocasionada pela falta de investimento significativo na instituição escolar.

Sobre essas estratégias, a gestora enfatiza:

Quando a gente quer organizar algum evento diferenciado, como a semana da criança, a gente solicita a cada professor uma ajuda pra comprar uma bicicleta, um DVD, uma TV pra fazermos um bingo na escola. Alguns funcionários doam outros brindes pra gente fazer rifas. Então, a partir daí, é que a gente pode desenvolver e trazer cama elástica, comprar picolé, algodão doce, pipoca, enfim coisas atrativas que crianças gostam. Então, é necessário que a gente observe que se a escola recebesse verbas suficientes, não seria necessário pedir nada a ninguém e sim utilizar a verba que a gente recebe. (Gestora da instituição).

Através do depoimento da gestora, percebem-se alguns aspectos para refletir. O primeiro é a questão das possibilidades de realizar um trabalho diferenciado em uma instituição pública. Existem algumas datas específicas que necessitam ser comemoradas com os educandos com veemência e, no contexto da escola pública, a semana da criança merece destaque, uma vez que a maioria do público é fruto de uma realidade pobre que não tem condições mínimas de moradia, saúde e lazer. Nessa perspectiva, as instituições manifestam sua solidariedade proporcionando uma semana de atividades especiais.

No entanto, para realização dessas atividades é preciso ter recursos financeiros. A questão principal é: como serão realizadas essas atividades se a escola não dispõe de recursos? Assim, a equipe diretiva vê-se na situação de solicitar a colaboração da comunidade local e escolar, mediante as doações de brindes para fazer rifas e angariar fundos para proporcionar atividades diferenciadas. Essa ação não é favorável, visto que viabiliza o princípio da parceria entre escola e comunidade através da contribuição financeira, em que o Estado acaba se eximindo de seu papel, e os pais e a comunidade assumindo essa responsabilidade como defende a concepção de gestão gerencial. A participação da comunidade local e escolar não deve se configurar através de doações e manutenção de datas comemorativas, mas nos processos de decisão, planejamento e avaliação das ações vivenciadas, defesa da concepção da gestão democrática.

Para maior destaque das estratégias que a escola utiliza por falta de recursos em alguns eventos, o representante dos pais comenta:

Geralmente, na semana da criança, a gente sempre faz uma rifa, um sorteio para arrecadar dinheiro pra fazer a festa deles. Quem compra essas rifas e participam dos bingos são os pais. Os alunos pegam um bilhetezinho e levam pra casa e a família (primo, irmão, pai, mãe) ajuda nesse sentido. Quando a gente faz o bingo, os diretores avisam na entrada dos alunos, no pátio, sobre o bingo e quase todos ajudam porque é pra os filhos mesmo. (Segmento pais).

Ainda sobre este aspecto, uma das funcionárias apresenta:

A gente organiza feira da pechincha, a gente organiza bingo, rifas. O ano passado teve no São João e no final do ano. Todos os

funcionários colaboram doando um pouquinho de dinheiro para comprar os brindes e os pais também colaboram comprando as rifas e os bingos. Porque tudo é pra escola mesmo. (Funcionária da instituição)

O vice-gestor, nesse contexto, menciona:

Nós, aqui na escola, já fizemos rifas, feira da pechincha com objetivo de ajudar nas festividades da escola, na páscoa, no dia das mães, no dia das crianças, no natal. Mas para compra de material, concerto não. (Vice-gestor da instituição).

Por meio das entrevistas ficam nítidas quais são as estratégias mais recorrentes da unidade escolar na angariação de fundos para o desenvolvimento das atividades relacionadas às datas comemorativas. A contribuição de todos que compõem a escola faz com que esses eventos realizem-se, tornando essas festividades possíveis. Porém, a responsabilidade de ofertar uma educação pública de boa qualidade, que contemple todas as atividades para o processo de permanência dos educandos, é do Estado. Assim, este é o responsável pela manutenção das ações que as unidades escolares planejam, bem como desenvolvem em seu cotidiano. Para tanto, ao fazer rifas, bingos e feira da pechincha, a direção da escola está contribuindo para a desresponsabilização do Estado para com a oferta de uma educação pública, inclusiva, com qualidade social.

