

## **O Programa de Descentralização Administrativa e Financeira e a gestão de recursos: limites e possibilidades em uma escola do Distrito Federal**

*The Decentralization Program Administrative and Financial (PDAF) and resource management: limits and possibilities in a middle school teaching Federal District*

*Le Programme de Décentralisation Administrative et Financière (PDAF) et a la gestion des ressources: limites et possibilites dans une école d'enseignement moyen District Fédéral.*

**Rosângela Rodrigues Trindade\***

Universidade Católica de Brasília

**Wellington Ferreira de Jesus\*\***

Universidade Católica de Brasília

**Resumo:** O presente artigo constitui-se em um estudo acerca dos programas de descentralização administrativa e financeira das escolas Públicas. Em um primeiro momento é feita uma apresentação das normatizações do financiamento da educação no Brasil a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, bem como da tendência à adoção de políticas educacionais que visaram atender às exigências do Estado liberal nos anos 1990. Nesse contexto foi criado em 1995 o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) que se constitui no mais importante programa de repasse de verbas para as escolas públicas do Brasil. No Distrito Federal foi criado em 2007 o Programa de Descentralização Administrativa e Financeira (PDAF) com objetivos similares. Para compreender o funcionamento do PDAF foi realizada uma pesquisa qualitativa em um Centro de Ensino Médio com o objetivo de compreender os impactos da administração do PDAF no cotidiano escolar.

**Palavras chaves:** Financiamento da educação. Descentralização. Gestão Democrática.

**Abstract:** **The Decentralization Program Administrative and Financial (PDAF) and resource management: limits and possibilities in a middle school teaching DF.** This article consists in a study about the programs of administrative and financial decentralization of public schools. At first a presentation of the norms of education funding in Brazil since the promulgation of the Federal Constitution of 1988 is done, then the tendency to adopt educational policies that aimed to meet the demands of the liberal state in the 1990s is analyzed. In this context was created in 1995, the Direct School Money Programme (TSA), the most important system of transfer of funds to public schools in Brazil. In the Federal District was created in 2007 the Programme Financial and Administrative Decentralization (PDAF) with similar objectives. To understand the

---

\* Mestranda em Educação pela Universidade Católica de Brasília. Professora da Secretaria de Estado da Educação do Distrito Federal. Email: rosa-rt@hotmail.com

\*\* Doutor em Educação pela UFG. Professor Adjunto do PPGE da Universidade Católica de Brasília Email: wellington.jesus@catolica.edu.br

functioning and the impacts of administration of PDAF in everyday school life, a qualitative research was conducted in a high school center.

**Keywords:** Education funding. Decentralization. Democratic Management.

**Résumé: Le Programme de Décentralisation Administrative et Financière (PDAF) et a la gestion des ressources: limites et possibilites dans une école d'enseignement moyen-DF.**

Le article est une étude sur les programmes de décentralisation administrative et financière des écoles publiques. Dans un premier temps une présentation des normes de financement de l'éducation au Brésil depuis la promulgation de la Constitution fédérale de 1988 est faite ainsi que la tendance à l'adoption de politiques éducatives visant à répondre aux exigences de l'État libéral dans les années 1990 ce contexte était créé en 1995 programme Money Direct à l'école (TSA), qui constitue le plus important programme de transfert de fonds pour les écoles publiques au Brésil. Dans le District Fédéral a été créé en 2007, le Programme de Décentralisation Financière et Administrative (PDAF) avec des objectifs similaires. Pour comprendre le fonctionnement de la recherche qualitative a été menée sur PDAF un lycée Centre dans le but de comprendre l'impact de l'administration de PDAF dans la vie de l'école.

**Mots-clés:** Financement de l'éducation. Décentralisation. Gestion démocratique.

## Introdução

Observa-se que, nas últimas três décadas, a escola pública brasileira vivenciou alterações significativas em relação às políticas educacionais de financiamento da educação, que assumiram centralidade no que tange ao setor educacional. Essas mudanças apontam, entre outros aspectos, processos de descentralização da administração dos sistemas de ensino nos estados, municípios e no Distrito Federal, o que sugere menor comprometimento da União para com as despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino, uma vez que o regime de colaboração previsto no artigo 211 da Constituição Federal de 1988 (CF/88) ainda não foi regulamentado.

Tendo por referência melhor aproveitamento desses recursos é que se vê hoje a proposta em concretização de descentralização administrativa e financeira. Dessa forma, espera-se que a gestão de recursos diretamente pelas unidades de ensino possa trazer maior eficiência aos resultados da educação no Brasil.

Observa-se também a perspectiva de que a descentralização financeira contribui para a concretização do direito constitucional de gestão democrática das escolas públicas. Entre as iniciativas do governo federal para promover a descentralização financeira está o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), que se constitui na política mais significativa de disponibilização de recursos para as escolas. No Distrito Federal, está em vigor o Programa de Descentralização Administrativa e Financeira (PDAF), uma política pública de descentralização de recursos do Governo do Distrito Federal para as escolas.

