



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
INSTITUTO DE CIÊNCIAS DA EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO

ANTÔNIO CLÁUDIO ANDRADE DOS REIS

**O FNDE E OS RECURSOS PÚBLICOS DA EDUCAÇÃO BÁSICA, SUAS FORMAS
DE CONTROLE E INTERVENÇÃO: O Programa Dinheiro Direto na Escola
(PDDE) no Estado do Pará**

**BELÉM
2019**

**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) de acordo com ISBD
Sistema de Bibliotecas da Universidade Federal do Pará
Gerada automaticamente pelo módulo Ficat, mediante os dados fornecidos pelo(a)
autor(a)**

R375f Reis, Antônio Cláudio Andrade dos
O FNDE e os recursos públicos da educação básica,
suas formas de controle e intervenção: O Programa Dinheiro
Direto na Escola (PDDE) no Estado do Pará / Antônio
Cláudio Andrade dos Reis. — 2019.
212 f. : il. color.

Orientador(a): Prof^a. Dra. Vera Lúcia Jacob Chaves
Tese (Doutorado) - Programa de Pós-Graduação em
Educação, Instituto de Ciências da Educação, Universidade
Federal do Pará, Belém, 2019.

1. FNDE. 2. Política Educacional. 3. Financiamento
da Educação. 4. Programa Dinheiro Direto na Escola. 5.
Mecanismos de Controle. I. Título.

CDD 370

ANTÔNIO CLÁUDIO ANDRADE DOS REIS

**O FNDE E OS RECURSOS PÚBLICOS DA EDUCAÇÃO BÁSICA, SUAS FORMAS
DE CONTROLE E INTERVENÇÃO: O Programa Dinheiro Direto na Escola
(PDDE) no Estado do Pará**

Tese submetida à apreciação da Banca Examinadora com vistas à obtenção do Título de Doutor em Educação, junto ao Programa de Pós-Graduação em Educação do Instituto de Ciências da Educação da Universidade Federal do Pará. Área de concentração: Políticas Públicas Educacionais
Orientadora: Profa. Dra. Vera Lúcia Jacob Chaves

BELÉM

2019

ANTÔNIO CLÁUDIO ANDRADE DOS REIS

**O FNDE E OS RECURSOS PÚBLICOS DA EDUCAÇÃO BÁSICA, SUAS FORMAS
DE CONTROLE E INTERVENÇÃO: O Programa Dinheiro Direto na Escola
(PDDE) no Estado do Pará**

Tese submetida à apreciação da Banca Examinadora com vistas à obtenção do Título de Doutor em Educação, junto ao Programa de Pós-Graduação em Educação do Instituto de Ciências da Educação da Universidade Federal do Pará. Área de concentração: Políticas Públicas Educacionais.

Orientadora: Profa. Dra. Vera Lúcia Jacob Chaves

Banca Examinadora:

Profa. Dra. Vera Lúcia Jacob Chaves (Orientadora)
Universidade Federal do Pará – UFPA

Profa. Dra. Rosana Gemaque Rolin
Universidade Federal do Pará – UFPA

Profa. Dra. Odete Mendes
Universidade Federal do Pará – UFPA

Profa. Dra. Magna França
Universidade Federal do Rio Grande do Norte – UFRN

Profa. Dra. Rosana Evangelista da Cruz
Universidade Federal do Piauí – UFPI

Profa. Dra. Edilene Ribeiro
Universidade Federal do Pará – UFPA (Suplente)

Ao Senhor meu Deus todo poderoso, por compartilhar dos momentos de dedicação nesta difícil jornada. A Elma Farias Sousa dos Reis (*in memoriam*) pela permissão do seu incondicional amor e incentivos, mesmo na luta pela vida, à concretização de um sonho.

AGRADECIMENTOS

A Elma Farias Sousa dos Reis (*in memoriam*), Julianna Farias Sousa dos Reis, Lucianna Farias Sousa dos Reis, Rafael Santos dos Reis, Renata Santos dos Reis, pela paciência e compreensão nas privações de tempo dedicado à família e às ausências sentidas.

A meus pais, Cláudio Soares dos Reis e Rosa Andrade dos Reis, pela educação e motivação ao estudo.

À Profa. Dra. Vera Lúcia Jacob Chaves (Orientadora), pela confiança, paciência e contribuições nas horas de construção e desenvolvimento deste trabalho acadêmico e pelo amor, amizade e presença nas minhas horas mais difíceis.

À Profa. Dra. Alda Maria Duarte Araujo Castro, pelo apoio junto à pesquisa OBEDUC-PAR, pela convivência e ensinamentos durante grande parte deste percurso.

À Profa. Dra. Rosana Evangelista da Cruz, à Profa. Dra. Magna França, à Profa. Dra. Rosana Gemague Rolin, à Profa. Dra. Odete Mendes, à Profa. Edilene Ribeiro, membros da banca examinadora, pelo interesse e disponibilidade.

Aos professores do PPGED/UFGA que contribuíram nesse processo de formação, dentro ou fora da sala de aula, em especial à Vera Jacob, Olgaíses Maués, Dalva Valente, Arlete Camargo, Rosana Gemaque, Lúcia Izabel, Fabíola Kato, Luciana Ferreira, Edilene Ribeiro e Odete Mendes.

À Secretaria de Estado de Educação (SEDUC) pela liberação, permitindo condições para cursar o doutorado.

Ao amigo, irmão, e incentivador Laurimar de Matos Farias.

Aos colegas do GEPES, Eduardo Moraes (Dudu), Valéria Moraes, Joselene Mota, Jennifer Webb, Silvia Martins, Leila Souza, Tayanne Tabosa, Ana Paula Batista, Dayse Camargo, Tarcisio Cordeiro e Pania Pires, pelas contribuições e cumplicidades nos momentos mais tensos desta jornada.

Agora, já têm conhecido que tudo quanto me deste provém de ti, porque lhes dei as palavras que me deste; e eles as receberam, e têm verdadeiramente conhecido que saí de Ti.

Jesus Cristo
(Jo 17.7)

RESUMO

O FNDE E OS RECURSOS PÚBLICOS DA EDUCAÇÃO BÁSICA, SUAS FORMAS DE CONTROLE E INTERVENÇÃO: O Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) no Estado do Pará.¹

O objetivo da tese é analisar o financiamento da educação básica no Brasil evidenciando o papel do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) enquanto executor orçamentário das políticas públicas educacionais e seus mecanismos de controle, dando ênfase ao Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), seu quadro de inadimplências, suas causas e efeitos entre os anos de 2011 a 2016. De forma a atingir tal objeto, analisa-se o papel que o FNDE vem exercendo no financiamento da educação ao longo de sua trajetória institucional, sua estratégia de descentralização dos recursos transferidos, seus mecanismos de controle na viabilização da política de financiamento dos programas educacionais e seus efeitos relacionados ao PDDE na rede municipal de ensino. Admite-se que o controle exercido pelo órgão, a falta de capacitação dos gestores e conselheiros escolares, impacta na inadimplência das prestações de contas do PDDE, culminando em retenção de recursos da educação básica. Nesta pesquisa intenciona-se uma aproximação condizente ao materialismo histórico-dialético nas categorias totalidade, mediação e contradição, por se tratar de um enfoque teórico, metodológico e analítico capaz de compreender a dinâmica e as transformações ocorridas na educação básica brasileira no período em questão, embora admitindo sua complexidade. As categorias do objeto são a descentralização, autonomia, participação e controle. O lócus de pesquisa está, situado no município de Santo Antônio do Tauá por este apresentar maior frequência de processos do PDDE inadimplentes no Estado do Pará. Além do levantamento de teses e dissertações com conteúdos temáticos de interesse, adotou-se também a análise documental e o tratamento de dados sobre processos do PDDE com consulta pública no Sistema de Gestão de Prestação de Contas (SiGPC) quanto às reincidências de entidades executoras e conselhos escolares em processos pendentes e inadimplentes. A partir da identificação dos conselhos escolares com reincidência em processos do PDDE inadimplentes, utilizou-se de entrevista semi-estruturada junto a ex-conselheiros escolares (coordenadores, gestores, tesoureiros, membros) e aqueles na Secretaria Municipal de Educação responsáveis diretos pelas questões de controle nas prestações de contas do programa. Os resultados mostram uma situação diferenciada no município de Santo Antônio do Tauá no tocante à inadimplência no PDDE, condicionada pela falta de capacitação técnica/pedagógica dos membros dos conselhos escolares, pela incidência de servidores temporários como membros dos conselhos, pela interferência da secretaria municipal de educação no conselho escolar, ferindo sua autonomia como órgão colegiado, e pelo conflito político, com mudanças constantes na gestão municipal, que paralisou o fluxo normal de documentação comprobatória nas prestações de contas, além das trocas sistemáticas no quadro funcional. Situações que penalizaram o município que não recebe recursos do PDDE para a educação básica desde 2016.

Palavras-chave: FNDE. Política Educacional. Financiamento da Educação. Programa Dinheiro Direto na Escola. Mecanismos de Controle.

¹ O presente trabalho foi realizado com o apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – código de financiamento 001.

ABSTRACT

The purpose of this thesis is to analyze the financing of basic education in Brazil, highlighting the role of the National Fund for Education Development (FNDE) as a budget executor of public educational policies and their control mechanisms, with emphasis on the Direct Money in School Program (PDDE) , its pattern of delinquencies, its causes and effects between the years 2011 to 2016. In order to reach this objective, the role of FNDE in the financing of education throughout its institutional trajectory, its decentralization strategy of the resources transferred, its mechanisms of control in the viabilization of the financing policy of the educational programs and their effects related to the PDDE in the municipal education network. It is accepted that the control exercised by the body, the lack of training of school administrators and counselors, impacts on the delinquency of PDDE accounts, culminating in retention of basic education resources. In this research we intend to approach the historical-dialectical materialism in the categories totality, mediation and contradiction, because it is a theoretical, methodological and analytical approach capable of understanding the dynamics and transformations that occurred in Brazilian basic education in the period in question, although admitting its complexity. The categories of the object are decentralization, autonomy and control. The research locus is located in the municipality of Santo Antônio do Tauá because it presents a higher frequency of PDDE processes in the State of Pará. In addition to the collection of theses and dissertations with thematic content of interest, documentary analysis was also adopted. the processing of data on PDDE processes with public consultation in the Accountability Management System (SiGPC) regarding the recidivism of executing agencies and school councils in pending and defaulting cases. Based on the identification of school boards with recidivism in defaulted PDDE processes, a semi-structured interview was used with former school counselors (coordinators, managers, treasurers, members) and those in the Municipal Department of Education directly responsible for the issues of control of the PDDE accounts. The results show a differentiated situation in the municipality of Santo Antônio do Tauá in relation to delinquency in the PDDE, conditioned by the lack of technical / pedagogical training of the members of the school councils, by the incidence of temporary servants as members of the councils, by the interference of the municipal secretary of education in the school board, which hurt their autonomy as a collegiate body, and political conflict, with constant changes in municipal management, which paralyzed the normal flow of supporting documentation in the rendering of accounts, besides the systematic changes in the staff. Situations that penalized the municipality that did not receive PDDE resources for basic education since 2016.

Keywords: FNDE. Educational politics. Financing of Education. Direct Money in School Program. Mechanisms of Control.

RESUMEN

El objetivo de la tesis es analizar el financiamiento de la educación básica en Brasil evidenciando el papel del Fondo Nacional de Desarrollo de la Educación (FNDE) como ejecutor presupuestario de las políticas públicas educativas y sus mecanismos de control, dando énfasis al Programa Dinero Directo en la Escuela (PDDE) , su cuadro de incumplimientos, sus causas y efectos entre los años 2011 a 2016. Para alcanzar tal objeto, se cuestiona el papel que el FNDE viene ejerciendo en el financiamiento de la educación a lo largo de su trayectoria institucional, su estrategia de descentralización de los recursos transferidos, sus mecanismos de control en la viabilidad de la política de financiamiento de los programas educativos y sus efectos relacionados al PDDE en la red municipal de enseñanza. Se admite que el control ejercido por el órgano, la falta de capacitación de los gestores y consejeros escolares, impacta en la morosidad de las prestaciones de cuentas del PDDE, culminando en retención de recursos de la educación básica. En esta investigación se pretende un enfoque acorde al materialismo histórico-dialéctico en las categorías totalidad, mediación y contradicción, por tratarse de un enfoque teórico, metodológico y analítico capaz de comprender la dinámica y las transformaciones ocurridas en la educación básica brasileña en el período en cuestión, aunque admite su complejidad. Las categorías del objeto son la descentralización, autonomía y control. El objetivo de la investigación está, situado en el municipio de Santo Antônio do Tauá por este presentar mayor frecuencia de procesos del PDDE incumplimientos en el Estado de Pará. Además del levantamiento de tesis y disertaciones con contenidos temáticos de interés, se adoptó también el análisis documental y el tratamiento de datos sobre procesos del PDDE con consulta pública en el Sistema de Gestión de Prestación de Cuentas (SIGPC) en cuanto a las reincidencias de entidades ejecutoras y consejos escolares en procesos pendientes e incumplimientos. A partir de la identificación de los consejos escolares con reincidencia en procesos del PDDE incumplimientos, se utilizó de entrevista semi-estructurada junto a ex consejeros escolares (coordinadores, gestores, tesoreros, miembros) y aquellos en la Secretaría Municipal de Educación responsables directos por las cuestiones de control en las prestaciones de cuentas del PDDE. Los resultados muestran una situación diferenciada en el municipio de Santo Antônio do Tauá en cuanto a la morosidad en el PDDE, condicionada por la falta de capacitación técnica / pedagógica de los miembros de los consejos escolares, por la incidencia de servidores temporales como miembros de los consejos, por la interferencia de la secretaría municipal de la educación en el consejo escolar, hiriendo su autonomía como órgano colegiado, y por el conflicto político, con cambios constantes en la gestión municipal, que paralizó el flujo normal de documentación comprobatoria en las prestaciones de cuentas, además de los cambios sistemáticos en el cuadro funcional. Situaciones que penalizaron al municipio que no recibe recursos del PDDE para la educación básica desde 2016.

Palabras clave: FNDE. Política Educativa. Financiamiento de la Educación. Programa Dinero Directo en la Escuela. Mecanismos de Control.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Brasil: Demonstrativo sintético das situações de Prestação de Contas de transferências automáticas do FNDE – 2004-2016	19
Tabela 2 – Brasil: Total de processos de transferências automáticas e total de processos PDDE e ações do FNDE – 2004-2016	21
Tabela 3 – Estado do Pará: Prestação de Contas: Incidência de Inadimplência em Entidades Executoras Municipais – 2010-2016 (Frequência)	22.
Tabela 4 – Brasil: Matrícula inicial no 1º grau segundo regiões – 1985/1989	54
Tabela 5 – Brasil: Ensino regular de 1º grau – Indicadores educacionais segundo regiões – 1985	55
Tabela 6 – Brasil: Número de matrículas na educação básica, por dependência administrativa – 2005/2007/2009/2015/2017.....	86
Tabela 7 – Brasil: Receitas realizadas pelo MEC – 2009-2016	87
Tabela 8 – Comparativo entre os 25% de impostos próprios do município e o Recursos transferidos pelo FNDE – 2003/2016	91
Tabela 9 – Brasil e Regiões: Formação das unidades executoras (Uexs) nas escola – 1997	137
Tabela 10 – Estado do Pará: Recursos do PDDE repassados as Unidade Executoras, 2001/2016.....	139
Tabela 11 – PDDE – Critérios para a distribuição de recursos para o ensino fundamental 1997/2018.....	140
Tabela 12 – Município de Santo Antônio do Tauá: Rede municipal de ensino – Nº de docentes efetivos e temporários segundo formação 2011/2016.....	152
Tabela 13 – Município de Santo Antônio do Tauá – Unidades Executoras (Uex) analisadas e inspecionadas 2018.....	156

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Brasil: Principais fontes de financiamento do Ministério da Educação e Cultura – 1980-1989	57
Gráfico 2 – Brasil: Evolução da carga tributária – 2003-2016	83
Gráfico 3 – Evolução da participação dos entes federativos na arrecadação total de tributos – 2005-2016	85
Gráfico 4 – Participação % das Funções no Orçamento da União – 2003	88
Gráfico 5 – Participação % das Funções no Orçamento da União – 2015	89
Gráfico 6 – Razão entre Recursos na Função Educação e nº de Matrículas na Educação Básica segundo Unidades da Federação – 2003/2015	89
Gráfico 7 – Comparativo entre os 25% de impostos próprios do município e o Recursos transferidos pelo FNDE, segundo unidades da federação – 2003.....	92
Gráfico 8 – Comparativo entre os 25% de impostos próprios do município e o Recursos transferidos pelo FNDE, segundo unidades da federação – 2016	92
Gráfico 9 – Participação dos recursos do FNDE na esfera municipal, segundo unidades da federação 2013/2016 (%)	94
Gráfico 10 – Execução financeira do PDDE: 2006-2016	129

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Primeiro organograma funcional do FNDE – 1975	48
Figura 2 – Organograma Atual do FNDE	66

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Produção acadêmica sobre o FNDE no banco de teses e dissertações da CAPES – 2013-2017	23
Quadro 2 – Documentos utilizados por assunto.....	35
Quadro 3 – Códigos de identificação dos entrevistados.....	38
Quadro 4 – Quotas de distribuição do Salário-Educação	109
Quadro 5 – Formas de assistência financeira utilizadas pelo FNDE	111
Quadro 6 – Estrutura de financiamento da educação, por esfera de governo – 2017	112
Quadro 7 – Missões do FNDE	113
Quadro 8 – Fluxo de encaminhamentos das prestações de contas.....	165
Quadro 9 – Situação das prestações de contas referentes ao PDDE.....	168

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ASPLAN	Assessoria de Planejamento
BIRD	Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento
CACS	Conselho de Acompanhamento e Controle Social
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CF/88	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
CGU	Controladoria Geral da União
COFINS	Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social
DEMEC	Delegacia Regional do Ministério da Educação e Cultura
DIGAP	Diretoria de Gestão, Articulação de Projetos Educacionais
DSN	Doutrina de Segurança Nacional
DSND	Doutrina de Segurança Nacional e Desenvolvimento
ESG	Escola Superior de Guerra
EUA	Estados Unidos da América
FAE	Fundação de Assistência ao Estudante
FENAME	Fundação Nacional de Material Escolar
FENEM	Federação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino
FGV	Fundação Getúlio Vargas
FINSOCIAL	Fundo de Investimento Social
FMI	Fundo Monetário Internacional
FUNDEB	Fundo de manutenção e desenvolvimento da educação básica e valorização dos profissionais de educação
FUNDEF	Fundo de manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental e valorização do magistério
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IGP-DI	Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna
INDEP	Instituto Nacional de Desenvolvimento da Educação e Pesquisa
INEP	Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
INSS	Instituto Nacional de Seguridade Social
IPCA	Índice de preço ao consumidor ampliado
IPI	Imposto sobre Produtos Industrializados
LDB	Lei de Diretrizes e bases da educação nacional Lei 9394/1996
MDE	Manutenção e Desenvolvimento do Ensino

MEC	Ministério da Educação e Cultura
PAR	Plano de Ações Articuladas
PDDE	Programa Dinheiro Direto na Escola
PDE	Plano de Desenvolvimento da Escola
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PFL	Partido da Frente Liberal
PIB	Produto Interno Bruto
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PNAE	Plano Nacional de Alimentação Escolar
PNATE	Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar
PNLD	Plano Nacional do Livro Didático
PPE	Política Pública Educacional
PROESP	Programa de Expansão da Educação Profissional
PROMED	Programa de Melhoria e Expansão do Ensino Médio
PSECD	Plano Setorial de Educação Cultura e Desporto
PT	Partido dos Trabalhadores
PTA	Plano de Trabalho Anual
RFB	Receita Federal do Brasil
SEDUC	Secretaria de Estado de Educação
SEMED	Secretaria Municipal de Educação
SEPLAN	Secretaria de Planejamento
SiGPC	Sistema Integrado de Gestão de Prestação de Contas
SIOPE	Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação
SME	Sistema de Manutenção do Ensino
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
TCU	Tribunal de Contas da União
UFRN	Universidade Federal do Rio Grande do Norte
UNB	Universidade de Brasília
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância
URSS	União da República Socialista Soviética
USAID	United States Agency for International Development
USE	Unidade SEDUC na Escola

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	17
PROBLEMÁTICA E OBJETO DE PESQUISA.....	19
HIPÓTESE.....	26
OBJETIVO GERAL	26
OBJETIVOS ESPECÍFICOS	27
ASPECTOS TEÓRICO-METODOLÓGICOS.....	27
ESTRUTURA DA TESE	40
CAPÍTULO 1. TRAJETÓRIA HISTÓRICO-INSTITUCIONAL DO FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO – FNDE.....	41
1.1 DO REGIME MILITAR À TRANSIÇÃO DEMOCRÁTICA.....	41
1.2 AMPLIAÇÃO DE PROGRAMAS E PROJETOS, MODIFICAÇÕES NA ESTRUTURA INTERNA E INCLUSÃO DE INSTRUMENTOS DE VINCULAÇÃO E ADESÃO A PLANOS UNIVERSALIZANTES	65
CAPÍTULO 2. A MAGNITUDE DOS RECURSOS FEDERAIS DESTINADOS À EDUCAÇÃO BÁSICA: A ESTRATÉGIA NEOLIBERAL, DESCENTRALIZAÇÃO, O FNDE E O MUNICÍPIO.....	74
2.1 O SISTEMA EDUCACIONAL PÚBLICO E O NEOLIBERALISMO.....	74
2.2 FEDERALISMO E FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA NO BRASIL	81
2.3. FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO MUNICIPAL: RECURSOS PRÓPRIOS E RECURSOS DAS TRANSFERÊNCIAS DO FNDE.	95
CAPÍTULO 3. MECANISMOS DE CONTROLE NA VIABILIZAÇÃO DA POLÍTICA DE FINANCIAMENTO DOS PROGRAMAS EDUCACIONAIS DO FNDE.....	106
3.1 RECURSOS DO FNDE PARA A EDUCAÇÃO BÁSICA	106
3.2 DIRETRIZES GERENCIAIS DO FNDE.....	111
3.3 MECANISMOS DE CONTROLE NA EDUCAÇÃO BÁSICA.....	114
3.4 O PDDE E SUAS FINALIDADES.....	127
3.5 O PDDE E GESTÃO ESCOLAR	128
CAPÍTULO 4. O PROGRAMA DINHEIRO DIRETO NA ESCOLA (PDDE), SEU QUADRO DE INADIMPLÊNCIAS, CAUSAS E EFEITOS NO MUNICÍPIO DE SANTO ANTÔNIO DO TAUÁ.	139
4.1 INADIMPLÊNCIAS NO PDDE DO ESTADO DO PARÁ	139
4. 2 O MUNICÍPIO DE SANTO ANTÔNIO DO TAUÁ E AS ESCOLAS	144

4.3 A FRAGILIDADE ESTRUTURAL DOS CONSELHOS ESCOLARES EM SANTO ANTÔNIO DO TAUÁ.....	146
4.4 IMPACTO POLÍTICO NA PRESTAÇÃO DE CONTAS DOS PROGRAMAS EDUCACIONAIS DO FNDE NO MUNICÍPIO DE SANTO ANTÔNIO DO TAUÁ.....	163
4.4.1. Conflito político e turbulência administrativa municipal	169
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	172
REFERÊNCIAS	179
APÊNDICES.....	191
ANEXOS	193

INTRODUÇÃO

Esta pesquisa foi desenvolvida junto ao Programa de Pós-Graduação em Educação, da Universidade Federal do Pará – UFPA e teve por objetivo central analisar o papel do FNDE enquanto gestor, articulador e controlador dos recursos públicos destinados à educação básica, com ênfase no Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), sua relação com o controle institucional do órgão, observando as inadimplências ocorridas, suas causas e efeitos, no período de 2011 a 2016, tendo como lócus de investigação o município de Santo Antônio do Tauá no Estado do Pará. Analisa-se que papel o FNDE vem exercendo ao longo de sua trajetória histórico-institucional, sua estratégia de descentralização de recursos, seus mecanismos de controle na viabilização da política de financiamento dos programas educacionais e quais os efeitos do controle institucional na autonomia das escolas municipais.

A origem dessa pesquisa deu-se a partir da reflexão sobre a dinâmica das políticas públicas, a disseminação crescente de programas educacionais no Brasil que evidenciava, na década de 1990, relativo aporte de recursos financeiros na educação básica. O quadro educacional estava marcado pela indução de uma série de políticas que se propunham oferecer condições de acesso e permanência à educação básica de qualidade nas instancias de ensino, como se o recursos financeiro existente desse conta de tamanha premência, garantindo a melhoria da qualidade polissêmica da educação.

A propagação midiática do governo federal acenava para a existência de suficientes recursos federais para a educação, mas não era com tanta suficiência assim, que a educação básica se desenvolvia no espaço territorial brasileiro, menos ainda nas Regiões Norte e Nordeste.

A educação básica financiava-se por meio de recursos oriundos de diversas fontes, transferências constitucionais, contribuições sociais, incentivos fiscais, o salário-educação, cuja gestão ficava a cargo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

Nos idos de 1994, quando iniciamos a produção de dados estatísticos junto à Assessoria de Planejamento (ASPLAN) da Secretaria de Estado de Educação (SEDUC), a secretaria ressentia-se de estruturação de um setor específico e articulado para o tratamento de dados estatístico-educacionais. Criou então, na

ASPLAN, o grupo de estudos das estatísticas educacionais, o qual coordenamos, entre 1994 e 2006, sistematizando os dados e informações originárias do censo escolar da educação básica.

A partir dos indicadores educacionais, era inquietador pensar que a qualidade da educação, expressa nos resultados do então Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB), apesar dos recursos financeiros investidos, não sinalizava qualquer mudança. As sinalizações do SAEB indicavam situações de carência educacional, sobretudo no Norte e Nordeste. No Estado do Pará, apontava para o arquipélago marajoara, que detinha e ainda detém um quadro socioeconômico pouco favorável ao desenvolvimento humano local, o que motivou a submissão ao FNDE de um projeto de pesquisa visando entender os motivos da carência educacional na área, principalmente nos municípios de: Melgaço, Portel, Gurupá, Anajás e Afuá que em relação ao Índice de Desenvolvimento Humano-Municipal (IDH-M), estavam entre os piores municípios do Brasil.

A submissão do projeto seguiu todas as normas impostas pelo fundo nacional definidas no que se convencionou chamar à época de sistemática de projetos. A sistemática de projetos trazia um grau complexo no preenchimento de muitos formulários cujos níveis de detalhamento, dificultavam sobremaneira o alcance dos recursos mínimos disponíveis para o financiamento de projetos educacionais.

Até então o controle exercido na aplicação dos recursos não continha tanta rigidez. A prestação de contas se dava de maneira muito mais flexível que nos dias atuais. O FNDE mudou e se tornou essencialmente um órgão de controle orientado pela lógica neoliberal, centralizando suas decisões, e embora propague um formato de assistência financeira descentralizadora, embute seus interesses políticos-ideológicos.

A forma de controle do FNDE com a gestão de grande número de programas educacionais, ganhou significado importante, pois pela sua atual estrutura organizacional e seu regimento interno, percebe-se um amplo aparato de controle distribuído entre os seus setores internos. E foi exatamente isso que nos chamou a atenção para uma proposta de investigação ampla tendo como objeto o FNDE e suas relações com os recursos da educação básica, e principalmente analisar seus mecanismos de controle junto às ações de financiamento da educação nas escolas através do PDDE.

PROBLEMÁTICA E OBJETO DE PESQUISA

O FNDE ressenete-se ainda hoje de um problema histórico que é a formação e evolução do estoque de prestações de contas² de transferências voluntárias ou legais pendentes de análise mesmo depois da implantação do Sistema de Gestão de Prestação de Conta (SiGPC).

Na série temporal descrita na Tabela 1, que se estende de 2004 a 2016, observa-se uma expressiva quantidade de processos sujeitos à prestação de contas (312.224 processos), com média de 24.017 processos por ano. O que mostra existir um panorama crítico que se apresenta, sobretudo quando consideramos o conjunto de análises concluídas ano a ano. Absorve-se dos dados apresentados que as unidades do FNDE, responsáveis pela análise das prestações de contas, não vêm dando conta dos serviços, haja vista avolumarem-se as pendências de prestações de contas. Em 2004, representavam 11,7% do total de processos, e em 2016, atingem 99,9%.

Em 2004, por exemplo, foram concluídas 18.594 análises de prestação de contas, portanto, um percentual de conclusão de 88,3% em relação à quantidade de processos naquele ano, o que resulta em uma taxa de pendência de 11,7%. A partir de 2006, observa-se uma desaceleração na análise dos processos, o que resulta na acumulação de pendências. Em 2016, último ano da série temporal, foram concluídas 19 análises, o que acusa um percentual de conclusão de 0,1%, para um percentual de pendência de 99,9% neste ano.

Alude-se, desse panorama, que a maioria das análises é feita em prestações de contas pretéritas, e praticamente todo o trabalho de avaliação do ano corrente vai ficando para depois. Dessa forma, considerando o acumulado dos processos no período, nota-se que 69,1%, isto é, 215,8 mil processos, estavam pendentes de análise até 2016.

² O Decreto nº 6.170 de 25 de julho de 2007, em seu art. 10º parágrafo 6, demonstra que a prestação de contas no âmbito dos convênios e contratos de repasse observará regras específicas de acordo com o montante de recursos públicos envolvidos, nos termos das disposições e procedimentos estabelecidos no ato.

Tabela 1 – Brasil: Demonstrativo sintético das situações de Prestação de Contas de transferências automáticas do FNDE – 2004-2016

Ano	Quantidade de Processos (A)	Prestação de Contas concluída (B)	Pendentes de Análise (A-B)	% pendência
2004	21.061	18.594	2.467	11,7
2005	23.219	19.104	4.115	17,7
2006	23.981	17.496	6.485	27,0
2007	22.006	14.397	7.609	34,6
2008	20.073	12.842	7.231	36,0
2009	20.520	7.635	12.885	62,8
2010	21.458	5.652	15.806	73,7
2011	21.323	111	21.212	99,5
2012	24.307	128	24.179	99,5
2013	31.184	122	31.062	99,6
2014	31.615	122	31.493	99,6
2015	24.301	110	24.191	99,5
2016	27.176	19	27.157	99,9
Total	312.224	96.332	215.892	69,1
Média Anual	24.017			

Fonte: SiGPC/FNDE.

Se olharmos a frequência acentuada de processos pendentes de análise em anos recentes, podemos inferir que outra razão para o acúmulo de processos, além da análise pretérita, é a insuficiência numérica de servidores da autarquia como também, o sistema informatizado (SiGPC/FNDE) que ainda não está sendo capaz de absorver todos os trâmites do processo.

Com o objetivo de conferir maior agilidade no processamento, controle e transparência dos gastos, a partir de 2012, o “Contas Online” - Sistema de Gestão de Prestação de Contas (SiGPC) passou a ser o meio oficial para o recebimento das prestações de contas dos recursos transferidos pelo FNDE. O acesso ao sistema se dá por meio de senha pessoal e intransferível, destinada aos responsáveis legais por prestar contas e aos conselhos de controle social. As Resoluções CD/FNDE nº 2 e 43, de 18/1/2012 e 4/9/2012, respectivamente, dispuseram sobre os critérios, prazos e procedimento para a utilização do sistema. Nessa perspectiva de gestão, o sistema visa ampliar a eficiência, aumentar a economia de recursos, cruzar informações e integrar sistemas, por meio da automatização de todas as fases do processo de prestação de contas. **Para solucionar as dificuldades relacionadas às prestações de contas pendentes de análise**, iniciou-se os procedimentos necessários à transcrição dos dados dessas contas para o SiGPC, que proporcionará os

mesmos parâmetros de análise definidos no Contas Online, em face da visão inovadora do processo de prestar contas. (FNDE, 2012, p. 9).

Em relação ao acúmulo de prestações de contas, uma das principais constatações, apontada em auditoria realizada pelo TCU junto ao FNDE em 1999³, já confirmava que um volume expressivo de processos pendentes pode influenciar a inadimplência junto aos convenentes.

Grande número de prestações de contas deixa de ser analisado atualmente, estimulando a inadimplência dos convenentes e a má utilização dos recursos públicos, fazendo ainda com que expressivo volume de recursos deixe de ser recuperados em razão da ausência de controle por parte do FNDE. (TCU, 1999, p.224).

Na análise dos dados relativos ao PDDE e ações, constantes no SiGPC, constatou-se um aumento expressivo da participação de processos deste programa no total de processos (Tabela 2),. Em 2004 registrava-se 6.585 processos PDDE entre os 21.061 processos para análise, acusando um percentual de 31,27% desse total. Em 2016, os processos PDDE somam 15.385, e agora são 56,61% do total. No período o volume de processos PDDE para prestação de contas cresceu em 133,81%, contra 29,03% de crescimento no volume total de processos. O que infere uma aceleração maior nos processos PDDE, portanto, passíveis de maiores incidências de inadimplência.

Tabela 2 – Brasil: Total de processos de transferências automáticas e total de processos PDDE e ações do FNDE – 2004-2016

Ano	Quantidade Total de Processos (A)	Quantidade de Processos PDDE e ações (B)	% (B)/(A) = C	Pendentes de Análise (D)	% pendência (D/B)
2004	21.061	6.585	31,27	355	5,4
2005	23.219	6.846	29,48	824	12,0
2006	23.981	7.697	32,10	1.752	22,8
2007	22.006	8.264	37,55	3.013	36,5
2008	20.073	8.080	40,25	3.235	40,0
2009	20.520	8.011	39,04	6.543	81,7
2010	21.458	9.225	42,99	8.626	93,5

³ Trata-se de relatório de acompanhamento das determinações feitas pelo Tribunal de Contas da União ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, por meio da Decisão nº 274/99 TCU - Plenário, de 26/5/1999, oportunidade em que se apreciou o Relatório da auditoria operacional realizada na autarquia, no âmbito do Projeto de Cooperação TCU/Reino Unido, com o objetivo de examinar o processo de análise de prestação de contas em curso no FNDE no exercício de 1998 com vistas a identificar problemas e propor alternativas para melhorar a produtividade e a efetividade da sistemática adotada (TCU, 1999).

2011	21.323	9.290	43,57	9.264	99,7
2012	24.307	10.758	44,26	10.732	99,8
2013	31.184	15.829	50,76	15.803	99,8
2014	31.615	17.563	55,55	17.535	99,8
2015	24.301	12.172	50,09	12.164	99,9
2016	27.176	15.385	56,61	15.382	100,0
Total	312.224	135.705	43,46	105.228	77,5
Média Anual	24.017	10.438			

Fonte: SiGPC/FNDE.

O volume de pendências em processos PDDE também é crescente no tempo. Entre 2011 e 2016 (5 anos), praticamente todos os processos estavam sem análise. Há um acúmulo de pendências que somavam em 2016 105.228 processos PDDE, ou seja, 77,5%, acusando uma taxa de conclusão de análise de 22,5% em doze anos.

No Estado do Pará, na série temporal compreendida entre 2010 e 2016, segundo o sistema de gestão de prestação de contas SiGPC/FNDE, 22 prefeituras municipais, na nomenclatura do PDDE chamadas entidade executoras (EEx), registraram incidência de inadimplência em 44 processos de prestação de contas. Em média 2 processos para cada prefeitura. A prefeitura municipal de Santo Antônio do Tauá apresenta-se como aquela de maior frequência de inadimplência no PDDE no período (Tabela 3).

Tabela 3 – Estado do Pará: Prestação de Contas: Incidência de Inadimplência em Entidades Executoras Municipais (EEx)– 2010-2016 (Frequência)

Nº de EEx (A)	EEx (B)	Incidência (C)	Total de Incidências (Ax C)
1	Santo Antônio do Tauá	8	8
1	Rurópolis	5	5
1	Chaves	4	4
2	Praíha, Santa Luzia do Pará	3	6
4	Cachoeira do Arari, Nova Timboteua, Novo Repartimento, São Miguel do Guamá.	2	8
13	Anapú, Colares, Concórdia do Pará, Gurupá, Magalhães Barata, Marapanim, Nova Esperança do Piriá, Placas, Salvaterra, Santa Cruz do Arari, São Caetano de Odivelas, São João de Pirabas, Mojuí dos Campos.	1	13
22	-	-	44

Fonte: SiGPC/FNDE.

Dos 144 municípios paraenses (EEx), os dados mostram que 22 deles (15,3%) apresentaram problemas em prestação de contas que resultaram em inadimplências, portanto, em retenção de recursos da educação, interferindo em novas transferências do PDDE para os municípios.

No período compreendido entre 2011 e 2015, trinta e dois (32) conselhos escolares municipais⁴, de Santo Antônio do Tauá, conforme situação de obrigação de prestar contas (OPC/SiGPC), apresentavam-se inadimplentes. As maiores frequências de reincidências de processos PDDE ocorreram nos conselhos escolares das escolas: Escola Municipal de Ensino Fundamental Major Cornélio Peixoto e Escola Municipal Aloysio da Costa Chaves .

Apesar da formalização de um grande aparato de controle institucional estabelecido pelo FNDE, observa-se nos dados relativos ao Estado do Pará, reincidência de inadimplências em processos PDDE ao longo dos anos de 2011 a 2016, retratando uma situação de anormalidade nas prestações de contas junto ao FNDE, sobretudo no município de Santo Antônio do Tauá. Portanto, questiona-se: o que tem motivado a inadimplência nos processos PDDE no município?

No sentido de verificar quais dados/informações já haviam sido investigadas sobre o FNDE, e quais os limites (fronteiras) do conhecimento nesta área, realizamos um levantamento bibliográfico de caráter descritivo e exploratório sobre os trabalhos desenvolvidos no período de 2013 a 2017 cujas temáticas relacionavam-se à palavra-chave: FNDE.

Iniciou-se o levantamento localizando e selecionando estudos junto à plataforma CAPES de teses e dissertações, considerando a palavra-chave FNDE, o que resultou em 72 estudos (inclusive anteriores à plataforma sucupira) para o filtro educação como área de conhecimento, conforme quadro 1.

⁴ Conselhos escolares: Major Cornélio Peixoto, Aloysio da Costa Chaves, Associação Comunitária de Santo Antônio do Tauá, Francisco Solano Rayol Pereira, Associação dos moradores, Creche municipal Santa Maria, Creche municipal Maria do Socorro Lima, Profa. Wanda Lima de Sousa, Santo Onofre, Santa Marta, Clara Palheta, Freire de Noronha, Gratulina Penha Alves Dias, Nossa Senhora do Perpetuo Socorro, Professor Meirevaldo Paiva, Professora Rosa Cardoso Modesto, Santana da Laura, São José, São Raimundo, São Tomé, Manoel da Costa Silva, Borralho, Tracuateua, km 23, Magalhães Barata, Rio Arauba, Pe. Alcides Paranhos, 2a. Igreja Batista, Batista do Centenário, São Silvestre, km 14, Clube de Mães.

Quadro 1 – Produção acadêmica sobre o FNDE no banco de teses e dissertações da Capes
– 2013-2017

Itens	Teses	Dissertações	Total	%
Total de Teses e Dissertações	85.156	256.925	342.081	100,00
Área de Conhecimento - Educação	5.173	15.575	20.748	6,06
FNDE (Todas as Áreas)	21	131	152	0,04
FNDE - Educação	13	59	72	0,02
Trabalhos selecionados	3	6	9	12,50 (*)

Fonte: CAPES

(*) % calculado considerando o total de teses e dissertações com a palavra-chave FNDE tendo educação como área de conhecimento.

Observou-se que o FNDE e seu sistema de financiamento da educação básica no Brasil têm sido objeto de vários estudos e pesquisas. Pela relevância em relação à temática proposta foram selecionados 9 (nove) trabalhos, sendo 6 (seis) dissertações e 3 (três) teses, como bases iniciais de investigação.

No trabalho de Karla Sousa (2015), verifica-se a imposição da União de que os volumes de dinheiro estejam articulados ao PAR dos Estados e Municípios, no sentido de evitar desperdício de verba mas engessando os entes federados aos desejos da União. A ênfase dada é de que o problema da educação brasileira é de cunho gerencial, portanto, é necessário que a ação regulatória da união atue sobre os gestores dos sistemas educacionais. Evidencia-se, assim, um controle maior e sistemático das políticas educacionais junto aos entes federados.

A ênfase dada ao modelo de gestão predominante na gestão pública brasileira, no trabalho de Wathier (2013), traz em seu contexto a análise do papel do FNDE na gestão das políticas públicas educacionais, sobretudo da questão da prestação de contas feita pela autarquia. Referencia o sistema informatizado “Conta On Line”, criado para contribuir para o fortalecimento de um conceito de accountability genuíno, no cenário das políticas públicas em educação. Referenda, ainda, o elevado número de processos com prestação de contas em atraso, volume que se expande a cada ano sem maiores providências por parte do órgão gestor.