Sobre essa situação, França (2005) desenvolveu uma pesquisa referente ao PDDE e apresenta os seguintes resultados sobre as estratégias utilizadas pela escola para arrecadar fundos. Segundo ela, a escola

[...] desenvolve com os alunos e pais um trabalho de coleta e venda de lixo reciclável no seu bairro, tendo seus recursos programados para os preparativos de uma festa anual das crianças [...]. [Os pais contribuem ainda] consertando a parte elétrica do prédio, carteiras e portões, outros são remunerados com valores de serviços abaixo do mercado e recebendo esses, muito tempo depois e, somente, quando ocorre a liberação dos recursos. (FRANÇA, 2005, p. 116).

A autora destaca que há realidades quais há “[...] vendas de sorvetes, reprodução de cópias xerográficas, empréstimos das suas instalações para eventos culturais e religiosos da comunidade do bairro e adjacência em troca de pequenos serviços de manutenção do prédio” (FRANÇA, 2005, p. 116).

A participação dos pais, da comunidade local e escolar é necessária, porém não nesse sentido, mas sim no de contribuir com as práticas pedagógicas, administrativa e financeira, bem como na avaliação das atividades planejadas e vivenciadas e na elaboração de uma proposta pedagógica que contemple as reais necessidades da localidade. A comunidade escolar sabe também que, “[...] ao participar das decisões sobre o dinheiro, compromete-se a propor com responsabilidade bens para serem adquiridos, bem como seu efetivo uso” (SILVA, 2011, p. 44).

É relevante destacar o depoimento do vice-gestor quando menciona que a contribuição financeira dos pais e da comunidade acontece apenas nos eventos comemorativos e não na compra de materiais e reformas. Porém, se isso acontecesse deixaria de ser uma escola pública mantida pelo Estado e passaria a ser uma escola privada de caráter público-estatal, em que o Estado paga o salário dos professores e funcionários, e para os pais e a comunidade fica a responsabilidade em manter a escola com materiais.

Considerações finais

Os resultados do estudo possibilitaram compreender as relações que existem entre as políticas públicas educacionais, no caso o PDDE, e a gestão escolar, sendo esta a dimensão favorável para consolidação de estratégias desenvolvidas pelas reformas educacionais. Esta área é um campo oportuno para inserção das políticas públicas, uma vez que a organização do ambiente educativo, o currículo, a avaliação e as práticas educativas em geral perpassam pelo conhecimento e contribuição dos gestores escolares e da comunidade local.

No âmbito da reforma do Estado, entre as estratégias desenvolvidas no contexto educacional, destacam-se: a) a inserção, na escola pública, de programas nos quais os objetivos viabilizassem flexibilidade, eficiência e eficácia na gestão do espaço educativo; b) configuração da gestão gerencial condicionando políticas educacionais na área da gestão e avaliação, contribuindo com a lógica do mercado

e da responsabilização da própria escola pelas problemáticas existentes. No caso do PDDE, a análise dos dispositivos legais aponta que a concepção desenvolvida é na perspectiva da responsabilização, da meritocracia e do gerencialismo.

As análises dos estudos desenvolvidos durante estas duas décadas de existência do PDDE contribuíram para a compreensão e confirmação de que a gestão escolar na Educação Básica, atualmente, está fundamentada na disseminação de ideais do neoliberalismo, existindo, portanto, contradições nas políticas e vivências dos programas no contexto da Educação Básica. Essas contradições são visíveis, principalmente nas análises entre as normatizações legais da sociedade brasileira e da educação (CF de 1988 e LDB n.º 9.394/96) e nos documentos oficiais dos programas elaborados pelo Ministério da Educação.

Os resultados da pesquisa empírica foram pertinentes, uma vez que foi possível confirmar as hipóteses propostas durante os levantamentos teóricos sobre a temática. Nessa perspectiva, como principais apontamentos, destacam-se: a) a responsabilização dos participantes da escola para consolidação de recursos financeiros a fim de desenvolver atividades extras no âmbito escolar, especialmente nas datas comemorativas; b) a escola constrói diversas estratégias para angariar recursos, tendo os profissionais e os pais como agentes que contribuem para essa ação; c) a descentralização, a participação e a autonomia defendidas nas normatizações configuram-se em princípios do gerencialismo; d) os gestores têm a responsabilidade de atrair a comunidade local e escolar para serem parceiros da instituição pública como sujeitos que devem se responsabilizar pela oferta de uma educação de boa qualidade; e) o Estado desconcentra suas responsabilidades para a escola pública, confirmando o Estado mínimo, defendido no contexto da reforma na década de 1990.

Referências

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

CABRAL NETO, Antônio. Gerencialismo e gestão educacional: cenários, princípios e estratégias. In: FRANÇA, Magna; BEZERRA, Maura Costa (Org.). *Política educacional: gestão e qualidade do ensino*. Brasília, DF: Liber livro, 2009.