O presente artigo constitui-se em estudo exploratório acerca dessas políticas de descentralização, trazendo um foco maior sobre o PDAF através da metodologia qualitativa, em um estudo de caso em uma escola de ensino médio do Distrito Federal. O objetivo é analisar os impactos da gestão dessas verbas no cotidiano escolar.

### **A descentralização da gestão financeira das escolas como política pública de educação**

Para uma compreensão eficaz acerca das políticas públicas de educação no Brasil, faz-se necessário maior clareza em relação ao conceito de política pública. Segundo Secchi (2013) política pública é uma diretriz elaborada para responder a um problema público, ou seja, a sua aplicação visa solucionar um problema relevante para a sociedade. As políticas públicas de educação correspondem a

toda e qualquer política desenvolvida de modo a intervir nos processos formativos (e informativos) desenvolvidos em sociedade (seja na instância coletiva, seja na instância individual) e, por meio dessa intervenção, legítima, constrói ou desqualifica determinado projeto político, visando a atingir determinada sociedade. (Santos, 2012, p. 3)

As políticas de educação se formam nas dimensões financeira, administrativa e pedagógica (Santos, 2012). No presente estudo as dimensões

administrativa e financeira serão objeto de investigação, a partir das propostas de gestão democrática, autonomia das escolas e descentralização de recursos.

A proposta de gestão democrática da escola pública está prevista no artigo 206, inciso VI da Constituição Federal (1988). De acordo com a Carta Magna, Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: VI – gestão democrática do ensino público, na forma da Lei. (CF/88)

Tal princípio básico é ratificado pela Lei nº 9.394/96, Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN), que em seu artigo 3, inciso VIII propõe o princípio da “gestão democrática do ensino público, na forma desta lei e da legislação dos sistemas de ensino.” (LDBN 9.394/96).

Para garantir esse modelo de gestão, um dos elementos mais significativos das políticas educacionais ocorreu no sentido de viabilizar a autonomia financeira das escolas através da descentralização, criando programas em que os recursos são repassados diretamente às escolas, cujas equipes gestoras com a participação da comunidade escolar através da representação de Conselhos escolares, ficam responsáveis pela gestão e execução desses recursos, bem como de sua prestação de contas.

Os recursos financeiros repassados diretamente para as escolas, além da complementação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) em até 10% caso os estados não atinjam o valor mínimo anual por aluno, configuram a afirmação do princípio constitucional da colaboração entre União, Estados, Municípios e o Distrito.

Os princípios de descentralização administrativa, financeira e pedagógica das escolas se justificam pela proximidade dos atores da comunidade escolar (professores, alunos, pais, gestores) com os problemas locais e suas perspectivas de soluções. Segundo Aguiar (2008), percebe-se que o financiamento foi o centro das preocupações dos reformistas, por ser considerado como uma das principais peças executivas da engrenagem da política educacional, transferindo para a gestão escolar

as limitações inerentes às reformas neoliberais, em outras palavras, o *accountability*. Dessa forma, essa autonomia garantida às escolas para gerirem recursos também serviu para desobrigação do governo federal para com suas responsabilidades educacionais, em especial, com o ensino fundamental (Gil; Arelaro, 2004).

A Constituição Federal de 1988 garante à sociedade a educação como direito social e, portanto, uma obrigação de oferecimento pelo Estado. No entanto, observa-se que nos últimos 26 anos, as políticas educacionais, bem como as políticas sociais privilegiaram fatores tais como a desregulamentação, privatização e terceirização de serviços sociais. Segundo Shiroma, Moraes e Evangelista (2000) a posse de Fernando Collor de Mello na presidência da República em 1990 marcou o início da inserção do Brasil no modelo neoliberal e isso trouxe sérias consequências para os brasileiros.

As reformas implementadas a partir da gestão Collor resultaram na inserção da economia brasileira às exigências da reestruturação global da economia (Shiroma; Moraes; Evangelista 2000, pag. 46). A gestão do presidente Fernando Henrique Cardoso (1994-2002) legitimou esse processo de reforma do Estado

Durante o período em análise, no setor educacional, o Brasil aprovou a lei 9394/96 (LDB) e outras leis, a exemplo do Fundef, que consolidaram o processo de descentralização e responsabilização da gestão educacional pela sociedade. Essas leis apresentam as perspectivas em relação a educação referendadas por organismos multilaterais como o Banco Mundial (BM), o Fundo das Nações Unidas para Educação e Cultura (UNESCO), a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), entre outros. A Conferência de Educação para Todos, em Jomtien, na Tailândia (1990), proclamou a educação como uma fórmula capaz de erradicar a pobreza dos países subdesenvolvidos.