Na análise da gestão e controle social do Plano Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) no município de Girau do Ponciano-AL, Costa (2013) admite avanços no município, embora ainda persistam desafios no sentido de garantir mais qualidade à alimentação escolar, sobretudo no que se refere à necessária

modernização dos processos de gestão, tanto no âmbito do FNDE quanto nos Estados e Municípios.

A gestão do FNDE e sua atuação nos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social (CACCS), nos pequenos municípios brasileiros, traz à baila a situação negativa do controle social sobre os recursos da educação. Há uma expressiva frequência de situações de inoperância e ineficiência dos conselhos havendo indícios fortes de irregularidades e desvio de recursos financeiros, além de partidização da presidência dos CACCS/FUNDEB, indicações de partidos políticos e do poder local.

O PDDE apresentado no trabalho de Marinheiro (2016) traz um debate sobre o uso dos recursos financeiros no espaço escolar, admitindo representações de caráter privado dentro da escola pública. A democratização da gestão escolar, um dos pilares do PDDE, vem sofrendo obstruções geradas pelo tecnicismo advindo de modelos de gestão característicos dos ramos mercadológico-empresariais.

Quanto ao PDE e ao PDE interativo, tendo como ponto principal a análise de suas implementações, Godoi (2015) admite haver uma burocratização do sistema no planejamento do PDE. Quanto ao PDE interativo, a realidade da escola não é contemplada, pois o sistema ainda apresenta limitações. A escola, a sua autonomia, fica restrita à tomada de decisões por parte dos programas, isto é, a completa dependência financeira das escolas em relação às transferências voluntárias do FNDE.

As investigações feitas por Cruz (2009) quanto às relações existentes entre o pacto federativo e o financiamento da educação básica, revelam que a União define unilateralmente políticas que impactam significativamente na autonomia dos entes federados. A autora aponta as limitações impostas ao pacto quanto às questões tributárias e as desigualdades regionais. Admite, ainda, que a União não cumpre a função supletiva e redistributiva previstas constitucionalmente.

A assistência financeira exercida pelo FNDE, segundo Parente (2001) possui sérias limitações quanto à aplicação dos recursos da quota federal do salário-educação, dado ao formato do Plano de Trabalho Anual (PTA), que inviabiliza qualquer forma de universalização. Faz-se necessário melhorar os critérios da assistência financeira do FNDE.

A fragmentação institucional do FNDE, defendida por Frare (2006), advinda das reformas regimentais e organizacionais, pelas quais passou o FNDE ao longo

dos seus 50 anos de existência, acabou por fazer ressentir a autarquia de uma ausência de identidade que, segundo o autor, dificultou o compartilhamento dos seus objetivos e da sua missão pelo corpo funcional.

De todos os trabalhos previamente elencados para análise preliminar dos seus conteúdos, embora com temáticas importantes, não se evidenciou em nenhum deles o papel do FNDE na execução dos recursos públicos da educação básica, as formas como o controle dos repasses vêm se efetivando e, principalmente, indicativos de retenção dos recursos, gerada pelo quadro de inadimplências no Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE).

Essa constatação reforça sobremaneira o interesse em investigar a situação que se apresenta junto ao município de Santo Antônio do Tauá, dado não existir concretamente pesquisa já produzida e publicada sobre a temática aqui proposta, qual seja: analisar o papel do FNDE enquanto executor dos recursos públicos da educação básica, suas formas de controle e intervenção, com ênfase no PDDE no Estado do Pará.

HIPÓTESE

Admite a hipótese de que o controle excessivo do órgão (FNDE), o nível de detalhamento técnico-operacional, a falta de capacitação dos gestores e conselheiros escolares municipais, impactam no atraso das prestações de contas e nas inadimplências nos processos PDDE.

À luz, então, dessas verificações introdutórias, do objeto de estudo, já explicitado, foram estabelecidos para a pesquisa os seguintes objetivos:

OBJETIVO GERAL

Analisar o papel do FNDE enquanto gestor, articulador e controlador dos recursos públicos destinados à educação básica, com ênfase no Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), buscando sua relação com o controle institucional do órgão, observando as inadimplências ocorridas, suas causas e efeitos, no período de 2011 a 2016, tendo como lócus de investigação o município de Santo Antônio do Tauá no Estado do Pará.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Analisar a trajetória histórico-institucional do FNDE para identificar o papel que esse órgão vem exercendo na execução do financiamento da educação básica;
- Analisar a relação entre controle estatal e a descentralização dos recursos destinados a educação básica;
- Analisar os mecanismos de controle do FNDE, na viabilização da política de financiamento dos programas educacionais.
- Investigar as causas e efeitos da inadimplência no Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), nos conselhos escolares municipais de Santo Antônio do Tauá, no Estado do Pará.

ASPECTOS TEÓRICO-METODOLÓGICOS

No estudo da história do pensamento humano duas concepções metodológicas se mostram evidentes: a concepção metafísica e a concepção materialista, que são absolutamente conflitantes entre si.

A linearidade, os caminhos lógicos, harmoniosos, ahistóricos, que são próprios da concepção metafísica tendem a direcionar a pesquisa a observações completamente neutras, e a isenta, por assim dizer, de apreender sobre a organização, o desenvolvimento e a transformação do fenômeno no contexto social (GOMIDE, 2013, p.1).

Por outro lado e com um poder definidor bem maior quanto ao seu aprofundamento e essência, a concepção materialista, está fundada na dialética da realidade. E sob o prisma do materialismo histórico essa dialética parte do princípio de que o mundo, as coisas e suas representações registram conceitos mentais que estão em constantes mudanças, dadas pelo mover do pensamento através do contexto material e histórico do conjunto de leis que estão presentes na organização dos sujeitos em sociedade.

Na concepção de Marx e Engels (1984), a dialética acontece no movimento tanto do mundo exterior quanto do pensamento humano. Só há dialética se houver movimento, e esse movimento se dá dentro do processo histórico.

Saviani (1996) quando aborda o conceito de dialética admite que o novo provém do velho e que dessa forma uma nova sociedade surgirá, moldada e construída a partir da sociedade que vivemos e estamos ajudando na sua produção. A concepção dialética em Saviani (1996) mostra-se revolucionária e histórica.

Este entendimento está associado intrinsecamente a Marx em sua concepção materialista da realidade, uma vez que a dialética marxiana surge no sentido da superação da dicotomia entre sujeito e objeto, no sentido de compreender a realidade articulando o pensamento com as condições materiais presentes na sociedade.

na produção social da sua vida, os homens contraem determinadas relações necessárias e independentes da sua vontade, relações de produção que correspondem a uma determinada fase de desenvolvimento das suas forças produtivas materiais. A totalidade dessas relações de produção forma a estrutura econômica da sociedade, a base real sobre a qual se levanta a superestrutura jurídica e política e à qual correspondem determinadas formas de consciência social. O modo de produção da vida material condiciona o processo da vida social, política e espiritual em geral. Não é a consciência do homem que determina o seu ser, mas pelo contrário, o seu ser social é que determina sua consciência. (MARX, 1996, p. 47).

Marx (1996) neste trecho traz elementos conceituais importantes que permitem pensar no materialismo dialético. Pensar no que realmente acontece na vida, nas condições materiais, objetivas e dinâmicas que interagem na sociedade, nas relações de produção entre os homens.

Para Frigotto (2000), no materialismo dialético encontra-se uma concepção de realidade, de mundo, de vida. Para o autor essa postura “constitui-se numa espécie de mediação no processo de apreender, revelar e expor a estruturação, o desenvolvimento e transformação dos fenômenos sociais.” (FRIGOTTO, 2000, p.77).

Diante deste contexto, o grande desafio do pensamento, segundo Frigotto (1991), é trazer para o plano racional a dialética do real, buscando a essência do fenômeno, aquilo que está por detrás da aparência, ou seja, o caráter conflitivo, dinâmico e histórico da realidade.

Intenciona-se, portanto, nesta pesquisa, uma aproximação condizente ao materialismo histórico-dialético, por se tratar de um enfoque teórico, metodológico e analítico, capaz de compreender a dinâmica e as transformações ocorridas na educação básica brasileira no período que delimita esta pesquisa. Na abordagem

pretendida coteja-se a possibilidade de superar as redundâncias, conceitualmente frágeis, por não se permitir uma análise crítica da realidade, com vistas à sua transformação. Por certo um caminho complexo de ser trilhado, mas desafiador na clarificação dos reais objetivos das ações financeiras do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e sua dinâmica junto ao PDDE.

O objetivo do materialismo histórico dialético em Marx é fundamentar e analisar a sociedade, isto é, a ação do ser social e suas relações com o sistema de regulações capitalistas. Analisar a sociedade implica na utilização de categorias de análise que integram a teoria marxista, como instrumentos para a compreensão da dinâmica social. Qualquer fenômeno analisado isoladamente sem qualquer conexão histórico-temporal não pode ser entendido ou explicado. Faz-se necessário, então, alcançar a essência do objeto, capturar a sua estrutura dinâmica, só assim é possível reproduzir no plano real a essência do objeto de investigação. (NETTO, 2011).

Nessa perspectiva qualquer que seja o objeto perceptível e passivo de criação pelo homem é parte de um todo complexo. O homem no seu processo de criação defronta-se inevitavelmente com problemas, e na tentativa de resolvê-los, precisa ter uma visão conjunta dessa realidade, que é sempre provisória, sem a pretensão de esgotá-la em definitivo. A realidade é bem maior e bem mais rica do que pretensamente conhecemos. Por isso a totalidade é mais do que a soma das partes que a constituem e possui uma abrangência diferenciada dependendo do nível de abstração mental e dos objetivos concretos dos homens em cada situação vivida.

Qualquer objeto que o homem possa perceber ou criar é parte de um todo. Em cada ação empreendida, o ser humano se defronta, inevitavelmente, com problemas interligados. Por isso, para encaminhar uma solução para os problemas, o ser humano precisa ter certa visão de conjunto deles: é a partir da visão do conjunto que a gente pode avaliar a dimensão de cada elemento do quadro. [...] A totalidade é mais do que a soma das partes que a constituem. No trabalho, por exemplo, dez pessoas bem entrosadas produzem mais do que a soma das produções individuais de cada uma delas, isoladamente considerada. Na maneira de se articularem e de constituírem uma totalidade, os elementos individuais assumem características que não teriam, caso permanecessem fora do conjunto. (KONDER, 1998, p.34 e 35)

O trecho de Konder (1998) traz explícita a ideia de se buscar trabalhar as partes constitutivas de um determinado fenômeno ou processo sem separar o todo

das partes, a totalidade. Kosik (2010), neste contexto, adverte que não devemos nos limitar a analisar as partes como se fora a análise do todo. É necessário assumir as contradições e a dialética do fenômeno estudado e assim considerar “a realidade como um todo estruturado, dialético, no qual ou do qual um fator qualquer (classes de fatos, conjunto de fatos), pode vir a ser racionalmente compreendido” (KOSIK, 2010, p. 44).

A categoria analítica da contradição, por seu turno, guarda relação próxima com a totalidade considerando que só há contradição quando há movimento. A contradição é por sua natureza elemento indispensável à sociedade considerando que a sociedade provida da totalidade também é contraditória.

Na visão marxista a contradição surge devido aos fenômenos sociais que por conta de diferentes conexões não se solucionam. O movimento social é constante e assim sendo tende a modificar o que é externo. A sociedade onde reside o sistema capitalista é extremamente contraditória. Ocorre à hegemonia da classe dominante onde a produção é convertida em benefício para o capitalista, ao proletário sobra à condição de trabalho permanente pela sua subsistência e sobrevivência. Para a eliminação desta contradição necessitar-se-á atingir a superação deste movimento contraditório social, superar essas condições dilacerantes para que haja o avanço social.

A mediação, por seu turno, constitui uma categoria atrelada a um conjunto de fenômenos que formam uma espécie de rede neural em suas relações contraditórias, sobrepostas umas as outras com permanente correlação histórica. Na mediação nada acontece de forma isolada, toda a sociedade e suas conexões devem manter uma relação dialética com a existência real. Assim “os membros da relação dialética só na e pela mediação se tornam concretos e reais” (LUKACS, 1974, p. 307).

A totalidade deve ser pensada como síntese de vários elementos conectados e essa relação de reciprocidade denota que os contrários se atraem, isto é, também se relacionam. Essa dinâmica da mediação acarreta a relação dialética que articula o particular e o geral, o todo e as partes.

Considerando o contexto das categorias do método histórico-dialético e as pesquisas educacionais é possível perceber que para apreender todo um significado de uma política educacional não se descarta a compreensão da lógica formal do

sistema de produção, dado que a compreensão da política também perpassa pelos determinantes econômicos, históricos, políticos e culturais.

A política educacional que abarca uma complexidade ilimitada faz parte de uma totalidade social o que torna importante conhecer os seus movimentos e contradições. A política educacional não pode receber tratamento de forma isolada, aparte das outras manifestações sociais, isso porque a totalidade estabelece o máximo de conexões possíveis para o surgimento do real.

Neste sentido, tal método possibilita estabelecer as conexões entre os diferentes aspectos que caracterizam a realidade. A totalidade existe nas e através das mediações, pelas quais as partes específicas (totalidades parciais) estão relacionadas, numa série de determinações recíprocas que se modificam constantemente pelas contradições existentes no real. O estudo de uma política educacional requer, para a apreensão de sua essência, considerar a correlação de diferentes forças no processo pelo qual se define e se implementa uma política pública. Tal processo é marcado por interesses econômicos, políticos e ideológicos, já que a política educacional não se define sem disputas, sem contradições, sem antagonismos de classe. (MASSON, 2012, p.9).

Não obstante a este fato não se pode perder de vista que a análise de uma determinada política educacional é na verdade apenas um recorte, algo singular que tem o seu significado e validade naquele momento histórico, momento de sua revelação e contradições concernentes às determinações orgânicas do capital.

Nessa pesquisa nosso empenho é analisar questões relativas ao controle exercido pelo FNDE na execução orçamentária concernente à educação básica brasileira, com foco no Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE). Dessa forma o nível de totalização é o da visão conjunta das políticas públicas implementadas por esta instituição, seu contexto histórico e suas contradições.

Categorias de Análise do Objeto

A ênfase dada nesta tese está no Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) enquanto política pública de descentralização de recursos financeiros junto as escolas. O PDDE foi criado pelo MEC em 1995 (ainda PMDE), através da Resolução FNDE nº 12, de 10 de maio de 1995 e tem sido executado pelo FNDE desde então. Tem por objetivo: contribuir, de forma suplementar, para a melhoria da infraestrutura física e pedagógica da escola pública de ensino fundamental, no sentido de garantir as condições necessárias para o seu bom funcionamento.

“...reforçando-lhe inclusive, a participação social e a autogestão escolar...” (BRASI, 2003b, p.8).

O PDDE enquanto uma política de descentralização financeira propõe-se à melhoria da qualidade do ensino público por meio da autonomia de gestão financeira e da participação da comunidade escolar na administração dos recursos financeiros transferidos às escolas pelo FNDE.

O PDDE anuncia assim, uma nova autonomia às escolas na administração dos seus recursos financeiros por meio da comunidade escolar e local nas decisões referentes à aplicação e ao controle daqueles recursos. Além disso, os princípios do PDDE estão fortemente assentados na descentralização financeira, na gestão de recursos financeiros, que pressupõe formas de controle institucional em relação às transferências de recursos para as escolas.

Nos princípios determinantes do PDDE estão presentes: Descentralização financeira, autonomia de gestão financeira, participação da comunidade escolar e controle Institucional, importantes categorias analíticas potencializando, assim, a utilização na análise do objeto desta tese.

As análises proferidas sobre descentralização financeira consideram as discussões de Monaco (2002), a respeito do conceito de descentralização quando admite não haver verdadeiramente uma política de descentralização quando o poder decisório continua centralizado na União. Dessa forma, o governo federal só descongestiona sua administração por meio das transferências de suas funções operacionais de gestão financeira dos recursos federais destinados aos programas educacionais. Para Monaco (2002) trata-se, portanto, de uma política de desconcentração, ou uma medida de descentralização hierárquica, como a denomina também o autor. Além dele, Shiroma; Moraes; Evangelista (2002a) também admitem tratar-se de desconcentração de atribuições do Estado, com a qual o MEC transfere para as escolas, funções operacionais, sem divisão de poder político.

O documento que instituiu o PDDE admite como primordial “...assegurar a autonomia administrativa e pedagógica das escolas e ampliar sua autonomia financeira através do repasse dos recursos diretamente as escolas para pequenas despesas de manutenção e cumprimento de sua proposta pedagógica” (BRASIL, FNDE, 1997).

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional 9.394/96 (LDB), no seu artigo 15, também expressa graus de autonomia pedagógica, administrativa e financeira das escolas públicas de educação básica. Adverte a Lei que: “Os sistemas de ensino assegurarão às unidades escolares de educação pública que os integram progressivos graus de autonomia pedagógica e administrativa e de gestão financeira, observadas as normas gerais de direito financeiro público”. (LDB, 1996).

Para Cardoso (2009), as condições de descentralização e a autonomia, aparecem com o discurso do repasse de recursos financeiros às escolas públicas, porém não passam de mera transferência aos entes federados, estados e municípios, de delegação de funções próprias do governo federal, que acabam chegando junto as unidades escolares e comunidade local (CARDOSO, 2009, p.38).

Para Costa (1998), a autonomia escolar é a capacidade de elaboração e execução de um projeto educacional de construção única pautado na participação de todos os atores envolvidos direcionado aos anseios da comunidade. O que possibilita um trabalho escolar mais coletivo focado no fortalecimento das decisões comuns.

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

A Resolução FNDE nº 12, de 10/05/1995 – PMDE cria o atual PDDE, com o objetivo de dinamizar a assistência financeira do FNDE, aos sistemas de ensino. Conforme esta resolução havia necessidade de “reforçar a participação social das instituições de ensino”. Era imprescindível a criação de entidade juridicamente estabelecida na escola a fim de receber os recursos do programa, sendo capaz de administra-los e controla-los. Para que os conselhos escolares sejam implantados de maneira eficaz, segundo Gadotti (2000), é necessário que a participação popular, dentro e fora da escola, constitua-se numa estratégia explícita da administração.

Dessa forma é fundamental um processo compartilhado sobre as decisões processadas no cotidiano das escolas, o que vai possibilitar melhores condições à participação junto aos conselhos escolares. É desta forma que, segundo Cardoso (2009), a escola passará a ser um espaço de aprendizado, absorvendo vivências por

meio de debates, conflitos dialógicos, divergência de ideias, fruto da heterogeneidade dos atores, com voz unívoca na decisão final.

O conceito de participação tratado nesta tese admite o espaço escolar como palco de debates, troca de ideias transformadoras, diálogos que levem a uma convivência sadia entre os diferentes atores para o bem comum da comunidade escolar.

O FNDE, juntamente com o TCU e a CGU. Integram o conjunto de instituições envolvidas no controle dos recursos públicos da União alocados na educação. Para Farenzena (2010), controle institucional é aquele “realizado pelo próprio Estado sobre suas atividades, compreendendo uma rede de agências que têm respaldo legal para controlar”. (FARENZENA, 2010, p.239).

O controle institucional, segundo a autora, é elemento fundamental para o uso eficiente dos recursos públicos, pois viabiliza responsabilização em ações.

Considerando a organização da educação e de seu financiamento, o controle institucional no âmbito da união, atinge os entes estaduais e municipais e os agentes que atuam nas escolas que recebem transferências de recursos financeiros do governo federal. Neste sentido o controle social pode ser incluso no controle institucional. Assim, por incidir nas políticas públicas e pela presença no controle atribuído junto ao PDDE, o conceito de controle institucional foi o utilizado nesta pesquisa.

Procedimentos Metodológicos

Além do levantamento de teses e dissertações com conteúdo temático de interesse, adotamos também a análise documental, que consistiu em pesquisar documentos primários que permitam entender o papel do FNDE enquanto órgão gestor dos recursos do MEC destinados à educação básica, relacionados no quadro a seguir:

Quadro 2 : Documentos utilizados por assunto

Documento	Assunto
Lei nº 4.440, de 27 de outubro de 1964	Institui o Salário-Educação e dá outras providências
Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967	Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências
Lei nº 5.537, de 21 de novembro de 1968	Cria o Instituto Nacional de Desenvolvimento da Educação e Pesquisa (INDEP), e dá outras providências
Decreto-lei nº 786, de 25 de agosto de 1969	Anula parte de dotação constante da Lei nº 5.546, de 29 de novembro de 1968.
Decreto-Lei nº 872, de 15 de setembro de 1969	Complementa disposições da Lei número 5.537, de 21 de novembro de 1968, e dá outras providências
Decreto nº 76.877, de 22 de dezembro de 1975	Dispõe sobre a Estrutura Básica do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e dá outras providências
Lei nº 7.091, de 18 de abril de 1983.	Altera a denominação da Fundação Nacional de Material Escolar, a que se refere a Lei nº 5.327, de 2 de outubro de 1967, amplia suas finalidades e dá outras providências
Lei nº 7.349, de 22 de agosto de 1985.	Autoriza o Poder Executivo a abrir ao Ministério da Educação crédito especial de Cr\$ 32.332.200.000,00 (trinta e dois bilhões, trezentos e trinta e dois milhões e duzentos mil cruzeiros), para fins que especifica.
Constituição de 1988	Constituição da República Federativa do Brasil
Decreto n. 114, de 08 de maio de 1991	Aprova a Estrutura Regimental do Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação - FNDE, e dá outras providências
Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE)	Plano diretor da reforma do aparelho do Estado
Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996	LDB – Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional.
Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996	Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências
Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998	Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências
Medida Provisória nº 1784, de 14 de dezembro de 1998	Dispõe sobre o repasse de recursos financeiros do Programa Nacional de Alimentação Escolar, institui o Programa Dinheiro Direto na Escola, e dá outras providências
Lei nº 9.766, de 18 de dezembro de 1998	Altera a legislação que rege o Salário-Educação, e dá outras providências
Decreto nº 2.520, de 19 de março de	Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro

1998	Demonstrativo dos Cargos em Comissão e Funções Gratificadas do Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação (FNDE), e dá outras providências
Decreto nº 4.626, de 21 de março de 2003	Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação e dá outras providências
Decreto nº 5.154 de 23 de julho de 2004	Regulamenta o § 2º do art. 36 e os arts. 39 a 41 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, e dá outras providências.
Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007	Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB,
Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007	Dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, e dá outras providências
Medida Provisória nº 455, de 28 de janeiro de 2009	Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica, altera a Lei nº 10.880, de 9 de junho de 2004, e dá outras providências
FNDE. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação	Relatório de Atividade 1997
	Relatório de Atividade 2005
	Relatório de Atividade 2010
	Relatório de Atividade 2011
	Relatório de Atividade 2012
	Relatório de Atividade 2013
	Relatório de Atividade 2014
	Relatório de Atividade 2015
	Relatório de Atividade 2016
Relatório de Atividade 2017	
Relatório de fiscalização nº 30/2018, Prefeitura Municipal de Santo Antônio do Tauá, 2018.	Auditoria Interna/FNDE
Resolução CD/FNDE nº 3, de 27 de fevereiro de 2003	Dispõe sobre os critérios e as formas de transferência e de prestação de contas dos recursos destinados à execução do Programa Dinheiro Direto na Escola PDDE, e dá outras providências.
Resolução CD/FNDE nº 9, de 2 de março de 2011	Estabelece os procedimentos a serem adotados para aquisição de materiais e bens e contratação de serviços, com os repasses efetuados à custa do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), pelas Unidades Executoras Próprias (UEx) e entidades qualificadas como beneficentes de assistência social ou de atendimento direto e

	gratuito ao público que ministram educação especial, denominadas de Entidades Mantenedoras (EM), de que trata o inciso I, § 2º, do art. 22 da Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009.
Medida Provisória nº 1784/98	Institui o Programa Dinheiro Direto na Escola.
Resolução nº 12 /1995	Cria o Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental - PMDE
Resolução CD/FNDE nº 17, de 9 de maio de 2005	Dispõe sobre os critérios e as formas de transferência e de prestação de contas dos recursos destinados à execução do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) e dá outras providências.
Resolução CD/FNDE nº 12, de 17 de março de 2011	Estabelece os critérios e as formas de transferência de recursos financeiros do Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (PNATE).
Resolução CD/FNDE nº 10 de 18 de abril de 2013	Dispõe sobre os critérios de repasse e execução do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), em cumprimento ao disposto na Lei 11.947, de 16 de junho de 2009.
Lei nº 4320, de 17 de março de 1964	Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.
Decreto nº 020-2018 GP PMSAT	Dispõe sobre a exoneração dos servidores temporários da Secretaria Municipal de Educação – SEMED, do município de Santo Antônio do Tauá e dá outras providências.

Fonte: Elaboração própria.

Nos estudos preliminares relativos às prestações de contas no Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), observou-se a possibilidade de tratamento de dados a partir de Banco de Dados sobre o PDDE que se encontra no site do FNDE (SiGPC). O SiGPC/FNDE é um sistema de informações aberto ao público cujos dados são tratados em nível anual, existindo a possibilidade de verificar, no tempo, as reincidências de entidades executoras e conselhos escolares em processos inadimplentes.

Recorte temporal

O período de análise está compreendido entre os anos de 2011 a 2016, que absorve parte do período do governo petista no Brasil, portanto, com características diferenciadas de governos anteriores, além do fato de se constituir na série temporal de disponibilidade dos dados estatísticos sobre prestações de contas junto ao SiGPC/FNDE, relativo a município investigado.

Entrevistas semi-estruturadas.

Além da análise documental, utilizamos entrevistas semi-estruturadas com sujeitos gestores, coordenadores, tesoureiros e membros do conselho escolar nas Escolas Municipais de Ensino Fundamental Major Cornélio Peixoto e Aloísio da Costa Chaves, no município de Santo Antônio do Tauá, no Estado do Pará, que exerceram seus respectivos cargos no período 2011 a 2016, além daqueles junto à Secretaria Municipal de Educação (SEMED), responsáveis diretos por assuntos relativos ao controle das prestações de contas junto ao FNDE.

O critério utilizado para a escolha dos entrevistados foi à participação em conselho escolar no intervalo temporal da pesquisa, no período de 2011 a 2016. Foram realizadas oito (8) entrevistas sendo: três (3) ex-coordenadores de conselho escolar; dois (2) ex-gestores de escolas municipais; um (2) ex-tesoureiros de conselho escolar; e um (1) ex-conselheiro. Para garantir o sigilo da informação os sujeitos foram identificados conforme quadro a seguir:

Quadro 3: Códigos de identificação dos entrevistados

Código	Descrição
ESC2PC1	Professor ex-coordenador de conselho escolar na escola 2.
ESC2PC2	Professor ex-coordenador de conselho escolar na escola 2
ESC1PC2	Professor ex-coordenador de conselho escolar na escola 1
ESC2PG1	Professor ex-gestor da escola 2.
ESC2PG2	Professor ex-gestor da escola 2
ESC2PT1	Professor ex-tesoureiro de conselho escolar na escola 2
ESC1PT2	Professor ex-tesoureiro de conselho escolar na escola 1
ESC1PP1	Professor ex-participante de conselho escolar na escola 1

As entrevistas foram realizadas com base num roteiro semi-estruturado (APÊNDICE A), que foi adaptado conforme o desenrolar das mesmas. Uma das características da entrevista semi-estruturada é a utilização de um roteiro previamente elaborado, que possibilita um planejamento da coleta de informações com perguntas que atinjam os objetivos pretendidos. O roteiro serve, então, além de

coletar as informações básicas, como um meio para o pesquisador se organizar para o processo de interação com o informante.

O referido inquérito é compreendido como uma simples ferramenta capaz de retirar o véu de linguagem que encobre o que realmente se pretende descobrir: a significação profunda que preexiste à pergunta. Assim, manifesta-se essa crença de que o dito equivale a uma informação com valor de verdade. (ROCHA; DEUSDARÁ, 2005, p.7)

É importante ressaltar que antes de cada entrevista se participou ao entrevistado sobre os objetivos do estudo e os critérios teórico-metodológicos utilizados.

Procedimentos de Análise

A partir das entrevistas realizadas e da transcrição das respostas atribuídas aos itens de pesquisa, procedeu-se a leitura flutuante de todo o material, no sentido de identificar correlações com a hipótese elencada, e assim, validar os textos produzidos previamente.

Nas respostas advindas das entrevistas buscou-se analisar a concepção da linguagem como representação de uma realidade a priori, e dessa forma a linguagem figuraria como um veículo de transmissão de uma mensagem subjacente, e, portanto, o conteúdo pretendido pela pesquisa. (ROCHA; DEUSDARÁ, 2005, p. 7).

Após a leitura flutuante e com o uso do software WordSmith Tools, foram obtidas categorias de significação através das frequências observadas em todas as entrevistas. Procedeu-se o cruzamento das respostas que guardavam relação com as categorias de análise do objeto.

O software WordSmith Tools é um software de análise linguística que funciona com base em três princípios básicos:

- i) **Ocorrência.** Os itens devem estar presentes; itens que não ocorreram não são incorporados porque não são observáveis;
- ii) **Recorrência.** Os itens devem estar presentes pelo menos duas vezes;
- iii) **Co-ocorrência.** Os itens devem estar na presença de outros. Um item isolado é muito pouco informativo. Ele obtém significância na medida em que é interpretado como parte de um conjunto formado por outros itens.

Ainda com o uso do software foram construídas concordâncias, compostas por palavras oriundas dos cruzamentos com as categorias de análise. As

concordâncias consideraram as seguintes palavras: Prestação de contas, capacitação, formação, temporários, inadimplência, pendências, treinamento, auditoria, conselheiro, secretaria, PDDE. Os resultados encontrados encontram-se no Anexo III. A partir das concordâncias procedeu-se a análise das situações apresentadas sempre buscando a relação com as categorias do objeto.

ESTRUTURA DA TESE

A Tese está estruturada, além da introdução, em quatro capítulos temáticos. O Capítulo 1 traçou a trajetória histórico-institucional do FNDE estabelecendo uma divisão temporal retratada em diferentes fases, que contemplaram períodos históricos importantes no cenário educacional brasileiro. Analisou-se, em cada fase, o percurso da autarquia e sua relação com a política educacional, e as influências dos organismos multilaterais. O Objetivo foi o de identificar o papel que esse órgão vem exercendo na execução do financiamento da educação básica no Brasil.

No Capítulo 2 buscou-se compreender a dinâmica neoliberal e a sua estratégia na condução da política educacional no Brasil, verificando a relação existente com o financiamento da educação básica, além de identificar no processo de interação entre os entes federados, o sentido da descentralização e desconcentração das ações do governo central, mensurando a magnitude dos recursos federais destinados à educação básica municipal, com gestão vinculada ao FNDE, estabelecendo, ainda, comparação entre os diferentes recursos utilizados pelo município.

No Capítulo 3 analisamos os mecanismos e controles utilizados pelo FNDE na viabilização da política de financiamento dos programas educacionais. A abordagem retrata o contexto temporal, a representatividade e o alcance dos programas implementados pelo FNDE ao longo do período, bem como o controle estatal exercido na execução do orçamento público para a educação básica.

No Capítulo 4 identificamos as causas que inviabilizam a destinação de recursos advindos do PDDE, investigando, principalmente, os processos de prestação de contas inconclusos e inadimplentes que retêm recursos que poderiam estar sendo utilizados nas escolas. Após esse capítulo segue-se a apresentação das considerações finais.

CAPÍTULO 1. TRAJETÓRIA HISTÓRICO-INSTITUCIONAL DO FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO – FNDE

O presente capítulo apresenta a trajetória do FNDE em seus aspectos histórico e institucional. Estabeleceu-se, a priori, uma divisão temporal retratada em diferentes fases que contemplam períodos históricos importantes do cenário educacional brasileiro. Dessa forma objetiva-se em cada fase analisar os percursos do FNDE e sua relação com a política educacional. As fases seguem organização cronológica começando pelo intervalo histórico de 1968 a 1985, período do regime militar no Brasil até o período da transição democrática; um segundo momento espelha a intensificação institucional que perpassa pela fusão FAE/FENAME/FNDE caracterizado por centralização do financiamento da educação básica e; um terceiro período que abrange a fase de ampliação de programas e projetos bem como modificações na estrutura interna e inclusão de instrumentos de vinculação e adesão a planos universalizantes.

1.1 DO REGIME MILITAR À TRANSIÇÃO DEMOCRÁTICA

No pós-guerra grande parte das cidades industriais do continente europeu encontrava-se completamente devastadas. Cidades americanas como Nova Iorque, Chicago e Detroit, protegidas pelo Pacífico e o Atlântico, sequer sofreram ataques aéreos, potencializando sua produção bélica para uso no front de batalha. Os americanos acreditavam que depois da guerra seriam os “senhores” do mundo, e assim pretendiam criar as novas bases da ordem mundial do pós-guerra (SCHILLING, 2016).

Com a morte de Roosevelt⁵ e a ascensão de Truman⁶, o congresso predominantemente republicano e anticomunista se opõe às iniciativas de Moscou, intencionando estancar as ambições de expansão do perigo vermelho.

⁵ Franklin Delano Roosevelt foi o 32º presidente dos Estados Unidos (1933-1945).

⁶ “Harry S. Truman, 33º Presidente dos Estados Unidos da América, juiz de profissão, tornou-se senador do Partido Democrata pelo Missouri, em 1934. Vice-presidente desde 1944 sucedeu a Franklin D. Roosevelt na Presidência do país em 1945. Foi quem ordenou o lançamento das bombas atômicas sobre Hiroxima e Nagasaki. Durante a Guerra Fria, mostrou-se opositor à expansão da União Soviética mediante uma política de “contenção”, reafirmando o papel hegemônico que os EUA haviam começado a desempenhar no contexto internacional durante a Segunda Guerra Mundial. A sua “Doutrina Truman”, formulada em 1947, assegurou ajuda financeira e material aos países ameaçados pela União Soviética (especialmente à Grécia e à Turquia), sendo complementada com o

Importava, então, aos Estados Unidos proteger o atlântico sul contra as possíveis invertidas da URSS, e voltava então seus olhares para a América Latina, não em busca de potenciais econômicos, mas, principalmente, para a manutenção da ordem local tendo em vista que

Naquele momento a América Latina era muito mais importante aos interesses estadunidenses enquanto aliada ao bloco capitalista que visava à proteção do atlântico sul contra o tráfego marítimo soviético e também a manutenção da ordem local, do que como uma região com potenciais econômicos, geopolíticos e militares importantes aos olhos dos Estados Unidos. Por outro lado, em pleno momento de disseminação da Doutrina de Segurança Nacional (DSN) interessava às forças armadas latino-americanas a assessoria militar, os armamentos e os treinamentos norte-americanos, ou seja, a plena aceitação da hegemonia dos Estados Unidos nessa nova ordem estrutural. (FERNANDES, 2009, p. 832).

No Brasil, a ascensão da Doutrina de Segurança Nacional (DSN) se dá com a criação da Escola Superior de Guerra (ESG), por meio da Lei nº 785, de 20 de agosto de 1949, inspirada no *National War College*⁷, fundado três anos antes e com sede em Washington, com vínculo direto ao Pentágono. Um ano antes, em 1948, celebra-se a assinatura de um contrato entre os EUA e o Brasil, visando à vinda de uma missão militar norte-americana ao país para ministrar um curso sobre operações militares. A missão acabou sugerindo a criação da Escola Superior de Guerra no Brasil, para tratar de questões relativas à política, ciências puras e economia, além das militares (ASSUNÇÃO, 1999, p. 40).

A DSN foi à ideologia disseminada nessa instituição militar. As ditaduras civis-militares instituídas no Brasil, Bolívia, Uruguai, Chile e Argentina nas décadas de 1960 e 1970 foram marcadas pela aplicação de suas diretrizes. A DSN fundamentava-se na necessidade da segurança nacional para a defesa dos valores cristãos e democráticos do mundo ocidental, era a resposta ao “comunismo ateu”, tendo como base um virulento anticomunismo.

Mas, além do instrumento militar, a estratégia de hegemonia do capitalismo norte-americano elaborou outro instrumento, o econômico, que tem sua origem a

Plano Marshall de auxílio à Europa Ocidental”. Disponível em: <https://educacao.uol.com.br/biografias/harry-s-truman.htm>. Acesso em: 12.08.2017.

⁷ “O National War College, fundado em 1946, teve como objetivo a criação de uma doutrina própria para estudar e aperfeiçoar a política externa norte americana no contexto da Guerra Fria, através, principalmente, da perspectiva de segurança coletiva. Sediado em Washington e vinculado ao Pentágono, foi um dos responsáveis pela elaboração da DSN. As escolas militares na América Latina foram formuladas segundo a inspiração dessa escola de guerra”. Disponível em: <http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/antiteses/article/viewFile/2668/3937>. Acesso em: 12.08.2017.

partir de um discurso do secretário de defesa dos EUA, Robert Mcnamara⁸, em 1967, que alardeava que os objetivos dos Estados Unidos eram prestar assistência que viesse contribuir, da melhor maneira possível, para o desenvolvimento econômico, o que significava, na visão do secretário, ponto de partida para todo o processo de melhoria da educação, motivo pelo qual o elemento desenvolvimento foi acrescentado à doutrina de segurança.

[...] um novo elemento foi acrescentado à Doutrina de Segurança Nacional: o desenvolvimento. [...] Com essa nova aquisição ao seu corpo doutrinário, a reelaboração da DSN feita pela ESG foi designada “Doutrina de Segurança Nacional e Desenvolvimento”. Esses dois conceitos passaram, dessa forma, a ser utilizados durante o período da ditadura brasileira como legitimadores tanto das políticas econômicas vinculadas à exploração dos trabalhadores e à associação a empresas multinacionais e ao capital internacional quanto das técnicas repressivas que foram postas em prática contra os “inimigos internos” que estavam impossibilitando o desenvolvimento do país. (FERNANDES, 2009, p. 850-851).

Em 1968, o ex-Secretário de Defesa dos EUA, Robert McNamara, assume a presidência do Banco Mundial. Sua visão administrativa privilegiava as áreas de financiamento, de maneira que uma de suas principais medidas junto ao Banco foi à readequação de todos os programas financiáveis, motivado pelas modificações que vinham ocorrendo no âmbito econômico mundial, e que estavam intensamente presentes na América Latina

A recessão resistente, as crises do petróleo, a inflação e a crescente dívida externa fizeram diminuir o impulso do desenvolvimento social e econômico dos Estados da América Latina. O ritmo de crescimento econômico tornou-se mais moderado, muitos sofreram declínio da renda *per capita* e do desenvolvimento industrial e a proporção e o número de pobres absolutos aumentaram. Mas a política expansionista do Banco Mundial que escondia seus reais interesses continuava buscando atingir dois objetivos fundamentais: crescimento econômico e redução da pobreza. (SILVA, 2000, p. 36)

Com o final da segunda guerra mundial via-se o continente europeu devastado, sem condições competitivas e longe de exercer qualquer influência no capitalismo global. Os Estados Unidos, que se afirmava como a maior potência econômica e militar do mundo, organizava uma conferência entre 44 países na cidade de Bretton Woods em julho de 1944, objetivando revitalizar a economia

⁸ Robert Strange Mcnamara nasceu na Califórnia em 09 de junho de 1916 e morreu em Washington a 06 de julho de 2009, foi político e empresário norte-americano, foi presidente da Ford, sendo secretário de defesa dos EUA entre 1961 e 1968, durante a guerra do Vietnã, foi presidente do Banco Mundial de 1968 a 1981, e também mentor da doutrina de segurança nacional que desencadeou as ditaduras na América Latina durante sua gestão como secretário de defesa.

internacional, no sentido de promover a estabilidade econômica, o pleno emprego, o livre comércio e o investimento internacional.

Os propósitos das operações de empréstimos iniciadas pelo Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD)⁹ em 1946¹⁰ estão claramente definidos nos incisos do Art. 1º do acordo de Bretton Woods:

(I) Ajudar na reconstrução e no desenvolvimento dos territórios dos membros, facilitando o investimento de capital para fins produtivos, incluindo a restauração das economias destruídas ou prejudicadas pela guerra, a reconversão das instalações fabris e o incentivo à produção em países menos desenvolvidos.

(II) promover investimentos estrangeiros privados, garantindo a participação em empréstimos e outros investimentos, mesmo quando o capital privado não estiver disponível em termos razoáveis, complementar o investimento privado, fornecendo, em condições adequadas, o financiamento para fins produtivos fora do seu próprio capital.

(III) promover em longo prazo o crescimento equilibrado do comércio internacional, a manutenção do equilíbrio da balança de pagamentos, encorajando os investimentos internacionais, contribuindo assim para o aumento da produtividade, o nível de vida e as condições do trabalho em seus territórios.

(IV) Organizar os empréstimos feitos ou garantidos em relação aos empréstimos internacionais por meio de outros canais, para que os projetos mais úteis e urgentes, grandes e pequenos, possam ser tratados em primeiro lugar.

