GESTÃO FINANCEIRA DESCENTRALIZADA: UMA ANÁLISE DO PROGRAMA DINHEIRO DIRETO NA ESCOLA

Ana Maria de Albuquerque Moreira
Faculdade de Educação
Universidade de Brasília
anamaria@fe.unb.br

Resumo: Este artigo tem o objetivo de analisar a gestão financeira descentralizada na escola pública como parte de um novo modelo de financiamento de políticas educacionais, que vem se consolidando com o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE). Esse modelo é forjado na composição de vetores fundamentais para análise das políticas educacionais, especialmente após as reformas educacionais dos anos 1990: descentralização e focalização. Como resultado, a escola pública ganha maior centralidade na execução de políticas educacionais e na gestão dos recursos financeiros destinados a tais políticas.

Palavras – chave: Gestão Financeira. Descentralização. Focalização.

Apresentação

Instituído em 1995 pelo governo federal, o PDDE foi o primeiro programa de transferência de recursos financeiros da União para escolas públicas. À época de sua criação e até 2003, o programa destinava-se basicamente ao ensino fundamental. A inovação estava na ampliação da autonomia da escola, ainda que relativa, para administrar diretamente o dinheiro destinados à manutenção de sua infraestrutura física e pedagógica. Com os recursos do PDDE, a escola pode realizar despesas de dois tipos: de custeio e de capital.

Mas, para recebimento dos recursos financeiros públicos, a escola, uma entidade de direito público, deveria criar uma Unidade Executora (UEx), que se constitui em uma entidade privada sem fins lucrativos que possui maior flexibilidade legal e administrativa para gerenciamento dos recursos financeiros. No caso de escolas que não formam uma UEx, os recursos financeiros, à conta do PDDE, são transferidos por intermédio da secretaria de educação municipal, estadual ou do Distrito Federal. Para definição das despesas a serem realizadas, as decisões da Unidade Executora, em benefício da unidade escola atendida, são tomadas por um colegiado – de modo geral, o Conselho Escolar – , que também analisa e aprova a prestação de contas.

As verbas repassadas às escolas públicas, apesar de não serem vultosas, representavam uma forma descentralizada de administração dos recursos financeiros destinados à educação, com reflexos na gestão escolar[1].

Passados mais de dez anos da implantação do PDDE, constatamos que o mecanismo de transferência de recursos financeiros a escolas públicas, dentro de programas e ações específicas, ampliou-se, mais fortemente a partir de 2004. Entendemos que o PDDE, hoje, integra um modelo descentralizado de gestão financeira de programas educacionais, considerando, fundamentalmente, a ampliação e a diversidade de ações do governo federal atendidas por tal mecanismo via repasse de recursos diretamente às escolas públicas. Se de 1995 até o ano de 2003, tratávamos de um único PDDE, atualmente, além do formato tradicional, chamado PDDE Universal, há vários tipos desse mesmo programa, cada um associado a um determinado programa de governo: PDE Escola, Ensino Médio Inovador; Escola Aberta; Educação Integral; PDDE mais Educação; Educação no Campo; Quadras Esportivas[2].

Certamente, cresceram também a quantidade de escolas atendidas e, em última instância, o número de estudantes beneficiados com o programa. Com base em dados levantados para as várias destinações do PDDE e valores repassados, este trabalho é conduzido pela proposta de demostrar a consolidação de um modelo descentralizado de gestão de recursos financeiros e verificar a centralidade da escola nesse processo.