- CABRAL NETO, Antônio; CASTRO, Alda Maria Duarte Araújo. Gestão escolar em instituições de ensino médio: entre a gestão democrática e a gerencial. *Revista Educação e Sociedade*, Campinas, v. 32, n. 116, p. 745-770, jul./set. 2011.
- CAMPELO, João Inácio. *Dinheiro Direto na Escola, gestão democrática e público não-estatal: uma avaliação do Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino de Fortaleza*. 2011. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2011.
- CAMPOS, Casemiro de Medeiros. *Gestão escolar e docência*. São Paulo: Paulinas, 2010.
- CARDOSO, José Carlos Martins. *O PDDE como instrumento de democratização da gestão escolar no Pará*. 2009. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Pará, Belém, 2009.
- FRANÇA, Magna. *Gestão e financiamento da educação, o que mudou na escola? Programa Dinheiro Direto na Escola*. Fundef. Natal, RN: Editora UFRN, 2005.
- GROPPIA, Beatriz Casuscelli. *As implicações do PDDE para gestão escolar: um recorte no município de Nova Odessa*. 2010. Monografia – Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2010.
- HYPÓLITO, Álvaro Moreira. Estado gerencial, reestruturação educativa e gestão da educação. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, Porto Alegre, v. 24, n. 1, p. 63-78, jan./abr. 2008.
- MOREIRA, Ana Maria de Albuquerque. Gestão financeira descentralizada: uma análise do Programa Dinheiro Direto na Escola. *Fineduca – Revista de Financiamento da Educação*, Porto Alegre, v. 2, n. 1, p. 1-13, 2012.
- NASCIMENTO, Luciane da Silva. *Financiamento e participação democrática na escola: a relação entre o Programa Dinheiro Direto na Escola e o Plano de Desenvolvimento da Educação*. 2010. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2010.
- NASCIMENTO, Luciane da Silva; HORA, Dinair Leal da Hora. *O Programa Dinheiro Direto na Escola: Um estudo de caso*. Trabalho apresentado em: I Simpósio Nacional de Educação – XX Semana de Pedagogia. Cascavel (PR), 2008.
- PAULA, Ana Paula Paes de. Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. *Revista Administração de Empresas*, São Paulo, v. 45, n. 1, p. 36-49, jan./mar. 2005.
- PERONI, Vera Maria Vidal; ADRIÃO, Theresa. *Programa Dinheiro Direto na Escola: uma proposta de redefinição do papel do Estado?* Porto Alegre, 2005.
- PORTELA, Eunice Nóbrega. *A política de descentralização de recursos públicos para o ensino fundamental e seus reflexos na gestão da qualidade do ensino público municipal*. 2006. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Católica de Brasília, Brasília, 2006.
- ROCHA, Vanderson Amadeu da. *Programas de descentralização de gastos públicos no sistema municipal de ensino fundamental de São Paulo*. 2011. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011.

SANTANA, Kátia de Cássia. *Efeitos do Programa Dinheiro Direto na Escola na gestão escolar*. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, 2011.

SANTOS, Inalda Maria dos. Política de Financiamento da educação e participação da comunidade na gestão da escola. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, Porto Alegre, v. 22, n. 2, p. 315-329, jul./dez. 2006.

SILVA, Flávio Caetano da. *O financiamento da educação básica e os programas de transferências voluntárias*. São Paulo: Xamã, 2011.

SILVA, Givanildo da. *O Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) como mecanismo de descentralização financeira, participação e autonomia na gestão escolar*. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal de Alagoas, Maceió, 2015.

SILVA, Luizete Cordovil Ferreira. *Estado e Políticas de gestão financeira para a escola pública: a autonomia da escola no PDDE*. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Pará, Belém, 2005.

VALENTE, Lúcia de Fátima. *Permanências e mudanças no trabalho escolar nas Geraes: uma análise do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) e do PDE-Escola*. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2011.

ZARGIDSKY, Daniel de Souza. *A participação do conselho escola-comunidade na gestão escolar colegiada*. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2006.

recebido em 28 ago. 2015 / aprovado em 23 nov. 2015

Para referenciar este texto:

SILVA, G.; SANTOS, I. M. O Programa Dinheiro Direto na Escola e a gestão gerencial na Educação Básica. *Dialogia*, São Paulo, n. 22, p. 47-67, jul./dez. 2015.