"(V) Conduzir as suas operações tendo em devida conta o efeito do investimento internacional sobre as condições de negócios nos territórios dos membros e, no pós-guerra imediato anos, para ajudar na concretização de uma transição suave de um tempo de guerra para uma economia de tempo de paz". (BIRD,2012, p.3 – tradução nossa)

O Banco Mundial passou a existir a partir da criação do BIRD, em 1945, por ocasião das conferências de Bretton Woods. Nessas ocasiões também foram criados o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT). A missão inicial do Banco Mundial era financiar a reconstrução dos países devastados pela segunda guerra mundial, mas mudou com o tempo e passou a ser de financiamento de desenvolvimento dos países mais pobres.

Posteriormente, as escassas funções de apoio à reconstrução deram o seu lugar aqueles mais associados ao conhecimento econômico dos países subdesenvolvidos. O Banco, que ainda na década de 50 dirigia a maioria de

⁹ O Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) é uma instituição financeira internacional que oferece empréstimos a países em desenvolvimento de renda média. O BIRD é a primeira das cinco instituições que integram o Grupo Banco Mundial e está sediado em Washington, D.C., Estados Unidos da América.

¹⁰ Embora criado em 1944, o BIRD só passa a operar a partir de 1946.

seus empréstimos aos países desenvolvidos, na década seguinte, e principalmente depois de 1968, concentrou praticamente todos os seus recursos nos países subdesenvolvidos. (LICHTENSZTEJN; BAER, 1987, p. 140).

Embora a reconstrução da Europa fosse o foco inicial das atividades do Banco Mundial, sua atuação também se dava junto aos países subdesenvolvidos, no sentido de assessorar e monitorar o aumento no volume de riqueza desses países, com foco na expansão da produção, alicerçada no desenvolvimento tecnológico e aumento de capital de investimento. Os países ditos desenvolvidos tinham grande interesse na promoção do desenvolvimento das áreas subdesenvolvidas, pois a utilização eficiente dos recursos nessas áreas resultaria diretamente no aumento do comércio entre os países, o que, segundo o Banco Mundial, seria bom para todos. No entanto, o objetivo maior, que estava por trás de tudo isso, era a expansão do sistema capitalista mundial.

Ao longo dos anos, o Banco Mundial, como órgão técnico e financiador de projetos específicos, atravessa significativas expansões. Em meados de 1970, o banco programa suas ações visando o lado político social com discurso humanitário cuja preocupação centrava-se em questões como justiça social nas nações subdesenvolvidas. Traça então suas metas apontando para a erradicação da pobreza, que passa a ser sua prioridade principal.

É na década de 1970 que os primeiros empréstimos chegam ao Brasil, suprindo desníveis financeiros do Ministério da Educação e Cultura, empréstimos estes condizentes com o modelo desenvolvimentista do Banco, privilegiando o ensino profissionalizante de nível médio, pois se acreditava que a formação de mão de obra qualificada imprimiria maior impacto na economia.

Em 1980, o Banco volta a investir pesadamente no setor social visando à redução da pobreza. A preocupação da instituição se devia ao abismo existente entre as classes sociais, o que poderia gerar algum tipo de pressão por benefícios econômicos e sociais. A prioridade passou a ser a educação básica, pois era preciso:

Diminuir os encargos financeiros do Estado na área da educação, em consonância com as políticas de ajuste. Para tanto, recomendam-se medidas voltadas para a privatização dos níveis mais elevados de ensino, especialmente o superior. A prioridade dos recursos públicos deverá voltar-se para o ensino primário, garantindo-se, dentro deste limite inicial, a universalização do acesso à educação (FONSECA, 1997, p. 56).

A preocupação de proteger os pobres figurava tão somente como uma medida compensatória, pois, segundo Furtado (2009), vivia-se uma época de ajustes econômicos, e o objetivo maior era aliviar possíveis tensões sociais. Para Frigotto (1994), a redescoberta no campo educativo e a valorização da dimensão humana faziam parte de alguns ajustes neoliberais para a educação, dando ênfase na qualificação do trabalhador.

O modelo de financiamento adotado pelo BIRD em 1980, centrado na questão do desenvolvimento de políticas de ajuste estrutural nos países periféricos, pretendia a redução do papel do Estado, o que significava a diminuição do investimento do setor público e aumento do setor privado, reformas administrativas, estabilização fiscal e monetária, redução do crédito interno e das barreiras de mercado, itens que, embora relativos a 1980, ainda mostram-se bastantes atuais, legitimando as propostas neoliberais dominantes, ainda fortemente presentes no atual Estado brasileiro.

Existiam, todavia, algumas exigências do BIRD aos tomadores de empréstimos: era preciso diminuir os gastos do Estado na área da educação e, para isso, recomendava privatizar os níveis mais elevados do ensino público, centrando as atenções no ensino fundamental, principalmente no que dizia respeito à garantia de acesso e à universalização. Era preciso priorizar o consumo de insumos educacionais (bibliotecas, material instrucional e livros texto), o que para o Banco era fundamental para a melhoria do desempenho escolar dos alunos dos países de baixa renda, em detrimento de fatores humanos, como formação, experiência e salário do professor (FONSECA, 1997, p. 56).

Dessa forma, o Banco Mundial traçava suas estratégias de financiamento (seus critérios de políticas setoriais de financiamento), com foco nos problemas educacionais que afligiam, sobretudo os países devedores onde se havia difundido a ideia de melhoria de vida (status social) vinculada à educação, na falsa concepção de que só a educação seria capaz de gerar novos empregos e desenvolvimento econômico.

A estratégia de desenvolvimento que subsidiou a política expansionista do Banco Mundial nos anos 70 considerava a preferência ao setor industrial como motor de desenvolvimento, em detrimento da importância, até então, atribuída ao setor agrícola. O desenvolvimento deficiente deste setor teria gerado limitações à expansão do mercado interno, o que criou barreiras internas e externas para o

avanço do processo de industrialização. A política de substituição de importações, protecionista e voltada ao mercado interno, consolidou uma indústria pouco competitiva internacionalmente.

Mudanças, então, ocorrem na gestão McNamara, enquanto presidente do Banco Mundial, que insistia em considerar as causas sociais da pobreza e as necessidades básicas como indutoras ao desenvolvimento, pois

para o Banco Mundial satisfazer necessidades básicas só é possível através da elevação da produtividade em setores mais pobres rurais e urbanos e da sua interação na economia de mercado, ou seja, a sua dependência dos capitais dominantes nos diferentes setores. (LICHTENSZTEJN; BAER, 1987, p. 192)

Este enfoque estratégico está presente nos esquemas neoliberais que se reforçaram no cone sul latino-americano. Quando o Banco Mundial foi criado em 1944, tinha-se em mente a reconstrução da Europa, o que explica o maior volume de recursos destinados a essa região nos primeiros anos. Todavia, já no final da década de 50, o mundo subdesenvolvido passou a absorver grande parte dos empréstimos outorgados pelo banco.

As autoridades do banco explicavam este fato considerando que as economias latino-americanas possuíam uma grande capacidade para absorver adequadamente fundos externos devido ao seu desenvolvimento maior frente ao de outras regiões subdesenvolvidas (LICHTENSZTEJN, BAER, 1987, p. 207). Na verdade, os custos operacionais para os países latino-americanos eram mais elevadas e os prazos mais curtos que os que vigoravam para os empréstimos para outras regiões.

A educação, todavia, deveria passar por uma reforma tecnológica o que, na visão de McNamara, alavancaria o desenvolvimento econômico, pois a educação se constituía em uma indústria, que, até então, não sofrera qualquer modernização a contento.

É importante sublinhar que a indústria da educação, normalmente entre as maiores empregadoras de quaisquer país, é uma das poucas que não sofreram uma revolução tecnológica. Precisamos retirá-la do estágio artesanal. Dada a terrível insuficiência, que tende a agravar-se, de professores qualificados, é preciso encontrar os meios de aumentar a produtividade dos bons professores. Isto incluirá investimentos em bons livros didáticos, em materiais audiovisuais e, sobretudo, no emprego de técnicas modernas de comunicação via rádio, filmes e televisão no ensino (McNAMARA, 1974, p. 11).

No Brasil, durante o governo do general Costa e Silva (15 de março de 1967 a 31 de agosto de 1969) e da Junta Militar (junta provisória militar de 1969)¹¹, há uma forte influência da Doutrina de Segurança Nacional e Desenvolvimento (DSND), por meio da Escola Superior de Guerra (ESG) e do Banco Mundial, tendo como parceiro operacional na política educacional o FNDE, um misto de instituição financeira e viabilizadora dos planos da Agência Internacional de Desenvolvimento (USAID). Na ocasião, importava ao governo brasileiro manter a aproximação com os Estados Unidos, tanto pelos interesses militares, quanto pela possibilidade de financiamento da educação. Não importava, ao governo de então, a educação formadora enquanto direito do cidadão, importavam os recursos, sem considerar que o BIRF (o BIRD à época) era quem determinaria que tipo de educação caberia a cada país financiado.

Cabe ao BIRF determinar em cada caso exatamente qual será o tipo de educação que mais contribuirá para o crescimento econômico sólido e escolher, em consequência, o investimento mais apropriado. Não financiamos no passado, e não financiaremos no futuro, projetos educativos que não estejam relacionados diretamente com o crescimento econômico. (MACNAMARA, 1974, p. 118-119).

O plano do grupo Banco Mundial é muito claro, objetivava lucro por meio de empréstimos aos países pobres e em desenvolvimento, além da imposição de sua lógica econômica de desenvolvimento. Nesse sentido, conceitos como o de indústria da educação faziam parte das condições de contrato dos empréstimos, visando racionalização dos custos, política de concorrência e competitividade, além da abertura de mercado para a educação privada e estímulo aos empresários de equipamentos técnicos, de informática e de produção do livro didático.

O estímulo à produção do livro didático pelo Banco Mundial tem reflexo direto, já em 1967, nas competências da então Fundação Nacional de Material Escolar (Fename), criada pela Lei Nº 5.327, de 2 de outubro de 1967, no governo do General Costa e Silva, que deveria produzir e distribuir o material didático a preço de custo, de modo a contribuir na melhoria da qualidade da educação. Mais tarde essas competências são incorporadas ao FNDE por conta do modelo centralizador da ditadura militar.

¹¹ “Uma Junta de generais (formada pelos ministros militares da marinha Augusto Rademaker, da aeronáutica Aurélio de Lyra Tavares, e do exército Márcio de Souza e Mello) assumiu o poder com o afastamento do general Costa e Silva da presidência. O término do governo da Junta provisória de 1969 ocorreu com a indicação do general Emílio Garrastazu Médici à presidência da República, em 30 de outubro de 1969”. Disponível em: <https://www.infoescola.com/historia/junta-provisoria-militar-de-1969/>. Acesso em 15.09.2017.

Quanto à abertura de mercado para a educação privada, é possível inferir a partir da criação do FNDE (Lei nº 5.537/68, art. 11) as intenções do Banco Mundial quando expressa a cobrança de anuidade para alunos considerados de alta-renda, inclusive para financiamento de bolsa de estudos para alunos de menor poder aquisitivo.

Art. 11. Em consonância com o disposto no art.168, § 3º, inciso III, da Constituição, o Ministério da Educação e Cultura estabelecerá sistema através do qual, em relação às novas matrículas nos estabelecimentos federais de ensino, seja cobrada anuidade, daqueles alunos de alta renda familiar, financiando-se bolsas de estudo, de manutenção e de estágio, reembolsáveis em longo prazo, aos alunos de curso superior de menores ou insuficientes recursos (BRASIL, 1968).

Tal assertiva guarda relação com Silva (2000), quando alude que o Banco Mundial opõe-se contundentemente às políticas de gratuidade para níveis médio e superior propondo

o fim da gratuidade para os estudantes, incluindo: cobrança de taxas, pagamento para participação em cursos e contenção de recursos para serviços de alimentação e moradia. Tangencialmente, prevê bolsa de estudo para os estudantes pobres e talentosos e autofinanciamento gradual. (SILVA, 2000, p. 45).

Uma das formas de dominação do imperialismo sobre o Brasil foi por meio da reorientação da ordenação jurídica do nosso sistema educacional, com a introdução de concepções que degradam o ensino público e valorizam o ensino privado, fortalecendo a ideia da educação como um privilégio, o que foi concretizado pelos acordos MEC-USAID¹².

A criação desta autarquia ocorreu no governo do general Costa e Silva, em plena ditadura militar, dentro da lógica da doutrina de segurança nacional e desenvolvimento, proposta pela Escola Superior de Guerra. A origem do Fundo insere-se na filosofia desenvolvimentista implementada no governo do general Costa e Silva. O FNDE, portanto, foi criado no momento conjuntural da história política brasileira de forte influência e interferência do modelo de política externa americana, após o advento da guerra fria.

¹² “Série de acordos produzidos, nos anos 1960, entre o Ministério da Educação brasileiro (MEC) e a United States Agency for International Development (USAID). Visavam estabelecer convênios de assistência técnica e cooperação financeira à educação brasileira. Entre junho de 1964 e janeiro de 1968, período de maior intensidade nos acordos, foram firmados 12 acordos, abrangendo desde a educação primária (atual ensino fundamental) ao ensino superior. O último dos acordos firmados foi no ano de 1976”. Disponível em: http://www.histedbr.fe.unicamp.br/navegando/glossario/verb_c_mec-usaid%20.htm. Acesso em 21.03.2017.

Pela ótica da educação, os fatos ocorridos em 1968¹³ marcaram uma explicitação e confluência de insatisfações que se vinham acumulando desde algum tempo, bem como uma exigência de soluções que se gestavam nas esferas de um poder refratário a qualquer contestação.

Ao apagar das luzes do ano de 1967, precisamente em 29 de dezembro, um decreto presidencial institui no Ministério da Educação uma comissão especial, presidida pelo General de Brigada Carlos Meira Mattos, para: a) emitir parecer conclusivo sobre as reivindicações, teses e sugestões referentes às atividades estudantis; b) planejar e propor medidas que possibilitem melhor aplicação das diretrizes governamentais no setor estudantil; c) supervisionar e coordenar a execução dessas diretrizes, mediante delegação do Ministro de Estado. O Relatório da Comissão foi entregue em 8 de abril de 1968, mas só foi publicado no Diário Oficial da União em 30 de agosto de 1968.

O presidente Artur da Costa e Silva, por decreto de dezembro de 1967, instituiu uma comissão especial no âmbito do Ministério da Educação e Cultura (MEC), para “emitir parecer sobre as reivindicações, teses e sugestões referentes às atividades estudantis; planejar e propor medidas que possibilitassem melhor aplicação das diretrizes governamentais no setor estudantil e supervisionar e coordenar a execução dessas diretrizes mediante delegação do ministro de Estado”. Meira Matos foi designado para presidir essa comissão, que se reuniu de 11 de janeiro a 8 de abril de 1968. Em seu relatório final — conhecido como Relatório Meira Matos — entregue ao ministro da Educação e Cultura Tarso Dutra em maio do mesmo ano, a comissão apontou os principais problemas do ensino, em especial do superior: inadequação estrutural do MEC, crise de autoridade do sistema educacional, insuficiente remuneração aos professores, liberdade de cátedra gerando privilégio jurídico e ausência de uma política de ampliação de vagas, entre outros. Como solução, propôs a redução dos poderes do Conselho Federal de Educação, a nomeação de diretores de faculdades e reitores das universidades federais pelo presidente da República — sem levar em conta as listas tríplices dos órgãos colegiados — e a limitação da autonomia universitária. (FGV/CPDOC, 2018).

Em 1968 a situação do MEC não se mostrava tão satisfatória. Existiam problemas estruturais que tendiam a se agravar. Os setores de ensino, em todos os níveis e modalidades, não possuíam coordenações próprias, o que limitava seu

¹³ Em 28 de março de 1968, no Rio de Janeiro, durante uma manifestação sem grande importância, provocada pelo fechamento de um restaurante universitário, um choque da polícia do estado recebido por uma rajada de pedras, abre fogo e mata um jovem estudante de 18 anos. A União Nacional dos Estudantes decreta greve geral em todo o país. Verificam-se manifestações em Salvador, Belo Horizonte, Goiânia e Porto Alegre. Haverá mortes e prisões. A 31 de março, cerca de 20 mil pessoas assistem aos funerais da vítima. Enquanto o chefe da Casa Militar afirmou, de acordo como o Ministro da Justiça, que a ordem pública deve ser garantida energeticamente, mas sem recurso às armas de fogo, o governador, transtornado, recorre ao exercito, e as demonstrações que se seguem ao enterro do estudante acabam dando em mais um morto, 60 feridos 200 prisões (FIECHTER, 1974, p. 203).

desenvolvimento e ação, conforme pode ser visto em trechos do Relatório Meira Mattos abaixo:

O Ministério da Educação e Cultura é emperrado por uma estrutura que não resiste a menor lógica. Os setores de ensino (superior, médio, primário, técnico, industrial, comercial, etc.) não são coordenados por nenhum órgão de direção técnica que integre a política educacional do governo; essa coordenação e integração são feitas pelo próprio ministro de Estado, sem nenhum escalão intermediário próprio, o que as tornam impraticáveis, pois, nenhum ministro pode ser coordenador técnico de setor. (RELATÓRIO MEIRA MATTOS, 1968).

O setor cultural (observatórios, serviço de teatro, bibliotecas, etc.) também vivenciava a mesma situação, não havia uma subordinação intermediária técnico-administrativa. Também existiam problemas nos órgãos auxiliares ou de apoio, como estações de rádio, merenda escolar, campanhas de livros e de material escolar, organizações estas que estavam ligadas diretamente ao MEC ou ao seu gabinete.

Com tal organização, na qual o ministro de Estado é ligado diretamente a várias dezenas de órgãos, muitos de pequena importância no sistema sem contar com órgãos de coordenação de setores especializados ou administrativos é impossível a fruição de uma administração ágil e eficiente. (RELATÓRIO MEIRA MATTOS, 1968).

Embora não fosse propósito da Comissão Meira Mattos estender-se sobre questões de reforma administrativa, na base do que prescrevia à época o Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, a reforma administrativa do Ministério da Educação e Cultura era considerada de extrema urgência, dado que a má organização afetava substancialmente as verbas destinadas à educação.

No momento de executar a reforma administrativa, não basta reagrupar os órgãos existentes dentro de uma estrutura mais racional. É preciso ter a coragem de rever e extinguir inúmeros órgãos inoperantes e excedentes, muito dos quais dobrando e desdobrando atividades que poderiam ser centralizadas e integradas, resultando num desperdício de verbas e numa fonte injustificável de empreguismo. Carrega o MEC com um número variado de divisões, setores, campanhas, serviços, fundações, etc., sem nenhuma eficiência ou justificativa aceitável. É por aí que se esvai parte importante das verbas destinadas à educação. (RELATÓRIO MEIRA MATTOS, 1968).

A organização do então Ministério da Educação e Cultura, sob a ótica funcional, precisava, com certa urgência, de reforma para torná-lo mais eficiente nas suas operações de assistência ao educando e no controle mais preciso dos seus recursos financeiros.

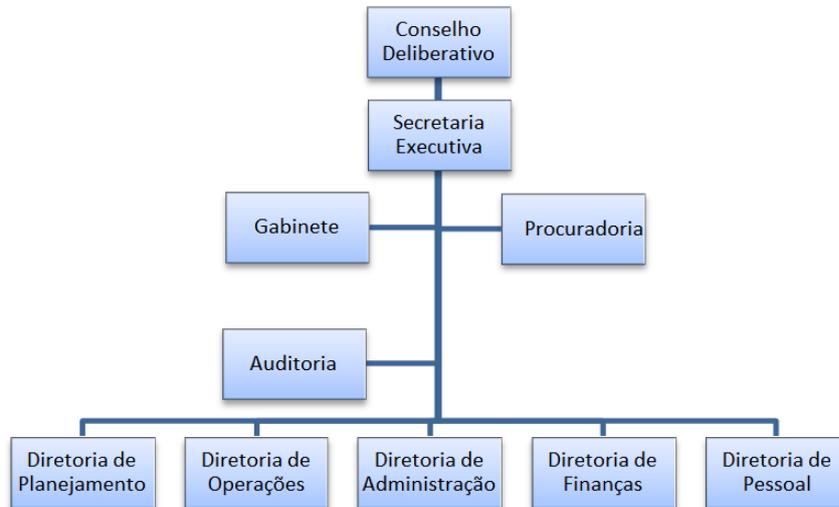
O Instituto Nacional de Desenvolvimento da Educação e Pesquisa (INDEP) foi criado em 21 de novembro de 1968. Dez meses depois o Decreto Lei nº 872/1969 altera o nome para Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, mantendo sua personalidade jurídica e natureza autárquica, vinculado ao Ministério da Educação e Cultura, cuja finalidade era captar recursos financeiros e canalizá-los para o financiamento de projetos de ensino e pesquisa, inclusive alimentação escolar e bolsas de estudo, observadas as diretrizes do planejamento nacional da educação (Art. 2º da Lei nº 5.537, de 21 de novembro de 1968). No ano de sua criação, presidido pela professora emérita Ecilda Ramos de Souza (período 21/11/1968 a 25/03/1985), portanto por todo o período do regime militar, foi amparado pelo Art. 13 da Lei 5.537/68 que autorizava o Poder Executivo a abrir crédito especial de NCr\$ 2.000.000,00 (dois milhões de cruzeiros novos), atuais R\$ 14.787.776,82 (IGP-DI/FGV-09/2016¹⁴), ao Ministério da Educação, para atender, no exercício de 1968, as despesas de instalação e manutenção do INDEP.

Em 1968, em sua fase inicial, o FNDE, então, INDEP, sequer possuía quadro definido de pessoal. As informações presentes na sua lei de criação (Lei nº 5.537, de 21 de novembro de 1968), em seu art. 9º parágrafo 2º, denotam que a “administração do INDEP poderá requisitar pessoal dos órgãos da Administração Direta e Indireta para servir na Secretaria Executiva e, ainda, excepcionalmente, contratar especialistas sujeitos à legislação do trabalho”.

Somente em 1975, sete anos após sua criação, é que surge o 1º organograma funcional do FNDE, conhecido somente com a publicação do Decreto nº 76.877, de 22 de dezembro de 1975.

¹⁴ O uso do IGP-DI, ao invés do IPCA (comumente utilizado nessas correções monetárias), atrela-se ao fato de ser o único índice viável para o ano em questão.

Figura 1 – Primeiro Organograma Funcional do FNDE – 1975



Fonte: Brasil (1975) - Decreto nº 76.877 de 22 de dezembro de 1975.

Para o exercício seguinte, o Art. 3º do Decreto-Lei nº 872, de 15 de Setembro de 1969, autorizava o Poder Executivo a abrir ao MEC, em favor do FNDE, o crédito especial de NCr\$ 25.000.000,00 (vinte e cinco milhões de cruzeiros novos), atuais R\$ 161.260.147,35 (IGP-DI/FGV-12/2017), destinados a atender: i) ao programa de tempo integral e dedicação exclusiva para o magistério superior; ii) ao fortalecimento administrativo do Conselho Federal de Educação; e iii) a outros projetos prioritários a cargo do FNDE. Para a abertura de crédito especial autorizado, o Poder Executivo utilizou recursos provenientes de anulação de dotações orçamentárias, de que tratou o Decreto-lei nº 786, de 25 de agosto de 1969.

A ênfase da preferência no financiamento, conforme regulamento do INDEP, estava nos programas e projetos que tivessem melhor correspondência com a necessidade de formação de recursos humanos para o desenvolvimento nacional. As competências do então INDEP eram: i) financiar os programas de ensino superior, médio e primário, promovidos pela União, e conceder a assistência financeira aos Estados, Distrito Federal, Territórios, Municípios e estabelecimentos particulares; ii) financiar sistemas de bolsas de estudo, manutenção e estágio a alunos dos cursos superior; iii) apreciar, preliminarmente, as propostas orçamentárias das universidades federais e dos estabelecimentos de ensino médio e superior mantidos pela União, visando à compatibilização de seus programas e projetos com as diretrizes educacionais do governo (BRASIL, 1968, Lei 5.537/68).

Para o exercício financeiro de 1970, conforme Art. 4º do Decreto-lei nº 872, de 15 de setembro de 1969, o Poder Executivo tinha a prerrogativa de determinar que dotações orçamentárias consignadas a órgãos da administração direta ou indireta destinadas a projetos e atividades enquadradas nos itens i e ii acima (letras a e b do Art. 3º da Lei 5.537/68), passassem no todo ou em parte a integrar o FNDE. Começava, assim, o processo de concentração e gerência financeira do “banco do MEC”, como o FNDE à época ficou conhecido.

Algumas alterações legais, ao longo dos anos 1968-69, ocorrem no FNDE. Tais alterações começam a influenciar no formato original dessa autarquia. A primeira mudança da lei ocorreu por meio do Decreto-Lei nº 872/1969, que, além de modificar o nome, de INDEP para FNDE, incluiu o objetivo de centralizar os recursos financeiros do sistema federal de ensino, e, principalmente, ter legalmente domínio sobre o orçamento das universidades.

Art 3º Compete ao INDEP: [...] c) apreciar, preliminarmente, as propostas orçamentárias das universidades federais e dos estabelecimentos de ensino médio e superior mantidos pela União, visando à compatibilização de seus programas e projetos com as diretrizes educacionais do governo. (Redação dada pelo Decreto -Lei nº 872, de 1969) (BRASIL, 1968).

Esse artigo, ainda em vigor, estabelece que o governo, por meio do FNDE, pode, legalmente, modificar a proposta de orçamento de qualquer instituição de ensino federal, inclusive as universidades, para “compatibilizá-lo” às diretrizes educacionais do governo.

Também por meio desse Decreto-Lei nº 872/1969, inclui outra competência: centralizar o financiamento da educação no país, por meio da alínea “a” do artigo 3º que inclui, entre as competências do FNDE, o financiamento dos programas de ensino superior, médio e primário, promovidos pela União, e conceder a assistência financeira aos Estados, Distrito Federal, Territórios, Municípios e estabelecimentos particulares. Além disso, o artigo 3º, § 2º, cria a possibilidade de financiamento indireto das instituições particulares por meio de bolsas (BRASIL, 1969a). Ainda por meio das alterações definidas por esse Decreto-Lei, ocorre a vinculação das principais receitas orçamentárias do então INDEP que, em seu artigo 4º, determina, dentre outras, vinte por cento (20%) do Fundo Especial da Loteria Federal, trinta por cento (30%) da receita líquida da Loteria Esportiva Federal e recursos provenientes do salário-educação.

Observe-se que ocorreram duas modificações da Lei de criação, ao introduzir alimentação escolar e o financiamento do material escolar pelo FNDE. Essas mudanças procuram alinhar e fortalecer o papel do FNDE como operador financeiro de todas as políticas de educação, seguindo as diretrizes do Banco Mundial. Assim, a alimentação escolar, que sempre esteve limitada a campanhas, e o material escolar que estava com sua execução a cargo da Fename, são exemplos desse alinhamento. Nesta lógica, a Fename tem suas competências ampliadas pela Lei nº 7.091/1983, no governo do general João Baptista Figueiredo, modificando também a denominação para Fundação de Assistência ao Estudante (FAE), com a seguinte finalidade e objetivos:

Art. 3º A Fundação de Assistência ao Estudante, terá por finalidade assegurar os instrumentos e condições de assistência educacional nos níveis de formação pré-escolar e de 1º e 2º Graus, constituindo seus objetivos básicos:

I - a melhoria de qualidade, a diminuição dos custos e a criação de melhores condições de acesso dos usuários ao material escolar e didático, à alimentação escolar e às bolsas de estudo e manutenção;
II - a coordenação da política de assistência educacional, bem como o desenvolvimento de estudos visando a subsidiar a sua formulação;
III - o apoio à administração dos serviços de assistência educacional dos sistemas de ensino. (BRASIL, 1983).

Assim, a alimentação e o material escolar estão centralizados operacionalmente em um só órgão, a FAE, e o financiamento e controle centralizados em outro, o FNDE. Essa contradição gerou a necessidade de mudanças, iniciando uma nova fase institucional.

Os anos de 1984 e 1985 foram para o Brasil um marco histórico, pois, viviam-se ali os últimos momentos de uma ditadura militar que permaneceu por duas décadas. Esses anos simbolizaram o início do processo de abertura política que culminou como o movimento político das “Diretas Já”.

Os movimentos de oposição passaram a lutar por eleições diretas para o cargo de presidente da república. O movimento ganhou apoio de intelectuais, atletas e artistas em torno do pedido pela volta à democracia. Mesmo sendo marcado por grande apelo popular, o processo de eleições diretas só ocorreu em 1989.

A partir de articulações dos governadores do Nordeste, o nome de Tancredo Neves foi indicado para ocupar o cargo de presidente. A eleição indireta de

Tancredo em 1985 marca o fim da ditadura militar iniciada em 1964. Tancredo não chega a assumir, morrendo antes da posse.

Com a morte de Tancredo Neves, assume a presidência da república seu vice, José Sarney. O Brasil ganha ares de “Nova República”, muito embora o que seu viúvo tenha sido apenas certo reforço da ambiguidade da transição, isto porque o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), embora com marcante oposição ao quadro ditatorial, também se mantinha pelas forças que haviam sustentado a ditadura militar, sendo que Sarney possuía uma estreita relação com os militares.

O primeiro ano de Sarney transcorreu em um contexto de embate entre as duas forças partidárias hegemônicas e os setores da burguesia que elas representavam, ao que se acrescentava o questionamento da legitimidade do governo, chefiado pelo vice-presidente de um presidente que não tomara posse. Gerou-se, assim, uma sensação de vazio de poder, que estimulava a ação das oposições, principalmente de Brizola, e a exacerbação das reivindicações fracionais e corporativas. Essa era, de fato, a forma que assumia a luta de classes, em circunstâncias nas quais os acordos de cúpula impediam a busca de alternativas econômicas e políticas capazes de exprimir os anseios das grandes maiorias.

Havia um descontentamento generalizado no país, cujo reflexo pode ser visto pelo fracasso eleitoral do PMDB e do Partido da Frente Liberal (PFL) nas eleições municipais de 1985. Em contrapartida cresciam as esperanças do Partido dos Trabalhadores (PT) e do Partido Democrático Trabalhista (PDT), com significantes vitórias, tanto em seus redutos eleitorais, como no restante do país, com revés inclusive em São Paulo. Por outro lado, o debilitamento do PMDB propiciou ao PFL, apesar de seu fraco desempenho eleitoral, a conquista de novas posições no governo e a Sarney uma evidência política, graças principalmente à sua estreita ligação com os militares.

A transição, da ditadura militar ao regime democrático, ocorre no governo Sarney, que se estende de 1985 a 1990. A administração José Sarney é uma administração que se mostra marcada não só pela instabilidade da economia, mas também pela efervescência política. Àquela altura, altas taxas de inflação levaram o governo a optar por tentativas de controle inflacionário vinculadas a planos econômicos: Plano Cruzado (março/1986); Plano Cruzado II (novembro/1986); Plano Bresser (abril/1987); e Plano Verão (janeiro/1989). Apesar dessas iniciativas e da

mudança constante no quadro de ministros, a inflação não é contida. Este momento de transição também foi marcado pelo oportunismo dos órgãos multilaterais, como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e Banco Mundial, cuja garantia de incentivos, naquela ocasião, estavam ligados às pressões exercidas sobre os governos nacionais, sobretudo na América Latina, pois deveriam “adotar medidas para assegurar que as oportunidades de emprego e o poder aquisitivo dos pobres não fossem limitados pela doença, pela insuficiência alimentar e pela carência da educação” (SILVA, 2000, p. 40).

Em 1985, a preocupação do governo federal, a linha prioritária nacional no tocante à educação, estava na continuidade da implantação de um conjunto de políticas presentes no III Plano Setorial de Educação, Cultura e Desporto (III PSECD) – 1980-85, implantado no governo Figueiredo, que refletia necessária atenção às áreas mais carentes, o campo e a periferia urbana, na busca de redução das desigualdades sociais e dos desequilíbrios regionais existentes.

O III PSECD afirmava que a definição de suas linhas programáticas e estratégicas resultou de um processo participativo e descentralizado que só existia, no entanto, de modo integrado nos órgãos federais, estaduais e regionais, sem qualquer participação popular. A expectativa advinda das diretrizes norteadoras do plano e reconhecendo o papel da educação e cultura no processo social global, era de que na formulação e desenvolvimento de programas nos diferentes níveis da administração, conjuguem-se esforços de todos os segmentos da organização social e da vida coletiva, capazes de propiciar ao homem brasileiro uma existência condigna.

O objetivo central do MEC na ocasião estava no rendimento da educação que deveria ser medido pela redução das desigualdades sociais e dos desequilíbrios regionais. A prioridade conferida se ligava às áreas mais carentes – o meio rural e as periferias urbanas – onde um conjunto de ações socioeducativas e culturais seriam implementadas.

O I Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República 1986-1989, implantando em 1986, traça um quadro educacional para o Brasil apontando índices deficitários quanto aos níveis de escolaridade e as discrepâncias dos serviços oferecidos que se apartam das necessidades reais da população. O sistema tem dificuldades no acesso escolar, na qualidade do ensino, na valorização dos profissionais da educação, além do expressivo contingente de analfabetos. Há ainda

o fato da crescente demanda escolar paralelamente à ausência da melhoria da qualidade escolar agravando as disparidades regionais.

Os déficits de escolaridade no Brasil permanecem virtualmente inalterados há vários anos. Na década de 80, a matrícula nas quatro primeiras séries do 1º grau cresceu em ritmo inferior ao do aumento vegetativo da população. E mesmo quando as matrículas na primeira série aumentaram em ritmo similar ao crescimento da população, não se reduziram os déficits: os alunos ingressam na escola, mas não conseguem progredir regularmente ao longo das quatro séries. Acumulando repetências, acabam desistindo. Nas primeiras séries os repetentes constituem quase metade do total de alunos, elevando-se essa proporção no meio rural. Ao longo das oito séries do 1º grau o quadro tende a agravar-se, estimando-se que a taxa de repetência alcance 22% dos alunos em 1985. Consequentemente, ao final do ano letivo, pouco mais da metade dos alunos estará na faixa etária adequada à série escolar que cursam e, dentre os concluintes da oitava série, somente 26% terão a idade prevista na legislação do ensino. Com isso, a capacidade escolar fica absorvida, em boa parte, pelo grande contingente dos que repetem. (BRASIL, 1986, p. 59).

O quadro educacional, à época herdeiro das tentativas do governo anterior, mostrava-se crítico, exigindo maior alocação de recursos. Tanto que, em maio de 1985, o ministro João Sayad informa ao então presidente José Sarney que o Ministério da Educação solicitara abertura de crédito especial em favor da Secretaria Geral – entidades supervisionadas, até o limite de Cr\$ 32.332.200.000 (trinta e dois bilhões trezentos e trinta e dois milhões e duzentos mil cruzeiros), atuais R\$ 58.114.922,21 (IPC-A IBGE – 09/2016) que deveriam ser incluídos no orçamento do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, recursos estes provenientes de operações de crédito externa, por meio de financiamento do BIRD, não previsto na lei orçamentária de 1985. O crédito foi aprovado (Lei 7.349 de 22 de agosto de 1985) e seria utilizado pelo FNDE para o desenvolvimento e aperfeiçoamento do ensino de 1º grau, de acordo com os programas de educação básica nas Regiões Norte e Centro-Oeste¹⁵.

Por outro lado o relatório “Realizações do Ministério da Educação, período 85/90” (governo Sarney), publicado em janeiro de 1990, expressa que a educação no meio rural e nas periferias urbanas estava inseridas na programação do MEC para 1985, enquanto linha prioritária nacional, destacando a expansão da oferta de vagas no ensino fundamental

para o que foram direcionados recursos governamentais para atendimento à população de baixa renda, de 7 a 14 anos, situada no meio rural e nas

¹⁵ Projeto de Lei 5.686/85. E.M. nº 243, p. 8. Dossiê PL 5.686/1985. Disponível em: <http://www.camara.gov.br>. Acesso em: 10 out. 2016.

periferias urbanas, que representava, então, cerca de 25 milhões de alunos, dos quais foram beneficiados 15 milhões. Nessa perspectiva, os recursos financeiros do Ministério foram ampliados pelo Programa de Prioridades Sociais do Governo Federal, possibilitando a construção e recuperação de 7.589 salas de aula e a conseqüente oferta de 318.949 novas vagas. Coube à Região Nordeste a prioridade de investimentos, dada à situação de carências e desequilíbrios em relação às demais regiões do País. Dessa forma, do total de recursos repassados aos governos estaduais, 55% foram aplicados nessa região, excluídos os recursos da cota estadual do Salário-Educação. (BRASIL, 1990, p. 7).

Assim, enquanto o dossiê PL 5.696/1985 aponta como áreas prioritárias as Regiões Norte e Centro-Oeste, o relatório das realizações 85/90 aponta que 55% dos recursos repassados aos governos estaduais foram aplicados na Região Nordeste. Assim, embora, no início do governo Sarney admitia-se a continuidade das ações delimitadas no III Plano Setorial de Educação, Cultura e Desporto 1980/1985 (governo Figueiredo), outros rumos foram traçados quando da execução dos recursos.

Naquela ocasião, a Região Norte detinha o menor contingente de matrícula inicial no 1º grau, embora com a segunda maior participação de matrículas rurais (34,46%), inferior apenas à Região Nordeste, cujo contingente de matrículas rurais em relação ao total de matrículas situava-se em 36,83%. Resumidamente, as Regiões Norte e Nordeste apresentavam juntas 71,29% das matrículas no ensino de 1º grau na zona rural (Tabela 4).

Tabela 4 – Brasil: Matrícula inicial no 1º grau segundo Regiões – 1985/1989

Regiões	1985			1989			% Crescimento	
	Total	Rural	%R/T	Total	Rural	%R/T	Total	Rural
Norte	1.678.731	578.508	34,46	2.155.068	660.431	30,64	28,37	14,16
Nordeste	7.438.889	2.739.469	36,83	8.105.453	2.862.353	35,31	8,96	4,49
Sudeste	10.057.634	1.080.136	10,74	11.300.227	1.051.843	9,31	12,35	-2,62
Sul	3.655.869	862.512	23,59	3.992.351	801.550	20,08	9,20	-7,07
Centro-Oeste	1.938.236	334.963	17,28	2.004.443	275.238	13,73	3,41	-17,83
Brasil	24.769.359	5.595.588	22,59	25.557.542	5.651.415	22,11	3,18	1,00

Fonte: Sinopse estatística do ensino regular de 1º grau, 1985 e 1989, MEC/SAG/CPS/CIP.

Pela ótica do crescimento no volume de matrículas e, ainda com base na Tabela 4, verifica-se que, no período 1985/1989, a matrícula inicial no 1º grau no Brasil cresceu em 3,18% no período. A Região Norte apresenta para o mesmo período significativos crescimentos tanto em relação à matrícula total (28,37%) quanto à parcela desta matrícula na zona rural (14,16%). Os indicadores educacionais à época retratavam situações muito mais críticas na Região Norte e na Região Nordeste (Tabela 5) o que por si só já caracterizaria necessária incidência de recursos financeiros nessas áreas. Como visto, a Região Nordeste, com um quadro educacional relativamente melhor que a Região Norte, consegue abocanhar parcela significativa dos recursos, enquanto a Região Norte com um quadro muito mais crítico, embora presente no dossiê PL 5.696/1985 como área prioritária, tem que se contentar em dividir os outros 45% dos recursos com as demais regiões.

Tabela 5 – Brasil: Ensino Regular de 1º grau - Indicadores Educacionais segundo regiões – 1985

Região	Distorção Idade-Série	Taxa de Repetência	Taxa de Aprovação	Taxa de Conclusão Tardia	Taxa de Evasão Imediata
Norte	85,02	20,60	73,05	86,48	15,80
Nordeste	84,14	21,16	72,57	85,91	14,42
Sudeste	67,19	19,56	77,22	69,58	9,98
Sul	68,93	17,65	79,86	62,30	11,20
Centro-Oeste	77,89	18,93	76,44	77,79	16,94
Brasil	74,44	19,78	75,96	73,40	12,40

Fonte: Sinopse estatística do ensino regular de 1º grau – MEC/SG/SEEC, 1985.

Na Nova República, havia uma disputa política pelos recursos do FNDE. Segundo Castro (1997, p. 36), essa disputa tinha como principais atores os dirigentes e entidades responsáveis pela educação pública nos estados e municípios, além de entidades privadas ligadas à educação, que guardavam diferentes interesses quanto ao recurso captado pelo FNDE por meio do salário-educação.