Foram utilizados dados secundários, que são relativos a a execução do PDDE nos anos de 2002 a 2011 e foram fornecidos pelo FNDE. Na análise, tais dados foram

---

[1] Em pesquisa realizada em duas escolas da rede de ensino do Distrito Federal, Moreira (1999) verificou que a autonomia da escola na gestão financeira tratava-se, de fato, de uma autonomia relativa, que permitia a ampliação de espaços de decisão pela gestão, caminhando a passos lentos em direção a uma autonomia construída no cotidiano escolar. Em relação à democratização da gestão, a participação da comunidade escolar, colocada como condição para o recebimento dos recursos financeiros, ocorria mais fortemente na escola na qual essa prática já era anteriormente vivenciada pela Associação de Pais e Mestres.Por parte das equipes gestoras, observou-se uma série de fragilidades, especialmente ligadas ao não tratamento da gestão de recursos financeiros ao longo dos cursos de formação inicial. De modo geral, somente em cursos *lato sesu* ou *strictu sensu* essa temática era abordada. Para os gestores das escolas investigadas, o manuseio da documentação relativa ao programa, em especial a de prestação de contas, representava uma séria dificuldade. Verificamos, por fim, a gestão financeira apartada da gestão escolar, caminhando paralelamente a esta e pouco relacionada ao projeto político-pedagógico da escola.

[2] Fonte: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Disponível em:< www.fnde.gov.br >.

confrontados com a literatura nas áreas de políticas de financiamento da educação básica e da gestão escolar.

PDDE: descentralização da gestão financeira de programas educacionais

O Programa Dinheiro Direto na Escola configura como modalidade de assistência financeira automática, realizada pelo FNDE, autarquia federal responsávelpela gestão do programa. Nessa modalidade, é dispensada a celebração de convênio para a assistência financeira[3].

De 1995 a 2003, os recursos foram transferidos à escolas públicas das redes estaduais, municipais e do Distrito Federal, que possuíssem alunos matriculados no ensino fundamental, nas modalidades regular e especial, e à escolas privadas de educação especial, mantidas por entidades sem fins lucrativos. No período, já se observa a ampliação ano a ano do número de escolas com unidade executora, bem como dos valores repassados. Em 1995, primeiro ano do PDDE, foram transferidos R$ 229.348.000,00; em 2000, os recursos do programa somavam R$ 315.634.500,00 e em 2002, R$ 316.421.850,00[4]. No período, cresceu o número de escolas com unidade executora própria, a participação de Organizações Não Governamentais (ONG) e o número de alunos contemplados com o programa, que de 28,4 milhões em 1995, passaram a aproximadamente 31 milhões em 2002.

No caso de escolas sem unidade executora própria, os recursos do PDDE foram transferidos por meio das secretarias de educação, estaduais ou municipais. A regra permanece até hoje, mas é sempre mais expressiva a participação das escolas que possuem a própria unidade executora, de modo geral, o Caixa Escolar.

O princípio inicial de repasse de recursos financeiros por aluno matriculado no ensino fundamental foi alterado a partir de 2004, quando outras ações educacionais do Ministério da Educação passaram a ser assistidas por meio do PDDE (Tabela 1). Nos anos seguintes, a inclusão de programas assistidos via PDDE foi crescente, ampliando o financiamento de ações educacionais por meio do repasse automático de recursos

[3] As demais modalidades de assistência financeira são: direta e voluntária. A esse respeito, ver Cruz, 2011.

[4] Fonte: Dados da execução do PDDE, Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), disponível em <htpp://www.fnde.gov.br>.

financeiros às escolas públicas. O crescimento da utilização da transferência direta como mecanismo de financiamento de programas federais é comprovado também na Tabela 2, com dados referentes a execução do PDDE em 2007.