Em 1996, com a aprovação da Lei 9.424, que instituiu o Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), o foco das políticas educacionais passou a ser o ensino fundamental, considerado como a meta ser universalizada em um prazo de até 10 dez anos. Destarte, o fundo passou

a beneficiar o ensino fundamental, além de estabelecer outros objetivos como equidade nos gastos com os alunos, a elevação dos salários do magistério e a melhorar a qualidade do ensino.

As políticas educacionais de financiamento que visavam apenas o ensino fundamental deixaram as outras etapas da Educação Básica limitadas, com relação ao aporte de recursos,

a prioridade ao ensino fundamental resultou em maiores dificuldades para a expansão da educação infantil, do ensino médio e da educação de jovens e adultos. Isso desmotivou os governos a investir na sua oferta. A prioridade ao ensino fundamental implicou o prejuízo da oferta dos outros, contradizendo a definição de direitos educacionais estabelecida no artigo 208 da Constituição Federal. (Edinir; Bassi, 2009, p. 100)

Conforme Edinir e Bassi (2009) esse priorização acabou repercutindo, inclusive, no próprio ensino fundamental, na medida em que a qualidade da educação infantil acabou por ser comprometida.

O século XXI começou com a experiência do Fundef e suas contradições que, ao priorizar uma etapa, demonstrou que só é possível garantir o direito a educação de forma sistêmica se os investimentos forem realizados em todas as demais etapas da educação básica. As lutas da sociedade civil organizada garantiram a aprovação do Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), pela Lei 11494/2007, com avanços substanciais no financiamento da educação, garantindo inclusive maior comprometimento da União. E assim, outros programas do governo federal, antes voltados apenas para o ensino fundamental passaram a contemplar o ensino médio e a educação infantil.

Nesse contexto de ampliação das políticas educacionais a toda educação básica, destacou-se o reforço em prol da gestão democrática nas escolas, tendo por referência o programa do Ministério da Educação para incentivar a formação de Conselhos escolares por meio da portaria 2.896/2004.

O objetivo do programa foi, segundo Aguiar (2008), promover a cooperação do MEC com os sistemas de ensino estaduais e municipais para a implantação de conselhos escolares nas escolas públicas de educação básica. A partir daí, temos mais um importante passo em direção do fortalecimento da gestão participativa das escolas, que não se limita apenas à escolha dos diretores. Segundo Dourado (2007) uma das possibilidades de implementação do planejamento participativo na escola é a existência do conselho escolar, que deve contar com a participação de representantes de todos os segmentos da escola, possibilitando uma melhor administração, inclusive dos recursos financeiros.

Efetivamente a gestão democrática é um processo em construção nas escolas públicas brasileiras. Constitui-se em uma das metas desse modelo de gestão a autonomia financeira, o que vem corroborar os princípios de descentralização que são apresentados nas tanto na CF/88, quanto na LDBEN. Nesse sentido, o Ministério da Educação implantou um programa de ajuda financeira às escolas, o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), tendo como objetivo garantir recursos diretamente administrados pelas escolas.

### **Os programas de descentralização financeira da escola pública.**

O PDDE foi criado pela medida provisória nº 1784/98 e regulamentado pela lei 11.947/2009, para garantir repasses de verbas para as escolas de ensino fundamental. A partir de 2009, por meio da Emenda Constitucional 59, os recursos financeiros deste programa passaram também a atender a educação infantil e o ensino médio. O requisito básico para que a escola seja contemplada é a existência de uma Unidade Executora que é “entidade de direito privado, sem fins lucrativos que representa a unidade de ensino, responsáveis pelo recebimento e execução dos recursos financeiros recebidos pelo FNDE” (Brasil, 1997). A Unidade Executora (UEX)

pode ser o Caixa escolar, a Associação de Pais e Mestres (APM) entre outros. Necessariamente o presidente do caixa escolar é o diretor da escola.

Cabe ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), a autarquia federal responsável pela gestão do salário-educação, uma contribuição social que corresponde a 2,5% das folhas de pagamento das empresas. Do montante do salário-educação, um terço é administrado diretamente pelo FNDE, é a cota federal, os outros dois terços são repassados aos estados, municípios e ao Distrito Federal. Os valores repassados às escolas variam de acordo com o número de matrículas registradas no ano anterior pelo Censo Escolar.

É com a cota federal que o FNDE administra o PDDE e outros programas como o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), Brasil Alfabetizado, Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (PNAT), entre outros. “O FNDE ainda conta com recursos adicionais de outras contribuições sociais, das loterias e concursos de prognósticos”. (EDINIR; BASSI, 2009, p. 57).

Tal processo, segundo Santos (2012), faz com que essa autarquia federal atue como uma central nacional de financiamento às instituições e aos sistemas públicos de ensino, o que acaba denotando uma visão centralizadora da gestão financeira por parte do Estado brasileiro.