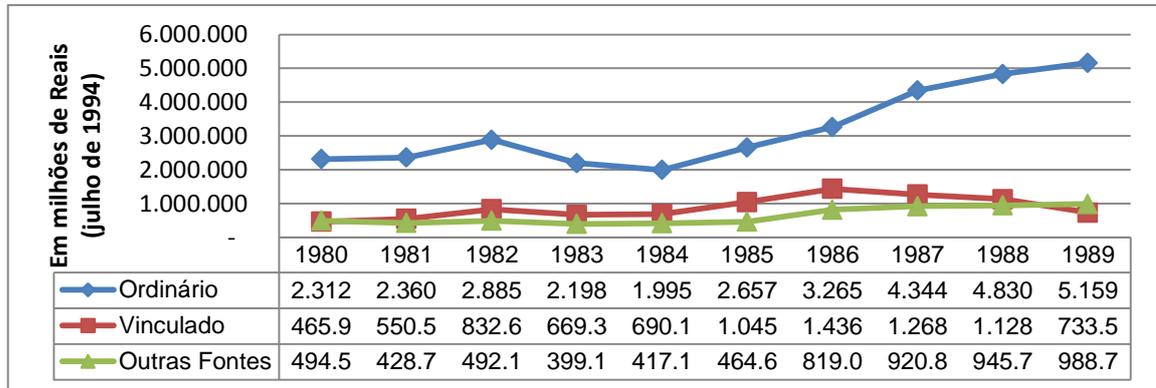
Os dirigentes das secretarias de educação das unidades federadas e os dirigentes das secretarias de educação municipais guardavam os mesmos interesses, pois intentavam

garantir uma participação nos recursos geridos pelo FNDE, principalmente parte da quota federal e estadual do salário-educação. Contavam para isso com recursos de natureza política-ideológica materializada na capacidade de negociação e pressão de seus dirigentes e no poder de influenciar parlamentares, dirigentes regionais e nacionais e a opinião pública, além de possuir o recurso institucional dado pela atribuição legal de participar em 2/3 da arrecadação do salário-educação. (CASTRO, 1997, p. 36)

Além destes grupos de interesse, havia também as entidades privadas de ensino que, segundo Castro (1997) possuíam dois objetivos distintos: i) manter ou ampliar sua participação no orçamento do FNDE, e ii) manter ou ampliar o programa de bolsas de estudos mantidos pelo Sistema de Manutenção do Ensino (SME), uma vez que os gastos com aquisição de vagas representavam fontes de lucratividade. De igual maneira, dispunham de recursos de natureza político-ideológica e apostavam na capacidade de negociação de seus dirigentes e na pressão institucional balizada nos instrumentos legais que os habilitava a garantir a participação nos recursos do salário-educação, e contavam ainda com a participação de sindicatos patronais na defesa de seus interesses além das incursões à época da Federação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino (FENEM), com igual objetivo.

Com base no Gráfico 1, a seguir, relativo às principais fontes de financiamento do MEC no período 1980 a 1989, verifica-se uma inflexão nos recursos a partir de 1982, até atingir queda máxima em 1984, situação que está presente nos recursos ordinários, nos recursos vinculados e nos recursos oriundos de outras fontes. O ano de 1984, ainda no governo Figueiredo, registra o mais baixo orçamento vivido pelo MEC no regime militar.

Gráfico 1 – Brasil: Principais fontes de financiamento do Ministério da Educação e Cultura – 1980-1989



Fonte: Adaptado de CASTRO (1997, p. 91).

Sobre esta situação Castro (1997, p. 96) relata que:

Na análise da situação orçamentária e financeira do MEC, efetuada pela nova direção, percebeu-se que o produto da desastrosa gestão anterior foi uma herança lastimável: em 1984 o MEC teve um dos orçamentos mais baixos do período, e, para 1985, a perspectiva era ainda pior, pois de acordo com os dados da nota técnica *Situação financeira do Ministério da Educação*, em julho daquele ano, a despeito dos créditos suplementares aprovados, constatava-se que o orçamento disponível, em termos reais era ainda o menor dos últimos seis anos, acompanhando tendência decrescente observada a partir de 1983. Mesmo a expansão observada nos recursos vinculados, a partir de 1983, explicada pelo Finsocial, não foi suficiente, todavia, para compensar a perda dos recursos ordinários. Verificava-se, assim um processo de 'substituição de fontes' que neutralizou o caráter suplementar do Finsocial, justificativa para sua criação.

No final do governo Figueiredo, os recursos destinados à educação eram insuficientes. Havia, assim, a necessidade emergente de “captação de recursos” e esta nova postura traria consigo mudanças sensíveis no trato do financiamento, pois

a gestão Maciel percebeu que se quisesse atingir seus objetivos teria de estabelecer com urgência uma estratégia para a "captação de recursos", que envolveria grandes transformações nas estruturas de financiamento e nos procedimentos do processo de gasto do MEC. Neste sentido, sua estratégia de ação na direção das transformações estruturais caminhou para: i) defesa intransigente da regulamentação e aplicação, imediata, da "Emenda Calmon"; ii) garantir junto à Seplan/PR e ao Minifaz da transferência automática de recursos do Finsocial - com o mesmo sentido estratégico de uma vinculação; iii) mudar os mecanismos fiscais, para privilegiar a educação e ser mais uma fonte adicional de recursos. (CASTRO, 1997, p. 97).

Desde sua criação, em 1968, e ganhando substância político-estrutural ao longo do tempo, o FNDE tem sido o espaço de definições de políticas para a educação no Brasil. Este órgão, segundo Castro (1997, p. 40) “se tornou um lócus

decisório estratégico ao ser responsável pelo gerenciamento de uma das fontes de recursos mais importantes do MEC, o salário-educação”¹⁶. Na década de 1980, principalmente no período da transição do regime militar para o governo civil o FNDE funcionava como o “banco” do MEC exercendo funções de órgão arrecadador, fiscalizador e gerente, podendo aplicar os recursos arrecadados do salário educação.

Por essa amplitude de finalidades e, principalmente, pelo controle de uma fonte de recursos exclusiva, o FNDE, tinha um papel importante na determinação da capacidade de gasto de quase todos os setores, principalmente os ligados ao ensino básico. (CASTRO, 1997, p. 40).

O FNDE expande, portanto suas atribuições, agora bastante diversificadas em relação ao que possuía em 1968 quando da sua criação.

Esta expansão vai encontrar seu melhor momento no governo de Fernando Collor, que altera as finalidades do órgão, bem como a política de financiamento da educação básica quando inclui, por meio do Decreto nº 114/1991, a alimentação e o material escolar enquanto novos itens de assistência financeira, que visa à superação da contradição entre financiamento e execução em órgãos distintos, autorizando o FNDE a financiar especialmente a alimentação e o material escolar.

Art. 2º O FNDE tem como finalidade captar recursos financeiros e canalizá-los para o financiamento de projetos educacionais, notadamente nas áreas de ensino, pesquisa, alimentação, material escolar e bolsas de estudo, observadas as diretrizes do planejamento da educação. (BRASIL, 1991).

As alterações que ocorreram junto ao FNDE no governo Collor estavam condizentes e advindas do Banco Mundial e protocolos externos. O Banco Mundial era tido como o principal organismo internacional de financiamento para a educação. Naquela ocasião, em quase todos os países o sistema educacional nacional

¹⁶ “Em 1964 é criado o Salário-Educação, por meio da Lei nº 4.440/1964, tendo como objetivo a suplementação das despesas públicas com a educação elementar (ensino fundamental), adotando como base de cálculo 2% do Salário Mínimo local, por empregado, mensalmente. Em seguida, em 1965, a alíquota dessa contribuição social passou a ser calculada à base de 1,4 % do salário de contribuição definido na legislação previdenciária e mais tarde, em 1975, por meio do Decreto-Lei nº 1.422/1975 e do Dec. 76.923/1975, novas alterações foram implantadas no contexto do Salário-Educação, passando sua alíquota a ser calculada à base de 2,5% do salário de contribuição das empresas, situação que perdura até os dias atuais. O universo de contribuintes do salário-educação é formado pelas empresas vinculadas à Previdência Social, atualmente definida como toda e qualquer firma individual ou sociedade que assume o risco de atividade econômica, urbana ou rural, com fins lucrativos ou não, bem como as empresas e demais entidades públicas ou privadas (§ 3º do art. 1º da Lei nº 9.766/1998)”. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/financiamento/salario-educacao/sobre-o-plano-ou-programa/entendendo-o-salario-educacao?tmpl=component&print=1/>. Acesso em: 23.02.2017.

dependia essencialmente das políticas setoriais, estabelecidas pelo Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), prevalecendo a lógica do Estado Mínimo no ideário neoliberal.

Entre 1992 e 1994, segue-se uma linha de continuidade, em relação ao fortalecimento do FNDE enquanto órgão financiador da educação.

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

Essa visão de descentralização foi incorporada pelos planos posteriores como um redimensionamento a novas formas de gestão educacional através de um gerenciamento eficaz, com vista ao aumento da produtividade e competitividade pelas instituições escolares. Incorpora-se à linha modernizadora de implantar novos esquemas de gestão nas escolas públicas, concedendo-lhe autonomia financeira, administrativa e pedagógica. Em relação à temática do financiamento no referido Plano, destaca-se que a principal estratégia para a universalização do ensino fundamental e erradicação do analfabetismo foi incrementar os recursos financeiros para a manutenção e investimentos da qualidade da educação básica, conferindo maior eficiência e equidade em sua aplicação. Como detalhamento concebeu a definição de instrumentos para controle dos gastos públicos em educação de forma a evitar que os recursos, que legal e constitucionalmente eram destinados a essa área, fossem aplicados em outros programas. (YANAGUITA, 2013, p. 32).

Todavia, o plano não se efetivou como esperado. Na visão de Saviani (1999, p. 129), o “mencionado plano foi formulado mais em conformidade com o objetivo pragmático de atender a condições internacionais de obtenção de financiamento para a educação, em especial aquele de algum modo ligado ao Banco Mundial”.

1.2 AMPLIAÇÃO DE PROGRAMAS E PROJETOS, MODIFICAÇÕES NA ESTRUTURA INTERNA E INCLUSÃO DE INSTRUMENTOS DE VINCULAÇÃO E ADESÃO A PLANOS UNIVERSALIZANTES

Havia no MEC, entre 1995 e 1997, certa dispersão e não padronização de processos relacionados aos gastos de assistência financeira, além de conflitos institucionais entre o FNDE e a FAE, o que dificultava os propósitos daquela gestão.

Todo esse desarranjo media-se na existência dessas duas instituições como agentes formuladores e implementadores da política de assistência ao educando. Esse arranjo, que perdurou por mais da metade dos anos 90, tinha a FAE como responsável pela política de assistência ao educando, e o FNDE como órgão financiador da educação básica. Portanto, dois centros de decisão com potencial de conflito permanente.

a FAE para formular e implementar a política de assistência ao educando, interferindo em todo o ciclo da aquisição-distribuição-consumo, implicando uma concentração de poder e de influência para os responsáveis pelo encaminhamento da assistência ao educando; e o FNDE como financiador dos recursos para os gastos com grande parte dos programas, recebendo o ônus da responsabilidade pelos recursos junto às instâncias de acompanhamento e controle orçamentário, financeiro e contábil. (CASTRO, 2000, p. 107).

Para os burocratas do FNDE todo o processo de distribuição e realização do gasto deveria ter maior controle do FNDE. Essa era a razão do conflito com os responsáveis pela FAE. Enquanto o FNDE caminhava na direção da descentralização dos recursos diretamente para as escolas, a FAE ainda efetuava parte dos seus gastos de forma centralizada (o caso do PNLD), a outra parte reportava-se a um fraco atendimento na direção da escola, a FAE resistia à descentralização.

Àquela altura, o propósito maior na fusão das instituições, segundo o FNDE, era de concentrar e estabelecer certo padrão nos procedimentos relacionados à assistência financeira à educação básica, tendo como principal objetivo assegurar o acesso e melhorar o atendimento ao educando, sobretudo das redes públicas de ensino dos Estados e Municípios de todo o país.

No entanto, a estrutura burocrática institucional do MEC e do FNDE na distribuição de recursos para a educação era considerada como uma “rede para

beneficiar a estrutura política de sustentação da hegemonia do poder central” (CASTRO,2000). E esse *modus operandi* servia para pactuar interesses políticos.

A maioria desses dirigentes, no período analisado, veio de fora da máquina, sendo que suas indicações partiram do grupo que dominava o MEC ou, então, de atores com grande poder de penetração dentro do arranjo setorial de interesses. [...] quando estes dirigentes pertenciam aos quadros partidários regionais, tendiam a beneficiar suas regiões de origem, mantendo lealdades regionais com o segmento político originário. [...] Os dirigentes das Demecs e seus burocratas tinham um papel de intermediação entre as unidades federadas e o Ministério [...] realizavam o acompanhamento físico-financeiro e avaliavam os resultados em nível local, mediante análise da prestação de contas e da verificação in loco dos resultados. Os interesses desses dirigentes eram a ampliação de seu espaço de poder local e atendimento a seus patronos. (CASTRO, 2000, p. 69).

No primeiro governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), 1995 a 1998, ocorre à extinção da FAE (Lei nº 9.649/1998), que transfere as competências dessa Fundação para o FNDE (art. 18, VIII, b), o que na prática significou a consolidação do projeto iniciado no regime militar de centralização do financiamento de toda a educação básica em um só órgão financiador. O FNDE incorpora, então, os diversos programas governamentais que estavam desvinculados de algum agente financiador.

Além da incorporação da FAE, outras ocorreram, como a do Fundo de Fortalecimento da Escola (Fundescola), do Programa de Expansão da Educação Profissional (PROEP) e do Programa de Melhoria e Expansão do Ensino Médio (PROMED). Essas incorporações resultaram, até 2004, na seguinte distribuição de funcionários na instituição: servidores de carreira do FNDE (19,45%); servidores de carreira da extinta FAE (13,24%); servidores comissionados (1,52%); funcionários terceirizados (45,42%); e funcionários de contrato temporário da União (8,76%)”. (FRARE; RUEDIGER, 2008, p.15-16).

Outra modificação importante ocorre com o Decreto nº 2.520/1998, ainda no governo FHC, em que se tem uma reestruturação de áreas internas do FNDE, dividindo as competências. Essa reestruturação alinha-se aos traços estratégicos prescritos pelo Banco Mundial. Pela primeira vez foram criadas funções internas de gerente: Diretoria de Administração e Produção; Diretoria de Ações de Assistência Educacional.

O FNDE torna-se, contraditoriamente, órgão centralizador e descentralizador no que se refere à assistência educacional e financeira aos entes federados. Por um lado centraliza todo o financiamento e execução dos programas educacionais e prestação de contas, e por outro exerce uma forte descentralização (ou

desconcentração) em direção aos municípios, envolvendo prefeituras e escolas. Segundo Castro (2000), o MEC, a partir de 1997, considerou necessário redirecionar sua atuação e, em função disto, traçou algumas diretrizes, dentre elas que todas as suas ações fossem direcionadas à descentralização crescente.

Na mesma perspectiva, durante as últimas décadas o Banco Mundial vem recomendando um pacote de reformas educativas para os mais variados países, que contém, dentre outros, os seguintes elementos centrais: a) Prioridade na educação primária. b) Melhoria da eficácia da educação. c) Ênfase nos aspectos administrativos. d) Descentralização e autonomia das instituições escolares, entendida como transferência de responsabilidades de gestão e de captação de financiamento, enquanto ao Estado caberia manter centralizadas as funções de fixar padrões, facilitar os insumos que influenciam o rendimento escolar, adotar estratégias flexíveis para a aquisição e uso de tais insumos e monitorar o desempenho escolar. e) A análise econômica como critério dominante na definição das estratégias. (CROSSO; AZZI; BOCK, 2007, p. 14).

O redirecionamento da atuação do MEC, por meio de suas novas diretrizes, são transcrições fiéis das diretrizes do Banco Mundial. Por todo o período dos governos FHC as diretrizes do Banco Mundial foram aprofundadas segundo o ideário neoliberal do Estado mínimo.

Sob o argumento de envolver a comunidade, maximizar a eficiência e obter resultados palpáveis, o Banco propõe que a administração dos recursos da educação seja descentralizada, isto é, que os fundos sejam administrados o mais diretamente possível pelas instituições escolares, ao invés do controle pelo governo. Mais do que isso, sugere que a responsabilidade por arrecadar recursos deve ser compartilhada com a comunidade local, relativizando a responsabilidade do estado em garantir o financiamento à educação. [...] A apropriação, por parte do Banco Mundial, da concepção de descentralização e de aproximação da comunidade no âmbito da escola deve ser problematizada, já que coloca em risco a própria noção de educação como direito a ser garantido por meio de políticas públicas. Ao mesmo tempo em que incentiva a descentralização, no sentido da transferência de responsabilidades, o Banco Mundial acena com apoio até mesmo financeiro à constituição de sistemas de avaliação fortemente centralizados, incumbindo o governo central de fiscalizar e propor aprimoramentos tanto de caráter administrativo quanto curricular — funções, estas sim, que deveriam contar com o envolvimento das instâncias locais. (CROSSO; AZZI; BOCK, 2007, p. 16).

Há, portanto, no governo FHC um alinhamento aos objetivos estratégicos do Banco Mundial, que foram aprofundados, aperfeiçoados e implementados. A maioria desses objetivos estratégicos foram condicionalidades impostas pelo Banco Mundial e o FMI, pois ambos possuem em seus contratos de empréstimos cláusulas que obrigam os devedores a cumprir suas obrigações (CROSSO; AZZI; BOCK, 2007), dentre elas a descentralização e o controle social, embora com um viés mais

gerencial, fiscalizatório, do papel do cliente em relação ao prestador de serviço, do que do cidadão que exige seus direitos.

No governo Lula a legislação sobre as finalidades e atuação do FNDE evidencia a ampliação de programas, projetos e seus respectivos financiamentos.

As modificações da legislação do FNDE apontam para um alinhamento contraditório com alguns objetivos e estratégias do Banco Mundial. Há uma maior autonomia operacional ao FNDE, quando transforma o cargo de secretário-executivo do órgão em presidência, e, em seguida, uma série de modificações na legislação que conferem competências ao FNDE como órgão de financiamento da educação, permitindo que a experiência do órgão seja utilizada para gerenciar o desenho e a implantação dos programas e projetos educacionais em cooperação com organismos internacionais, embora focando suas políticas educacionais com diretrizes próprias, e não àquelas do Banco Mundial.

Em 2003, na gestão do Ministro Cristovam Buarque, é publicado o Decreto nº 4.626/2003 que transforma o cargo de Secretário-Executivo do FNDE em Presidente, o que fortalece o novo cargo concedendo-lhe maior autonomia, embora o Conselho Deliberativo permaneça como órgão colegiado e continue sendo presidido pelo Ministro de Estado da Educação.

Outra modificação relevante ocorreu com o Decreto nº 5.157/2004, na gestão do Ministro Tarso Genro, em que foram incluídas as competências de monitoramento e avaliação de programas e projetos educacionais, ampliação do atendimento do material escolar, contemplando materiais pedagógicos. Foram incluídos também o uniforme e a saúde escolar na assistência financeira do FNDE, além do projeto “Paz nas Escolas”.

Um ponto de destaque é a inclusão da educação infantil e a exclusão da educação superior como competência do financiamento de bolsas. Essa questão recoloca os entraves no processo de descentralização com os entes federados.

Outra modificação relevante na lei de criação do FNDE ocorreu com a publicação da Lei nº 11.180, de 23 de setembro de 2005, ainda no primeiro governo do presidente Luís Inácio Lula da Silva, na gestão do Ministro Fernando Haddad, quando o FNDE assume a competência para financiar programas de ensino profissional e tecnológico.

O Banco Mundial, em relatório de 1995, denominado “Prioridades e Estratégias para a Educação”, aponta que a educação profissional pode ser ampliada pela iniciativa privada.

Assim, por um lado, o Banco Mundial propõe colocar o ensino técnico nas mãos das instituições privadas, e, por outro lado, o governo Lula – por meio do Decreto nº 5.154/2004, que Regulamenta o § 2º do art. 36 e os arts. 39 a 41 (educação profissional) da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, e dá outras providências – fortalece o movimento das forças democráticas de autonomia do país por meio de uma educação pública de qualidade. Há, portanto, uma contradição que se encontra no atendimento de demandas, por parte do governo Lula, que visa à autonomia do país por meio de uma educação pública de qualidade e ao mesmo tempo o favorecimento do capital internacional na ampliação da educação profissional pela iniciativa privada.

Por sua vez, a ascensão do segmento federal alçado à figura de protagonista do processo expansivo pelo Ministério da Educação, acompanhada da pressão do Ministério da Fazenda, por diversas vezes corroborada pelo Ministério do Planejamento, traduziram o caráter complexo e contraditório quanto ao financiamento da política pública, cujos instrumentos percorrem caminhos divergentes. Por um lado, pretendia-se ampliar o patamar de recursos da União a fim de dar subsídios ao processo expansivo tanto para as IFES como para seus estudantes e, por outro lado, a intenção era sustentar financeiramente a trajetória de expansão particular. (CARVALHO, 2011, p. 244).

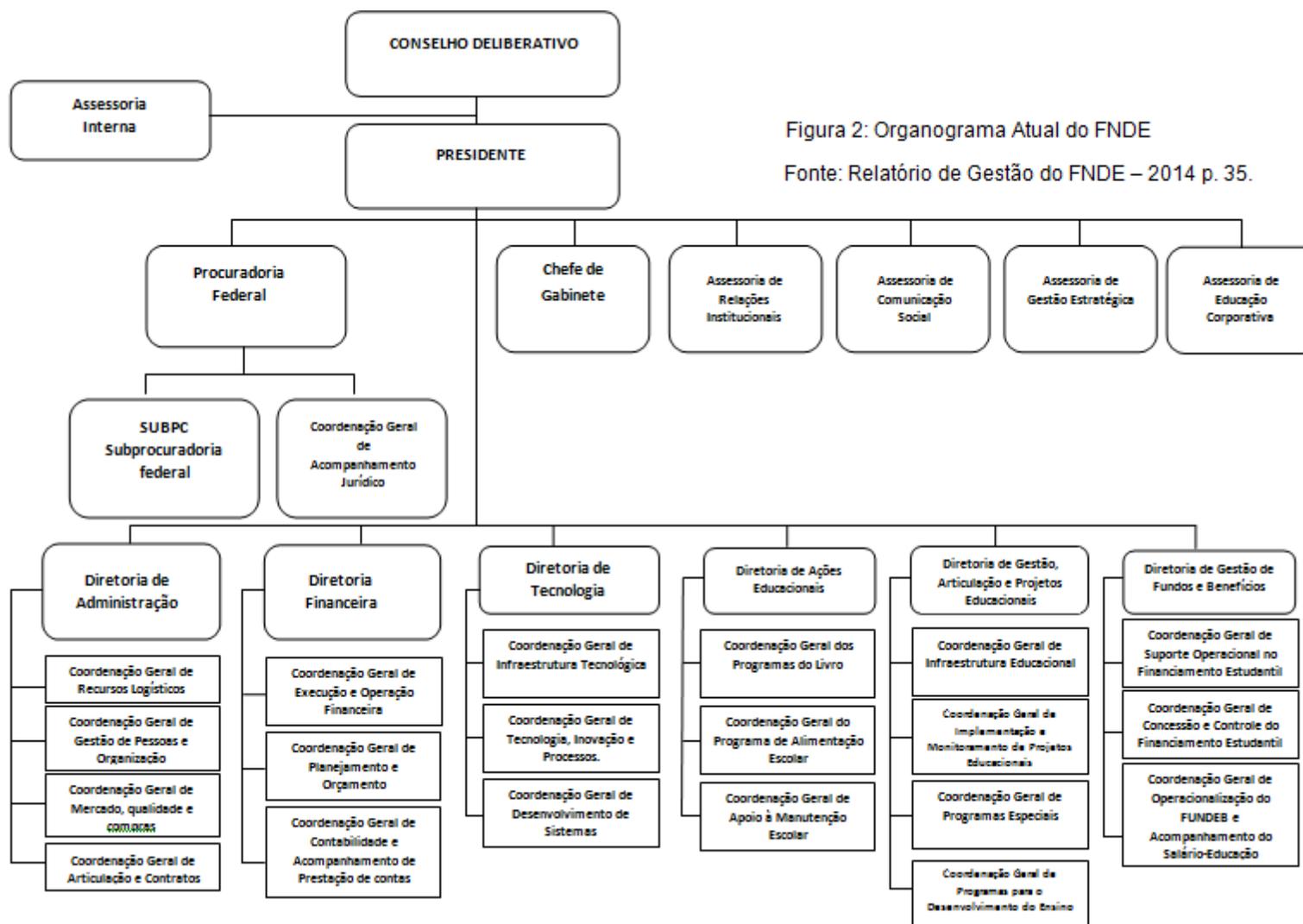
Com o advento do Decreto nº 5.973/2006, foi colocado como competência do FNDE a implantação de programas e projetos educacionais a serem desenvolvidos em cooperação ou assistência com organismos internacionais (art.13, I), além de atuar junto aos organismos internacionais na captação de recursos para projetos de acordos internacionais, previsto no art. 13, IV (BRASIL, 2006).

Ainda nesse Decreto, foi incluída na competência do Conselho Deliberativo do FNDE a assistência financeira a entidades não governamentais, este previsto no art. 14, I (BRASIL, 2006), que também merece investigação para saber a finalidade política de tal financiamento. Uma sutil modificação foi feita em relação ao financiamento de bolsas de estudo, que no Decreto nº 5.157/2004, na gestão Tarso Genro, havia retirado o ensino superior e incluído a educação infantil, neste novo decreto foi colocado o termo genérico “desenvolvimento da educação” (BRASIL,

2004) o que dá abertura para bolsas de estudos de todas as espécies, no âmbito da educação, com forte tendência de favorecimento às entidades privadas.

Já no primeiro governo da presidente Dilma Rousseff (2011-2014), a primeira modificação relevante no FNDE ocorreu em 18 de janeiro de 2012, com a publicação da Lei nº 12.594/14, incluindo a competência para o financiamento de programas e projetos de educação básica relativos ao Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE), com vinculação à adesão ao Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação e ao Plano de Ações Articuladas (PAR). Estes instrumentos de vinculação são frutos de debates e tensões quanto à interferência na autonomia dos entes federados subnacionais.

É também no governo Dilma que ocorrem modificações na estrutura interna do FNDE, com a publicação do Decreto nº 7.691/2012. A última modificação está representada no organograma a seguir.



A modificação mais recente das competências do FNDE ocorreu já na gestão do Ministro Aloizio Mercadante, por meio do Decreto nº 7.691/2012. Este decreto incluiu competências inéditas como financiamento de materiais complementares, além dos livros didáticos, não só para os estudantes, mas também para os professores e para segmentos outros além da educação básica, previstos no art.11 (BRASIL, 2012). Isso pode representar um maior investimento na educação na formação dos professores e na diversificação e qualidade de material didático.

Adiciona-se nesse decreto que o financiamento da alimentação escolar assegure os princípios da alimentação e nutrição, segurança alimentar, saúde, agricultura e desenvolvimento social, em articulação com a sociedade e as redes de ensino, além do financiamento na infraestrutura, que na prática está sendo direcionado para a construção de creches para a educação infantil.

A junção de duas diretorias anteriores e que, agora, centraliza toda a política de gestão, planejamento, supervisão, coordenação, monitoramento e controle e execução das ações do PAR em articulação com os acordos de cooperação internacional (art. 12), denominada de Diretoria de Gestão, Articulação e Projetos Educacionais (DIGAP), evidencia, no art. 13 do Decreto nº 7.691/2012, uma aproximação com o Banco Mundial e organismos externos.

O redirecionamento da atuação do FNDE como órgão financiador da educação, a partir do governo Lula, demonstra conveniência e alinhamento às imposições do grupo Banco Mundial nas políticas públicas de educação em viabilizar os processos de centralização, descentralização e controles da educação no país.

Depreende-se do contexto apresentado que já no governo militar do general Costa e Silva (1967-69), o FNDE já se fazia parceiro operacional do Banco Mundial, viabilizando os planos da Agencia Internacional de Desenvolvimento (USAID). O interesse do governo em manter aproximação com a hegemonia americana, incluía a possibilidade de financiamento da educação. As determinações para o tipo de educação caberia ao país devedor eram ditas pelo BIRD.

A origem do FNDE insere-se na filosofia desenvolvimentista, implementada em plena ditadura militar, no governo Costa e Silva, absorvida pela imposição da lógica de desenvolvimento econômico do Banco Mundial que via que a possibilidade da satisfação das necessidades básicas só seria possível por meio da elevação da

produtividade, o que dependia dos capitais dominantes. Razão pela qual os países da América latina acabam endividados com o Banco e com o fundo Monetário Internacional (FMI).

A organização funcional do MEC à época (1968) precisava ser reformulada, o Ministério da Educação e Cultura (MEC) não era eficiente em suas operações, principalmente na assistência ao educando, e no controle eficaz dos seus recursos financeiros. O que foi uma das razões de criação do INDEP (FNDE), com a finalidade de captar recursos financeiros (junto aos empréstimos do Banco Mundial e FMI) e canalizá-lo para o financiamento da educação (através de projetos de ensino e pesquisa, alimentação, bolsa de estudo), tudo de acordo com as diretrizes “controladoras” do planejamento nacional da educação (artigo 2º da Lei nº 5537, de 21 de novembro de 1968) e com a proposta do Banco de que a administração dos recursos da educação seja descentralizada, que os recursos sejam administrados o mais diretamente possível pelas escolas, sugere também que a responsabilidade pela arrecadação dos recursos seja compartilhada com a comunidade local o que relativiza a responsabilidade dos Estado em garantir o financiamento da educação básica.

Torna-se pertinente, neste contexto, analisar as influências da estratégia neoliberal no sistema educacional brasileiro, o sentido próprio da descentralização das ações do governo central e a magnitude dos recursos repassados à esfera municipal, com gestão centralizada no FNDE, cujo modelo encontra-se influenciado pelo mecanicismo mercadológico, o que será feito no próximo capítulo.

CAPÍTULO 2. A MAGNITUDE DOS RECURSOS FEDERAIS DESTINADOS À EDUCAÇÃO BÁSICA: A ESTRATÉGIA NEOLIBERAL, DESCENTRALIZAÇÃO, O FNDE E O MUNICÍPIO.

Este capítulo objetiva compreender a dinâmica neoliberal e sua estratégia na condução da política educacional no Brasil, verificando a relação existente entre essa política e o financiamento da educação básica. Pretende-se, ainda, identificar, no processo de interação entre os entes federados, o sentido da descentralização ou desconcentração das ações do governo central, mensurando a magnitude dos recursos federais destinados à educação básica com gestão vinculada ao FNDE, estabelecendo comparações entre os diferentes recursos utilizados pela rede municipal de ensino do país.

2.1 O SISTEMA EDUCACIONAL PÚBLICO E O NEOLIBERALISMO

Os horizontes traçados para a educação nacional desde os confins do período ditatorial no Brasil emergem, ainda hoje, focalizados no Estado mínimo e na educação enquanto veículo do preceito neoliberal.

O sistema educacional posto, vigente na atual e frágil democracia brasileira, ocupa um lugar importante na estratégia neoliberal de conquista hegemônica, enquanto campo possível na implementação de técnicas do governo, regulação e controle social. Pensar o projeto neoliberal no Brasil é não apartá-lo da dinâmica internacional dado que a ação neoliberal no país é apenas parte de um processo macro que se desenvolve internacionalmente.

[...] se quisermos compreender as estratégias que o projeto neoliberal no Brasil tem reservadas para a educação, é importante também compreender que esse processo é parte de um processo internacional mais amplo. Numa era de globalização e de internacionalização, esses projetos nacionais não podem ser compreendidos fora de uma dinâmica internacional. (SILVA, 2000, p. 14).

Assim sendo, o projeto neoliberal para a educação brasileira é fruto dos experimentos realizados em países mais desenvolvidos, sobretudo nos Estados Unidos da América, Inglaterra e, mais regionalmente, as experiências no Chile. Esses “milagres” neoliberais para a educação vêm sendo propostos desde os

tempos de Reagan e Thatcher e, segundo Silva (2000), baseiam-se na premissa de que o problema da educação institucionalizada se deve essencialmente a uma má administração. Na visão neoliberal, o sistema educacional público brasileiro é “improdutivo”, ineficiente quanto ao ensino, por apresentar altas taxas de reprovação e evasão.

Frigotto (2010, p. 177), discutindo o senso comum que se vem formando sobre os problemas da educação e da saúde, aponta que se tem insistido muito que estes problemas se devem a um mau gerenciamento e à falta de acompanhamento e avaliação. É o ideário neoliberal ou neoconservador vulgarizando a ideia de que o Estado, a esfera pública, é pesado e inoperante.

Para os neoliberais essa ineficiência acontece devido à incapacidade da escola se adequar às novas formas de gestão, aos docentes que se encontram completamente desqualificados para exercer a função e às organizações de classes que são corporativistas e não buscam mudanças além das questões salariais. (BRASIL, 2006). Esses são os motivos que rotulam as escolas públicas como ineficientes naquilo que lhe é básico, ou seja, ensinar e preparar o aluno para um meio físico onde possa exercer seus direitos como cidadão.

A solução posta para os impasses parte da competição e dos mecanismos de mercado, que agiriam para tornar essa administração mais eficiente, e dessa forma, gerar um produto educacional de melhor qualidade.

[...] a solução, segundo o neoliberalismo, estaria na condução de uma reforma administrativa para tornar a escola eficiente, competitiva e capaz de formar profissionais qualificados para o mercado de trabalho. Para isso, o Estado necessita estabelecer mecanismos de controle e avaliação dos serviços educacionais que devem estar articulados e subordinados às necessidades desse mercado de trabalho. (BRASIL, 2006, p. 37).

O que deve sair da escola, portanto, é um “produto” de melhor qualidade para atender diretamente os interesses do mercado. Por isso, a visão neoliberal, ao condenar a escola atual, não o faz pensando nas pessoas e nos grupos sociais envolvidos, sobretudo aqueles que mais sofrem com as desigualdades existentes, “mas [consideram] as necessidades de competitividade e lucro das empresas” (SILVA, 1996, p. 25). O esquema básico então é o de preparar para o local de trabalho.

Essa preparação atinge, sobretudo, as crianças e jovens de classes menos favorecidas. Por outro lado, “as classes com poder e recursos continuarão a lutar por

pedagogias e currículos que garantam seu investimento em capital cultural e sua posição na estrutura econômica e social” (SILVA, 2000, p. 25). Os ditames da educação nacional caminham na direção dada pelo Banco Mundial, que incentiva a privatização da educação brasileira (básica e, sobretudo, superior), definindo padrões de eficiência nos sistemas de ensino e na gestão dos recursos destinados à educação, embora não questione a responsabilidade do governo em garantir o acesso de todos aos níveis básicos de ensino.

A ideologia neoliberal postula ainda como necessário um tratamento específico ao sistema educacional, na medida em que os poderes públicos devem transferir ou dividir suas responsabilidades administrativas com o setor privado, admitindo ser um meio de estimular a competição e o aquecimento do mercado, mantendo-se o padrão de qualidade na oferta dos serviços (AZEVEDO, 2004, p. 15).

Hayek (1983), em seus argumentos baseados em fatores éticos e morais, admite ser de extremo perigo colocar nas mãos do governo um sistema educacional altamente centralizado e de dominação única, uma vez que

Quanto mais consciente estivermos do poder que a educação pode exercer sobre a mente humana, mais convencidos devemos estar do perigo de entregar esse poder a uma única autoridade. Hoje, mais do que nunca, não só é indefensável a ideia de que o governo deve administrar as escolas como também não mais se justifica a maioria dos argumentos antes apresentados em seu favor. [...] não é mais necessário que a educação seja não só financiada, mas também ministrada pelo governo. (HAYEK, 1983, p. 450).

Essa ideologia neoliberal, favorável a uma descentralização radical, culminaria em uma desresponsabilização do Estado para com a educação, pondo em xeque as suas responsabilidades enquanto financiador da educação nacional e admite abertamente que a política educacional, e qualquer outra política social, só será bem sucedida se deixar-se levar pelos ditames e leis que regem os mercados, isto é, um controle essencialmente privado.

Na crise estrutural do capitalismo¹⁷ cujos reflexos incidem diretamente no frágil parque produtivo nacional e muito seriamente nas conquistas históricas dos trabalhadores, que veem seus direitos reduzidos, o Estado Mínimo e o máximo de privatizações em setores essenciais, como previdência, educação e saúde, são

¹⁷ “A crise estrutural se diferencia de toda e qualquer crise cíclica vivenciada no decorrer da história do capitalismo. Uma crise endêmica, cumulativa e permanente que atinge a totalidade da vida social em todas as suas relações e partes constitutivas com a tendência de destruição global”. (MÉSZÁROS, 2011).

elementos enraizantes da atual conjuntura brasileira. Somado a isto se conecta a crise educacional que, para os neoliberais, é fruto sensível da falta de eficiência, eficácia e produtividade. A expansão acelerada da matrícula no ensino fundamental brasileiro não garantiu ganhos substantivos de eficiência, eficácia e produtividade, portanto, não garantiu uma distribuição eficiente na oferta dos serviços educacionais. Para Gentili (1996, p. 17), o processo de expansão das escolas durante a segunda metade do século XX

ocorreu de forma acelerada sem que tal crescimento tenha garantido uma distribuição eficiente dos serviços oferecidos. A crise das instituições escolares é produto, segundo este enfoque, da expansão desordenada e "anárquica" que o sistema educacional vem sofrendo nos últimos anos. Trata-se fundamentalmente de uma crise de qualidade decorrente da improdutividade que caracteriza as práticas pedagógicas e a gestão administrativa da grande maioria dos estabelecimentos escolares. Neste sentido, a existência de mecanismos de exclusão e discriminação educacional resulta de forma clara e direta, da própria ineficácia da escola e da profunda incompetência daqueles que nela trabalham. Os sistemas educacionais contemporâneos não enfrentam, sob a perspectiva neoliberal, uma crise de democratização, mas uma crise gerencial. Esta crise promove, em determinados contextos, certos mecanismos de "iniquidade" escolar, tais como a evasão, a repetência, o analfabetismo funcional etc. (GENTILI, 1996, p. 17).

Em observância ao fato exposto, diz-se que há um objetivo político que busca realizar na escola uma profunda reforma administrativa, uma reforma de abrangência macro, capaz de transformar, segundo a ideologia neoliberal, o próprio sistema escolar com a introdução de mecanismos de regulação e de controle focados na eficiência, na produtividade, na eficácia da escola, traduzido no que comumente se chama de qualidade educacional.

Na perspectiva neoliberal, o problema do sistema escolar está exatamente na incompetência da gestão escolar, pois, para os neoliberais, não faltam escolas, faltam escolas melhores, não faltam recursos humanos, faltam recursos humanos melhores e os recursos financeiros, por sua vez, são suficientes. Para os neoliberais a crise se explica

em grande medida, pelo caráter estruturalmente ineficiente do Estado para gerenciar as políticas públicas. O clientelismo, a obsessão planificadora e os improdutivos labirintos do burocratismo estatal explicam, sob a perspectiva neoliberal, a incapacidade que tiveram os governos para garantir a democratização da educação e, ao mesmo tempo, a eficiência produtiva da escola. A educação funciona mal porque foi malcriadamente peneirada pela política, porque foi profundamente *estatizada*. A ausência de um verdadeiro mercado educacional permite compreender a crise de qualidade que invade as instituições escolares. (GENTILI, 1996, p. 18-19).

A aceitação dos preceitos neoliberais levou à consolidação de reformas educacionais em diversos países da Europa e no Brasil, na década de 1990. Algumas alterações começaram a ser processadas localmente. Os Municípios ganharam certa autonomia pedagógica e financeira no campo educacional, a prefeitura e a comunidade passaram a ser corresponsáveis pelo processo educacional no município, a escola sofreu modificações em sua organização pedagógica e administrativa, entre as quais: a introdução da gestão democrática e de conselhos escolares (envolvendo a participação da comunidade), a elaboração do próprio projeto político-pedagógico, a adequação do currículo e do calendário escolar às necessidades específicas da localidade.

Contudo, a descentralização, a pretensão do aniquilamento total do Estado enquanto gestor da educação nacional, não se realizou de maneira completa. As decisões mais importantes ainda costumam ser tomadas na esfera federal, são centralizadas, cabendo aos Municípios e às unidades escolares apenas a execução de propostas curriculares, programas e ações, o que fere a sua autonomia. É dessa forma, por exemplo, que se decide e se traça novos rumos para a educação básica no Conselho Deliberativo do FNDE. A municipalização dos serviços educacionais não aconteceu como se queria, isto é, a municipalização como hoje se apresenta, mantém a centralização do poder decisório no âmbito da União, portanto, permanece a distância entre as políticas executadas pelos governos federal e estaduais em relação aos Municípios, que não levam em consideração suas próprias políticas, suas prioridades e especificidades locais. Por isso se diz que a municipalização se transformou em um processo de “prefeiturização”¹⁸. As ações e as responsabilidades para com o ensino foram descentralizadas, ficando a cargo da prefeitura, mas os recursos e a definição de políticas educacionais continuaram centralizados, sob o controle do governo federal.