Tabela 1 – Dados da execução do PDDE em 2004 e 2005

Ano: 2004			Ano: 2005		
PROGRAMA	DESTINACAO	TOTAL	PROGRAMA	DESTINACAO	TOTAL
PAED	PAED	5.986.039,00	PAED	PAED	6.212.876,50
PDDE	PDDE	309.253.495,00	PDDE	PDDE	302.425.322,80
PDDEE	PDDEE	31.882.313,00	PDDE/PME	PDDEF/PME	17.702.400,00
			PDDEF/PAPE	PDDEF/PAPE	7.594.000,00
TOTAL		347.121.847,00	TOTAL		333.934.599,30

Fonte: FNDE, 2012

Tabela 2 – Dados da execução do PDDE em 2007

PROGRAMA	DESTINACAO	TOTAL
PAED	PAED	6.663.887,00
PDDE	50% Esc.Rural	40.083.311,00
PDDE	PDDE	319.359.835,20
PDDE	PDDE/PROINFO	11.552.500,00
PDDE/FEFS	Escola Nova	1.074.678,00
PDDE/FEFS	FEFS	29.556.660,00
PDDE/FEFS	FEFS/Compl.	13.414.441,00
PDDE/FEFS	UEx Central	727.380,00
PDDE/PDE-ESCOLA	PDDE/PDE	49.503.000,00
PDDE/PME	PDDEF/PME	30.962.680,00
TOTAL		502.898.372,20

Fonte: FNDE, 2012.

Em 2009, com a publicação da Emenda Constitucional nº 59, que ampliou a obrigatoriedade do ensino para toda a educação básica, o PDDE passou a ser utilizado, também, no repasse de recursos financeiros de programas do governo federal voltados para outras etapas da educação básica: a educação infantil e o ensino médio. Assim, no âmbito de programas como o Ensino Médio Inovador, os recursos financeiros para adequação das unidades escolares visando a oferta do ensino médio em tempo integral são transferidos diretamente às escolas participantes do programa, por meio do PDDE.

Outros tipos de destinações do PDDE são para programas que atendem especificamente creches, escolas do campo e escolas em situações emergenciais. Também são acrescentados percentuais para escolas em zona rural, ampliação de quadras esportivas, entre outras (Tabela 3). Comparativamente, em 2011, crescem os montantes transferidos a conta de cada tipo de destinação para o programa (Tabela 4).

Tabela 3 – Dados da execução do PDDE em 2009

PROGRAMA	DESTINACAO	TOTAL
PDDE	PDDE CRECHE	13.226.579,80
PDDE	PDDE EMERGENCIAL	18.406.414,15
PDDE	PDDE ENS MEDIO	78.149.409,00
PDDE	PDDE ESC CAMPO	152.000,00
PDDE	PDDE FUNDAMENTAL	308.817.287,02
PDDE	PDDE MÉDIO INOVADOR	10.970.000,00
PDDE	PDDE PRE-ESCOLAR	48.521.048,00
PDDE	PDDE/EDUC.CIENTIFICA	380.000,00
PDDE	PDDE-50% RURAL CRECH	880.834,03
PDDE	PDDE-50% RURAL FUND	37.140.782,51
PDDE	PDDE-50% RURAL MEDIO	1.382.696,06
PDDE	PDDE-50% RURAL PRE	6.711.145,55
PDDE	PDDE-50% URBANA FUND	63.722.027,29
PDDE/FEFS	FEFS ENS MEDIO	406.120,00
PDDE/FEFS	FEFS FUNDAMENTAL	38.191.950,00
PDDE/PDE-ESCOLA	PDE EDUCAÇÃO BÁSICA	370.266.000,00
PDDE-EDUCAÇÃO ESPECIAL	PDDE ESC. PART FUND.	5.899.810,00
PDDE-EDUCAÇÃO ESPECIAL	PDDE ESC. PART MEDIO	147.786,00
PDDE-EDUCAÇÃO ESPECIAL	PDDE ESC. PART PRE	1.722.180,00
PDDE-EDUCAÇÃO ESPECIAL	PDDE ESC. PART. CRE	1.047.938,00
PDDE-EDUCAÇÃO ESPECIAL	PDDE ESC.PART.EMERG.	228.298,00
PDDE-EDUCAÇÃO INTEGRAL	PDDE-EDUC.INT.FUND.	133.160.503,56
PDDE-EDUCAÇÃO INTEGRAL	PDDE-EDUC.INT.MEDIO	3.994.041,07
PDDE-EDUCAÇÃO INTEGRAL	PDDE-INT QUAD.AMPLI.	1.850.000,00
PDDE-EDUCAÇÃO INTEGRAL	PDDE-INT QUAD.COBER.	900.000,00
PDDE-EDUCAÇÃO INTEGRAL	PDDE-INT QUAD.REFORM	2.298.000,00
PDDE-EDUCAÇÃO INTEGRAL	PDDE-INT.FUND.COMPL.	16.087.877,69
TOTAL		1.164.660.727,73