Em relação à gestão de verbas federais pelas escolas, Moreira (2012) afirma:

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 a aplicação de recursos é fragmentada em distintas ações (Moreira, 2012, p.11 ).

Entende-se, portanto que a forma como o programa funciona acaba limitando as ações das equipes gestoras das escolas, bem como de seus Conselhos, uma vez que não existe discricionariedade em relação à aplicação dos recursos. De fato, o PDDE constitui-se em ação de desconcentração da administração de recursos muito mais do



que descentralização, o que compromete a plena gestão democrática da escola pública.

No caso do DF, há um programa de descentralização financeira em vigor, similar ao PDDE, o Programa de Descentralização Administrativa e Financeira (PDAF) do Governo do Distrito Federal (GDF), constitui a principal fonte de verbas administradas diretamente pelas escolas públicas.

### **O PDAF no Distrito Federal**

O PDAF foi instituído pelo decreto nº 28.513, de 06 de dezembro de 2007, o qual substituiu o Programa de Descentralização de Recursos Financeiros (PDRF). O referido Programa visa garantir autonomia para as escolas públicas administrarem através de suas equipes gestoras, recursos que são repassados anualmente pelo Governo do Distrito Federal. Vejamos:

O PDAF está intrinsecamente relacionado com a Gestão Compartilhada, o modelo de gerenciamento das escolas públicas do Distrito Federal. Assegura os meios para que os diretores e vice-diretores possam realizar, com agilidade e com conformidade com as demandas e necessidades locais, ações e atividades voltadas para a melhoria das condições de funcionamento das escolas e do ensino. Constitui-se, portanto, num relevante instrumento para a implementação de políticas voltadas para a equidade de acesso à educação e a melhoria da qualidade de ensino. (Distrito Federal, 2007, p.2).

O valor do repasse por escola é determinado pelo número de alunos registrado no Censo Escolar do exercício anterior. A partir desses dados percebe-se a grande proximidade entre este programa distrital de descentralização financeira e o PDDE.

Para receber recursos do PDAF, a escola precisa ter uma UEx que, no caso, pode ser a Associação de Pais e Mestres, Caixas Escolares ou outras entidades similares. É necessário, também, que a escola seja cadastrada no programa junto à Secretaria de Estado de Educação (SEDF) através da UEx da escola.

O controle interno dos gastos é feito pelo Conselho Escolar, que é entidade de poder deliberativo acerca do emprego dos recursos repassados às escolas.

As verbas que chegam por meio de três parcelas nas escolas cadastradas são pré-vinculadas a gastos determinados, uma parte deve ser gasta com despesas correntes e outra parte com despesas de capital. As despesas correntes são, por exemplo, água, luz, internet, telefone, material de papelaria. As despesas de capital estão relacionadas com obras de pequeno porte, como reparos e compra de materiais permanentes. Um fato importante é que como os recursos não se destinam a obras maiores, que ficam a cargo diretamente do GDF, não se impõe os limites da lei 8.666/93 de licitações e contratos, ou seja, é mais rápida a aquisição de bens e a contratação de mão de obra para pequenos reparos.

A Lei nº 4751/2012, que substituiu a Lei 4036/2007, implantou a gestão democrática do ensino público no Distrito Federal, tendo por finalidade também garantir a autonomia financeira das unidades de ensino através da administração de recursos repassados pela SEDF às escolas, “nos termos de seu projeto político-pedagógico, do plano de gestão e da disponibilidade financeira nela alocada.” (Distrito Federal, Lei 4751/2012), reafirmando o PDAF.

Um aspecto a considerar é a insuficiência de participação da comunidade escolar. Há casos em que o Conselho existe porque a legislação determina, mas falta esclarecimento da comunidade acerca de sua importância. Conforme o Caderno nº 7 do Ministério da Educação (BRASIL, 2006) que trata da formação dos conselhos, o papel do Conselho Escolar é assumir a luta pela efetivação do direito à educação, ou seja, lutar pela garantia do acesso à escola e melhoria do processo ensino-aprendizagem. A falta de esclarecimento sobre a sua real função faz com que muitos integrantes da comunidade escolar, inclusive professores, não queiram participar e não se interessem pelo processo eleitoral de escolha dos conselheiros juntamente com a equipe gestora, como definido na lei 4751/2012, porém, “os trabalhadores em educação (juntamente com os alunos e pais), quando participantes ativos, são de

fundamental importância para a produção de escola de qualidade” (Dourado; Oliveira; Santos, 2007, p. 11,).

Visando entender a realidade da descentralização de verbas em uma escola pública, buscou-se a análise de um estudo de caso em um Centro de Ensino Médio (CEM) de uma região administrativa do DF. Foram organizados três roteiros de entrevistas com perguntas diretas de respostas livres ao Diretor da escola, ao presidente do Conselho escolar e a um membro do conselho de representação dos pais, com o objetivo geral de analisar os impactos do PDAF na gestão financeira da escola. As entrevistas foram enviadas por e-mail, como também as respostas foram devolvidas por este recurso.