Os recursos destinados à educação básica (com amparo na Constituição, na LDB e na Emenda Constitucional nº 14) são aplicados mediante a criação de

¹⁸ Souza e Faria (2004, p. 931) consideram a prefeiturização como “a mera transferência de atribuições somente no plano da administração”. A municipalização possui maior amplitude, agrega um número maior de agentes e a comunidade, enquanto que a prefeiturização diz respeito à centralização do poder no Executivo municipal.

mecanismos específicos para chegarem às unidades escolares, como é o caso do FUNDEF¹⁹ e dos programas do FNDE.

O estado atual da educação básica no Brasil, suas mazelas e contradições, é reflexo da política neoliberal ou neoconservadora imposta à sociedade brasileira, com maior ênfase, a partir do governo de FHC na década de 1990. A proposta neoliberal esconde que é na própria configuração de mercado que se encontram as raízes da exclusão e da desigualdade (GENTILI, 1996, p. 41). Para os neoliberais a ocorrência da desigualdade é tida como positiva, uma vez que a concorrência deve objetivar o que é melhor e/ou mais capaz, deixando à margem os “incapazes”.

[...] os governos neoliberais deixaram (e estão deixando) nossos países muito mais pobres, mais excludentes, mais desiguais. Incrementaram (e estão incrementando) a discriminação social, racial e sexual, reproduzindo os privilégios das minorias. Exacerbaram (e estão exacerbando) o individualismo e a competição selvagem, quebrando assim os laços de solidariedade coletiva e intensificando um processo antidemocrático de seleção "natural" onde os "melhores" triunfam e os piores perdem. E, em nossas sociedades dualizadas, os "melhores" acabam sendo sempre as elites que monopolizam o poder político, econômico e cultural, e os "piores", as grandes maiorias submetidas a um aumento brutal das condições de pobreza e a uma violência repressiva que nega não apenas os direitos sociais, mas, principalmente, o mais elementar direito à vida. (GENTILI, 1996, p. 41-42).

Os efeitos estruturais produzidos pelo neoliberalismo têm aumentado demasiadamente a pobreza, sobretudo quando considerados os fatores neoliberais da desigualdade, quais sejam, a injustiça na distribuição de renda, a precariedade do capital social e a exclusão nas relações de intercâmbio.

A desigualdade econômica e social pelas quais passamos impede a grande maioria da população de alcançar melhores condições materiais de uma vida mais digna e com garantia de seus direitos adquiridos. Em artigo publicado na revista Finance & Development, de junho de 2016, o FMI apresenta crítica à agenda neoliberal, na publicação intitulada “Neoliberalism: Oversold?” (Neoliberalismo: Sobrevivência?). No artigo, o FMI reconhece que as políticas implementadas com

¹⁹ “O FUNDEF foi criado para garantir uma subvinculação dos recursos da educação para o Ensino Fundamental, bem como para assegurar melhor distribuição desses recursos. Com este fundo de natureza contábil, cada Estado e cada município recebe o equivalente ao número de alunos matriculados na sua rede pública do Ensino Fundamental. Além disso, é definido um valor mínimo nacional por aluno/ano, diferenciado para os alunos de 1ª à 4ª série e para os da 5ª à 8ª série e Educação Especial Fundamental. O FUNDEF foi criado pela Emenda Constitucional n.º 14/96, regulamentado pela Lei n.º 9.424/96 e pelo Decreto n.º 2.264/97 e implantado automaticamente em janeiro de 1998 em todo o País”.

viés neoliberal resultaram em aumento da desigualdade social, cujos efeitos nocivos impactam no crescimento econômico e nos direitos sociais.

O neoliberalismo, a opor-se à intervenção redistributiva e supletiva do Estado, garante a perpetuidade da desigualdade, facilitando, inclusive, o seu próprio desenvolvimento. Um dos critérios estabelecidos pelo arcabouço neoliberal é de que somente o mercado possui o direito de alocar eficientemente os recursos e fixar os níveis de renda, o que deixa à margem todos os esforços no sentido de alcançar a justiça social por meio de uma estrutura balizada de impostos, e, portanto, uma reforma tributária, e uma administração do recurso público que galgue privilégios aos menos favorecidos.

Em relação às políticas educacionais, dois aspectos traduzem bem a educação na filosofia neoliberal: i) a universalização da educação subsidiada pelo Estado retira dos pais as possibilidades de escolher a educação de seus filhos (consumidores), assim como aumenta o poder dos professores e diretores (produtores). Dessa forma, a escola pública é um obstáculo para a seleção natural da sociedade ao oferecer um mesmo tipo de educação para diferentes tipos de necessidades; ii) a manutenção financeira da escola pública. Ela é sustentada por impostos pagos tanto pelos pais dos seus alunos como pelos pais de alunos de escolas particulares, que com isso têm gastos em dobro. A descentralização serve como estratégia de eficiência administrativa e de redução de custos. A transferência de responsabilidades às esferas menores (Estados e Municípios) é uma das questões do modelo que pretende diminuir a ação do poder central.

A educação, haja vista o seu papel central na reprodução das relações sociais numa sociedade de classes como a capitalista, não poderia promover o fim da desigualdade social. Seria ingenuidade esperar que qualquer política pública, especialmente a educação, seja eficiente na promoção da igualdade social, uma vez que a desigualdade e a exclusão são mesmo inerentes à democracia burguesa e ao modo de produção capitalista. Ora, isso está previsto desde Rousseau e Weber. Embora a “igualdade” seja uma das premissas básicas do Estado “democrático”, sua consecução não passa de uma falsa esperança, visto não representar mais que um mero discurso ideológico de uns poucos, os cidadãos de fato. Nesses termos, qualquer cumprimento efetivo do seu papel social da educação, como de qualquer outra política, seria somente exequível noutro tipo de sociedade, regida por outro sistema de produção, servida por outro tipo de Estado, em que todos fossem mais que cidadãos de “direito”. (MACHADO; ARAÚJO, 2013, p. 185).

A União, quando sinaliza a organização do sistema nacional de ensino, alude que exercerá função supletiva e redistributiva dos recursos financeiros (CF/88 Art.

211, § 1º), visando garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios.

Por equalização de oportunidades educacionais pode-se entender tornar semelhantes as oportunidades educacionais. Portanto, a função redistributiva e supletiva da União não tem o pano de fundo da redução das desigualdades, especialmente as existentes em matéria educacional, o que confirma o interesse neoliberal quando se considera o Estado mínimo brasileiro, cuja realidade econômico-social que se está produzindo admite uma das teses básicas da doutrina neoliberal de Hayek, aquela que afirma que a desigualdade é fundamental para a eficiência e produtividade capitalista, o que lamentavelmente vem se concretizando no nosso país (FRIGOTTO, 2010, p. 95).

O Brasil é desigual. As possibilidades de alcance de direitos igualitários não existem. A forma como se estruturou a política neoliberal enraizante que atinge todos os aparatos institucionais torna relevante o papel da transformação do Estado. Fazem-se necessárias outras óticas de poder, de um Estado centrado na igualdade de fato e de direito.

É fato que a preocupação que se nutre pelo bom andamento do atual sistema educacional brasileiro, no tocante à sua educação básica, não passa de discurso político improdutivo, uma vez que todo um conjunto de programas educacionais estabelecidos não alcançam plenamente seus objetivos que persistem no quadro educacional em tempos diferentes com nomes diferentes, mas sem avanços, mesmo considerando o chamado pacto federativo que se arraiga em preceitos constitucionais na busca de um referencial concreto do federalismo brasileiro, mas que também afunda nas omissões e orientações políticas, vazias e mal direcionadas culminando com o frágil federalismo nacional, sobretudo no que se refere à educação.

2.2 FEDERALISMO E FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA NO BRASIL

A história federalista do Estado brasileiro tem sua origem a partir do Ato Institucional de 1934, que referendava a autonomia das províncias por meio de um modelo “semifederativo”, que já contemplava medidas descentralizantes inclusive

com divisão de receitas fiscais, o que provocou por algum tempo conflitos locais pelo centro dos espaços políticos de então (CRUZ, 2009, p. 79).

Embora as circunstâncias históricas sejam pertinentes na exposição pormenorizada do federalismo brasileiro, cabe essencialmente considerar, para efeito deste estudo, a dinâmica federativa mais recente iniciada pela constituição de 1988, e assim perceber como o federalismo brasileiro vem impactando no funcionamento e nos resultados da educação básica, sobretudo no período 2003-2016 que marca a gestão petista no Brasil²⁰.

Como resultante de uma primeira aproximação ao conceito de federalismo, induz-se pensar que nas federações vigoram os princípios da autonomia dos governos subnacionais e de compartilhamento da legitimidade e do processo decisório entre os entes federados.

No momento atual do federalismo brasileiro, no que se refere à educação, a CF/88 considera, no seu Art. 211, que “A União, os estados, o Distrito Federal e os municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino”. Dessa forma, acaba por referendar uma estrutura federativa cuja base está centrada em um regime de colaboração que ainda não se encontra devidamente instituído, dando margem, segundo adverte Castro (2010, p. 32), para desvios quanto às responsabilidades por parte das esferas subnacionais, uma vez que não ficam claras as devidas repartições de responsabilidades. Por outro lado, após a promulgação da LDB (Lei nº 9.394/96), novas atribuições, competências e responsabilidades foram dirigidas aos níveis de governo, tendo como foco os níveis de ensino, não descartando, no entanto, a possibilidade da cooperação técnica e financeira entre os entes federados, sem influenciar o princípio da autonomia.

Em discussão conceitual sobre federalismo, Cruz (2012, p. 65) adverte que o federalismo brasileiro, de caráter competitivo, condiciona as políticas educacionais, resultando na adoção de um frágil pacto federativo no setor, isto porque, pela inexistência de um sistema nacional de educação, ainda não há no Brasil uma divisão de responsabilidades e compromissos entre os entes federados com o financiamento da educação pública.

²⁰ Foram 13 anos em que o Partido dos Trabalhadores (PT) esteve no poder no Brasil. Gestão que teve início em 2003 com a chegada de Luiz Inácio Lula da Silva à presidência da república. Depois de dois mandatos, ele elege sua sucessora, Dilma Rousseff, que após julgamento no senado deixa o cargo em 2016. Ficam para a história os grandes escândalos de corrupção ao longo do governo petista.

Para Fiori (1995, p. 21), não existe na ciência política uma precisão sobre qual seria a divisão adequada de poder e as formas institucionais corretas de um país federalista. O debate sobre esta questão ainda se mostra factível quando se considera que qualquer classificação que se faça entre os países vai resultar em classificações diferenciadas de países enquanto federalistas com base em diversos entendimentos atuais sobre a matéria. Infere-se, portanto, características bem diferenciadas de organização do federalismo entre os países, além de suas condicionantes socioeconômicas e culturais.

Schultze (1995, p. 26), por sua vez, quando analisa as características do federalismo, vai se referir aos processos que denomina de cooperação e interdependência dos planos políticos do sistema adotado, isto é, a tendência de se criar instâncias comuns de assessoramento e decisão que acabam por cumprir o papel daqueles espaços institucionais constantes no modelo federalista, resultando no que o autor indica como “o surgimento de um plano adicional do sistema delegado exclusivamente pelo executivo”.

Cruz (2012, p. 70) aponta a importância da questão fiscal no federalismo, sobretudo quanto à possibilidade de a debilidade fiscal romper com a possibilidade de autonomia para execução de políticas públicas, e também com a soberania frente ao poder central, isso porque “tal debilidade resultaria em maior dependência e, conseqüentemente, fragilidade de posicionamento diante do governo federal”. A questão fiscal no federalismo é de substancial importância, porque

a possibilidade da instituição de uniões federadas estáveis, de forma a respeitar a autoridade e soberania dos entes federados, está ancorada na necessidade de que tais entes tenham condições financeiras que lhes permitam realizar as políticas e ações que considerem mais viáveis para o bem estar da população sob sua responsabilidade. (CRUZ, 2012, p. 70).

A disponibilidade do recurso financeiro é de importância crucial para os governos locais, sem os quais se torna complexo diminuir as influências exercidas pelo governo central.

A percepção da fragilidade das estruturas administrativas de grande parte dos municípios brasileiros e, principalmente, as aberturas contidas tanto na CF/88 quanto na LDB/96 em relação ao financiamento da educação básica e à prestação de assistência técnica, tem motivado o movimento empresarial a atuar de forma isolada nas escolas públicas ou em redes municipais inteiras. É a estratégia do

capital, sentida nas transferências dos recursos públicos para o setor privado-empresarial, ditando suas pretensões de reprodução do capital nos territórios federados. Na prática, essas iniciativas de parcerias com as redes municipais de ensino, altamente fragilizadas pelo interesse dominante, escondem o que realmente pretendem: a disputa pelo recurso público, dando outro significado à educação como direito, visando tão somente a acumulação do capital.

Os princípios da descentralização das ações efetivas do Estado, no tocante à educação, estão presentes no Brasil desde a década de 1990, mostrando-se persistente na sua forma hegemônica de lapidar direitos sociais. A descentralização acontece quando se transfere o poder de decisão e autoridade objetivando o fortalecimento da escola e o devido controle das atividades da educação pública pelos agentes do governo envolvidos no processo. Por outro lado, a desconcentração ou descongestionamento, como alude Rivas (1991, p. 2), acontece por meio de tarefas ou de ações que são repassadas aos governos locais, não inibindo, no entanto, o poder de decisão que continua nas mãos do governo central.

Casassus (1990, p. 17), entendendo que a descentralização procura assegurar tão somente a eficiência do poder central, conclui que “salvo poucas exceções, hoje praticamente todos os processos de descentralização educacional na América Latina, são processos de desconcentração”.

A descentralização educacional enquanto modelo de aplicação de recursos financeiros aparece enquanto princípio determinado a alcançar metas relacionadas ao desenvolvimento da qualidade da educação. No entanto, esse processo não ocorre exatamente assim pois há interferências políticas nos processos, condicionados pelos governos que apresentam a descentralização conforme seus interesses. Os mecanismos utilizados por esses governos para repassar recursos que efetivam a descentralização também são alvo dessas influências. Por fim, o aspecto administrativo é um dos maiores pontos de resistência à descentralização, quando os governos controlam a tomada de decisões e não abrem mão do poder que exercem.

Sob a ótica dos interesses, a transferência de responsabilidade quanto à implementação e gestão dos recursos destinados aos programas educacionais, disseminados aos governos locais pelo governo central, tende a ser benéfica quando considera que as unidades descentralizadas estão mais próximas das

escolas e de seus beneficiários. Pode-se dispor, assim, de informações mais precisas e mais recentes, e de ações menos sujeitas ao atraso. “Para muitos, o poder local pode ser um contrapeso menor do que um poder hierarquicamente superior. Por sua vez, a maneira diferente de arrecadar tributos dos municípios prejudica a equidade dos gastos” (SOUSA, 2002, p. 30). Todavia, uma descentralização que considere o repasse da autoridade aos municípios, a garantia de sua autonomia para o desenvolvimento da educação local.

A descentralização da educação em seus diferentes estágios reflete as estratégias de avanço das políticas neoliberais ocorridas nas últimas décadas no Brasil. As políticas educacionais brasileiras nas décadas de 1980 e 1990 foram marcadas pelos princípios da descentralização, privatização e flexibilização, ligadas aos organismos multilaterais como o Banco Mundial, o FMI e a UNESCO, que buscavam consolidar a redução dos gastos sociais do governo com foco, sobretudo, nas garantias aos credores nacionais e estrangeiros.

A descentralização enquanto política do Banco Mundial ocorre no Brasil desde a década de 1990, priorizando o ensino fundamental, a privatização do ensino médio e superior, a redefinição do papel do Estado e a retirada gradativa da oferta de serviços públicos, principalmente relacionados à saúde e à educação.

Na ditadura militar já existia o processo de descentralização. Portanto, este processo no Brasil é bem anterior à década de 1990. No regime militar brasileiro a descentralização tinha o intuito de diminuir os gastos públicos e desarticular os movimentos sociais organizados (CASTRO, CARNOY, 1997). Por outro lado, a descentralização educacional no final do século XX é uma descentralização que visa à implementação de políticas com objetivo de aumentar a participação de diferentes grupos sociais (CASASSUS, 2001).

Pouca importância tem sido dada à educação por parte do governo central. Sob a ótica da descentralização enquanto parte das reformas neoliberais, verifica-se que

A descentralização da educação pretendeu privatizar as relações sociais dentro dos sistemas educacionais e torná-las mercadorias, determinando uma maior complexidade institucional das esferas públicas e privadas na área educacional. O paradigma construído delimitou uma forma de descentralização associada à centralização, sob o esquema do modelo gerencial e por meio das avaliações e dos currículos montados no âmbito central, com acréscimos dos estados, províncias ou municípios, conforme o caso. (COSTA, 2011, p. 75).

O fato da descentralização educacional visar à redução dos gastos públicos, com educação por meio da política de fundos, esconde o não cumprimento do papel redistribuidor (política redistributiva) da União no que se refere à equidade educacional na educação básica, o que vai sobrecarregar os demais entes federativos no financiamento educacional. O princípio da descentralização, implantado no setor educacional brasileiro, ganha sentido nos dias atuais, sobretudo quando

tomado na sua intrínseca relação com o ideal de privatização e de responsabilização defendidos pela fração burguesa hegemônica. Para que os governos locais assumissem a responsabilidade sobre a educação básica (mais propriamente pelo ensino fundamental), deveriam fazê-lo a partir das condições a eles impostas. Isso incluiu, principalmente, buscar ampliar o atendimento da demanda por educação com o uso mais “racional” dos recursos. Ou seja, aumentar o número de vagas nas escolas municipais sem que houvesse um aumento do aporte financeiro por parte do governo central. (LOCATELLI, 2011, p. 3).

O aumento do aporte financeiro guarda estreita relação com a expansão dos tributos nacionais, tendo em vista constituírem-se em uma das principais fontes de recursos para a educação, além das quotas do salário-educação.

Qualquer que seja o padrão desejável de federalismo fiscal, este deve buscar ancorar-se em claras definições e responsabilidades nas atribuições destinadas a cada ente federado, o que por certo facilitaria o processo de descentralização dos programas educacionais, dos serviços públicos de um modo geral que passariam a ser executados diretamente na esfera municipal.

Na esfera pública, sobre a égide da administração municipal é que se efetiva realmente todo o processo de desconcentração do governo federal. Dessa forma, os serviços públicos gerenciados centralmente devem atingir as necessidades elementares dos cidadãos carentes onde quer que estejam e não se deve tomar como base tão somente os mecanismos de transferências para Estados e Municípios, uma direção que se mostra indevida, sujeita a desvios e manipulação dos recursos para outros fins.

Carvalho (2006), quando analisa a descentralização fiscal e o conflito distributivo no Brasil, assinala que a federação brasileira é, antes de mais nada, uma forma de organização territorial de poder do Estado Nacional que supõe um pacto fiscal entre a União e os demais entes federados. Alude, todavia, que essa associação direta entre autonomia fiscal e democracia política, na teoria do

federalismo fiscal, precisa ser revista, isso porque até agora o significado de pacto federativo se constitui, na visão do autor, numa ampla negociação política e fiscal que se viabilizou por meio de complexas alianças políticas, nem sempre explícitas, articuladas em torno de partilha dos fundos públicos.

No Brasil, a heterogeneidade que há entre os municípios condiciona uma espécie de concorrência pelos fundos públicos. É preciso considerar também que a concepção de fundo público não se resume tão somente à partilha federativa da receita tributária seja ela própria ou transferível,

mas inclui ainda os incentivos fiscais e financeiros regionais e setoriais, a distribuição dos gastos governamentais e os empréstimos dos bancos públicos. No Brasil, a organização territorial de poder entre as três esferas governamentais – para preservar a federação- quase sempre pressupõe transferência de recursos públicos tanto entre níveis de governo quanto entre as regiões que apresentam desigualdade econômica e assimetrias sociais. Por isso, a preservação da federação é sempre o produto de um pacto político. O mercado é incapaz, por si só, de engendrar uma aliança federativa duradoura. (CARVALHO, 2006, p. 445).

Sob essa ótica, identifica-se a fragilidade do federalismo brasileiro, cuja existência está condicionada a um pacto político que não é capaz de garantir uma aliança federativa duradoura.

A realização de políticas e ações sociais de maneira a respeitar o pacto federativo está condicionada à existência de recursos financeiros. O problema fiscal inerente, sobretudo ao ente municipal, isto é, sua fragilidade de posicionamentos junto ao governo central, resulta na redução de sua autonomia para executar suas próprias políticas além de expandir seu grau de dependência junto ao governo central.

Embora a constituição federal tenha explicitado as condições de partilha entre os entes federados, inclusive ampliando os percentuais de contribuição dos fundos, ainda persistem os problemas no sistema tributário nacional, condicionante que impacta sensivelmente nas desigualdades econômicas regionais, acusando uma necessária reforma tributária que recupere os atuais déficits tributários e direcione políticas efetivas de desenvolvimento econômico-social no Brasil.

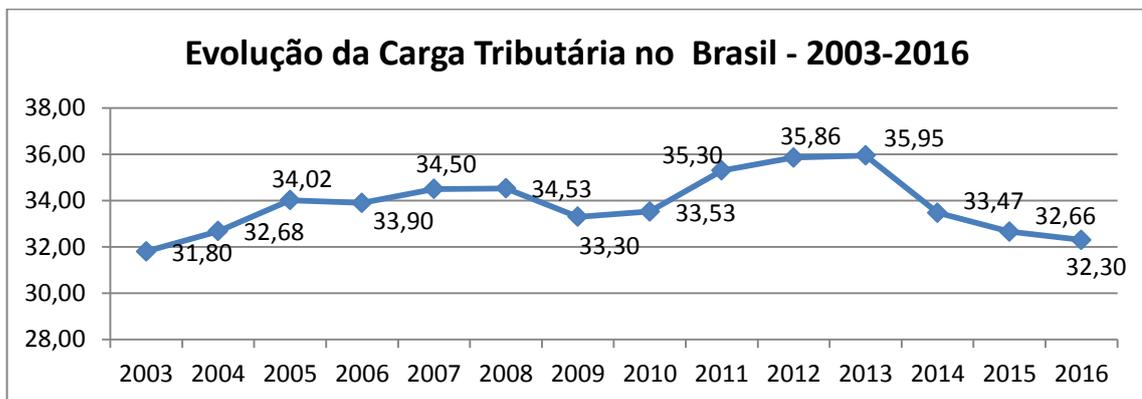
Os fluxos de recursos públicos dependem essencialmente das relações políticas que se formam, de maneira complexa, entre os entes federados, principalmente em relação à divisão das receitas tributárias e encargos públicos. Essa gama de recursos públicos está ligada às estratégias de manutenção do

equilíbrio federativo, embora, na verdade, apesar dos fluxos de recursos para financiar os investimentos e serviços públicos nos entes federados, continuam mantidas as desigualdades regionais.

A carga tributária brasileira que expressa a razão entre o volume arrecadado de tributos e o PIB, ambos considerados em termos nominais, apresenta, na série temporal que compõem esta pesquisa, quatro momentos distintos, conforme pode ser observado no Gráfico 2.

O primeiro momento reflete um comportamento ascendente entre os anos de 2003 a 2008, marcado pelo crescimento da economia que após três anos de fraco desempenho voltou a registrar expansão.

Gráfico 2 – Brasil: Evolução da Carga Tributária – 2003-2016



Fonte: Receita Federal Brasileira – RFB.

O segundo momento apresenta um comportamento em declínio entre 2008 a 2010, dado que o valor de 2010 assemelha-se a 2004, e ainda a crise de 2008²¹,

²¹ “Trata-se de uma crise financeira sendo a maior da história do capitalismo desde a grande depressão de 1929. Teve início com o colapso da bolha especulativa no mercado imobiliário nos Estados Unidos, alimentada pela expansão de crédito bancário e fortalecida pelo uso de novos instrumentos financeiros, a crise financeira se espalhou pelo mundo todo em poucos meses. O evento detonador da crise foi a falência do banco de investimento Lehman Brothers no dia 15 de setembro de 2008, após a recusa do Federal Reserve (Fed, banco central americano) em socorrer a instituição. Essa atitude do Fed teve um impacto significativo sobre o estado de confiança dos mercados financeiros, rompendo a convenção dominante de que a autoridade monetária norte-americana iria socorrer todas as instituições financeiras afetadas pelo estouro da bolha especulativa no mercado imobiliário. O rompimento dessa convenção produziu pânico entre as instituições financeiras, o que resultou num aumento significativo da sua preferência pela liquidez, principalmente no caso dos bancos comerciais. O aumento da procura pela liquidez detonou um processo de venda de ativos financeiros em larga escala com queda súbita dos preços dos ativos financeiros, e contração do crédito bancário para transações comerciais e industriais. O que resultou numa rápida e profunda queda da produção industrial e do comércio internacional em todo o mundo”. Disponível em: <https://www.valor.com.br/opiniao/1004628/origem-causas-e-impacto-da-crise>. Acesso em: 17.08.2016.

que influenciou o ciclo de arrecadação tributária. A crise, que foi deflagrada no mercado hipotecário dos EUA, contaminou a economia brasileira, em um primeiro momento, pelo enxugamento das linhas de crédito e em um segundo momento, em meio a um cenário de grandes incertezas, os efeitos negativos repercutiram no setor real da economia, com redução do ritmo de produção.

Ao final do ano de 2008, a produção do setor industrial havia apresentado queda de 5,5% em relação ao ano anterior. O setor agropecuário, que apresenta forte dependência da demanda externa, retraiu-se 5,2%. Somente o setor de serviços, por natureza menos sujeita aos humores externos e pouco dependente de crédito ao consumidor, apresentou resultado positivo: crescimento de 2,60%. No consolidado, a economia nacional registrou pequena retração, de 0,2%, em relação ao PIB registrado em 2008. No plano jurídico, os destaques foram as reduções de alíquotas do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) direcionadas a alguns produtos para estimular o consumo e a produção, na tentativa de neutralizar os efeitos negativos da crise. Os benefícios tributários foram direcionados a setores considerados estratégicos por sua relevância econômica, como por exemplo, o automotivo, o da construção civil e o de eletrodomésticos.

No terceiro momento, observa-se a característica ascendente entre 2010 e 2013, momento em que a economia brasileira cresceu de forma acelerada e todos os macrosetores econômicos registraram índices crescentes.

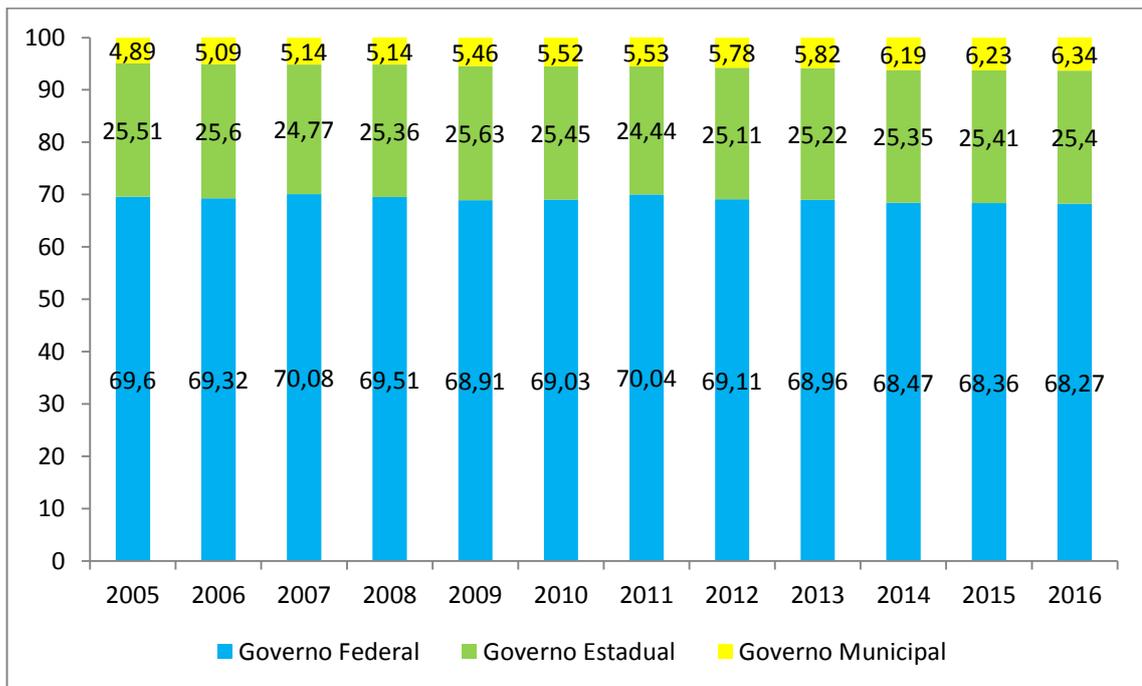
O crescimento da atividade econômica repercutiu positivamente na arrecadação de tributos. A evidência mais clara dessa resposta está na expansão da receita tributária, principalmente, em tributos como COFINS e IPI e contribuição previdenciária ao INSS.

E, finalmente, no quarto momento (2013 a 2016), volta-se ao comportamento descendente atribuído, segundo a Receita Federal, a uma tendência à estabilidade decorrente do fato de que, nos últimos anos, não tem havido medidas que visem aumentar os tributos, e sim um aumento considerável de benefícios tributários na forma de redução de alíquotas e concessão de regimes especiais. A arrecadação total de cada ano também é influenciada pelas receitas de parcelamentos, que se referem a dívidas de exercícios anteriores.

Pela ótica da participação dos entes federados na arrecadação tributária total, observa-se uma tendência de redução da participação da União na arrecadação

total, registrando a terceira redução seguida. Por outro lado, a participação dos Estados e Municípios registra aumento sucessivo nos últimos anos da série, conforme Gráfico 3 a seguir.

Gráfico 3 – Evolução da participação dos entes federativos na arrecadação total de tributos – 2005-2016



Fonte: Receita Federal Brasileira – RFB.

Registre-se, ainda, que, apesar da baixa participação municipal na arrecadação total dos tributos, é a rede municipal de ensino que possui a maior carga de responsabilidades sobre a educação infantil e o ensino fundamental quando agrega os maiores volumes de matrículas condizentes com a legislação nacional. A parca distribuição de recursos federais, cujos objetivos centram-se na diminuição das disparidades regionais, não impacta positivamente na redução da desigualdade social entre os municípios.

Pela ótica dos recursos tributários percebemos certo abismo entre Estados e Municípios brasileiros, o que indica que a divisão de responsabilidades na oferta da educação básica não é uniforme.

Na mensuração do tamanho da matrícula neste nível de ensino, por dependência administrativa (Tabela 6), percebe-se que a rede municipal de ensino

abarca o maior quantitativo de matrículas, representando em 2017 cerca de 47% do total de matrículas no Brasil.

Tabela 6 – Brasil: Número de Matrículas de Educação Básica, por Dependência Administrativa - 2005/2007/2009/2015/2017

Ano	Total	Federal	%	Estadual	%	Municipal	%	Privada	%
2005	56.471.622	182.499	0,3	23.571.777	42	25.286.243	45	7.431.103	13
2007	53.028.928	185.095	0,3	21.927.300	41	24.531.011	46	6.385.522	12
2009	52.580.452	217.738	0,4	20.737.663	39	24.315.309	46	7.309.742	14
2015	48.796.512	376.230	0,8	16.548.708	34	22.813.842	47	9.057.732	19
2017	48.608.093	396.482	0,8	16.222.814	33	23.101.736	47	8.887.061	18
2017/2005 (%)	-14	106		-31		-9		20	

Fonte: MEC/INEP (2005, 2007, 2009, 2015, 2017).

No período em análise, observa-se que o número de matrículas na educação básica, no Brasil, vem diminuindo ao longo do tempo. Entre 2005 e 2017 essa redução atinge a taxa de -14%, representando uma redução absoluta de 7.863.529 alunos. Declínio expressivo potencializado pelas quedas registradas nas dependências estadual (-31%) e municipal (-9%) de ensino. Por outro lado, a rede privada absorveu mais de 1,4 milhões de alunos, crescendo em torno de 20% no período.

É importante, na busca de um cenário equitativo, comparar o quadro da distribuição da oferta de matrículas na educação básica, com a distribuição da carga tributária do país e do gasto público em educação. Em 2016, a distribuição da carga tributária utilizada estava assim constituída: 68,27% para a União, 25,40% para os Estados e 6,34% para os Municípios. Nota-se, portanto, que essa distribuição tributária é completamente inversa às proporcionalidades da matrícula na educação básica nas esferas públicas o que deixa claro que a divisão dos recursos para o financiamento da educação básica ainda é uma questão latente no bojo do federalismo fiscal.

A prioridade conferida à distribuição dos recursos elege as áreas mais carentes ao mesmo tempo em que cria um coeficiente de distribuição dos recursos do salário-educação, de acordo com o número de alunos matriculados no ensino fundamental, com base no censo escolar do ano anterior (formas de assistência

financeira direta e automática do FNDE). O confronto dessas prioridades infere ato contraditório, pois o maior volume de alunado não reflete necessariamente o espaço territorial mais carente de cuidados socioeconômicos e educacionais. Além disso, os coeficientes de distribuição são flutuantes no tempo, isto é, por dependerem do tamanho de matrículas no ano, podem sofrer decréscimos ou acréscimo (neste caso muito incipiente), o que impacta diretamente no volume de recursos destinados aos Estados e Municípios provenientes dos programas geridos pelo FNDE.

Embora o comportamento da arrecadação de tributos tenha sofrido redução entre 2014 e 2016, conforme série temporal descrita no Gráfico 2 anterior, aludindo possível reflexo negativo nos recursos da educação que dependem sobremaneira desta fonte, o que se verifica é que as receitas realizadas pelo MEC (Tabela 7) aumentam sucessivamente. Por outro lado, quando analisado o percentual de realização da receita prevista verifica-se que este percentual diminui ao longo do período 2009-2016. O que infere que a expectativa de arrecadação contida nas receitas previstas não vem se realizando há algum tempo. Há superestimativa nas receitas previstas mesmo sabendo-se da redução na arrecadação de tributos.

Tabela 7 – Brasil: Receitas realizadas pelo MEC – 2009-2016 (*)

Ano	Receita Realizada (R\$) (A)	Receita Prevista (R\$) (B)	% Realização (A/B)
2009	200.137.012,62	596.672.829,54	33,54
2010	230.612.837,06	739.953.005,93	31,17
2011	266.028.773,59	919.132.692,62	28,94
2012	299.162.281,73	1.109.085.460,19	26,97
2013	333.242.001,91	1.140.942.432,12	29,21
2014	369.778.807,36	1.364.165.857,43	27,11
2015	400.852.951,15	1.434.238.477,33	27,95
2016	392.536.543,35	1.418.627.468,76	27,67
2017	398.625.829,18	1.399.179.620,97	28,49
Crescimento Anual (%)	10,10		

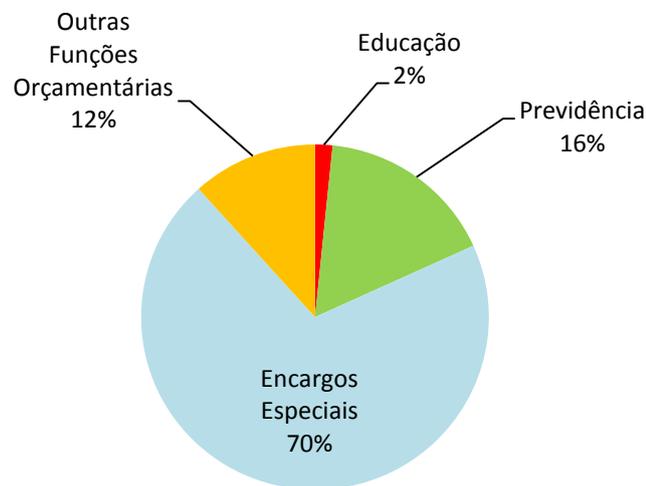
Fonte: Receita Federal Brasileira – RFB.

(*) Valores Corrigidos: IPCA 12/2017

Apesar das receitas realizadas pelo MEC no período 2009-2016 terem atingido uma taxa anual de crescimento da ordem de 10,10% a.a., na partilha orçamentária o montante executado na educação é bem inferior àqueles dos

encargos especiais²², conforme explicitado no gráfico a seguir. Observa-se também que as outras funções orçamentárias (como habitação, comunicação, agricultura, saúde, saneamento, cultura, energia, transporte, etc.), que, por sua expressão quantitativa (28 funções), tenderiam a compor valor significativo, não são relevantes quando comparadas à previdência social e aos encargos especiais (gráficos 4 e 5). As diferenças postas quanto à educação, em relação às demais funções, liga-se a influência direta do salário-educação, principal fonte de recursos do MEC, direcionados aos programas e projetos educacionais gerenciados pelo FNDE.

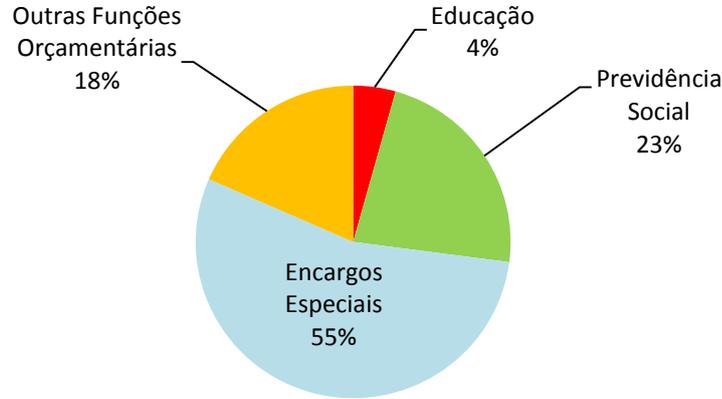
Gráfico 4 – Participação % das Funções no Orçamento da União – 2003



Fonte: SIASFI

²² “É uma das funções previstas na classificação funcional da despesa. A classificação funcional possui 5 dígitos (XX - FUNÇÃO e XXX - SUBFUNÇÃO). Conforme o Manual Técnico de Orçamento - MTO, a função Encargos Especiais engloba as despesas em relação às quais não se pode associar um bem ou serviço a ser gerado no processo produtivo corrente, tais como: dívidas, ressarcimentos, indenizações e outras afins, representando, portanto, uma agregação neutra. O termo "Encargos Especiais" também poderá estar associado à subfunção 846 - Outros Encargos Especiais, assim como a Programas, tais como: 0901 - Operações Especiais: Cumprimento De Sentenças Judiciais; 0902 - Operações Especiais: Financiamentos com Retorno; e 0903 - Operações Especiais: Transferências Constitucionais e decorrentes de Legislação Específica”. Disponível em: https://contas.tcu.gov.br/ords/f?p=1678:10:7729923122452::NO::P10_COD_TERMO:507. Acesso em 09 jun. 2018.

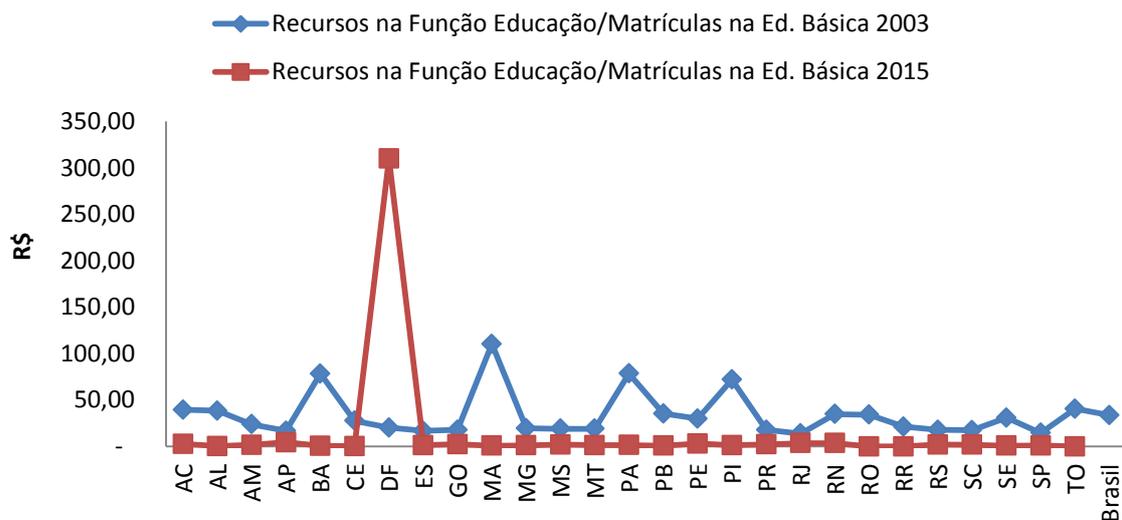
Gráfico 5 – Participação % das Funções no Orçamento da União – 2015



Fonte: SIASFI

Por outro lado, quando a função educação é relativizada pelo número de alunos matriculados na educação básica no Brasil, para os anos de 2003 e 2015, criando assim uma razão per capita, sinaliza uma redução na participação deste recurso em todas as unidades da federação, como pode ser constatado no Gráfico 6 a seguir:

Gráfico 6 – Razão entre Recursos na Função Educação e nº de Matrículas na Educação Básica segundo Unidades da Federação – 2003/2015



Fonte: SIAFI.