Fonte: FNDE, 2012

De acordo com a Tabela 4, no ano de 2011, os recursos totais executados pelo PDDE somaram mais de 1,5 bilhão. A destinação dos recursos mantem a diversificação de ações e se pode constatar que o mecanismo de envio de recursos financeiros às escolas, com finalidades específicas, é cada vez mais utilizado.

No crescimento dos recursos totais destinados ao PDDE no período compreendido entre 2004 e 2011 (Tabela 5), verifica-se a ampliação desta modalidade de transferência automática de recursos financeiros para a educação básica. No tocante a esse aspecto, Cruz (2011) constatou que no período entre 1995 e 2006, 60% dos recursos foram aplicados em programas de transferência automática, a exemplo do PDDE. Esse movimento não correu isoladamente, mas está associado, entre outros fatores, a promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), Lei n. 9.394/96, que enfocou a democratização e a descentralização da gestão educacional. Para Cruz (2011), o crescimento das transferências automáticas corresponde a maior democratização na assistência financeira a estados, municípios e Distrito Federal, na medida em que, realizadas segundo critérios fundamentados nas prioridades dos sistemas de ensino, reduzem a assistência financeira por critérios político-partidários, o que, de modo geral, acontece nas transferências voluntárias.

Sobre os critérios utilizados para a assistência financeira, Farenzena (2011, p. 105-106) relaciona aqueles aplicados pelo FNDE e que incluem a alocação de recursos do PDDE:

- Critério socioeconômico-demográfico-geográfico: parcela extra do PDDE universal para escolas públicas rurais; (...) PDDE educação integral e funcionamento das escolas nos finais de semana priorizam as escolas das capitais e das regiões metropolitanas.
- Critério socioeconômico-vulnerabilidade social: recursos do PDDE-Educação integral e funcionamento das escolas nos finais de semana para as escolas das regiões metropolitanas com alto grau de vulnerabilidade social.
- Critério regional: valores de repasse maiores do PDDE universal para as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste.
- Critério desempenho ou cobertura educacional: destinação de parcela extra de recursos do PDDE universal para as escolas que atingirem a meta do IDEB de 2007; recursos do PDDE-Plano de Desenvolvimento da Escola e PDDE-Educação integral para escolas com baixo IDEB.

A Tabela 4 ilustra a diversidade de destinações aos recursos do PDDE, resultantes da aplicação dos critérios citados, entre outros fatores.