### **O PDAF em ação: a realidade de um Centro de Ensino Médio**

Uma vez que para receber os repasses do governo federal (PDDE) e do governo do Distrito Federal (PDAF) faz-se necessário a existência de uma unidade executora, de acordo com o que está determinado legalmente, buscou-se por meio das entrevistas compreender o nível de participação do Conselho escolar na determinação da aplicação das verbas.

O Conselho escolar constitui-se em espaço de participação e intervenção dos representantes dos diversos setores que compõem a escola, ou seja, Direção, professores, alunos, profissionais da carreira assistência e os pais dos estudantes, afinal a escola, apesar dos muros e grades não tem existência dissociada da realidade social em que está inserida. As respostas apresentadas sugerem divergência de sentido em relação à função do Conselho Escolar.

Obtiveram-se respostas divergentes em relação à participação do Conselho em todos os assuntos de interesse da comunidade escolar. O representante do segmento de pais de alunos questiona a ausência de espaços mais significativos para a atuação

desse segmento na vida da escola, denunciando preconceito em relação à capacidade de participação efetiva.

Isso é resultado produzido pela estrutura: poucos espaços de presença dos pais na escola; preconceito (sim!) quanto à capacidade de participação efetiva dos pais. (Representante do segmento pais de alunos, 2013, informação verbal).

No entanto, a resposta do presidente do Conselho, que é um profissional da carreira assistência\*, é positiva. O mesmo avalia que há efetiva participação de todos os membros do Conselho.

Sim, todos os segmentos são representados pelos seus respectivos membros, que sempre participam das reuniões. (Presidente do Conselho Escolar, 2014, informação verbal)

Mantêm-se essa condição nas respostas à questão que entende-se prioritária para a compreensão da real participação do Conselho escolar na definição da aplicação dos recursos do PDAF. Segundo o representante do segmento de pais de alunos, as prioridades da equipe gestora são apenas referendadas pelo Conselho. Segundo ele,

na última gestão houve bastante debate com os segmentos. Menos com os pais! E algumas vezes os projetos da equipe gestora foram implementados e o Conselho era chamado apenas para referendar. (Representante do segmento Pai de alunos, 2014, informação verbal)

A visão do presidente diverge do exposto acima, pois, segundo ele,

todos estão bem informados sobre a lista de prioridades, e propõem sempre a colocação ou retirada de algum item dessa lista, mas sempre com o consenso e todos (Presidente do Conselho Escolar, 2014, informação verbal)

---

\* No Distrito Federal, a “carreira assistência a educação” consiste nos profissionais das secretarias escolares, de asseio e conservação, da merenda escolar e que exercem cargos na burocracia da Secretaria de Estado da Educação do Distrito Federal (SEDF)

É fato que existem visões diferentes entre os representantes dos segmentos que compõem o Conselho Escolar do CEM em estudo. A real participação, a efetividade das propostas e o esclarecimento acerca dos programas de repasse de verbas descentralizadas não parecem claros para os entrevistados.

Quando questionados sobre as sugestões que teriam a fazer em relação à forma como os recursos são gastos, o presidente do Conselho respondeu que não havia nenhuma sugestão. O representante dos pais colocou a necessidade de maior abertura nos espaços de participação que vão além da presença nas reuniões do Conselho escolar.

Segundo o pai, muitas vezes os responsáveis vão à escola apenas no final do ano letivo para saber da aprovação ou não de seu filho, o entrevistado aponta para essa realidade como sendo algo cultural. A maior presença dos pais na escola deve ser, segundo ele, incentivada inclusive pela Direção. Afirmando que:

Penso que voluntários devem ter mais coragem e ocupar mesmo o espaço da escola. Visitar o filho no horário de aula. (...) Sem se importar com as notas. Essa iniciativa também deve partir da Direção. Muitas vezes temos receio de propor algo. É uma herança de uma educação antiga que tivemos. (Representante do segmento de pais, 2014, informação verbal)

Na entrevista com o Diretor constata-se a apreciação positiva em relação à participação do Conselho Escolar, que segundo ele é bastante ativa, como se pode observar:

Avalio de forma positiva a participação, pois não se observa a intenção de barrar o processo de avanços tanto de estrutura como no apoio à aquisição de suprimentos para o bom desempenho dos projetos pedagógicos que movimentam a escola (...). (Gestor, 2014, informação verbal)

A forma como os recursos do PDAF são administradas na escola podem ser melhor compreendidas com a análise da entrevista do Gestor. Um primeiro aspecto desse programa que foi levantado é o atraso no repasse das verbas, que deveria acontecer em três parcelas anuais. Segundo o Gestor