Estados como Bahia, Maranhão, Piauí e Pará, que recebem complementação do FUNDEB, tiveram reduções significativas no valor per capita (razão entre recursos da função educação e o número de matrículas na Educação Básica) entre 2003 e 2015. Este é o comportamento presente nas demais unidades da federação. Observa-se, ainda, um expressivo crescimento desse valor no Distrito Federal em 2015, completamente atípico ao comportamento médio brasileiro.

Os programas de descentralização de recursos financeiros esbarram em limitações próprias das desigualdades sociais presentes na sociedade brasileira. Os fins dessa política não visavam superar as barreiras históricas da desigualdade na distribuição dos recursos financeiros na educação básica, pois ela se assenta nas contradições do modo de produção capitalista e, como tal, ela visa, contraditoriamente, a manutenção e reprodução social.

O item a seguir, descreve o comportamento dos principais recursos municipais destinados à educação básica. Trabalham-se especificamente aqueles recursos oriundos das receitas de impostos (25%), as transferências constitucionais advindas do FUNDEF e FUNDEB em suas respectivas validades temporais e os recursos transferidos pelo FNDE.

2.3. FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO MUNICIPAL: RECURSOS PRÓPRIOS E RECURSOS DAS TRANSFERÊNCIAS DO FNDE.

Os dados contábeis aqui utilizados foram elaborados pela Secretaria do Tesouro Nacional – STN, e resultam do atendimento às disposições constantes dos artigos 111 e 112 da Lei nº 4320, de 17 de março de 1964, e do artigo 51 da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, (Lei de Responsabilidade Fiscal). São dados da execução orçamentária extraídos dos balanços consolidados municipais. Cabe salientar que alguns municípios não fizeram parte do banco de dados FINBRA, uma vez que não são considerados valores discrepantes com o porte do município, portanto, sua homologação não foi permitida pelo sistema de coleta de dados.

Optou-se, neste tópico, em trabalhar unicamente com os dados relativos aos recursos provenientes dos 25% dos impostos próprios dos municípios, portanto

valores destinados à educação, e as transferências constitucionais advindas do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

Sob a ótica das políticas públicas educacionais é visível a manifestação dos municípios brasileiros na busca constante por recursos para a educação básica, por meio de convênios, adesão a programas e projetos educacionais, e sua subordinação ao Plano de Ações Articuladas (PAR) e outras transferências automáticas por parte do MEC/FNDE.

A comparação estabelecida entre os recursos próprios do município, oriundos dos 25% dos impostos e aqueles com origem no FNDE, contidos na tabela a seguir, mostra que a educação pública municipal ainda está dependente dos seus próprios recursos e que os recursos transferidos pelo FNDE (recursos federais), embora complementares são proporcionalmente menores tanto em 2003 quanto em 2016. O que denota que nestes 13 anos, embora as distancias proporcionais tenham diminuído, é o município que, com participação tributária menor, arca com maiores recursos para a educação básica local.

Tabela 8 – Comparativo entre os 25% de impostos próprios do município e o Recursos transferidos pelo FNDE – 2003/2016

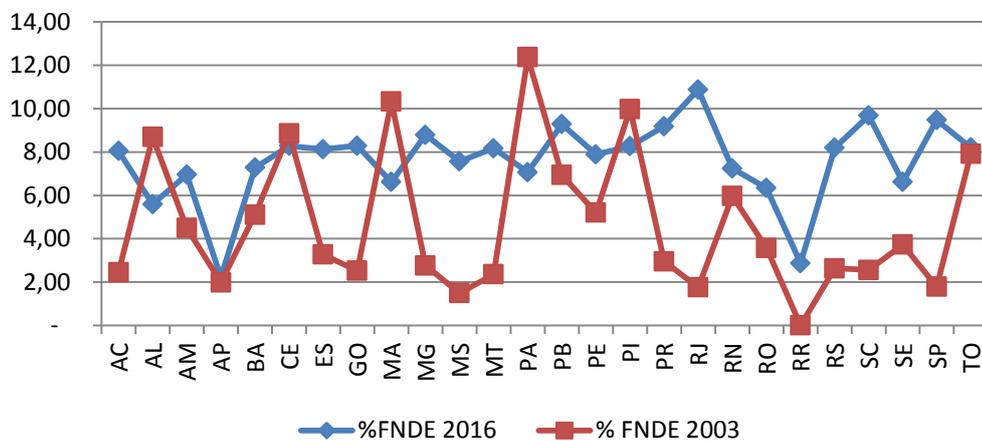
Itens	2003	%	2016	%
25 % de impostos Próprios	11.304.828.091,40	87,13	50.901.993.633,77	72,14
Recursos Transferidos pelo FNDE	1.670.258.465,55	12,87	19.658.179.558,81	27,86
Total	12.975.086.556,95	100,00	70.560.173.192,58	100,00

Fonte: STN/FINBRA, 2003/2016.

Os recursos transferidos pelo FNDE, embora crescentes em 2016, são ainda pouco representativos na estrutura de gastos com educação nos municípios brasileiros. É possível observar que apesar da baixa participação desses recursos, verifica-se uma maior similaridade entre os repasses efetivados, sobretudo para os Estados das Regiões Nordeste e Centro-Oeste. O que se nota também, por meio dos dados, é que os recursos oriundos do FNDE, especificamente para a esfera municipal (Gráfico 7), ainda possuem um comportamento senoidal (alternância de comportamento), entre os municípios das unidades federadas brasileiras, balizado no critério de transferência que alega que os recursos devem ser direcionados às

áreas mais carentes de incentivo financeiro. Neste sentido, segundo os dados, estes recursos já foram maiores em Estados como Pará, Maranhão, Ceará e Alagoas (2003), portanto, centrados nas Regiões Norte e Nordeste, e agora se mostram mais representativos em Estados como Rio de Janeiro, Santa Catarina, São Paulo e Rio Grande do Sul, portanto, Estados das Regiões Sudeste e Sul (2016), mostrando possível viés nos critérios utilizados na distribuição dos recursos para a educação básica municipal, o que contradiz os critérios de transferência utilizados quanto ao atendimento de áreas mais carentes.

Gráfico 7 – Participação dos recursos do FNDE na esfera municipal, segundo unidades da federação – 2003/2016 (%)



Fonte: FINBRA 2003/16

Em 1996 foi aprovada a Emenda Constitucional nº 14 cujo objetivo era de forçar os Estados e Municípios à alocação de 60% dos seus gastos com educação, com a manutenção do ensino fundamental. Havia, contudo, de se decidir de que forma esses recursos seriam operacionalizados. Para tal, foi criado o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamenta e Valorização do Magistério (FUNDEF), que vigorou até 2006, sendo substituído pelo atual FUNDEB.

Com o FUNDEF, estabeleceu-se um critério razoável para divisão dos recursos vinculados, de modo a que, minimamente, se articulasse aportes financeiros às respectivas responsabilidades. Alguns autores afirmam que a prática de fundos promoveu uma minirreforma tributária no âmbito de cada unidade da federação redistribuindo recursos de acordo com o volume de matrículas oferecidas por cada estado ou município (ARAÚJO, 2012, p. 52).

O FUNDEF enquanto política pública pode ser considerada como a mais próxima de um valor/aluno condizente com a realidade brasileira. No entanto, sobre

a ótica centralista, não passou de um artifício no sentido de diminuir as responsabilidades da União com o ensino fundamental e atender às pressões dos órgãos multilaterais no tocante ao melhor uso dos recursos públicos. Dessa forma, evidencia-se que o FUNDEF não atingiu os objetivos que perseguia, quanto à equalização da oferta da educação pública.

A pequena participação da União no financiamento do FUNDEF resultou em alcances poucos expressivos quanto ao equilíbrio federativo. Isto leva a crer que não se reduz desigualdades entre os entes federados sem que a União aumente sua participação financeira nas políticas públicas educacionais sem atingir a autonomia dos demais entes federados. A contradição que emerge daí é que a desigualdade é pretendida pelos ditames neoliberais. Portanto, não basta aumentar tão somente a participação financeira, mas fazer acontecer uma completa mudança de orientação política e regimental.

O FUNDEB²³ entra em cena em 2007, mas pensar nele enquanto garantia de redução das desigualdades educacionais, por se tratar da principal fonte de financiamento da educação, não é certamente correto, pois é preciso reconhecer que o fundo não representa aumento dos recursos financeiros.

O art. 211 da CF/88 afirma em seu § 1º que a União exercerá função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios.

Advém do texto constitucional que as oportunidades de acesso à escola são iguais para todos. No entanto, a qualidade do ensino que se objetiva alcançar com a assistência técnica e financeira da União é mínima. Sob essa ótica, o governo central não intenciona grandes modificações no quadro educacional brasileiro, sua

²³ “O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) foi criado pela Emenda Constitucional nº 53/2006 e regulamentado pela Lei nº 11.494/2007 e pelo Decreto nº 6.253/2007, em substituição ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), que vigorou de 1998 a 2006. É um fundo especial, de natureza contábil e de âmbito estadual (um fundo por estado e Distrito Federal, num total de vinte e sete fundos), formado, na quase totalidade, por recursos provenientes dos impostos e transferências dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, vinculados à educação por força do disposto no Art. 212 da Constituição Federal. Além desses recursos, ainda compõe o Fundeb, a título de complementação, uma parcela de recursos federais, sempre que, no âmbito de cada estado, seu valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente. Independentemente da origem, todo o recurso gerado é redistribuído para aplicação exclusiva na educação básica”. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/fundeb-sp-1090794249>. Acesso em: 22 jun. 2018.

assistência financeira mantém o mínimo controlado, e assim atende aos preceitos neoliberais de concorrência mercadológica em que a escola precisa deixar de ser pública, caminhar com seu próprio peso e problemas, disputando seu espaço no mercado educacional.

Não se pode responsabilizar, no entanto, a União por políticas que cabem também aos demais entes federados, como prevê o art. 213 da CF/88. Existem responsabilidades, sejam materiais ou financeiras que cabem aos demais entes federados para o financiamento da educação. Portanto, o que se abate hoje sobre a educação escolar, “realidade intolerável de indicadores sociais reveladores de privação social, realidade quase que tornada uma situação imutável” (Cury, 2010, p. 162), não tem a total responsabilidade da União. Estados e Municípios também congregam do mesmo regime federalista e, portanto, efetivam a sua coparticipação em tal situação.

No atual regime federalista brasileiro há a distribuição de competências, sejam elas legislativas, normativas ou financeiras, o que resulta na forma de atuação de cada ente federado e no elo de articulação comum a todos.

Trata-se, pois, de um regime em que os poderes de governo são repartidos entre instancias governamentais por meio de campos de competências legalmente definidas. [...] O federalismo de cooperação busca um equilíbrio de poderes entre a união e os estados-membros, estabelecendo laços de cooperação na distribuição das múltiplas competências por meio de atividades planejadas e articuladas entre si, objetivando fins comuns. Esse federalismo político e cooperativo é o registro jurídico forte de nossa atual constituição. (CURY, 2010, p. 152).

A CF/88 admite ser o Brasil uma república federativa com união indissolúvel dos Estados, Municípios e do Distrito Federal (art. 1º CF/88). Essa estrutura está ligada ao princípio da cooperação recíproca, conforme artigos 1º, 18, 23 e 60, § 4º, inciso I. Percebe-se, assim, como a CF/88 reparte as competências entre seus membros federados, reconhecendo, inclusive, os municípios como membro. O elo entre os entes federados pressupõe a cooperação ou colaboração recíproca, isto é, um regime de colaboração.

O regime de colaboração, seja em termos de conteúdo, seja em termos de mecanismos, é difícil, lento e necessariamente negociado. [...] Esse regime de colaboração recíproca supõe normas e finalidades gerais, por meio de competências privativas, concorrentes e comuns. Contudo, sem um regime fiscal e financeiro que atenda de fato ao pacto federativo, o alcance das políticas torna-se minimizado. (CURY, 2010, p.160)

A marginalização municipal, sobretudo na participação de decisões importantes da educação, não condiz com a realidade do pacto. Sabe-se que os recursos municipais próprios não são suficientes para arcar com as responsabilidades sobre a educação infantil e o ensino fundamental impostas pelo pacto federativo. Os recursos do FUNDEB também são insuficientes e dependem sobremaneira dos recursos municipais e estaduais oriundos dos impostos vinculados. Se a CF/88 fosse devidamente cumprida nesses 30 anos,

a conjuntura educacional do Brasil seria bem diferente. Entretanto, isso não ocorre porque, embora as diretrizes da educação nacional tenham sido amplamente delineadas, especialmente após a aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), as bases, ou seja, as condições materiais que podem viabilizar a implementação do direito à educação ainda são muito genericamente definidas, principalmente frente à insuficiência de recursos para universalizar e qualificar a oferta educacional pública. (CRUZ, 2012, p. 82).

Ainda, segundo a autora, embora de fundamental importância, a atual vinculação constitucional de recursos visando à manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) ainda é incipiente para os objetivos que visam garantir que o setor educacional obtenha recursos necessários para uma oferta educacional qualificada.

Além desse problema, existe também uma tendência de descontinuidade das políticas educacionais. Para Saviani (2014), este é um complicador político para a formação de um sistema nacional de educação, pois retrata um processo fragmentado imposto por reformas educacionais cujo objetivo está muito mais para a protelação do que para a real preocupação com o desenvolvimento da educação. Já faz algum tempo que se fala da erradicação do analfabetismo e da universalização do ensino fundamental, sem que medidas concretas sejam devidamente implementadas para os objetivos pretendidos. O que se vê, comumente, como informa Saviani (2014, p. 36), é um movimento zig-zag que “indica o sentido tortuoso, sinuoso das variações e alterações sucessivas observadas nas reformas”. Essas variações podem ser vistas no adiamento frequente da eliminação do analfabetismo e da universalização do ensino fundamental. Para enfrentar esses problemas, diz o autor que

A Constituição de 1988 fixou o prazo de dez anos para o cumprimento dessa meta: 1998. O Plano Decenal “Educação para Todos”, de 1993, também 10 anos: 2003. O FUNDEF, de 1996, igualmente 10 anos: 2006. O PNE de 2001, também 10 anos: 2011. O FUNDEB de 2006, 14 anos: 2020. O PDE de 2007, 15 anos: 2022. (SAVIANI, 2014, p. 36-37).

Todo esse descaso com a educação básica nacional resulta, na visão do autor, em precarização geral da educação em todo o país, seja na sua rede física, nos equipamentos, nas condições mínimas de trabalho e o salário dos docentes, além de fragilidades teóricas pedagógicas de ensino e aprendizagem, nos currículos e na avaliação de resultados. A despeito deste quadro, o financiamento da educação básica não surte efeitos positivos e as desigualdades se perpetuam.

Portanto, o marco que se coloca como indutor de melhorias na educação básica nacional, partindo do pressuposto de que imperam nas escolas brasileiras a incapacidade de gerir melhores dias para a educação, está na afirmação neoliberal de que o Estado é inoperante, refletindo negativamente na escola que é incapaz de formar um “produto” de melhor qualidade. A ideia não perpassa enquanto ação que venha a ser disseminada visando atingir a classe menos favorecida, mas investe-se num olhar meramente capitalista, cujo foco principal é o lucro.

O Estado brasileiro, sendo neoliberal, mostra-se contraditório, pois, ao mesmo tempo em que sustenta constitucionalmente as necessárias funções redistributiva e supletiva, no tocante a assistência técnica e financeira aos entes federados, opõe-se a essa intervenção, pois objetiva garantir a perpetuidade da desigualdade, vinda a facilitar o seu próprio desenvolvimento.

A expansão das matrículas, por seu turno, não garantiu a eficiência, a eficácia e a produtividade tão esperadas pelos neoliberais. Garantiu, sim, uma distribuição desigual na oferta dos serviços educacionais. Faltam recursos humanos e financeiros, mas é atribuído ao Estado a responsabilidade, sobre acusação de que é ineficiente na gestão das políticas públicas educacionais. Por conta disto foram feitas reformas educacionais a partir da década de 1990, implementadas em vários países do mundo, repercutindo prioritariamente na periferia do capital a exemplo da frágil democracia brasileira.

O processo de descentralização, cujo objetivo residia no completo aniquilamento do Estado enquanto gestor da educação, não se deu de forma completa. Ainda centralizam-se as decisões mais importantes do cenário educacional.

A municipalização, por seu turno, vista como um processo de descentralização dos serviços educacionais, não aconteceu completamente e acabou por se transformar em um processo de “prefeiturização”, deixando aos

municípios, com seus poucos recursos, a árdua tarefa de desenvolver a educação básica eliminando os focos de desigualdades educacionais com a colaboração ínfima do governo central. Os recursos financeiros não são suficientes, e nunca serão, sem que haja uma completa reforma tributária que de fato aumente a participação dos tributos federais direcionados à educação brasileira.

A regra geral neoliberal é que somente o mercado tem o direito de alocar eficientemente os recursos e fixar os níveis de renda. Todo e qualquer esforço que não se coadune com esse direito serão deixados à margem, isto é, não haverá interesse em seu alcance. Portanto, alcançar a justiça social por meio de uma reforma tributária e de uma administração séria dos recursos públicos que realmente atinja os menos favorecidos não será possível neste modelo.

Além disso, esperar que as políticas públicas educacionais sejam capazes de promover a igualdade social é pura ingenuidade, dado que a desigualdade e a exclusão social são inerentes à democracia burguesa e ao modo de produção capitalista. Igualdade, nesse sentido, não passa de uma falsa esperança, de um discurso ideológico somente possível em outra forma de Estado cujos objetivos sociais focalizassem de fato os reais interesses das classes sociais menos favorecidas, o cidadão de fato e de direito.

Quando olhamos a tese básica de Hayek (1983), que diz ser a desigualdade fundamental para a eficiência e produtividade capitalista, o que infelizmente vem acontecendo no Brasil, nos leva a inferir que, segundo esta tese, as possibilidades de alcance de direitos igualitários não existem.

Tanto a CF/88 quanto a LDB expressam claramente as devidas partilhas de responsabilidades entre as esferas subnacionais. Todavia, sendo o Brasil um dos países mais desigual do mundo, apresenta certas fragilidades no seu regime federativo, uma vez que existem diferenças substanciais na distribuição das receitas fiscais, na forma como as políticas são implantadas e na forma como são repassados os recursos.

Por outro lado, o impasse da desigualdade educacional não será resolvido somente com aportes financeiros. O modo de atuação do poder público, aliado às questões de cunho federativo, são obstáculos à matéria, embora continuem criando verdadeiros desníveis socioeconômicos e educacionais entre as regiões brasileiras. Persistem as desigualdades econômicas e sociais com reflexo último nos territórios

subnacionais. Reflexo este que é marcado pela tendência à descentralização e da transferência das responsabilidades do ensino aos Estados.

A União, enquanto agente redutor das desigualdades educacionais, não o faz e não o fará deixando que os Estados e Municípios assumam suas responsabilidades pelo atendimento educacional, atendimento este que recebe contornos diferenciados nos estados do Sul e Sudeste bem como nos estados do Norte e Nordeste.

Essas diferenças são decorrentes, principalmente, da estrutura tributária vigente. Aqueles Estados mais ricos se ocupam diretamente de suas responsabilidades perante a oferta educacional. Os Estados menos providos de recursos desincumbiram-se desta tarefa, ponderando seus limites e possibilidades. Todavia, a disponibilidade dos recursos financeiros é de suma importância para os governos locais, principalmente pela possibilidade de redução das influências exercidas pelo governo central que usa do pretexto da descentralização enquanto instrumento ideológico para mascarar sua própria assistência financeira, quando na verdade utiliza-se da desconcentração, não permitindo o poder de decisão aos governos locais quanto à implementação de programas educacionais, muita das vezes, completamente díspares da real necessidade local.

Os aspectos políticos interferem diretamente nesta questão, pois a descentralização ocorre de acordo com os interesses políticos. Existe a falsa ilusão de que o governo realmente se interessa em resolver os problemas sociais, sobretudo àqueles relacionados à desigualdade educacional. O governo controla a tomada de decisão e não abre mão deste poder, portanto, desconcentrando tarefas e ações, mantendo-se no centro do controle e deixando à míngua as autonomias subnacionais, ferindo assim o pacto federativo.

Aludir que a descentralização, isto é, as unidades descentralizadas estão mais próximas da escola e seus beneficiários e, assim, dispor de informações mais precisas e recentes é uma forma de controle e falácia neoliberal, sobretudo quando se considera a importância dos conselhos escolares na superação dos interesses centrais.

No regime militar, a descentralização objetivava diminuir os gastos públicos e desarticular os movimentos sociais organizados. Hoje se vê a implementação de políticas que visam beneficiar diferentes grupos sociais, portanto, diminuindo a

participação dos recursos públicos, uma vez que são canalizados para a iniciativa privada.

A redução dos gastos públicos via descentralização esconde o fato do não cumprimento do papel redistribuidor da União, sobrecarregando os demais entes federados, que devem racionar seus recursos, aumentar o número de matrículas nas escolas, sobretudo municipais, sem o devido aumento do aporte financeiro.

No Brasil, existe a partilha federativa da receita tributária, seja ela própria ou transferível. As transferências consideram geralmente as assimetrias sociais cuja intervenção política as condiciona, por isso preservar a federação no Brasil será sempre um produto de um pacto político. Essa é a fragilidade do federalismo brasileiro, sua existência está condicionada ao mercado e a um pacto político que não são capazes de garantir uma aliança federativa duradoura.

Todas as ações e políticas sociais estão condicionadas à existência de recursos financeiros e os fluxos dos recursos públicos dependem significativamente das relações políticas entre os entes federados, relações estas que guardam certa complexidade advinda, sobretudo, da divisão das receitas tributárias e encargos públicos.

A carga tributária brasileira se mostra em queda nos últimos três anos (2014-2016) e, segundo a Receita Federal, é motivada por não ter havido no país medidas que visem aumentar os tributos, embora confesse que os benefícios tributários (redução de alíquota, concessão de regimes especiais) cresceram significativamente no Brasil nos últimos três anos. As expectativas de arrecadação dos tributos federais, contidas nas receitas previstas do MEC, se realizam já há algum tempo. O percentual de realização vem diminuindo sensivelmente ao longo de 2009 a 2016, com impacto direto na educação.

Relativizando a função educação pelo número de alunos da educação básica (2003 e 2015), verifica-se uma redução sensível na participação destes recursos em todos os municípios brasileiros. Relativamente, os recursos da educação diminuíram nos últimos 12 anos, isto é, o que já era insuficiente, agrava sua insuficiência.

Os recursos oriundos do FNDE são mínimos em todas as unidades da federação (seus recursos municipais) e não há mudanças substantivas nesses recursos nos últimos 13 anos, isto é, o impacto relativo dos recursos públicos para os municípios continuam praticamente o mesmo de 2003.

A qualidade do ensino que se almeja alcançar com a assistência técnica e financeira é mínima, o governo central não programa grandes modificações no quadro educacional brasileiro que impacte significativamente na redução das desigualdades educacionais no país. Sua assistência mínima não permite esse alcance. É a manutenção do mínimo, o fazer o mínimo, atendendo aos preceitos neoliberais de concorrência mercadológica.

O regime de assistência financeira e técnica, constante da pauta de ações do FNDE, abarca na sua implementação um modelo de gestão influenciado pelo mecanicismo mercadológico, trazendo para a esfera das relações entre os entes federados certos controles, tanto nos momentos iniciais do repasse financeiro, quanto no monitoramento da aplicação dos recursos e na sua prestação de contas. A viabilização da política de financiamento dos programas educacionais do FNDE não descarta medidas de controle na concretização dos seus objetivos.

O governo usa de estratégias de controle de políticas, quando, dentre outros aspectos, cria mecanismos para a viabilização do financiamento da educação básica, que se efetiva principalmente por meio da execução orçamentária na implementação dos programas do FNDE. O que se constitui matéria de análise do próximo capítulo.

CAPÍTULO 3. MECANISMOS DE CONTROLE NA VIABILIZAÇÃO DA POLÍTICA DE FINANCIAMENTO DOS PROGRAMAS EDUCACIONAIS DO FNDE

Neste capítulo analisamos os mecanismos de controles utilizados pelo FNDE na viabilização da política de financiamento dos programas educacionais. O período de análise estende-se de 2003 a 2016, contemplando, portanto, o governo Lula e o governo Dilma até o impeachment. A abordagem retrata o contexto temporal e a representatividade e alcance dos programas implementados pelo FNDE ao longo do período, bem como o controle institucional exercido na execução do orçamento público para a educação básica. Os dados utilizados são aqueles formatados pelo SIOPE/STN, com possibilidade de consulta e tratamento para os Estados e Municípios da federação brasileira.

3.1 RECURSOS DO FNDE PARA A EDUCAÇÃO BÁSICA

Dentre os recursos destinados aos Estados, Distrito Federal e Municípios, conforme a Constituição de 1988 e a LDB/96, constam aqueles gerenciados pelo FNDE, que é uma autarquia subordinada ao Ministério de Educação (MEC). O MEC é quem toma as rédeas da implementação nacional das políticas educacionais do governo federal. E essa articulação com os entes federados, que toma a forma de um regime de colaboração, fica a cargo do FNDE que gerencia os recursos advindos do salário-educação e recursos de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE). É o FNDE quem também financia um conjunto de ações voltadas à educação básica objetivando, segundo a instituição, melhorar a qualidade do ensino equilibrando sua oferta, exercendo o preceito constitucional quanto à função supletiva e redistributiva da União em relação aos demais entes federados.

Esses recursos provêm de receita de transferências constitucionais e outras transferências; receita do salário-educação e de outras contribuições sociais; receita de incentivos fiscais; e outros recursos previstos em lei (Quadro 6).

O salário-educação é uma das fontes de recursos mais importante dentre aquelas gerenciadas pelo MEC/FNDE. Trata-se de uma contribuição social que vem financiando programas, projetos e toda ação voltada ao financiamento da educação básica pública, conforme previsto no § 5º do art. 212 da Constituição Federal de

1988. A base de arrecadação do salário-educação é a folha de pagamento das empresas de onde se extrai 2,5% sobre o total de remunerações pagas aos empregados segurados do Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS). Desse montante deduz-se a parte da Receita Federal do Brasil (RFB), correspondente a 1,0% a título de taxa de administração. O restante transforma-se em quotas que serão distribuídas pelo FNDE, da seguinte forma:

Quadro 4 – Quotas de distribuição do Salário-Educação

10% da arrecadação líquida - ficam com o próprio FNDE, que os aplica no financiamento de projetos, programas e ações da educação básica;
90% da arrecadação líquida são desdobrados e automaticamente disponibilizados aos respectivos destinatários, sob a forma de quotas, sendo:
Quota federal – correspondente a 1/3 dos recursos gerados em todas as Unidades Federadas, o qual é mantido no FNDE, que o aplica no financiamento de programas e projetos voltados para a educação básica, de forma a propiciar a redução dos desníveis socioeducacionais entre os municípios, estados e regiões brasileiras;
Quota estadual e municipal – correspondente a 2/3 dos recursos gerados, por Unidade Federada (Estado), o qual é creditado, mensal e automaticamente, em contas bancárias específicas das secretarias de educação dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, na proporção do número de matrículas, para o financiamento de programas, projetos e ações voltados para a educação básica (art. 212, § 6º da CF).

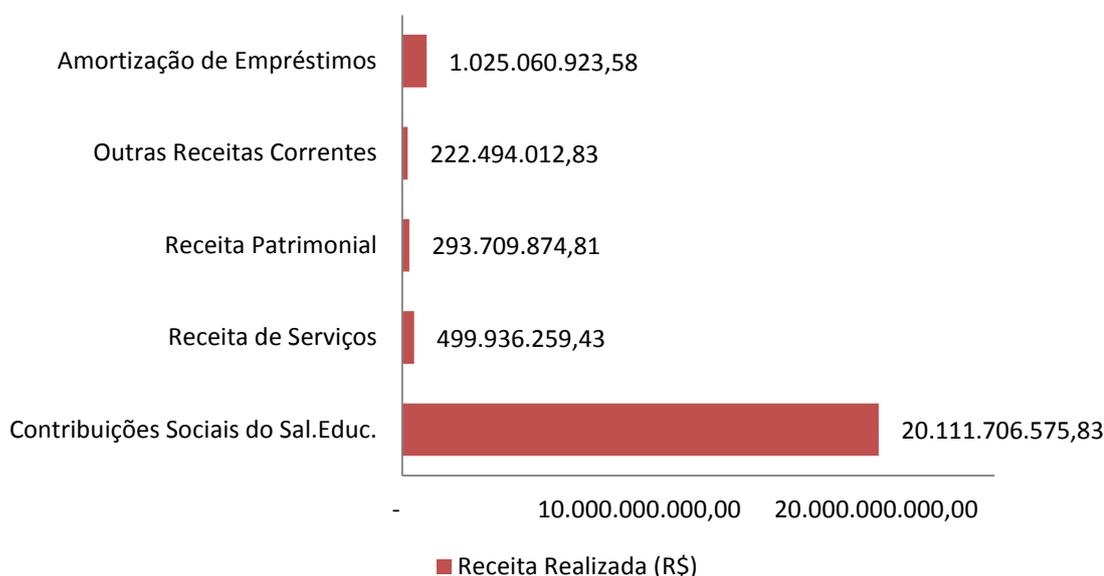
Fonte: FNDE²⁴.

A quota federal, correspondente a 1/3 do montante de recursos do salário-educação, é utilizada pela União, por meio do FNDE, para ser aplicada na universalização do ensino fundamental, buscando reduzir os desníveis socioeducacionais existentes entre Municípios, Estados, Distrito Federal e regiões brasileiras. A Lei nº 10.832, de 29 de dezembro de 2003, altera a Lei nº 9.766, de 18 de dezembro de 1998, definindo no art. 2º que a quota estadual e municipal do salário-educação será integralmente redistribuída entre o Estado e seus Municípios, de forma proporcional ao número de alunos matriculados no ensino fundamental, nas respectivas redes de ensino, conforme apurado pelo censo educacional realizado pelo Ministério da Educação, por meio do Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP).

²⁴ Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/financiamento/salario-educacao>. Acesso em: 05 nov. 2017.

O salário-educação tem sua importância no financiamento do ensino fundamental por se constituir uma das suas principais fontes de recursos financeiros. São as empresas que custeiam essa receita, de forma direta, embora seja perceptível a existência de um custeio indireto pelo consumidor, de produtos e serviços, dado que os preços trazem embutidos o tributo ali valorado. Em 2017, conforme pode ser visto no Gráfico 10, a contribuição social do salário educação atingiu o montante de 20,1 bilhões de reais, participando na receita realizada do FNDE com 91% de todos os recursos.

Gráfico 10 – Total de Receitas Realizadas pelo FNDE, segundo origem, 2017 (R\$ - Valor Nominal)



Fonte: FNDE²⁵.

Segundo Cruz (2009), a importância atribuída ao salário-educação liga-se ao fato de proporcionar condições favoráveis para a concretização das políticas sociais na área educacional. Verifica-se também sua importância quando financia outras ações que “não poderiam ser custeadas diretamente pelos recursos de manutenção do desenvolvimento da educação (MDE)” (CRUZ, 2009, p. 184).

Além dos impostos próprios da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, ou seja, tributos arrecadados diretamente por cada ente federado há previsão de outras fontes de captação de recursos para a educação, definidas na

²⁵ Disponível em: <http://www.portaltransparencia.gov.br/receitas/>. Acesso em: 9 dez. 2018.

Constituição Federal e na LDB, provenientes de receita de transferências constitucionais e outras transferências, e de outras contribuições sociais, receita de incentivos fiscais, além de outros recursos previstos em lei.

A política de financiamento da educação básica gerida pelo FNDE apresenta em seu formato três formas de assistência financeira aos entes federados, conforme descritos no quadro a seguir:

Quadro 4 – Formas de Assistência Financeira utilizadas pelo FNDE

Formas de Assistência Financeira	Descritor
Direta	A assistência financeira direta do FNDE caracteriza-se pelas situações em que o governo federal centraliza a execução financeira de determinada política, repassando a estados e municípios produtos ou serviços, como é o caso dos programas de distribuição de livros didáticos, situação em que as escolas recebem o material para usufruto da comunidade escolar. Os principais programas de assistência financeira direta garantem o atendimento universalizado, ou seja, têm o número de alunos como fator de atendimento.
Automática	A assistência financeira automática, em geral, tem amparo em lei federal que define o formato do programa, sendo efetivada mediante transferência automática de recursos financeiros, em caráter suplementar, sem a necessidade de convênio ou outro instrumento congênere, ocorrendo pelo depósito de recursos em conta corrente bancária. As transferências automáticas podem ter caráter constitucional (quotas estaduais e municipais do salário-educação e complementação do FUNDEB); legal – (Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (PNATE), Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), por exemplo – ou discricionário – decorrentes do Plano de Ações Articuladas (PAR) ou de outras iniciativas do MEC ou do FNDE. As principais políticas de assistência financeira automática do FNDE também adotam como critério o número de matrículas, embora com a inserção de diferenciadores de valores conforme prioridades na política de assistência.
Voluntária	A assistência financeira voluntária é um tipo de transferência discricionária para o financiamento de projetos educacionais com órgãos ou entidades federais, estaduais, governo do Distrito Federal, prefeituras municipais e organizações não governamentais. Essa modalidade de transferência é mediada pela assinatura de convênio e pela definição de prioridades do MEC ou no âmbito do Plano de Ações Articuladas. Em geral, os recursos contribuem com a estruturação da oferta educacional por parte de estados e municípios (construção ou reformas dos espaços escolares, aquisição de equipamentos, ampliação do atendimento, entre outros).

Fonte: CRUZ, 2012, p. 5 e 6.

A CF/88, em seu Art. 212, atribui competências e responsabilidades a todos os entes federados quanto às suas inserções na educação brasileira. O governo federal assume suas competências quanto ao ensino superior, além das funções

supletiva e redistributiva de assistência técnica e financeira, aos Estados e Municípios, no sentido de tornar menos desigual as oportunidades educacionais com um padrão mínimo de qualidade de ensino. Os governos estaduais, na parte que lhes cabe, assumem o ensino médio e fundamental, enquanto os governos municipais arcam prioritariamente com o ensino fundamental e a educação infantil.

A CF/88 também define uma estrutura financeira, estabelecendo que a União deva aplicar na educação não menos de 18%, enquanto Estados e Municípios aplicarão pelo menos 25% da receita resultante de impostos e transferências na manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE). A estrutura de financiamento nos moldes atuais tem forte vinculação com os recursos advindos de receitas tributárias, ou seja, de distribuição percentual das receitas arrecadadas. O Quadro 6, a seguir, apresenta a estrutura de financiamento da educação por esfera de governo:

Quadro 6 – Estrutura de financiamento da educação, por esfera de governo – 2017

União	Estados	Municípios
a) Orçamentários (Tesouro)	a) Orçamentários (Tesouro)	a) Orçamentários (Tesouro)
<ul style="list-style-type: none"> - Vinculação da receita de impostos (18%) para MDE. b) Contribuições Sociais - Salário-educação/ quota federal (1/3) - Contribuição sobre o lucro líquido. - Contribuição para a seguridade social. - Receitas brutas de prognósticos. c) Misto - Fundo de combate a erradicação da pobreza d) Outros - Operações de crédito - Renda líquida da loteria federal. - Renda de órgãos autônomos. - Aplicação do salário-educação/quota federal e outras fontes do FNDE. - Diretamente arrecadados. - Outros 	<ul style="list-style-type: none"> - Vinculação da receita de impostos (25%) para MDE. b) Transferências - Salário-educação/quota federal. - Orçamentários da União. - Aplicação do salário-educação/quota federal e outras fontes do FNDE. c) Contribuições Sociais - Salário-educação/quota estadual (2/3). d) Outros - Diretamente arrecadados. - Operações de crédito. - Diversos 	<ul style="list-style-type: none"> - Vinculação da receita de impostos (25%) para MDE. b) Transferências - Salário-educação/quota estadual. - Salário-educação/quota federal. - Salário Educação/quota municipal. - Orçamentários do Estado. - Orçamentários da União. - Aplicação do salário-educação/quota federal e outras fontes do FNDE. c) Outros - Diretamente arrecadados. - Operações de crédito. - Diversos

Fonte: Adaptado de CASTRO, 2010, p. 173.

Os recursos geridos pelo FNDE, nas três esferas de governo, são as aplicações do salário-educação/quota federal e outras fontes do FNDE.

3.2 DIRETRIZES GERENCIAIS DO FNDE

A trajetória histórica do FNDE, o seu referencial normativo legal, traduz a forma como os diferentes governos impuseram seus planos governamentais, suas políticas de financiamento da educação básica, onde se enquadra a assistência técnica e financeira aos entes federados. Este fato consubstancia os alinhamentos políticos traçados, as decisões emanadas do poder central, com repercussões nas diretrizes gerenciais do órgão, sobretudo quando se verifica que a própria missão do FNDE sofre alterações no tempo, desde sua criação em 1968, até o momento atual, como pode ser observado nos registros do quadro referencial a seguir:

Quadro 7 – Missões do FNDE

Ano	Missão	Presidente da República	Presidente do FNDE
1968	Captar recursos financeiros e canalizá-los para o financiamento de projetos de ensino e pesquisa , inclusive alimentação escolar e bolsas de estudo, observadas as diretrizes do planejamento da educação .	Costa e Silva	Ecilda Ramos de Souza
1997	Captação de recursos financeiros e sua canalização para o financiamento de projetos de ensino e pesquisa , inclusive alimentação escolar e bolsas de estudo, observadas as diretrizes do planejamento nacional da educação , além das atribuições da extinta FAE.	FHC	José Antônio Carletti
2001	Captar recursos financeiros e destiná-los ao financiamento do ensino e, sobretudo, prestar assistência financeira a projetos e programas voltados ao ensino fundamental público brasileiro .	FHC	Mônica Messenberg Guimarães
2002	Captar recursos financeiros e destiná-los ao financiamento do ensino e, sobretudo, prestar assistência financeira a projetos e programas voltados ao ensino fundamental público brasileiro .	Lula	Mônica Messenberg Guimarães
2010	Captar recursos financeiros e canalizá-los para o financiamento de projetos educacionais nas áreas de ensino, pesquisa, alimentação escolar, material escolar e bolsas de estudo , bem como gerenciar projetos e executar ações para o desenvolvimento da educação, visando garantir ensino de qualidade a todos os brasileiros; e observar as diretrizes estabelecidas pelo Ministério da Educação.	Lula	Daniel Silva Balaban
2011	Captar recursos financeiros e canalizá-los para o financiamento de projetos educacionais nas áreas de ensino, pesquisa, alimentação escolar, material escolar e bolsas de estudo , bem como gerenciar projetos e executar ações para o desenvolvimento da educação, visando garantir ensino de qualidade a todos os brasileiros; e observar as diretrizes estabelecidas pelo Ministério da Educação.	Dilma	José Carlos Wanderley Dias de Freitas

2015	Prestar assistência técnica e financeira e executar ações que contribuam para uma educação de qualidade a todos.	Dilma	Antônio Ildivan de Lima Alencar
2016	Prestar assistência técnica e financeira e executar ações que contribuam para uma educação de qualidade a todos.	Temer	Silvio de Sousa Pinheiro

Fonte: Relatórios de gestão do FNDE (1997-2016).

Observa-se que no percurso gerencial da autarquia, a ênfase dada à sua missão reporta-se à captação de recursos financeiros e sua canalização para o financiamento de projetos, sejam eles na área de ensino, pesquisa, alimentação escolar, material escolar e bolsas de estudo. Contudo, na administração de Mônica Guimarães (2002) e Daniel Balaban (2010), portanto no 1º e 2º governos Lula, são destacados a assistência financeira a projetos e programas voltados ao ensino fundamental e o gerenciamento de projetos e execução de ações para o desenvolvimento da educação, respectivamente. Assim, em intervalos de tempo distintos, o FNDE financia, presta assistência financeira e gerencia projetos educacionais, com critérios bem diferentes dentro de uma mesma política, o que denota a não observância dos objetivos reais da instituição que se ajusta conforme o poder político vigente.

há de se resgatar os próprios objetivos do FNDE como instituição corretora das disparidades regionais, ou seja, não tem a finalidade de atender a totalidade dos órgãos governamentais e não governamentais solicitantes. Por isso, diz-se que não financia projetos e sim, oferece assistência financeira. Assim o FNDE presta assistência financeira a órgãos solicitantes, nos quais se evidenciem necessidades, e mais, que estas necessidades estejam inscritas nas prioridades para a assistência financeira. (Parente, 2001, p. 56).