Tabela 4 – Dados referentes a execução do PDDE em 2011

PROGRAMA	DESTINACAO	TOTAL
PDDE	PDDE ACESSIBILIDADE	84.003.000,00
PDDE	PDDE AGUA	1.830.000,00
PDDE	PDDE CRECHE	19.222.227,20
PDDE	PDDE ENS MEDIO	79.294.162,40
PDDE	PDDE ESC CAMPO	74.508.000,00
PDDE	PDDE FUND2010	108.945,40
PDDE	PDDE FUNDAMENTAL	303.124.476,80
PDDE	PDDE PRE-ESCOLAR	51.505.902,60
PDDE	PDDE-50% RURAL CRECH	1.167.142,91
PDDE	PDDE-50% RURAL FUND	36.691.824,30
PDDE	PDDE-50% RURAL MEDIO	1.610.195,14
PDDE	PDDE-50% RURAL PRE	7.012.372,65
PDDE	PDDE-50% URBANA FUND	77.398.755,72
PDDE/FEFS	FEFS ENS MEDIO	8.246.455,00
PDDE/FEFS	FEFS FUNDAMENTAL	25.421.310,00
PDDE/PDE-ESCOLA	PDE EDUCAÇÃO BÁSICA	195.404.000,00
PDDE-EDUCAÇÃO ESPECIAL	PDDE ESC. PART FUND.	4.186.424,00
PDDE-EDUCAÇÃO ESPECIAL	PDDE ESC. PART MEDIO	6.798,00
PDDE-EDUCAÇÃO ESPECIAL	PDDE ESC. PART PRE	953.998,00
PDDE-EDUCAÇÃO ESPECIAL	PDDE ESC. PART. CRE	647.064,00
PDDE-EDUCAÇÃO INTEGRAL	PDDE-EDUC.INT.FUND.	523.093.673,76
PDDE-EDUCAÇÃO INTEGRAL	PDDE-EDUC.INT.MEDIO	5.779.342,76
TOTAL		1.501.216.070,64

Fonte: FNDE, 2012.

Na Tabela 5, encontram-se os valores transferidos pelo PDDE, corrigidos monetariamente nos últimos anos. As correções, especialmente, nos últimos anos eliminaram perdas no poder de compra e de contratação de serviços. Mantendo o ritmo crescente de utilização desse mecanismo de gestão financeira, em 2012, estão previstos R$ 1,9 bilhão no orçamento do PDDE.

Tabela 5- Recursos totais do PDDE de 2004 a 2011

ANO	Valores correntes (R$)	Valores constantes*
2004	347.121.847,00	494.409.656,32
2005	333.934.599,30	468.961.783,85
2006	404.125.729,80	547.595.706,17
2007	502.898.372,20	629.835.441,90
2008	691.170.751,17	797.300.641,61
2009	1.164.660.727,73	1.356.257.279,26
2010	1.427.257.284,92	1.493.534.600,46
2011	1.501.216.070,64	1.501.216.070,64

Fonte: FNDE, 2012.

*OBS: a preços de 2011, de acordo com a variação do IGP/DI, fonte: FGV-RJ.

Gestão financeira nas escolas: novo modelo de financiamento de políticas educacionais

Na leitura e discussão dos dados referentes a execução do PDDE no período de 2002 a 2011, verifica-se que estamos diante de um novo modelo de financiamento de políticas educacionais. Esse modelo é intencionalmente focalizado na escola pública, tanto na execução de programas educacionais específicos, quanto na gestão dos recursos financeiros destinados a estes programas. De acordo com Vieira (2001), o tema da focalização emerge e ganha força a partir das reformas educacionais empreendidas pelo Estado em parceria com organismos internacionais nos anos 1990. A autora destaca, com base em documentos formulados pela Cepal[5], que "a focalização consiste na concepção de programas voltados para o atendimento de demandas de clientelas específicas, levando em conta suas características e considerando o impacto do benefício potencial *per capita*" (VIEIRA, 2001, p. 72). Nesse sentido, as diferenças e peculiaridades da população têm possibilidade maior de ser contempladas, superando-se o tratamento homogêneo dado a toda a população em políticas sociais. A racionalização dos gastos, com a maior focalização, envolve a avaliação dos resultados de cada programa e a incorporação de outros atores sociais como executores ou mesmo financiadores dos programas. Na gestão financeira descentralizada, novos atores participam deste processo: representantes da comunidade escolar – professores, pais, alunos e funcionários aprovam o levantamento e a seleção das necessidades prioritárias da escola, dentro do que possibilita o PDDE. Na comprovação das despesas realizadas, esses representantes da comunidade escolar também aprovam a prestação de contas.