No ano de 2013 tal verba nem foi enviada para nossa instituição. Estive na Vice Direção durante os anos de 2011, 2012 e 2013 onde as verbas não foram repassadas no prazo ideal, que seria o início do ano letivo estou na Direção no ano atual onde repassaram cerca de 40% da verba destinada a este ano letivo, mas muito por conta do não repasse referente ao ano anterior – 2013. Tais problemas ocorrem porque não há uma lei específica que obriga o governo a cumprir com o repasse de verbas do PDAF no período correto. (Gestor, 2014, informação verbal)

Em relação à avaliação do Programa como política pública que visa à descentralização de recursos na perspectiva de proporcionar autonomia para a escola, o Gestor considera positiva a iniciativa do programa, pois as escolas podem

resolver problemas imediatos em suas dependências sem submeter-se ao aparato do governo para realizar algumas ações que são facilmente encaminhadas pela Direção e apresentada [sic] na prestação de contas. É positivo ainda observar que na contratação de serviços e compra de materiais (...) há uma grande chance de obter-se um serviço mais barato e de melhor qualidade, além de movimentar o comércio e a prestação de serviços da região. (Gestor, 2014, informação verbal)

Como aspectos negativos, o Gestor considera o atraso no repasse da verba e o fato de os recursos já chegarem à escola com vinculação determinada pelo Governo do Distrito Federal (GDF). Além desses dois aspectos, ele afirma a impossibilidade de realizar obras de maior vulto, o que fica a cargo do governo e por isso não se sabe ao certo quando irão ser implementadas. É o que o Gestor afirma:

de negativo destaco a imprevisibilidade de data específica para a liberação de tal verba e o engessamento nas possibilidades de gastos e compra de equipamentos. Além da grande burocracia exigida para habilitar uma empresa a prestação de serviços e ao fornecimento de materiais e equipamentos essenciais ao funcionamento da escola.(...) Questões de maior amplitude ainda necessitam de acolhimento dos órgãos governamentais. Podemos citar um exemplo clássico em nossa escola que prejudica o bom andamento pedagógico que é a construção da quadra coberta na área de Educação Física e de outras estruturas atléticas que poderiam gerar avanços significativos no desempenho físico e mental da comunidade escolar. (Gestor, 2014, informação verbal)

Conforme é apresentada a dinâmica do PDAF no cotidiano escolar, percebe-se outra questão relevante quando o Gestor discorre sobre os atrasos no repasse das verbas e de que maneira essa realidade afeta diretamente o fazer pedagógico.

A cada início de ano letivo são elaborados os projetos que serão desenvolvidos, sem o dinheiro para a execução, as expectativas acabam sendo frustradas, implicando em repercussão negativa para o cotidiano escolar o que tende a provocar reflexos em todos os setores da comunidade escolar. Segundo o Gestor:

os prejuízos são visíveis, pois afetam diretamente o funcionamento em sua normalidade, como revitalização da estrutura física, compra de materiais pedagógicos e de uso administrativo. Isso traz um desconforto a toda a comunidade escolar que pela falta de investimento alcançam [sic] resultados aquém do ideal (Gestor, 2014, informação verbal)

Outro aspecto relevante em relação aos atrasos do GDF no repasse do PDAF é o endividamento. Sem os recursos, a escola ficaria sem alternativa de funcionamento, pois segundo a legislação do Plano de Diretrizes Anuais (PDA), os pagamentos de água, luz, *internet*, por exemplo, são de responsabilidade direta de a escola efetuar (DISTRITO FEDERAL, art.5º do Dec. 28513/2007). A maneira como a escola lida com essa realidade é apresentada da seguinte forma:

Simplesmente paga-se as contas também com atraso. Assim, gera-se uma dependência de certos fornecedores, pois além de aceitarem o pagamento posteriormente, eles ainda devem cumprir todos os requisitos fiscais para receber pagamento com dinheiro do governo, como certidões negativas e notas eletrônicas em vários órgãos. (Gestor, 2014, informação verbal)

A perspectiva de endividamento parece estar intrínseca à tarefa do gestor escolar e, de acordo com a resposta acima apresentada, isso incomoda menos do que ter que manter dívidas com certos fornecedores. O entrevistado se coloca como dependente, haja vista que nem todo comerciante atende as exigências legais para vender ou prestar serviços para órgãos públicos.

A burocracia que envolve as compras e contratações é colocada como grande dificuldade enfrentada pelo administrador escolar, mas mesmo assim não lhe é permitido agir em relação a projetos mais ousados como, por exemplo, a obra de uma quadra de esporte.

De acordo com a legislação do PDAF (DISTRITO FEDERAL, DECRETO 28.513/2007), a prestação de contas deve ser feita quadrimestralmente, o endividamento da instituição é proibido e se acontecerem falhas na prestação de contas, o gestor deverá ressarcir os cofres públicos e a escola ainda corre o risco de não receber o repasse no ano seguinte (art.25, § 2º.). Dessa forma, esse processo caminha mais no sentido de uma transferência de responsabilidades e ônus para a gestão escolar, do que propriamente, um processo de descentralização administrativa e financeira, em outras palavras, uma efetiva democratização da gestão.