O formato de atendimento às demandas financeiras do ente federado muda conforme as prioridades estabelecidas na esfera federal a cada ano, inclusive com mudanças nominais em seus programas e longe de se considerar as reais necessidades educacionais no plano local. O fato é que, desde a sua criação, o FNDE tem passado por muitas transformações²⁶ no seu quadro de ações e “a cada ano tem incorporado novas atribuições e responsabilidades com base nas diretrizes

²⁶ “Como resultado de tais transformações, às atribuições conferidas ao FNDE quando de sua criação, foram acrescidas, desde 1997, as da competência da extinta Fundação de Assistência ao Estudante (FAE), por força do disposto no art. 18, inciso VIII, alínea “c”, da Medida Provisória n.º 1549-27, de 14 de fevereiro de 1997, bem como, desde 2004, as relativas ao Programa de Melhoria e Expansão do Ensino Médio (Promed) e as correspondentes ao Fundo de Fortalecimento da Escola (Fundescola), mediante Portaria MEC n.º 1.859, de 24 de junho de 2004 e, em 2005, as do Programa de Expansão da Educação Profissional (Proep)” (Relatório de atividades FNDE, 2006, p. 12).

do Plano Nacional de Educação (PNE) e da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB)” (Relatório de Gestão FNDE, 2014, p. 34).

A própria composição e deliberações do órgão colegiado – o Conselho Deliberativo do FNDE (CD/FNDE) – também sofreram mudanças substantivas no tempo a partir do Decreto nº 5.157, de 27 de julho de 2004, até o vigente Decreto nº 9.007, de 20 de março de 2017. E isto é de importância fundamental, considerando que o Conselho Deliberativo, presidido pelo Ministro de Estado da Educação, é o órgão superior responsável pelas atividades do FNDE, cabendo à sua Presidência assessorar o Conselho e executar as ações decorrentes das decisões do Colegiado. O Conselho Deliberativo do FNDE é um órgão colegiado de deliberação superior e integrante da estrutura organizacional do Fundo. É por meio do CD/FNDE que são definidas as ações sobre assistência financeira aos Estados, Distrito Federal e Municípios e a entidades não governamentais para ações e projetos educacionais. É o CD/FNDE que também decide sobre a concessão de bolsas de estudo ou de auxílio relativas a programas destinados ao desenvolvimento da educação, a apreciação da proposta de nomeação e exoneração do Auditor-Chefe, e a aprovação das contas do Presidente do FNDE.

A atual composição do conselho consta de 10 membros definida pelo Decreto nº 9.007, de 20 de março de 2017: I - Ministro de Estado da Educação; II - o Presidente do FNDE; III - o Procurador-Chefe do FNDE; IV - o Secretário de Educação Básica do Ministério da Educação; V - o Secretário de Educação Profissional e Tecnológica do Ministério da Educação; VI - o Secretário de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão do Ministério da Educação; VII - o Secretário de Regulação e Supervisão da Educação Superior do Ministério da Educação; VIII - o Secretário de Articulação com os Sistemas de Ensino do Ministério da Educação; IX - o Secretário de Educação Superior do Ministério da Educação; X - o Presidente do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP.

Observa-se na legislação vigente que o CD/FNDE não possui representantes dos Estados e Municípios, o que se constitui reivindicação antiga e, portanto, ainda não devidamente atendida, como alude Cruz (2009):

Compreende-se que a composição do Conselho seria bem mais favorável à questão federativa se incluísse também, representantes dos estados e municípios, por intermédio de suas organizações e, em especial, a

sociedade civil, como via de democratização do processo de formulação das políticas educacionais. (CRUZ, 2009, p. 205).

A participação de representantes dos Estados e Municípios tornaria o processo mais democrático e assim mais amplo na questão federativa.

3.3 MECANISMOS DE CONTROLE NA EDUCAÇÃO BÁSICA.

O aumento dos controles centrais por meio do financiamento em áreas especializadas da educação via programas assistencialistas vem ocorrendo sem a devida integração de políticas, o que permite ao sistema gerar, para os níveis hierárquicos mais baixos (Estados e Municípios), grandes burocracias educacionais, cada vez mais organizadas em torno de demandas educacionais, cada vez mais dissociadas do real trabalho educacional local.

A primeira ideia que advém da palavra controle é aquela que alude que controlar significa manter a atenção sobre algo, para que não haja desvio no alcance de objetivos traçados. Controlar, conforme o dicionário Aurélio²⁷ é o mesmo que examinar, fiscalizar, monitorar, exercer ação restritiva sobre, conter, regular, ter sob o seu domínio, sob sua vigilância.

O controle, portanto, assume, sob a ótica da gestão, uma só conotação, pois está diretamente relacionado a uma ação capitaneada por uma relação de poder entre sujeitos de diferentes níveis hierárquicos, característico do “modelo weberiano que desenhou um sistema fixamente regulamentado de mando e subordinação das autoridades, com fiscalização das inferiores pelas superiores” (GUERRA, 2014, p. 148). Assim, uma instituição, órgão ou setor ao qual compete monitorar, fiscalizar, examinar, diz-se exercer determinado controle sobre a parte examinada.

Sob a ótica da Administração Pública, o ato de controlar liga-se fundamentalmente ao exame das atividades governamentais implementadas junto à sociedade, buscando verificar se tais atividades atenderam condignamente às finalidades planejadas, à legislação corrente e aos princípios básicos aplicáveis ao setor público.

A essa forma de controle exercida pela administração pública e pela iniciativa privada dá-se o nome de controle institucional:

²⁷ CONTROLAR. In: DICIONÁRIO Aurélio Online de Português. Disponível em: <https://dicionariodoaurelio.com/controlar>. Acesso em: 11 out. 2018.

O controle institucional é aquele realizado pelo próprio Estado sobre suas atividades, compreendendo uma rede de agências que tem respaldo legal para controlar. Deste modo, fazem parte do controle institucional as agências de controle externo e de controle interno e, inclusive, os conselhos chamados *de controle social* ou *gestores*, uma vez que estes últimos integram o quadro organizacional do Estado e exercem um mandato de controle cujo escopo é, em grande parte, definido por normas estatais. O controle institucional é atividade que incide nas políticas públicas. (FARENZENA, 2010. p. 238).

No Brasil existem situações que podem ser encontradas em instituições como Tribunal de Contas da União (TCU), Controladoria-Geral da União (CGU) e FNDE, que fazem parte do quadro de instâncias envolvidas no controle institucional dos recursos públicos da União, que são alocados e remanejados junto ao setor educacional brasileiro. Suas ações de controle perpassam pela ouvidoria, pelo acompanhamento e atingem a fiscalização e a auditoria.

Os artigos 70, 71 e 74 da Constituição Federal brasileira estabelecem que o controle institucional caiba essencialmente ao Congresso Nacional, responsável pelo controle externo, realizado com o auxílio do Tribunal de Contas da União (TCU), e a cada Poder, por meio de um sistema integrado de controle interno.

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União.

[...]

Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno. (BRASIL, 1988).

Há um conjunto de outros órgãos públicos que também atuam na prevenção, controle, investigação e repressão à corrupção: o Ministério Público Federal, os Ministérios Públicos Estaduais, os Tribunais de Contas dos Estados e dos Municípios, as Controladorias dos Estados, a Polícia Federal, as Polícias Estaduais, o Poder Legislativo e o Poder Judiciário, apenas para citar os órgãos mais conhecidos.

Contudo, dada à complexidade das estruturas político-sociais de um país e do fenômeno da corrupção, e do aparato da administração pública, o controle não se restringe tão somente ao controle institucional. Há também a participação dos cidadãos e da sociedade organizada no controle do gasto público, monitorando as

ações governamentais para o uso adequado dos recursos. A isto se chama controle social, pois, expressa uma ação fiscalizadora, exercida pela sociedade para o Estado, isto é, o direito social de participação no monitoramento e verificação da gestão dos recursos financeiros empregados nas políticas públicas. Portanto o controle social é um direito social atribuído pelo Estado ao cidadão para que fiscalize a execução dos recursos públicos. Na verdade não passa de estratégia do Estado em dividir suas responsabilidades, como que se desresponsabilizando por ações, sobretudo, voltadas à educação.

Segundo a CGU (2012) o controle social também pode ser entendido “como a participação do cidadão no controle e acompanhamento da gestão pública”. Na visão da Controladoria-Geral, trata-se, portanto, de importante mecanismo de prevenção da corrupção e de fortalecimento da cidadania.

Trata-se de importante mecanismo de fortalecimento da cidadania que contribui para aproximar a sociedade do Estado, abrindo a oportunidade de os cidadãos acompanharem as ações dos governos e cobrarem uma boa gestão. Além disso, um controle social forte e atuante auxilia na prevenção da corrupção, pois quando a sociedade está atenta à atuação dos gestores e fiscaliza a aplicação do dinheiro público, as chances de ocorrerem desvios e irregularidades tendem a diminuir. (CGU, 2012, p. 18).

A afirmação de que a participação da sociedade, isto é, o seu apoio no controle social, vai permitir que suas necessidades “de boa gestão” sejam atendidas de forma eficiente é discurso falho, tendo em vista que a realidade vivenciada pela sociedade brasileira, tanto no que se refere à saúde quanto à educação, estão longe de representar processos eficientes de gestão e atendimento junto à população carente. Além disso, parece inquietador o fato da mobilização e da pré-orientação do cidadão para que se torne fiscal do governo, em relação aos gastos públicos efetivados, tirando a responsabilidade do órgão central e repassando à sociedade o que é característico do modelo neoliberal. E ainda, tais orientações para ser fiscal não passam de conteúdos expressos em manuais, como o caso do PDDE, que ditam regras na maioria das vezes incompreensíveis junto ao conselho escolar, pelo conteúdo relativamente técnico e longe do alcance do conhecimento simples de quem voluntariamente adere ao conselho.

No que se refere às transferências de recursos financeiros à educação básica, na verdade há um trâmite que é composto tanto pelo controle institucional quanto pelo controle social devido ao fato de que nesse processo, reconhecida a

adesão do ente federado a um programa educacional qualquer, tal ente está sujeito ao monitoramento do poder central, portanto mais institucional, bem como ao conselho escolar, como instância local de controle social.

Mas há uma razão posta por detrás de tudo isso quando se concebe que já não há resquícios de um Estado Social - aquele que buscava garantir as liberdades individuais, intervindo na correção das desigualdades sociais e econômicas - senão agora um Estado Regulador, isto é, um novo modelo de Estado que assume funções como de planejamento, regulação e fiscalização. Tal concepção tem seu respaldo na Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988, que impulsionou a formação do Estado Regulador brasileiro a partir do ato contínuo do que trata o Art. 174:

Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o Setor Público e indicativo para o Setor Privado. (BRASIL, 1988).

O Estado exercerá, portanto, um controle da sociedade, um controle estatal, por meio de normas, regras, leis e estruturas sociais, econômicas e institucionais. Trata-se, assim, de um controle planejado e imposto pelo Estado e por seus representantes que aplicam suas leis. Cabe a órgãos formais, como o Judiciário e o sistema penal, punir as sanções quando alguém deixa de cumprir as leis que definem o controle social formal, revestido de um controle social ideológico. O capitalismo mantém um forte controle sobre a sociedade global e as desigualdades que promove continuam a crescer.

Há uma característica do governo brasileiro condizente com suas estratégias de controle de políticas quando, dentre outros aspectos, conduz o sistema de formação de recursos humanos, definindo os conteúdos mínimos de educação obrigatória, assegurando a distribuição do material didático e avaliando os resultados obtidos no sentido de intervir na regulação do sistema para que se cumpram seus próprios objetivos.

Considerando que o governo objetiva a mercantilização da educação pública, é fato que concebe uma reestruturação da educação pautada na padronização curricular (Parâmetros curriculares nacionais) e principalmente em avaliação de caráter nacional que irá desenvolver processos de trabalho estandardizados e competitivos, passando uma visão de que o governo está nitidamente preocupado

com a elevação dos atuais índices de desenvolvimento educacional. Para Apple (2005, p. 33), essas mudanças e a criação de normas e padrões educacionais “acabam por possibilitar condições para a viabilização de políticas de privatização e de mercantilização da educação”.

Portanto a avaliação em larga escala tem papel fundamental enquanto elemento indutor da reorganização, racionalização, dando suporte às ditas reformas do Estado, pois é um mecanismo de controle que favorece e respalda a reestruturação das políticas educacionais em curso, sob o argumento de maior dinâmica qualitativa e minimização das desigualdades educacionais.

Esse visível processo assume o tipo de regulação institucional, normativa e de controle, pois é de fato um conjunto de ações decididas e executadas por uma instância (governo), para orientar as ações e as interações dos atores sobre os quais detém certa autoridade. Isto evidencia sobre a ótica da regulação, o controle e a influência exercida pelos detentores de maior autoridade, quando introduzem regras na ação social visando o mercado. Embora seja factível pensar no Estado Mínimo condicionando suas ações, o Estado, na verdade, não se retira da educação, exerce sim um novo papel de Estado regulador e avaliador. Por um lado, controla o financiamento da educação e, por outro, transfere ao nível local a organização e gestão do sistema.

O Estado não se retira da educação, ele adota um novo papel, o de Estado regulador e avaliador que define as grandes orientações e os alvos a atingir, ao mesmo tempo em que monta um sistema de monitoramento para saber se os resultados desejados foram, ou não, alcançados. Se por um lado, continua a investir uma parte do seu orçamento em educação, por outro, abandona a organização e a gestão quotidiana, funções que transfere para os níveis intermediários e locais, em parceria e/ou concorrência com atores privados desejosos de assumirem uma parte significativa do mercado educativo. (LESSARD; BRASSARD; LUSIGNAN, 2002, p. 35).

A existência de um Estado avaliativo ou de governança por resultados pressupõem que os objetivos traçados em programas educacionais sejam definidos centralmente. Uma vez definidos os programas, os entes federados e as unidades de ensino devem gozar de “autonomia” de gestão pedagógica e financeira, para que esses objetivos impostos sejam atingidos.

O contexto controlador da política neoliberal, que se reflete pontualmente na questão do financiamento da educação básica e seus recursos mínimos, condiciona o governo a implantar, por meio de políticas educacionais, medidas que sustentam

realidades atípicas que distam da redução das diferenças educacionais locais e cumprem tão somente a vontade dominante.

No Brasil, o governo federal desenvolve programas educacionais, financiando-os nos níveis estadual e municipal. Tal envolvimento com a educação existente no FNDE criou uma espécie de escritório da educação. O governo, no entanto, tem vinculado regras e regulamentos intrincados que devem ser seguidos para que os Estados e Municípios se qualifiquem para qualquer financiamento federal.

Os governos organizam a educação objetivando controlar seus meios e suas implicações para a sociedade. E esse controle federal assenta-se em pelo menos três áreas-chaves: na escolha dos parâmetros que governam a forma como os destinatários podem gastar fundos de subsídios federais (a exemplo do FUNDEB); no método para alocar esses fundos entre os governos estaduais e municipais, tipicamente como uma fórmula ou por meio de um processo competitivo baseado em critérios específicos (a exemplo da Avaliação padronizada, SAEB, IDEB); na decisão de quanto gastar em concessões, definindo as regras que determinam esse gasto (a exemplo das transferências voluntárias e do PAR). A permissão do gasto está de acordo com o diagnóstico educacional do município, em que aponta suas necessidades financeiras. A definição do gasto total ou dos repasses financeiros que serão efetivados e onde serão empregados cabe ao órgão central.

O controle exercido pelo governo federal leva em consideração o volume de financiamento que fornece aos Estados e Municípios, quando estabelece requisitos rigorosos para que as escolas sejam elegíveis em relação aos programas de concessão e assistência financeira, sem contar que nenhuma escola sobrevive sem tal recurso.

Assim sendo, cada Estado ou Município é responsável por enviar ao governo federal sua requisição para subsídios educacionais e fundos públicos. Dessa forma, o governo controla os sistemas estaduais e municipais por meio do financiamento de programas, concedendo mais recursos a alguns entes federados em comparação a outros, com base em sua proposta financeira advinda, em geral, de diagnóstico da situação educacional naquela esfera pública.

O FNDE como instituição ligada ao Ministério da Educação (MEC) é fundamental, sob a ótica do financiamento da educação básica, para a escola,

sobretudo pelo gerenciamento e implementação de diferentes programas educacionais. É possível pensar o FNDE, portanto, como uma instituição a serviço da educação básica no Brasil, por ser um ente público que deve solucionar as necessidades educacionais da sociedade brasileira. Instituições como essas são organizações que compartilham de mecanismos sociais capazes de controlar o funcionamento da sociedade, em geral organizadas por regras e normas, que objetivam a ordenação das interações que ocorrem no meio social. Assim sendo, pode-se dizer que são estruturas ou mecanismos sociais que regulam as ações de um conjunto de indivíduos dentro de um sistema social propriamente dito.

No trabalho sobre os Aparelhos Ideológicos do Estado (AIE), Althusser (1970, p. 43) designa AIE como realidades que se mostram ao observador, sob a forma de instituições distintas e especializadas. E quando apresenta as diferentes instituições formadoras de AIE considera os sistemas religioso, educacional, político, familiar, jurídico, sindical, cultural e da informação, embora alerte sobre a possibilidade de “exame pormenorizadamente, posto à prova, retificado e reelaborado”, sugerindo, portanto, prováveis modificações ou inclusões de outros aparelhos ideológicos de Estado.

As instituições, portanto, formadoras de AIE, são mecanismos sociais de regulação das ações dos indivíduos em sociedade, e sendo o sistema escolar um aparelho ideológico de estado, qualquer que seja a instituição pertinente a esse sistema compartilha de sua essência ideológica, a exemplo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). O FNDE, na ótica do monitoramento dos recursos alocados nas escolas, exercita o controle institucional, visando o alcance dos seus objetivos como órgão financiador do recurso da educação básica. No caso do PDDE, o FNDE dita às regras, determina em que se pode gastar os recursos e controla os resultados através da prestação de contas.

A escola é um dos principais aparelhos ideológicos do Estado (ALTHUSSER, 1970), que age sobre as classes menos favorecidas, pois, segundo o autor, é o sistema de ensino o grande responsável por preparar a mão de obra para a indústria. O interesse que está por traz de toda essa ideologia burguesa é a manutenção da ordem e do controle total dos proletariados para que, com o seu trabalho, continuem enriquecendo a classe hegemônica. O preparo para o trabalho está presente, não só no corpo físico escolar, mas também na forma como os

processos educacionais estão sendo desenvolvidos na escola. O que remete às questões de reaparelhamento infraestrutural, padronização curricular e as medições em larga escala que são bandeiras frequentes nas ações do FNDE.

Para Ortega (1989), a política educacional vem primeiramente dirigida e condicionada pela perspectiva ideológica do poder político dominante. Portanto, não se trata de estabelecer, por meio de alocação voluntária, que os recursos educacionais advindos dos programas do FNDE sejam transformadores, ao ponto de ampliarem os limites polissêmicos da dita qualidade educacionais, nos diferentes contornos educacionais nos municípios brasileiros.

Segundo o Relatório de Atividade da Autarquia, (FNDE, 2011, p.27) o FNDE enquanto unidade jurisdicionada tem como principais atividades: regulação, controle, definição de política e coordenação da educação, seja na esfera federal, estadual e municipal. O controle efetivado junto ao órgão compete à auditoria interna (AUDIT), que, segundo o Regimento Interno, tem a função de:

Elaborar e executar o Plano Anual de Atividades de Auditoria Interna - PAINT, de acordo com o disposto na legislação correlata vigente à época; verificar a legalidade e avaliar os resultados da gestão orçamentária, financeira, patrimonial e de recursos humanos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE; **fiscalizar a execução dos Programas, Ações e Projetos de governo a cargo do FNDE**; analisar e decidir, quando devidamente motivado, pelo arquivamento de denúncias ou informações referentes à atuação das entidades públicas e privadas responsáveis pela execução de Programas, Ações e Projetos do FNDE ou pela **execução de Ações de Controle com vistas a apurá-las**; **executar ações de Controle nas entidades públicas e privadas responsáveis pela execução de Programas, Ações e Projetos do FNDE**; examinar e emitir parecer quanto à Prestação de Contas anual do FNDE. (Regimento Interno do FNDE, 2009, Art. 6).

A visão anterior remete necessariamente a duas linhas de fiscalização e/ou controle. A primeira liga-se a algo mais amplo quando busca monitorar a execução de programas e projetos do governo cuja gestão está a cargo do FNDE, e a segunda está nas ações de controle, mais próximas aos entes federados e entidades privadas, bem características do controle que é efetivado no Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) junto às escolas.

O Regimento Interno do FNDE possibilita ver, na verdade, um atrelamento de diferentes composições no controle, seja ele interno ou externo. As competências atribuídas aos setores mais importantes na estrutura organizacional do FNDE demonstram, muito nitidamente, que esta autarquia, enquanto órgão gestor dos

recursos financeiros da educação básica controla diversas ações concernentes aos fluxos de recursos quando em ações de repasses de verbas entre o poder central, os entes federados e a iniciativa privada. O quadro em anexo (Anexo I) traz as principais unidades internas do FNDE e suas competências específicas no controle dos recursos destinados a educação.

O quadro espelha algumas das devidas competências de setores internos do FNDE integrantes do seu conjunto de diretorias. Observa-se, pela incidência de competências voltadas ao controle das ações da autarquia, que há uma ação regulatória frequente, dadas as características apresentadas no seu quadro interno.

A estrutura de governança adotada no FNDE é caracterizada pela setorização dos controles nas unidades administrativas, às quais competem estabelecer, manter, monitorar e aperfeiçoar o controle interno institucional. Conta, ainda, com o Conselho Deliberativo (CD) e os comitês voltados para dimensões específicas da gestão. (FNDE, 2012. p. 49).

Sob a ótica do financiamento da educação básica, mais exatamente em relação ao repasse de recursos financeiros, observa-se que as diferentes divisões internas ocupam-se de atividades que estão intimamente relacionadas aos fluxos de recursos, seja na disseminação ou no monitoramento destes.

Uma das ações da auditoria interna é executar controle nas entidades públicas e privadas, responsáveis que são pela execução de programas, ações e projetos do FNDE. Se há beneficiários de recursos, isto é, se recebem recursos da autarquia, cria-se em contrapartida ações de fiscalização e auditoria pertinentes a execução desses recursos, sejam eles praticados por entes públicos ou privados.

Dentro de suas atribuições de gestão estratégica, o órgão desenvolve e difunde metodologias de gestão de programas e projetos, inclusive com apoio técnico para sua real aplicação, caracterizando uma ação impositiva de efetivo controle sob os beneficiários dos recursos transferidos quando da adesão aos programas e projetos.

Internamente, são realizados também estudos relacionados ao comportamento do mercado, principalmente sobre preços e características de materiais a serem adquiridos, visando atender os programas e projetos de interesse do órgão. Mais recentemente essa possibilidade de aquisição foi estendida ao ente beneficiário com adesão à compra de material via FNDE.

Por outro lado, são de absoluto interesse o controle e o acompanhamento dos contratos relacionados às atividades das diferentes secretarias do MEC, além de outros órgãos federais, quando da gestão compartilhada com o FNDE. Este órgão recebe recursos de outras secretarias do MEC para execução daqueles programas e projetos, portanto, o controle visa o cumprimento de todas as condições constantes nas cláusulas contratuais.

A supervisão e o acompanhamento das atividades de prestação e tomada de contas dos recursos transferidos segue orientações da diretoria financeira do órgão, que também providencia, acompanha e controla a abertura e encerramento de contas bancárias depositárias das transferências financeiras realizadas pelo FNDE.

As entidades beneficiárias das transferências financeiras sofrem análise das prestações de contas e devido controle quanto à adimplência. A reincidência de inadimplências provoca inspeções *in loco*. Diligenciam-se, então, os responsáveis pela omissão e práticas irregulares nas prestações de contas, sejam elas relativas às transferências voluntárias ou das concessões internas de suprimento de fundo.

Internamente mantém-se atualizado o sistema de acompanhamento de prestação de contas de repasse automático, o que significa ser possível a análise dos itens pertinentes à prestação de contas do ente federado em diferentes programas educacionais geridos pelo FNDE. Também se planeja e se coordena a execução dos programas de assistência financeira voltados à manutenção e melhoria da gestão das escolas públicas, além de outras entidades previstas como beneficiárias dos recursos, como escolas privadas de educação especial.

Para execução de programas, projetos e ações educacionais, a unidade executora deve estar habilitada junto ao órgão, que orienta sobre os requisitos institucionais ou legais da habilitação, o que mostra que não há repasses de recursos financeiros sem a devida habilitação junto à autarquia e ainda a forma como o FNDE cria o seu cadastro de instituições sujeitas ao seu controle externo.

Em relação às ações voltadas aos programas e projetos educacionais, gerencia-se e controla-se toda sua execução financeira, apoiando e definindo diretrizes para o uso dos recursos orçamentários. Portanto, propõem-se e implantam-se instrumentos de monitoramento e controle das ações dos programas e de projetos educacionais.

O ambiente interno do FNDE enquanto instituição, conforme se verifica no regimento interno da autarquia, tem contribuído grandemente para um efetivo controle dos seus objetivos e metas formalizadas nos programas e projetos educacionais. É de tal importância que a própria constituição do corpo laboral deve considerar o conhecimento e as responsabilidades necessárias para tal controle, o que implica competência e comprometimento com as ações do órgão.

Qualquer que seja a ação que venha a ser desenvolvida nos programas educacionais geridos pelo FNDE, esta será acompanhada por meio de seus mecanismos de controle, visando garantir a aplicabilidade dos recursos envolvidos e, principalmente, o efeito proativo diante dos riscos na execução financeira, garantindo também as previsões elencadas e os objetivos estabelecidos. Os programas do FNDE, além de fiscalizados e auditados pela autarquia, também estão inclusos enquanto objetos de fiscalização e auditoria por parte da CGU e do TCU, o que vai fortalecer o controle da utilização dos recursos federais que são destinados ao financiamento dos programas e projetos educacionais.

Embora os mecanismos de controle do FNDE estejam consubstanciados na composição interna de seus diferentes setores (como demonstrado no quadro anexo), percebe-se na leitura de seus relatórios de gestão que o controle efetivado também se dá de forma substantiva junto aos espaços escolares. O Programa Formação pela Escola é um exemplo deste fato, uma vez que busca fortalecer a ação dos agentes locais, envolvidos na execução financeira de determinado programa educacional, aprendendo a monitorá-lo, avaliá-lo, além da prestação de contas e controle efetivo das ações do programa financiado. Trata-se da ampliação do controle central mitigado sob a forma de controle social.

Esta Autarquia tem incorporado metodologias de gestão para o monitoramento de ações, programas, projetos e resultados, com o intuito de melhorar seus controles e **garantir a transparência na execução de políticas educacionais do país**. Nesse sentido, tem disseminado, de forma tempestiva, práticas de controle e priorizado a formalização de procedimentos e instruções normativas a serem seguidas pelos servidores. A **expressividade dos recursos geridos pelo FNDE** requer constante aperfeiçoamento dos processos internos de trabalho e, por conseguinte, da efetividade dos controles. A busca pela excelência na gestão inclui a intensificação das ações de monitoramento e controle dos programas finalísticos da Autarquia. (FNDE, 2015, p. 59).

Neste ponto percebe-se certa valorização do “expressivo” recurso gerido pela autarquia que requer aperfeiçoamento constante dos controles efetivados o que vai

garantir a transparência na execução dos programas educacionais. É a política interna de valorização do valor, um composto ideológico entranhado internamente na autarquia.

O atual organograma do FNDE, seus setores internos, traduz muito bem uma de suas características básicas, qual seja de órgão controlador e gestor das solicitações e a transferência de recursos financeiros concernentes aos seus programas de assistência educacional, junto aos Estados e Municípios. Esses setores internos fiscalizam e auditam os atos e fatos relacionados à execução de programas e projetos ligados ao FNDE, que são praticados por entes públicos ou privados que se beneficiam dos recursos que são transferidos pela autarquia; desenvolvem e difundem metodologias de gestão dos programas e projetos educacionais, orientando tecnicamente sua aplicação; promovem o controle e acompanhamento da execução de todos os contratos relacionados às secretarias do MEC e demais órgãos federais quando compartilham sua gestão com o FNDE.

A estrutura de governança adotada no FNDE é caracterizada pela setorização dos controles nas unidades administrativas, às quais competem estabelecer, manter, monitorar e aperfeiçoar o controle interno institucional. (FNDE, 2012, p. 49).

Para os entes externos, supervisionam e acompanham todas as atividades relacionadas à prestação de contas, tomada de contas, de todos os recursos que são transferidos pela instituição, ao ponto de controlarem até a abertura e encerramento de contas bancárias depositárias das transferências financeiras. A omissão e prática de irregularidades nas prestações de contas das transferências voluntárias e legais permite ao órgão diligenciar seus responsáveis na obtenção de melhor controle efetivo das concessões.

As interligações setoriais no FNDE reforçam o sentido do controle institucional de um órgão cuja missão se assenta em prestar assistência técnica e financeira e executar ações que contribuam para uma educação de qualidade, e permite entender que, enquanto gestor dos recursos transferidos aos mais remotos espaços nacionais, contempla normas no controle institucional, assimilado internamente pelos diferentes setores, dado sua principal atividade, qual seja, de regulação, controle, definição de políticas e coordenação da educação nas esferas federal, estadual e municipal.

A autarquia respalda-se por uma cultura de controle própria de seu ambiente institucional, percebida e seguida por seus servidores.

No que se refere à percepção quanto ao componente denominado “ambiente de controle”, infere-se uma concordância quanto à existência de uma cultura de controle instituída na autarquia.... (FNDE, 2012, p. 53).

Segundo o FNDE, essa cultura de controle visa o aperfeiçoamento da execução dos recursos e a prestação de contas e fortalece o ambiente no sentido de aprimorar e integrar os sistemas de controle por meio de capacitação continuada dos servidores e da reestruturação dos setores envolvidos.

O controle e a transparência na aplicação dos recursos exercidos pelo FNDE, presente em sua gestão estratégica, tem por objetivo melhorar a gestão dos recursos públicos educacionais, aperfeiçoando o sistema de controle e a aplicação desses recursos, como também a sistematização de prestação de contas. Entre os procedimentos de controle desenvolvidos pelo FNDE, destacam-se:

- O processo de diagnóstico, planejamento e monitoramento da política de educação realizado por meio do PAR, com os Municípios, os Estados e o Distrito Federal;
- O SiGPC, sistema de acompanhamento contínuo das atividades de prestação de contas dos recursos repassados pelo FNDE em transferências voluntárias e obrigatórias;
- A inovação das compras governamentais, por meio do pregão eletrônico para registro de preços nacional, trazendo como vantagens a definição técnica de produtos, rapidez na contratação, transparência na licitação, padronização, garantia e controle da qualidade do produto licitado;
- O monitoramento de obras (SIMEC) para construção padronizada de unidades de educação infantil e quadras poliesportivas.

Veja-se o caso do controle efetivado por meio do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), cujos recursos destinam-se a pequenos investimentos ou reparos, tanto na infraestrutura física quanto no aspecto pedagógico, que podem ser rapidamente implementados, graças aos recursos que são repassados às Unidades Executoras (Conselhos Escolares) das instituições de ensino.

3.4 O PDDE E SUAS FINALIDADES

O PDDE enquanto ação governamental visa propiciar a elevação da qualidade do ensino e sua universalização, de maneira que toda criança tenha acesso e permaneça na escola e que essa escola seja dotada de recursos didático-pedagógicos e profissionais capacitados, objetivando maiores e melhores oportunidades educacionais, que contribuam na diminuição das desigualdades sociais. De acordo com a Medida Provisória nº 455, de 28 de janeiro de 2009, o PDDE foi ampliado para atender também as etapas do ensino médio e da educação infantil.

O programa assiste financeiramente a escola com créditos diretos em conta bancária depositária, objetivando a execução de ações pontuais que consolidem no estabelecimento igualdade de oportunidades para todos. Beneficia as escolas públicas estaduais, municipais e do Distrito Federal e também escolas privadas de educação especial mantida por instituições sem fins lucrativos. A partir de 2013, também passou a beneficiar os polos do sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB) que oferecem programas de formação continuada a profissionais da educação básica.

A transferência dos recursos se dá de forma automática. Os recursos destinam-se à aquisição de:

- a) material permanente;
- b) manutenção, conservação e pequenos reparos da unidade escolar;
- c) aquisição de material de consumo necessário ao funcionamento da escola;
- d) avaliação de aprendizagem;
- e) implementação de projeto pedagógico;
- f) desenvolvimento de atividades educacionais.

Os recursos do PDDE são depositados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) em conta bancária exclusiva do Programa.

As escolas públicas que possuam mais de 50 alunos matriculados devem criar suas próprias Unidades Executoras (UEX) para recebimento desse repasse. Às escolas com menos de 50 alunos é facultada a criação da UEX. No caso da escola não possuir UEX, o recurso é recebido de forma indireta, isto é, por meio da conta da

prefeitura ou pela secretaria de educação distrital ou estadual a que a escola esteja vinculada. No caso das escolas privadas de educação especial, os depósitos são realizados nas contas de suas entidades mantenedoras (EM).

A participação no PDDE deve obedecer alguns critérios básicos: ter participado do censo escolar do ano anterior; as novas unidades executoras e aquelas já cadastradas devem efetivar seu cadastramento/recadastramento junto ao programa e não estar inadimplente na prestação de contas.

O valor devido a cada Escola beneficiária é transferido anualmente em duas parcelas, de acordo com tabela progressiva definida em Resolução do Conselho Deliberativo do FNDE, que classifica as escolas em função do número de alunos dado pelo censo escolar do ano anterior.

Os recursos transferidos destinam-se à cobertura de despesas de custeio e capital, de forma a contribuir, supletivamente, para a melhoria física e pedagógica dos estabelecimentos de ensino beneficiários.

O público atendido pelo PDDE são as escolas públicas e as escolas privadas. As escolas públicas são todas as escolas de educação básica recenseada pelo INEP/MEC que estão em funcionamento. As escolas privadas por sua vez, são aquelas de educação especial, também recenseadas pelo INEP/MEC, e que estejam em funcionamento sendo mantidas por entidades beneficentes, de assistência social, ou de atendimento direto e gratuito ao público.

Alguns programas específicos estão agregados ao PDDE, às chamadas ações agregadas, que integram o PDDE Estrutura, ao PDDE Qualidade e ao PDDE Integral. Esses grandes grupos de programas trazem projetos menores, como a escola sensível, Água na Escola, Escola do Campo, o PDE Escola, Mais Educação, Ensino Médio Inovador, Atleta na Escola, Escolas Sustentáveis, Mais Cultura na Escola e Ação Emergencial.

3.5 O PDDE E GESTÃO ESCOLAR

O PDDE guarda uma relação muito próxima com os ditames estabelecidos no Plano Diretor do Aparelho do Estado (BRASIL, 1995), implementado no primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso, coordenado pelo então ministro Bresser Pereira. As políticas sociais, neste plano, revertem-se de novidades, pois seriam

consideradas serviços não-exclusivos do Estado, e assim, propriedade não- estatal ou privada. (PERONI; ADRIÃO, 2007).

O plano Bresser explicitava as estratégias que deveriam ser adotadas para a viabilização da reforma: privatização, terceirização e/ou publicização dos serviços ou atividades até então prestadas pelo Estado. O caráter da publicização significava, segundo Bresser Pereira (1997), a mudança de “uma organização estatal em uma organização de direito privado, pública não-estatal. (BRESSER PEREIRA, 1997. P.8).

No contexto dessas reformas, o governo redireciona seus mecanismos de transferência financeira, instituindo, em 1995, o Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (PMDE), posteriormente alterado para Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), com base na Medida Provisória nº 1.784, de 14 de dezembro de 1998. A ideia básica na sua concepção do programa ligava-se à descentralização dos recursos do governo destinados ao ensino fundamental.

O processo de descentralização ocorrido no Brasil à época trazia um novo modelo para o tratamento de questões sociais, envolvendo a educação, ganhando novo significado quando estimulava a sociedade a participar da esfera pública, aproximando o financiamento e a administração, estratégia que transferiu as responsabilidades para os municípios e para as escolas no caso da educação.

O PDDE nasceu enquanto uma política de descentralização dos recursos públicos destinados à educação, mas é uma política de caráter suplementar, pois o governo federal “não pretende assumir o custeio total das atividades de manutenção e desenvolvimento das escolas beneficiadas pelo programa” (PERONI; ADRIÃO, 2007, P. 50). Há, portanto, um remanejamento de recursos mínimos “um baixo per capita de recursos”, o que torna o PDDE, nesta partição minimizada, semelhante ao Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), cujos recursos também são repassados pelo FNDE, e tem por objetivo:

Concorrer para a elevação da qualidade do ensino fundamental, reforçando a autonomia gerencial a participação social das unidades escolares, bem como contribuir para a melhoria da infraestrutura física e pedagógica das escolas por meio do repasse de recursos financeiros, em caráter suplementar. (BRASIL, 1995, p.3).

A autonomia gerencial, a participação social, o repasse dos recursos, bem como os demais objetivos traçados, exigem a criação de unidades executoras nas escolas (Uexs).

A medida provisória nº 1591, de 09 de outubro de 1997, estabelece as condições para que as entidades possam se habilitar como organização social (OS), limitando a autonomia dessas organizações, que devem obedecer às regras da administração pública. Essa também passa a ser a lógica utilizada em relação aos serviços educacionais, isto é, o MEC delega funções às Uexs por meio do repasse de recursos públicos.

A operacionalização do PDDE está baseada no princípio da parceria. Uma parceria que envolve as três esferas de governo, e prega, sobretudo, a participação ativa da comunidade escolar, por meio das Uexs, que são organizações representativas das comunidades escolar e local.

Na parceria cabe ao FNDE prover os recursos para a execução do PDDE e às Uexs: i) empregar os recursos em favor das escolas que representam, de acordo com os critérios e normas estabelecidas (e pré-definidas pelo FNDE em relação ao custeio e capital) para execução do PDDE; ii) prestar contas à secretaria de educação estadual, do Distrito Federal ou municipal a qual a escola pertença, da utilização dos recursos recebidos.

Segundo Peroni; Adrião (2007), essa parceria transfere a responsabilidade da execução dos serviços à escola. Dessa forma duas grandes atribuições são dirigidas às Uexs: i) aplicar os recursos, transferidos e captados, em ações que incidam na melhoria dos serviços; ii) prestar contas dessa aplicação.

Às Uexs compete, portanto, não apenas exercer direitos sobre os recursos da escola (recebê-los e administra-los), mas também cumprir com compromissos assumidos na parceria com o MEC. Nesse sentido a autonomia proposta no PDDE não está somente em garantir direitos às Uexs sobre os recursos da escola, mas também, fazer com que essa assumam novas obrigações. (PERONI; ADRIÃO, 2007, p. 57).

Portanto, o PDDE abre espaço aos direitos, mas também cobra novas obrigações. Para o caso das Uexs suas atribuições são:

- Administrar recursos transferidos por órgãos federais, estaduais, distritais e municipais;

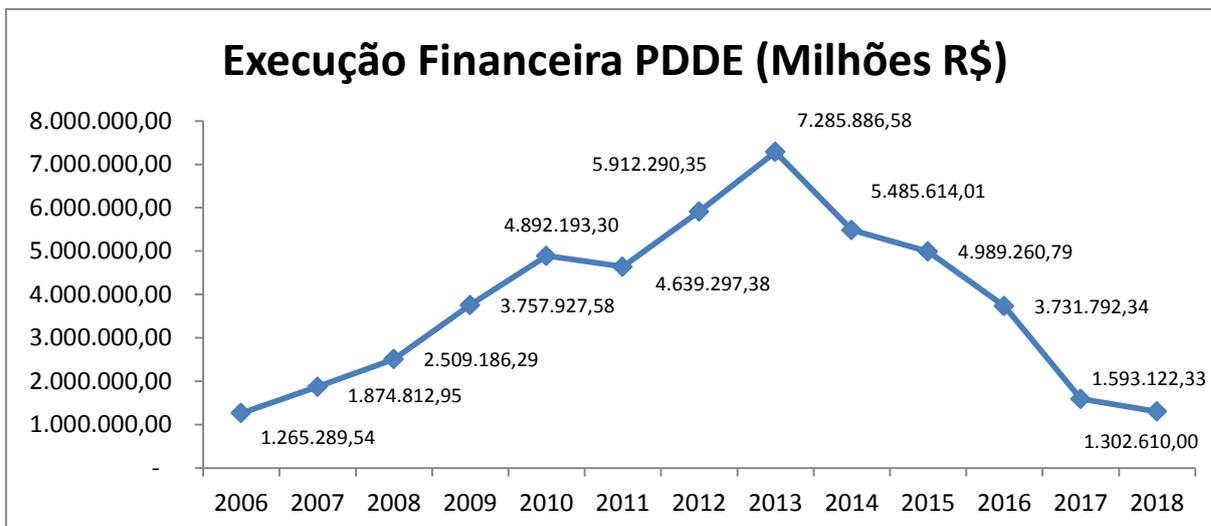
- Gerir recursos advindos de doações da comunidade e de entidades privadas;
- Controlar recursos provenientes da promoção de campanhas escolares e de outras fontes;
- Fomentar as atividades pedagógicas, a manutenção e a conservação física de equipamentos e a aquisição de materiais necessários ao funcionamento da escola;
- Prestar contas dos recursos repassados, arrecadados e doados²⁸.