De outra parte, Oliveira (2009, p. 15) assevera que nas últimas décadas, vive-se nos países latino-americanos, e no Brasil em particular uma onda de reformas ao nível do Estado que tem resultado em novo desenho de gestão das políticas públicas". A autora analisa esse novo desenho por três conceitos, que julgamos aqui também pertinentes para a compreensão de um modelo descentralizado de gestão financeira de programas educacionais: ação pública, *governance* e regulação. Os conceitos emergiram e receberam maior atenção nas transformações que se processaram nas duas últimas

[5] Em sua análise, Sofia Lerche Vieira trata de dois documentos de destaque na década de 1990: *Educação e conhecimento: eixo da transformação produtiva com equidade* (Unesco, Cepal, 1992 e Cepal, Unesco, Ipea, Inep, 1995) e *Focalización y pobreza* (Unesco, Cepal, 1992).

décadas do século XX, e que foram decisivas para a implementação de um formato de gestão de políticas públicas que "é definido pela formulação no nível central e a descentralização na implementação ou execução local" (OLIVEIRA, 2009, p. 18). Assim, processos de ampliação da autonomia local foram estimulados, justificando-se a descentralização da gestão pública, pela "busca de maior eficiência e racionalização dos gastos, bem como a interação mais fácil entre os recurso governamentais e não governamentais para financiar as ações sociais" (SALAMA; VALIER, 1997, p. 120, apud OLIVEIRA, 2009, p. 19).

Nas relações entre o nível macro e o nível micro, os três conceitos – *governance*, ação pública e regulação – tratam, cada qual por abordagem específica, da participação de novos atores na gestão pública. Pela ótica da *governance*, a participação de novos atores, por ações descentralizadoras, resulta em maior eficiência da gestão. Na teoria da ação pública, são consideradas a multiplicidade e a diversidade de atores em uma estrutura hierárquica horizontal. A abordagem da regulação trata da importância do controle social para o bom funcionamento das sociedades.

No caso do PDDE, tais preceitos aparecem na participação de novos atores – gestores escolares, professores, funcionários, alunos, pais e outros representantes da comunidade e da sociedade civil – na gestão dos recursos financeiros públicos, dentro de regras estabelecidas pelo governo central.

Efeitos podem ser percebidos na ampliação da autonomia da escola e no empoderamento local. A despeito da pulverização de programas e destinações de recursos, verificam-se situações como a de uma escola estadual localizada no município de Toritama, estado de Pernambuco, que recebeu em 2011, o valor de R$ 23.157,00 à conta do PDDE, englobando nesse total distintas destinações do programa.

Esse dado, leva a outra reflexão relacionada a gestão financeira descentralizada: a autonomia da escola. De qual autonomia se trata quando se fala em a escola, por meio de uma UEx, realizar ela própria a gestão de recursos financeiros públicos? Em estudo anterior (Moreira, 2009), verificamos uma autonomia relativa. Que assim entendemos não pelo fato de a escola receber percentuais estabelecidos para as despesas com capital e com custeio, mas pela não participação da escola no processo decisório de uma política de descentralização de gestão financeira. Atualmente, com a ampliação do mecanismo de repasse direto de recursos financeiros para a implementação de

programas educacionais (vide Tabela 4), há maior flexibilidade em relação a algumas regras estabelecidas pelo FNDE. Por exemplo, de acordo com as diretrizes atuais, a escola pode reprogramar o saldo de recursos não aplicados em um exercício financeiro para o exercício seguinte. As unidades executoras, secretarias de educação e o FNDE contam, ainda, com um sistema de gestão próprio do PDDE que se propõe a agilizar e tornar mais prático o gerenciamento dos recursos financeiros. Mas, em termos de autonomia, quais são as conquistas realizadas pelas escolas? Não pretendemos, neste artigo, responder a esta questão, ela faz parte de outra etapa de nosso estudo e emerge aqui, pois autonomia está intrinsecamente associada a descentralização da gestão financeira.