### **Considerações Finais**

O PDDE e o PDAF constituem-se em programas de descentralização financeira que visam proporcionar maior autonomia para os gestores escolares trabalharem dentro da perspectiva de gestão democrática, no entanto, tais políticas públicas educacionais apresentam limitações importantes.

No estudo de caso realizado em um Centro de Ensino Médio de uma região administrativa do DF, obtiveram-se relevantes informações a respeito da lógica de funcionamento do PDAF, inclusive no que diz respeito à participação de todos os segmentos da escola na determinação de prioridades e no emprego de verbas, bem como das limitações impostas pela própria legislação para um melhor aproveitamento dos recursos descentralizados.

As entrevistas com o representante dos pais e com o presidente do Conselho Escolar mostraram contradições muito significativas, pois se observou que ambos



falavam de realidades diferentes. O presidente demonstrou alto nível de satisfação tanto com a participação do Conselho como na destinação dos recursos, enquanto o pai fez críticas a esses dois aspectos elencados nas entrevistas. Pode-se concluir que não há efetivo conhecimento acerca dos programas de descentralização, inclusive em relação aos seus objetivos, nem tão pouco em relação ao que seja efetivamente um Conselho escolar como instituição de gestão da escola. Para a melhor compreensão seria necessário expandir a pesquisa aplicando outros métodos como a observação, expansão das entrevistas e análise documental, tendo acesso às atas das reuniões, por exemplo.

A entrevista com o gestor também apresentou essa contradição, uma vez que parece não perceber a insatisfação do representante dos pais com o nível de participação desse segmento. A função do Conselho não é referendar propostas da equipe de Direção, pois essas propostas tem que ser construídas coletivamente; abrir maiores espaços de participação dos pais pode se apresentar como um caminho efetivo para trazer a comunidade para dentro dos muros da escola, desenvolvendo socialmente o sentimento de pertença entre todos na luta por uma educação de qualidade. O envolvimento de toda a comunidade para garantir os recursos, lutar pelo repasse de verbas nos prazos estabelecidos por lei é fundamental para garantir uma escola múltipla, plural e democrática.

As respostas do Gestor apontam para a importância do PDAF na construção de projeto de escola mais autônomo, mas essa autonomia é relativa. O fato de os recursos virem com vinculação de gastos, como o Gestor afirma, “engessa” as possibilidades de aplicação dos recursos. Prioridades da escola que poderiam ser resolvidas com essa verba acabam porque esperar a ação direta do GDF.

A descentralização administrativa e financeira das escolas no DF acompanha a realidade do Brasil, ou seja, o que existe é muito mais uma desconcentração de competências do que descentralização. Nesse sentido, considera-se que o Estado objetiva mais a desresponsabilização do que a garantia de autonomia efetiva para o

bom desenvolvimento do ensino público. Prevalece, portanto, a ótica segundo a qual o Estado, repassando competências diminui as suas responsabilidades para com a educação dos brasileiros.

Outro aspecto relevante da entrevista com o Gestor diz respeito ao atraso no repasse dos recursos do PDAF. As parcelas chegam atrasadas e, como ele deixou claro, em 2013 não chegaram. O efeito mais visível dessa negligência do governo é a frustração de toda a comunidade escolar, pois os projetos acabam sendo postergados em virtude da falta de recursos. Outra questão grave é o endividamento da escola junto aos comerciantes e prestadores de serviços da região. Dívidas não pagas acabam ficando sobre a responsabilidade do Gestor da escola.

A inexistência de uma lei específica que leve o Estado a obedecer a prazos é apontada como responsável pelos atrasos. Sabe-se que é necessário um controle de aplicação de recursos e que as exigências feitas aos empresários que mantêm negócios com o governo é uma forma de evitar desvios, fraudes e até impedir negociações do Estado com empresas de reputação duvidosa, mas o excesso de burocracia limita as ações da gestão escolar, como foi apontado na entrevista.

Para finalizar, conclui-se que, apesar das limitações legais e práticas na administração de recursos descentralizados, tal política pública trouxe relevantes benefícios para as escolas, pois permitiu aos gestores resolverem problemas do cotidiano escolar sem a necessidade de se remeter a instâncias maiores e até, dependendo da ousadia, promover maiores mudanças na estrutura da escola.

De acordo com as investigações aqui apresentadas, a descentralização de recursos financeiros repercute positivamente no desenvolvimento de uma educação de qualidade, contribuindo assim para a efetivação de uma escola pública envolvida com a comunidade em que se insere e atendendo à necessidade de formação de cidadãos participativos.