A esse respeito, lembramos da diferenciação feita por Barroso (1996) entre autonomia decretada – estabelecida por parâmetros definidos na instância central e a autonomia construída – vivenciada segundo parâmetros formulados pela comunidade escolar. Na visão do autor, a autonomia construída

> [...] corresponde ao jogo de dependências e de interdependências que os membros de uma organização estabelecem entre si e com o meio envolvente e que permitem estruturar a sua ação organizada em função de objetivos coletivos próprios[...]
> Neste sentido, a autonomia da escola resulta, sempre, da confluência de várias lógicas e interesses (políticos, gestionários, profissionais e pedagógicos) que é preciso saber articular, através de uma abordagem que podemos designar de caleidoscópica. A autonomia da escola não é a autonomia dos professores, ou a autonomia dos pais, ou a autonomia dos gestores. A autonomia, neste caso, é o resultado do equilíbrio de forças numa determinada escola, entre diferentes detentores de influência (externa e interna), das quais se destacam: o governo e os seus representantes, os professores, os alunos, os pais e outros membros da sociedade local. (BARROSO, 1996, p. 186)

Nesse sentido, e ressaltando, ainda, a importância da organicidade da gestão escolar, observa-se na implantação do PDDE a predominância de um tipo de autonomia relativa das escolas para gerir recursos financeiros, posto que seu poder de decisão é previamente parametrizado por uma instância central e aplicação dos recursos é fragmentada em distintas ações.

A respeito da capacidade da equipe de gestão administrar recursos financeiros públicos, considerando pessoal e tempo para esta atividade, constata-se em respostas à

pesquisa de satisfação dos beneficiários do PDDE[6], realizada pelo FNDE, que a maior parte (88%) das escolas afirmam não encontrar dificuldades na gestão do PDDE, Para o percentual das que afirmam encontrar tais dificuldades (12%), os elementos de maior dificuldade estão em realizar pesquisa de preços para as despesas; achar pessoas para compor a UEX; reunir a comunidade escolar e realizar os procedimentos de prestação de contas. Observa-se nessas respostas que a gestão financeira própria constitui atividade da gestão escolar que integra diversas dimensões: política, pedagógica e administrativa. Reafirma-se aí a importância de uma autonomia construída, que venha, de fato, integrar e fundamentar essas dimensões na identidade institucional da escola.

Na mesma pesquisa, a maioria das escolas informaram que o PDDE contribui para a melhoria da infraestrutura física e pedagógica e que o programa promove a participação social na gestão da escola. Considera-se que tais respostas merecem aprofundamentos futuros, associadas a análises mais detalhadas com foco na implementação do PDDE nas escolas.

Por ora, ressaltamos que nesse modelo de gestão financeira descentralizada, nas novas relações que se estabelecem entre a instância central e a local, emergem conflitos por diferentes razões. Entre elas, citamos as fortes disparidades econômicas, políticas, sociais, culturais e educacionais. Tais disparidades dizem respeito ainda à organização dos sistemas de ensino – estaduais, municipais e do Distrito Federal – e ao processo histórico de construção de cultura de gestão nas escolas participantes do programa.

Considerações finais

Para finalizar esta análise do PDDE como parte de um modelo descentralizado de gestão financeira de programas educacionais, lembramos que nossa intenção aqui não é no sentido de interpretações que promovam aspectos positivos e negativos do programa, mas de buscar críticas que possam contribuir para a compreensão de um novo modelo de financiamento de políticas educacionais na atual conjuntura da educação. Entende-se que essa conjunta é resultante de um processo histórico recente e que sua

[6] Fonte: Pesquisa de Satisfação dos Beneficiários do PDDE, maio à outubro de 2011. Sistema PDDEWeb, Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), 2012.

dinâmica atual tem efeitos na qualidade da oferta de educação básica, bem como reflexos na gestão escolar.

Assim, observa-se que a focalização presente do financiamento de programas educacionais possui contornos definidos a partir das reformas dos anos 1990. As políticas educacionais implementadas na primeira década do século XXI reforçam e intensificam essa focalização, destarte hajam prioridades imediatas que necessitam de ações direcionadas na assistência financeira.

Concluímos esta primeira etapa de nosso estudo, levantando alguns questionamentos com relação a focalização e a descentralização das políticas educacionais, incluindo seu financiamento. Primeiramente, a focalização abre caminho para a fragmentação da intervenção governamental no campo da educação. Isso resulta no distanciamento, ou mesmo na ausência de políticas educacionais com caráter orgânico, que contemplem toda uma fase de formação. Na educação básica, foi possível observar a fragmentação existente, tanto em programas educacionais, quanto em critérios para aplicação dos recursos e as destinações do PDDE. Tomemos como exemplo o ensino médio: encontramos nos dados da execução do PDDE, de 2009 a 2011, distintos programas de ensino médio sendo atendidos. E nos perguntamos: de qual ensino médio estamos tratando? Qual ensino médio estamos financiando com recursos enviados diretamente às escolas? A ausência de um projeto nacional e orgânico para o ensino médio é percebida, também na diversidade de ações financiadas para esta etapa de educação.

Isso nos leva a outro ponto: a gestão descentralizada de recursos financeiros vem sendo utilizada como estratégia para o financiamento de ações fragmentadas. Esse fato amplia os desafios postos para a escola, pois produz efeitos em sua concepção de autonomia e em seus modelos de gestão. Em relação a gestão escolar, destacam-se aspectos que merecem desdobramentos futuros de análises: a) a (re)partição de esferas de atuação, retomando a concepção de atividades-fim e atividades-meio, que Paro (2001) indicava superadas por uma visão global e orgânica da gestão escolar, e b) a formação dos gestores escolares. E, embora não seja de bom tom concluir com questões, nos perguntamos se uma gestão financeira focalizada e fragmentada não estaria contribuindo para o reviver da administração científica no cotidiano das escolas.

Referências

BARROSO, João. O estudo da autonomia da escola: da autonomia decretada à autonomia construída. In: *O estudo da escola*/ Barroso, João (org.). Portugal : Porto Editora, 1996.

CRUZ, Rosana Evangelista. Federalismo e financiamento da educação: a política do FNDE em debate. In: GOUVEIA, A.B.; PINTO, J.M.R.; CORBUCCI, P.R.(Orgs.). *Federalismo e políticas educacionais na efetivação do direito à educação no Brasil*. Brasília : IPEA, 2011.

FARENZENA, N. Políticas de assistência financeira da União no marco das responsabilidades (inter)governamentais em educação básica. In: GOUVEIA, A.B.; PINTO, J.M.R.; CORBUCCI, P.R.(Orgs.). *Federalismo e políticas educacionais na efetivação do direito à educação no Brasil*. Brasília : IPEA, 2011.

PARO, Vitor Henrique. Políticas educacionais: considerações sobre o discurso genérico e a abstração da realidade. In: DOURADO, L.F.; PARO, V.H. (Orgs). *Políticas públicas & educação básica*. São Paulo : Xamã, 2001.

MOREIRA, Ana Maria de Albuquerque. *A gestão de recursos financeiros na escola: o caso do Programa Dinheiro Direto na Escola. Dissertação de Mestrado*. Universidade de Brasília, 1999.

VIEIRA, Sofia Lerche. Políticas internacionais e educação – cooperação ou intervenção? In: DOURADO, L.F.; PARO, V.H. (Orgs). *Políticas públicas & educação básica*. São Paulo : Xamã, 2001.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. Regulação e avaliação de políticas públicas educacionais. In: DOURADO, L.F. (Org.). Políticas e gestão da educação no Brasil: novos marcos regulatórios. São Paulo : Xamã, 2009.