## Referências

AGUIAR, M. A. S. Gestão da Educação Básica e o Fortalecimento dos Conselhos Escolares. In: *Educar*, Curitiba, n. 31, p. 129-144, 2008. Editora UFPR.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil* (1988). Brasília: Senado Federal, 2012.

\_\_\_\_\_. *Lei 9.394, de 20 de dezembro de 1996*. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília: 1996.

\_\_\_\_\_. *Lei 9.424, de 24 de dezembro de 1996*. Regulamenta o Fundo de Manutenção do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério. Brasília: 1996.

\_\_\_\_\_. *Lei 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). Brasília: 2007.

\_\_\_\_\_. *Lei 11.947, de 16 de junho de 2009*. Regulamenta o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE). Disponível em <http://www.gestão2010.mec.gov.br>. Acesso em 17 maio 2014.

\_\_\_\_\_. *Portaria Ministerial 2896/2004*. Criou o Programa de Fortalecimento dos Conselhos Escolares. Ministério da Educação.

\_\_\_\_\_. *Resolução N<sup>o</sup> 03, de 04 de março de 1997*. Brasília, MEC. Disponível em: [https://www.fnde.gov.br/fndelegis/action/UrlPublicasAction.php?acao=abrirAtoPublico&sgl\\_tipo=RES&num\\_ato=00000003&seq\\_ato=000&vlr\\_ano=1997&sgl\\_orgao=CD/FNDE/MEC](https://www.fnde.gov.br/fndelegis/action/UrlPublicasAction.php?acao=abrirAtoPublico&sgl_tipo=RES&num_ato=00000003&seq_ato=000&vlr_ano=1997&sgl_orgao=CD/FNDE/MEC) Acesso em 03 maio 2014.

\_\_\_\_\_. *Caderno n. 7 do Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares: O Conselho Escolar e o financiamento da educação no Brasil*. Brasília: MEC – Secretaria de Educação Básica, 2007.

DISTRITO FEDERAL. *Decreto n. 28.513 de 6 de dezembro de 2007*. Regulamenta o Programa de Descentralização Administrativa e Financeira (PDAF). Disponível em : [www.se.df.gov.br](http://www.se.df.gov.br). Brasília: 2013. Acesso em 15 de jun 2014.

\_\_\_\_\_. *Lei 4.751 de 07 de fevereiro de 2012*. Regulamenta a Gestão Democrática do Ensino Público do Distrito Federal. In: BRITO, Renato de Oliveira. *Gestão e Comunidade Escolar: Ferramentas Para a Construção de uma Escola Diferente do Comum*. Brasília: Liber Livro, 2013.

EDINIR, Mazda; BASSI, Marcos. *Bicho de Sete Cabeças: para entender o financiamento da educação brasileira*. São Paulo: Peirópolis. Ed. Ação Educativa. 2009.

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

DOURADO, L. F.; OLIVEIRA, J. F. de; SANTOS, C. de A. *A Qualidade da Educação: Conceitos e definições*. In: II Reunião do Fórum Hemisférico Educacional Qualidade na Educação. Brasília: INEP/MEC/OEA, 13 a 17 de julho de 2007, p. 7-27. Disponível em: <http://www.inpe.mec.gov.br> . Brasília: 2013. Acesso em 10 ago 2014.

GESTOR DA ESCOLA. *Depoimento I*. [março, 2014]. Entrevistadora: Rosangela Rodrigues Trindade. Brasília, 2014. mp3. 35min.

GIL, J.; ARELARO, L.R.G. *Contra a municipalização do ensino à brasileira*. In: GIL, J. *Educação municipal: experiências de políticas democráticas*. Ubatuba: Estação Palavra, 2004.

MOREIRA, Ana Maria Albuquerque. *Gestão Financeira Descentralizada: uma análise do Programa Dinheiro Direto na Escola*. *FINEDUCA – Revista de financiamento da educação*, Porto Alegre, v. 2, nº 1, 2012.

PINTO, J. M. de R.; AMARAL, N. C.; CASTRO, J. A. de. O Financiamento do Ensino Médio no Brasil: De uma escola boa para poucos à massificação barata da rede pública. In: *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 32, n. 116, p. 639-665. 2011.

REPRESENTANTE DE PAIS. *Depoimento I*. [Abril, 2014]. Entrevistadora: Rosangela Rodrigues Trindade. Brasília, 2014. mp3. 40min.

SANTOS, P. S. M. B. dos. *Guia Prático da Política Educacional no Brasil: Ações, planos, programas e impactos*. São Paulo, SP: Cengage, 2012.

SECCHI, Leonardo. *Políticas Públicas: Conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. 2ª Ed. São Paulo: Cengage, 2013.

SHIROMA, Eneida Otto; MORAES, Maria Célia Marcondes de; EVANGELISTA, Olinda. *Política Educacional*.. Rio de Janeiro: Lamparina, 2011.