No PDDE é possível um descumprimento do compromisso do FNDE com as unidades executoras (o FNDE enquanto elo da parceria, responsável pela transferência de recursos financeiros), que ocorre quando MEC não dispõe de recursos financeiros suficientes para a execução do Programa. Segundo a Resolução nº 10 de 2004,

Concluídos os procedimentos de adesão e de habilitação ao PDDE, das Secretarias de Educação dos Estados... das Uexs e das EM...o FNDE providenciará os correspondentes repasses, desde que haja **disponibilidades orçamentárias e financeiras** e as entidades adeptas e habilitadas estejam com as prestações de contas de exercícios anteriores ao repasse aprovadas ou estejam enquadradas na situação prevista no art. 18 desta Resolução. (BRASIL, 2004^a, p.8 – grifo nosso).

Verifica-se então que na parceria estabelecida o MEC arca com o repasse dos recursos financeiros, sem que haja garantia da efetivação desses repasses condicionados pela disponibilidade orçamentária e financeira. O que segundo Peroni; Adrião (2007) atinge a oferta pública da educação, uma vez que, ainda segundo as autoras, a Uex é regida de acordo com o programa de publicização, pelo modelo de organizações sociais (OS), no qual não há nada juridicamente capaz de garantir “a manutenção do aporte dos recursos necessários à sua sobrevivência, mesmo quando atingidos todos os resultados determinados no contrato de gestão” (BARRETO, 1999, p.129). Considere-se ainda que a Uexs assume a obrigação da efetivação dos serviços quando adere ao programa. O Gráfico a seguir retrata a evolução da execução financeira do PDDE entre 2006 e 2018.

²⁸ Resolução/CD/FNDE nº 10, de 18 de abril de 2013, art. 5º.

Gráfico 11 – Execução financeira do PDDE: 2006-2018

Fonte: DIRAE/FNDE

Nota: Valores corrigidos pelo IPCA a preços de novembro de 2018

Segundo o Gráfico 11 a execução financeira do PDDE mostra-se crescente no período 2006 a 2013, quando sai de R\$ 1,2 milhões, em 2006, atingindo R\$ 7,2 milhões em 2013, o que reflete a intensificação do atendimento às políticas das secretarias do MEC nas ações vinculadas ao PDDE (ações agregadas), ampliação do público-alvo do programa e majorações do valor repassado por escola, cujos marcos e destaques dessa trajetória ascendente são os seguintes: i) 2007 - início do atendimento das Ações Agregadas ao PDDE; ii) 2009 - extensão do atendimento às escolas de educação infantil e do ensino médio, que até 2008 não eram contempladas com recursos do PDDE; iii) 2013 - alteração na fórmula de cálculo e aumento dos valores a serem repassados a cada escola contemplada com recursos do PDDE.

Os incrementos ocorridos em 2013, portanto, estão ligados às novas reformulações no atendimento prestado as escolas, com destinação de recursos para ações pontuais como: PDDE/Educação Integral (voltado à realização de atividades de educação integral); PDDE/Escola Campo (adequação e benfeitoria na infraestrutura física de escolas do campo); PDDE/Escola Acessível (realização de adequações arquitetônicas nos prédios escolares); PDDE/Água na Escola (abastecimento de água em condições apropriadas para consumo e esgotamento sanitário); PDDE/Atleta na Escola (desenvolvimento da prática desportiva e de

valores olímpicos e paraolímpicos entre jovens e adolescentes); PDDE/Escola Sustentável (Desenvolvimento da sustentabilidade socioambiental nas escolas); PDDE/Ensino Médio Inovador (desenvolvimento de propostas curriculares inovadoras em escolas de ensino médio).

Apesar dos incrementos ocorridos, observa-se também uma inflexão dos valores a partir de 2013. Segundo o Relatório de Gestão do FNDE em 2014 (p. 155), 16,76% dos recursos empenhados não foram liberados por insuficiência financeira. Em 2015, a indisponibilidade financeira acarretou que somente 74% dos recursos empenhados fossem devidamente transferidos às escolas. Em 2016, o PDDE contou com orçamento inicial alocado na ação orçamentária 0515 (Dinheiro Direto na Escola para Educação Básica) de R\$ 1,93 bilhão. Entretanto, houve cancelamento de R\$ 230 milhões, os quais foram remanejados para atender a outras políticas educacionais, razão pela qual o programa e suas ações agregadas contaram com dotação final (atualizada) da ordem de R\$ 3,7 bilhões. (Relatório de Gestão FNDE, 2016, p. 79).

Segundo o FNDE (2017), tem ocorrido desaceleração nas políticas educacionais referentes às ações agregadas, que é, segundo a autarquia, a principal razão na queda gradativa da dotação final da ação orçamentária 0515 – Dinheiro Direto na Escola para a Educação Básica. Pelos dados expostos observa-se que os recursos do PDDE, cuja principal matriz financeira é o salário-educação, sofrem reduções consideráveis sempre que há indisponibilidade de recursos, o que denota menor capacidade de absorção de recursos na educação básica.

O PDDE permite, pela comunidade, a gestão e a fiscalização dos recursos públicos destinados à educação básica. Na execução dos recursos existem algumas normas aplicáveis que estão divididas em função da existência da entidade executora (EEx), da unidade executora (UEx) e da entidade mantenedora (EM). No caso das entidades executoras, que são os órgãos públicos, as normas aplicáveis são: a Lei 8.666, de 21 de junho de 1993, o Decreto 7.507, de 27 de junho de 2011 e as demais normas de gestão financeira e as normas vigentes afetas ao PDDE.

Para as unidades executoras e entidades mantenedoras (que são as entidades privadas), existem a Resolução nº 9, de 2 de março de 2011 e as normas vigentes afetas ao PDDE e a suas ações agregadas.

A execução dos recursos na UEx e na EM passa por uma sequência de ações que começa com o planejamento participativo, pesquisa de preços, aquisição e contratação, doação de bens permanentes e a guarda de documentos.

Após a rotina de execução de recursos, segue-se a prestação de contas que serve para demonstrar o que foi feito com os recursos do programa em determinado período. E essa prestação de contas é necessária dado tratar-se de recurso público cuja obrigação está descrita na CF/88 no parágrafo único do artigo 70.

Art. 70. [...]

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize e arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumira obrigações de natureza pecuniária. (BRASIL, 1988).

A prestação de contas possibilita que a sociedade e também o poder público verifiquem se os recursos transferidos foram utilizados nos fins para os quais foram destinados. Existem consequências para aquelas entidades que não prestam contas junto ao FNDE. A primeira delas é a suspensão de repasses do PDDE, a entidade e o gestor são enquadrados no cadastro de inadimplentes, e é instaurado processo administrativo civil e/ou criminal contra os responsáveis. O que é na verdade, um grande prejuízo para a comunidade, para a escola, para as entidades e seus dirigentes.

O quadro normativo de controle do PDDE encontra-se na resolução CD/FNDE nº 3, de 27 de fevereiro de 2003, que dispõe sobre os critérios e as formas de transferência e de prestação de contas dos recursos destinados à execução do programa.

O parágrafo único do Art. 6º da resolução em epígrafe condiciona a liberação dos recursos do PDDE à regularidade das prestações de contas dos recursos anteriormente recebidos e à apresentação de termo de compromisso (Anexo II), a ser lavrado pelas secretarias (estaduais, do Distrito Federal e municipais), o que firma o compromisso entre as partes interessadas de atender as exigências do Art. 6º:

Art. 6º

Os governos estaduais e do Distrito Federal, representados pelas respectivas secretarias de educação e os municípios, deverão incluir, em seus respectivos orçamentos, nos termos estabelecidos no § 1º, do art. 6º da Lei n.º 4.320, de 17.03.64, os recursos a serem transferidos às escolas de suas redes de ensino, à conta do PDDE, nas formas definidas nos

incisos I, II e III do art. 4º desta Resolução. (RESOLUÇÃO CD/FNDE nº 3, de 27 de fevereiro de 2003).

O termo de compromisso traz a obrigação aos prefeitos municipais de, sob as penalidades da Lei, assumir o compromisso de cumprir as determinações contidas no inciso II do Art. 4º e nos artigos 10º e 18º da referida resolução, consignando no orçamento do município (no exercício vigente) o montante dos recursos do PDDE destinados ao atendimento das escolas da rede municipal de ensino, de acordo com as disposições contidas no parágrafo 1º do Art. 6 da Lei nº 4320 de 17 de março de 1964, combinando com o parágrafo único do Art. 12 da Medida Provisória nº2178-36, de 24/08/2001, e dessa forma autorizar o FNDE a repassar às escolas beneficiárias, que instituíram unidades executoras (Uexs), os valores devidos ao PDDE.

Os prefeitos estão compromissados em:

- Divulgar as normas e os critérios de atendimento do PDDE junto à comunidade escolar;
- Encaminhar, tempestivamente, ao FNDE os dados e informações cadastrais requeridas, com vistas ao atendimento dos estabelecimentos de ensino beneficiários;
- Acompanhar e fiscalizar a execução dos recursos repassados às Uexs;
- Receber, analisar e aprovar as prestações de contas das Uexs;
- Prestar contas dos recursos destinados às suas escolas que não instituíram Uex;

Além desses compromissos, deve zelar pelos documentos comprobatórios das despesas realizadas (nota fiscal, recibos, faturas, etc.), que devem conter o nome da entidade executora e a identificação do PDDE, e deverão ser arquivados na sede da entidade que executou os recursos (município, secretaria de educação do estado ou do Distrito Federal ou Uex), mesmo utilizando serviços contábeis de terceiros, pelo prazo determinado na legislação específica. (Art. 10º da RESOLUÇÃO CD/FNDE, nº 3 de 27 de fevereiro de 2003).

Além disso, devem arcar com outras determinações estabelecidas que estão relacionadas aos bens patrimoniais conforme descreve o Art, 8º da referida Resolução:

Art. 18 Os bens patrimoniais adquiridos ou produzidos com os recursos transferidos à conta do PDDE deverão ser incorporados ao patrimônio do município ou da secretaria de educação do estado ou do Distrito Federal e destinados às respectivas escolas beneficiadas, cabendo a estas a responsabilidade pela guarda e conservação dos bens.

§ 1º A incorporação dos bens adquiridos ou produzidos deverá ocorrer mediante o encaminhamento, pelas UEx, do Termo de Doação, na forma do Anexo IX, devidamente preenchido, ao município ou à secretaria de educação do estado ou do Distrito Federal, a quem a escola é vinculada, providência que poderá ser adotada após o recebimento ou produção do bem ou por ocasião da elaboração da prestação de contas.

§ 2º Os municípios e as secretarias de educação dos estados e do Distrito Federal deverão proceder ao imediato tombamento nos seus respectivos patrimônios, fornecendo à UEx das escolas de suas redes de ensino o número do registro patrimonial, de modo a facilitar a identificação do bem.

§ 3º Os municípios e as secretarias de educação dos estados e do Distrito Federal deverão elaborar e manter em suas sedes, juntamente com os documentos que comprovam a execução das despesas, conforme exigido no art. 10 desta Resolução, demonstrativo dos bens incorporados, adquiridos com recursos do PDDE e doados pelas UEx de suas escolas, com seus respectivos números de tombamento, de modo a facilitar futuras fiscalizações. (RESOLUÇÃO CD/FNDE nº 3, de 27 de fevereiro de 2003).

Observa-se que todo esse aparato de atribuições objetiva facilitar as fiscalizações futuras. É perceptível, todavia, a complexidade da sistematização das informações por parte das unidades executoras quando tem que lidar com conceitos contábeis presentes nas prestações de contas e na grande maioria das vezes ausente do conhecimento prático de quem herdou administrar os recursos das transferências efetuadas pelo governo federal em seus programas educacionais de assistência financeira.

Em seu Art. 20º a Resolução estabelece a aprovação dos formulários que formam os Anexos I a IX, que serão utilizados pelas instituições ou entidades beneficiárias do PDDE, para o caso da prestação de contas a Uex precisa lidar com: Demonstrativo da execução da receita e despesa e de pagamentos efetuados; Relação de bens adquiridos ou produzidos; Demonstrativo sintético anual da execução físico-financeira, Detalhamento de ações de despesas, Demonstrativo analítico da execução físico-financeira.

Dentro de todo o contexto examinado, traçando objetivos concretos sobre o caráter controlador do FNDE, o que se verifica em relação à autarquia, é o seu formato de atendimento mutável no tempo, dependente das prioridades que são estabelecidas no nível federal que abarca até mesmo mudanças nominais nos

programas assistencialistas educacionais, sem considerar, no entanto, as reais necessidades no plano local.

Constatou-se que o sistema de avaliação padronizada e em larga escala utilizada pelo governo federal, é um mecanismo de controle que se efetiva e que respalda a reestruturação de políticas públicas educacionais, dado que as próprias transferências de recursos financeiros consideram os indicativos do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) como sinalizadores de potenciais espaços de alocação de recursos públicos.

Esse visível processo assume o tipo de regulação institucional, normativa e de controle, pois absorve um conjunto de ações decididas e executadas por uma instância superior (governo), para orientar as ações e as interações dos atores sobre os quais detém certa autoridade (entes federados). O que está de acordo com o novo papel regulador e avaliador do Estado, que por um lado controla o financiamento da educação e, por outro, transfere ao nível local a orientação e gestão do sistema, a transferência de responsabilidades ao plano local, como que se desresponsabilizando de suas ações. A existência de um Estado avaliador, ou de governança, pressupõe que os objetivos traçados em programas educacionais sejam potencialmente definidos centralmente.

Então há um contexto controlador que se reflete pontualmente na questão do financiamento da educação básica e seus recursos mínimos no Brasil.

Os Estados e Municípios devem seguir regras e normas estabelecidas pelo governo federal para ter acesso a qualquer financiamento. A educação está organizada exatamente para dá suporte ao caráter controlador do governo, pois é ele que determina os parâmetros para o gasto dos fundos de subsídios federais, é o governo que determina como alocar esses recursos e decide também quanto deve ser gasto nas concessões, portanto, definindo as regras centralmente.

Uma vez que Estado e Municípios, na possibilidade do financiamento, enviam ao governo federal sua requisição para recursos públicos baseados em diagnóstico situacional, possibilita ao governo controlar tais sistemas por meio do financiamento de programas educacionais. O próprio diagnóstico situacional do Estado ou do Município dá margem para escolhas de áreas menos favorecidas, segundo advertem os documentos produzidos pelo governo, embora não haja qualquer garantia nitidamente estabelecida de que esse fato ocorre.

Os recortes setoriais presentes na estrutura interna do FNDE, denotam tratar-se de um órgão cuja estrutura de governança adotada está voltada para o controle. O ambiente interno da instituição tem contribuído sensivelmente para o efetivo controle de suas metas formalizadas nos programas e projetos educacionais. Assim, qualquer que seja a ação que venha a ser desenvolvida nos programas geridos pelo FNDE, como é o caso do PDDE, será acompanhada por meio dos seus mecanismos de controle.

O controle efetivado pelo FNDE também se dá junto aos espaços escolares, como é o caso do controle estabelecido por meio do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE). O PDDE enquanto política de descentralização de recursos públicos, admite a gestão e a fiscalização dos recursos pela comunidade escolar e local. A execução segue normas específicas, que no caso das Uexs atende uma sequência que vai do planejamento participativo à guarda de documentos, alcançando a prestação de contas, cujo caráter normativo encontra-se na Resolução CD/FNDE nº 3 de 27 de fevereiro de 2003, que através dos artigos 4º, 10º e 18º obriga aos prefeitos municipais o cumprimento das determinações ali contidas sob pena da Lei.

Entender como essas determinações foram absorvidas no município paraense de Santo Antônio do Tauá, com grau de inadimplência acentuado em processos PDDE no período 2011 a 2016, é o desafio proposto no próximo capítulo deste estudo.

CAPÍTULO 4. O PROGRAMA DINHEIRO DIRETO NA ESCOLA (PDDE), SEU QUADRO DE INADIMPLÊNCIAS, CAUSAS E EFEITOS NO MUNICÍPIO DE SANTO ANTÔNIO DO TAUÁ.

Neste capítulo analisamos a atuação do FNDE no controle das execuções financeiras pertinentes ao Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), com ênfase nas prestações de contas, atrasos e inadimplências ocorridas, identificando suas causas e efeitos, nas Escolas Municipais de Ensino Fundamental Major Cornélio Peixoto e Aloysio da Costa Chaves, no município de Santo Antônio do Tauá, no Estado do Pará. O capítulo foi construído tendo por base os documentos: Relatório de Gestão do FNDE (2017), Relatório de fiscalização nº 30/2018, Prefeitura Municipal de Santo Antônio do Tauá (auditoria interna/FNDE), além das entrevistas semi-estruturadas cujas identificações foram definidas anteriormente. Os dados utilizados foram obtidos junto ao Sistema de Gestão de Prestação de Contas (SiGPC/FNDE).

4.1 INADIMPLÊNCIAS NO PDDE DO ESTADO DO PARÁ

A política educacional, norteadada por valores capitalistas, que elegeu a escola com centro de todo o processo de ensino, foi marca no governo do então presidente Fernando Henrique Cardoso. A escola deveria ser o centro e todos os resultados deveriam advir da escola, potencializando a ideia de uma autonomia escolar, expressa nos mecanismos de repasses automáticos de recursos da educação. A reforma do Estado contemplou um novo modelo de gerenciamento dos recursos públicos ligado a um processo de descentralização das políticas sociais.

O PDDE foi criado, de acordo com Coraggio (1996), como medida de descentralização da gestão, abrindo e fomentando ações de parcerias, objetivando a captação de novos recursos, capazes de possibilitar a autonomia das escolas, seu autofinanciamento, desobrigando o estado de suas responsabilidades sociais. Portanto, essa autonomia escolar não se daria por determinações da própria escola, mas estaria sujeita a injeção de recursos financeiro oriundos de parcerias público-privadas.

No Estado do Pará não foi diferente, o PDDE veio como instrumento capaz de apresentar soluções aos problemas financeiros da escola, embora trazendo um forte posicionamento político-ideológico. O PDDE tem o seu caráter ideológico posto as claras “quando dissemina ideias de participação direta da comunidade, de descentralização dos recursos, o chamado Brasil em Ação, ou seja, o inovador projeto de descentralização da gestão, de transferência direta dos recursos para as escolas públicas” (CARDOSO, 2009, p. 32).

O PDDE no Estado do Pará, como nas demais unidades da federação, foi implantado por meio de Lei federal que criava a sistemática de projetos (repasse de recursos financeiros federais) para as escolas de ensino fundamental tanto na rede estadual quanto na rede municipal de ensino. A implantação do programa no Pará se deu no mesmo ano da implantação nacional, em 1995.

Nos dois primeiros anos os recursos foram repassados para a entidade mantenedora estadual (SEDUC) e prefeituras municipais que se encarregaram da distribuição dos recursos junto às escolas, tendo por base o número de matrículas registrado no censo escolar.

Segundo Cardoso (2009) o Estado do Pará começa a executar os recursos do PDDE por meio de convênios celebrados com o FNDE/MEC. Naquela ocasião as escolas já tinham sido orientadas a constituírem suas unidades executoras (Conselhos escolares). De 1995 a 1996, os recursos federais pertinentes ao PDDE foram repassados de forma direta pelo FNDE à entidade mantenedora. A partir de 1997 os recursos começam a chegar às unidades executoras (Uex).

A constituição de unidades executoras acontecia de maneira mais contundente nas Regiões Sul e Centro-Oeste onde 76,4% e 76,5% das escolas, respectivamente, já operavam com suas Uexs. Por outro lado, com implementações bem mais lentas, figuravam as Regiões Norte e Nordeste, onde em 74,7% e 75,8% das escolas, respectivamente, ainda não haviam constituído suas Uexs. Tabela 9).

Tabela 9 – Brasil e Regiões: Formação das Unidades Executoras (Uexs) nas escolas -1997

Área	Escolas c/Uex		Escolas s/Uex		Total de Escolas	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Brasil	47.595	44,8	58.647	55,2	106.242	100,0
Norte	3.699	25,3	10.921	74,7	14.620	13,8
Nordeste	11.092	24,2	34.790	75,8	45.882	43,2
Sudeste	17.499	68,1	8.208	31,9	25.707	24,2
Sul	11.300	76,4	3.498	23,6	14.798	13,9
Centro-Oeste	4.005	76,5	1.230	23,5	5.235	4,9
Estado do Pará	1.708	20,2	6.747	79,8	8.455	8,0

Fonte: FNDE (1997).

A partir do Manual de orientação para a constituição de unidade executora (FNDE,2009), verifica-se que algumas etapas precisam ser vencidas para que seja constituída a Uex. Fica claro no manual que:

Na hipótese de serem enfrentadas dificuldades operacionais e financeiras para a constituição da unidade executora, a escola deverá buscar assessoria técnica e o apoio financeiro necessário, na Prefeitura ou na Secretaria de Educação do Estado, do Distrito Federal, dependendo da rede de ensino a que pertença. (FNDE, 2009, p.5).

Evidencia-se, portanto, que a constituição da Uex estaria cercada de dificuldades, e o apoio, financeiro e técnico, deveriam ser buscados, no caso das escolas municipais, junto a Prefeitura Municipal.

O processo de constituição da Uex perpassa pelo registro da unidade no cartório de registro civil, o que implica em recursos devidos, Além disso, o registro do estatuto da unidade, com firma reconhecida do presidente, deve conter o visto de advogado, com o respectivo número de inscrição na ordem dos advogados (OAB), conforme a Lei nº 8906, de 4 de julho de 1994.

São razões bastante elucidativas e condizentes com situações disparens neste Brasil afora, onde as Regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste, gozam de melhores equipamentos de serviços. A título de exemplo o município de Afuá localizado na região do Marajó, no Estado do Pará, conforme dados do PDDEREX²⁹ de 2017, do total de 100 escolas municipais, 94 delas ainda não constituíram suas unidades executoras. Dessa forma, toda gestão dos recursos a elas destinados é feita pela

²⁹ Sistema Informacional público do FNDE onde é possível consultar a Relação de Unidades Executoras (Rex).

Prefeitura Municipal, que executa e presta contas dos recursos junto ao FNDE. Evidencia-se assim, que não há apoio financeiro e técnico para a constituição de unidades executoras nesse município conforme alude o manual do FNDE.

Os recursos repassados ao Estado do Pará para o conjunto das unidades executoras, já foram bem mais expressivos nos anos iniciais do programa. No período temporal 1997 a 2016, verifica-se uma redução substancial no recurso repassado. A variação no período atinge -74.4% no total de recursos com maior incidência nos recursos destinados ao custeio³⁰. Verifica-se também uma redução expressiva, de quase pela metade, no volume de alunos atendidos. A redução no número de escolas, bem como dos alunos atendidos em quase 50% no período evidencia a política adotada pelo governo do estado de aprofundar a exclusão social. (Tabela 10).

Tabela 10: Estado do Pará: Recursos do PDDE repassados as unidades executoras (Uex), 1997, 2011 e 2016..

Ano	Escolas	Alunos Atendidos	Valor (R\$) (2)		
			Custeio	Capital	Total
1997 (1)	1708	1.233.017	55.174.301	6.096.816	61.271.117
2011	1034	693.337	11.582.728	5.317.939	16.900.667
2016	1004	628.629	12.267.711	3.398.691	15.666.402
Δ% 1997/2016	- 41,5	- 49,1	- 77,8	- 44,2	-,74,4

Fonte: FNDE/PDDEREX

(1) FNDE (1997)

(2) Valores corrigidos pelo IPCA a preços de novembro de 2018.

Há uma razão posta que indica que essa redução brutal nos recursos do PDDE para o Brasil e, portanto para o Estado do Pará e demais unidade da federação, está ligada aos critérios de distribuição desses recursos.

Os critérios adotados em 1997 (Tabela 11) diferem substancialmente dos critérios atuais. Considerava uma distribuição dos recursos por localização regional,

³⁰ A parcela dos recursos do PDDE que pertence à categoria de custeio destina-se a cobrir despesas relacionadas aquisição de material de consumo (materiais de expediente, limpeza, construção, etc.) e contratação de serviços (manutenção hidráulica, elétrica, jardinagem etc.). Já a parcela de capital deve ser empregada na aquisição de materiais permanentes (eletrodomésticos, computadores, mobiliário, etc.).

alocados em classes estabelecidas segundo o número de alunos por escola. Se considerarmos aqueles valores de 1997, corrigidos para 2018, bem como a média de alunos em cada classe, e os critérios atuais estabelecidos para escolas urbanas com Uex, podemos inferir a brutal redução de recursos do PDDE nos últimos 20 anos. Assim, nesta inferência, as escolas com 35 alunos em média, receberiam pelos critérios de 1997, algo em torno de R\$ 2.241,00. Admitindo os critérios de repasse atuais esse valor cairia para R\$ 1.700,00, ou seja, uma perda equivalente a -24,14%. A Tabela 11 expressa para os demais intervalos de classe as perdas equivalentes consideradas.

Tabela 11: PDDE – Critérios para a distribuição de recursos para o ensino fundamental – 1997/2018

Nº de alunos por escola (classes)	Valor anual por escola (R\$ 1,00)		Ponto Médio da Classe (nº de alunos)	Repasse Atual (*)	Perda Equivalente (%)
	Valor Total em Nov/1997	Valor Total Corrigido (Nov/2018)			
De 21 a 50	600,00	2.241,00	35	1.700,00	-24,14
De 51 a 100	1.300,00	4.862,00	75	2.500,00	-48,58
De 101 a 250	2.700,00	10.098,00	175	4.500,00	-55,43
De 251 a 500	3.900,00	14.586,00	375	8.500,00	-41,72
De 501 a 750	6.300,00	23.562,00	625	13.500,00	-42,91
De 751 a 1.000	8.900,00	33.286,00	875	18.500,00	-44,42
De 1.001 a 1.500	10.300,00	38.522,00	1250	26.000,00	-32,51
De 1.501 a 2.000	14.400,00	53.856,00	1750	36.000,00	-33,15
Mais de 2.000	19.000,00	71.060,00	2001	41.020,00	-42,27

Fonte: FNDE (1997)

(*) Cálculos efetuados considerando os valores atribuídos para a escola pública urbana com Uex (valor fixo de R\$ 1.000,00 e valor per capita de R\$ 20,00), constante do Anexo I da Resolução CD/FNDE nº 10/2013.

Valores corrigidos pelo IPCA para novembro de 2018.

Ponto médio da classe é a média aritmética entre os limites inferiores e superiores da classe.

A Tabela 11 acima explicita como no período de 1997 a 2018 os recursos do PDDE foram sendo reduzidos, ou seja, os valores que hoje são repassados pelo PDDE às unidades executoras são bem menores do que aqueles praticados no início do programa. A inclusão e a exclusão de critérios, como no caso das ações

agregadas de atendimento do FNDE, vêm diminuindo gradativamente os recursos supletivos do programa ao longo dos anos. A seguir vamos analisar como esse processo atingiu o município de Santo Antônio do Tauá e suas escolas.

4. 2 O MUNICÍPIO DE SANTO ANTÔNIO DO TAUÁ E AS ESCOLAS

O município de Santo Antônio do Tauá, segundo a divisão político-administrativa estadual, está localizado na mesorregião metropolitana de Belém e na microrregião de Castanhal. É um município com área de 537,6 km² com 30.129 habitantes (IBGE, 2016), para uma densidade demográfica de 56,04 habitantes por km². Dista da capital (Belém) 56 km em linha reta.

Criado pela Lei Estadual nº 2.460, de 29 de dezembro de 1961, foi desmembrado dos municípios de Vigia e Santa Isabel do Pará. Sua ocupação deu-se por meio dos rios, a partir do século XVIII. O núcleo que deu origem à sede municipal foi fundado somente em 1901 por colonos nordestinos.

O PIB per capita em 2015 foi de R\$ 10.024,89, sendo 57º no ranking do estado, o 3º na microrregião e o 3.678º no Brasil para um total de 5.570 municípios brasileiros. Os dados também revelam uma concentração maior nas atividades de serviços e comércio (64,27%), a agropecuária com 23,13%, que é de fato considerada como fator de dinamismo econômico no município, e desfruta também da produção de frutas diversas, hortaliças, dendê e da produção avícola. O setor industrial participa com os demais 12,60%, devido à existência de duas unidades de produção de óleo de dendê. A economia do município é predominantemente voltada às atividades no meio rural.

O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) situou-se em 0,632 em 2010. O salário médio mensal dos trabalhadores formais, segundo o IBGE, estava em 2,0 salários mínimos em 2016, com pessoal ocupado de 1.994 pessoas. A proporção de pessoas ocupadas em relação à população total era de 6,6%. Considerando os domicílios com rendimentos mensais de até meio salário mínimo por pessoa, tinha 48,1% da população nessas condições, 89º entre os 144 municípios no Pará. Dados do último censo demográfico apontavam a existência de 12,01% de pessoas extremamente pobres e 73,59% de pessoas vulneráveis à pobreza.

Na educação, com dados relativos ao IDEB de 2015, o município obteve a nota 4 nos anos iniciais do ensino fundamental, nota 3 para os anos finais, com uma taxa de escolarização de 98,9% da população de 6 a 14 anos de idade

Segundo o censo escolar/INEP 2017, o município contava com 55 escolas, sendo 46 escolas na zona rural e 9 escolas na zona urbana. Possuía 2.829 alunos matriculados nos anos iniciais do ensino fundamental, e 1.930 alunos nos anos finais, para um total de 4.759 alunos, destes 52% estavam na zona rural e 48% na zona urbana. Todas as escolas forneciam alimentação escolar aos alunos e 38% delas com água potável.

Quanto aos serviços públicos, 65% abasteciam-se de água via rede pública, 96% possuíam energia elétrica e a coleta de lixo periódica se dava em 47% delas. Em relação as dependências (infraestrutura), 5% possuíam bibliotecas, 13% laboratórios de informática, 4% quadras de esporte, 9% salas para leituras e apenas uma escola possuía sala para atendimento especial. Quanto à tecnologia, apenas 31% das escolas municipais tinha acesso à internet.

O rendimento escolar na rede municipal de ensino em 2016, segundo dados do INEP, apresentava para os anos iniciais do ensino fundamental, uma taxa de aprovação de 85,9%, para 11,7% de reprovação e 2,4% de abandono. Para os anos finais, 84,8% de aprovação, 8,6% de reprovação e 6,6% de abandono. Para os anos iniciais a expressividade na reprovação está no 3º ano com taxa de 25,6%. Nos anos finais tal expressividade se dá no 6º ano com 12,7% de reprovação. A distorção idade-série, que se situava acima de 40% em 2006, em 2017 atinge algo próximo a 20%, expressando uma redução significativa no atraso escolar de 2 anos ou mais.

As escolas municipais pré-selecionadas para essa pesquisa, EMEF Major Cornélio Peixoto e EMEF Aloysio da Costa Chaves, podem ser consideradas muito próximas em relação as suas características infraestruturais. Suas dependências, inclusive sanitários, não são acessíveis aos portadores de deficiência. Ambas não possuem quadra de esportes e não há sala de atendimento especial. Apenas a EMEF Major Cornélio Peixoto possui uma pequena biblioteca. As duas escolas possuem laboratório de informática, embora o uso seja bastante limitado em função do número de computadores existentes para uso dos alunos e não há acesso a internet. (INEP, 2017).

Além disso, também se assemelham em relação aos níveis de ensino ofertados e juntas absorvem todas as matrículas urbanas nos anos finais do ensino fundamental, além das matrículas na educação de jovens e adultos e parte das matrículas na educação especial.

Situa-se então, que essas escolas apresentam um quadro extremamente precário tanto no que se refere às características infraestruturais quanto pedagógicas uma vez que lidam com toda a matrícula nos anos finais do ensino fundamental, e não dão condições de aprendizado aos alunos, razões pela qual o município recebeu nota 3 no IDEB, justamente nos anos finais do ensino fundamental. Segundo os microdados do censo escolar de 2017, o contexto de aprendizado do alunado estava entregue a 299 docentes da rede municipal de ensino, destes 195 (65,2%) possuíam ensino superior completo e 104 (34,8%) o ensino médio completo.

4.3 A FRAGILIDADE ESTRUTURAL DOS CONSELHOS ESCOLARES EM SANTO ANTÔNIO DO TAUÁ.

O PDDE é uma política que objetiva a melhoria da qualidade do ensino público utilizando-se da autonomia de gestão financeira e da participação da comunidade escolar na execução dos recursos financeiros que são transferidos às escolas pelo FNDE. As normas que regem o programa estão fortemente ligadas à descentralização da gestão escolar, como também na participação cidadã e na parceria que se dá entre as esferas de governo e a escola.

A descentralização nos molde do PDDE (descentralização financeira) apresenta limitações enquanto uma política que divide o poder de decisão.

A respeito do conceito de descentralização evidenciamos que o programa não se constitui, verdadeiramente, em uma política de descentralização, uma vez que o poder decisório continua centralizado na União quando se trata de política de gestão escolar. O que fica evidente é que o PDDE tem servido ao governo federal para descongestionar suas funções operativas de gestão financeira dos recursos federais destinados aos programas de ensino fundamental, que até então estavam sob a incumbência dos órgãos centrais. (SILVA, 2005, p. 32).

As normas estabelecidas no PDDE direcionam as escolas a investir os recursos no que já foi previamente determinado no programa, fazer exatamente o

que o órgão central almeja. Esse “poder de decisão” dado à escola pelo programa o caracteriza tão somente como uma política de desconcentração, ou como uma medida de descentralização hierárquica (MONACO, 2002). Por detrás da pré-destinação dos recursos está o controle do emprego destes na escola. O FNDE dita os programas, estabelece as regras, transfere os recursos e controla sua execução por meio das prestações de contas. Dessa forma não se divide o poder de decisão, descentraliza-se a execução do programa. Uma medida que para o MEC viabiliza substancialmente uma ação mais reguladora e avaliadora das políticas educacionais.

Na implementação de sua política de descentralização financeira o MEC admite como estratégia necessária a constituição das Uexs e Eexs, como unidades executoras dos recursos. São as Uexs que possuem a responsabilidade da administração do programa em nível da escola.

A Uex, segundo os documentos de implementação do programa, é uma entidade com personalidade jurídica de direito privado, sem fins lucrativos é uma associação (associação de pais e mestres, caixa-escolar, conselho escolar, círculo de pais e mestres, cooperativa escolar, etc.), “que é composta de pessoas da comunidade, interessadas em promover o bom funcionamento da escola pública e melhorar a qualidade do ensino, com a participação ativa e sistemática na sua gestão administrativa, financeira e pedagógica”. (BRASIL, 2002, p.6).

É a Uex (conselho escolar) que recebe e administra os recursos transferidos pelo PDDE, objetivando melhorar a qualidade do ensino, de acordo com as determinações emanadas do órgão central. É por meio da Uex que se efetiva a política de descentralização dos recursos públicos no âmbito da escola.

É importante ressaltar que “a unidade executora tem por função administrar recursos transferidos por órgãos federais, estaduais, municipais, advindos da comunidade escolar, de entidades privadas e provenientes da promoção de campanhas escolares”. (BRASIL, 1995, p.11). Admite-se, portanto, a possibilidade de captação de recursos não públicos, que podem ser adquiridos por parcerias entre as escolas e o setor privado. Concede-se, portanto, autonomia às escolas públicas para que busquem seu autofinanciamento. (SANTOS, 2004) e dessa forma o Estado estaria desobrigado com o financiamento público das escolas.

Não se discute o fato de que, no município de Santo Antonio do Tauá, os profissionais da educação sabem da importância que tem um conselho escolar, embora o espelho de sua constituição e funcionamento não seja exatamente idêntico aos modelos disseminados pelo MEC. Existe diferença substantiva em relação a esses modelos, caracterizada pela constituição frágil dos conselhos escolares no município. Primeiro que não se formam chapas diferenciadas para concorrer eleitoralmente ao conselho, há um processo de aceite voluntário, em geral por pessoas não tão qualificadas para a coordenação do conselho e para o controle financeiro das transferências emanadas pelo FNDE. É contraditório quando se infere que, segundo o MEC, o conselho escolar é revertido de poderes determinados e determinantes que não se coadunam com as fragilidades no município, sobretudo no que se refere ao preparo técnico do coordenador para tal função.

Aos conselhos escolares cabe deliberar sobre questões político-pedagógicas, administrativas, financeiras, no âmbito da escola. Cabe aos conselhos, também, analisar as ações a empreender e os meios a utilizar para o cumprimento das finalidades da escola. Eles representam as comunidades escolar e local, atuando em conjunto e definindo caminhos para tomar as deliberações que são de sua responsabilidade. (MEC, 2004, p.34).

As atividades ditas acima exigem minimamente um preparo técnico-operacional, no sentido de uma participação mais efetiva no conselho, uma realidade induzida, que não condiz com o que efetivamente se vivencia no município. Reconhece-se no município reconhece que os problemas contidos nas prestações de contas do PDDE resvalam na necessária capacitação dos conselheiros.

E vejo que aqui no município ainda existe uma não qualificação dos conselheiros, uma grande não formação que inviabilizou mesmo a prestação de contas, a utilização dos recursos do PDDE de forma inadequada. (ESC1PT2, 2018).

As pessoas não estavam capacitadas para exercer o cargo, não tinham conhecimentos teóricos, técnicos e operacionais para lidar com matérias concernentes ao conselho escolar. Não havia no município, efetivamente, um plano de capacitação dos conselheiros que desse conta de todas as suas necessidades. O que se apresentava eram algumas capacitações esporádicas em geral por conta do próprio membro do conselho, que diante de suas dificuldades buscava capacitar-se, atento à oferta de cursos externos. A capacitação mais recente se deu em 2017 no

município de Belém, com inscrição aberta ao público, e que teve a participação de alguns membros de conselhos escolares de Santo Antônio do Tauá, por seu próprio interesse, sem qualquer oferta por parte da Secretaria Municipal de Educação (SEMED). Recentemente, nesse quarto trimestre de 2018, segundo a fala do Entrevistado 2, já se encontra em andamento um processo de capacitação de conselheiros sobre prestação de contas e o papel do conselheiro na escola,

nós fomos atendidos há um mês já, a qual eu peguei um conselheiro de cada conselho para que quando eles retornassem eles fossem multiplicadores dentro da escola de todas as informações necessárias de como fazer a prestação de contas e qual o verdadeiro papel do conselheiro dentro da escola. (ESC1PC2, 2018).

Na visão da SEMED faltam complementações para o entendimento do funcionamento dos conselhos escolares, sob a ótica financeira e pedagógica. A capacitação dos conselheiros não havia começado no município, mas pretende atender a uma agenda planejada para os 8 (oito) polos municipais. O treinamento acontecerá por meio de multiplicadores que disseminarão as informações recebidas, auxiliados por funcionários da secretaria municipal.

O MEC/FNDE também propôs capacitação no município por meio do Programa Formação pela Escola (PFE) que aconteceu entre dezembro de 2010 e janeiro de 2011, no final de gestão municipal. O programa contava com professores do quadro efetivo que realizavam a capacitação a pedido da escola. O material didático na ocasião foi todo fornecido em parceria com a SEDUC. Os resultados foram dados como parciais, por se tratar de final de mandato municipal e o pouco envolvimento das escolas municipais.

O Programa Formação pela Escola (PFE) é um programa instituído pelo FNDE que objetiva a formação continuada na modalidade EAD, no sentido de fortalecer a atuação dos agentes envolvidos na execução, monitoramento, avaliação, prestação de contas e controle social dos programas e ações educacionais financiados pela autarquia.

O PFE se destina a um conjunto de profissionais da educação da rede pública de ensino, abrangendo: gestores, membros de comitê local do Plano de Ações Articuladas (PAR) e dos conselhos de controle social da educação (dentre os quais o conselho escolar) que atuem na educação básica e a qualquer cidadão que guarde interesse em conhecer os programas e ações do FNDE.

Os interessados devem contatar com a coordenação estadual, participar das reuniões de apresentação do programa, que se realiza no município por um tutor do programa. Posteriormente, por meio do cadastro de pré-matrícula, alimenta-se o sistema de informação do programa formação pela escola (SIFE). A fase final consiste no acesso ao ambiente virtual de aprendizagem (AVA) Moodle, com nome de usuário e senha. Segundo o FNDE (2017) desde o lançamento do programa em 2006 até o ano de 2017, foram capacitados mais de 1,3 milhões de atores sociais sobre os diversos programas, projetos e ações geridas pelo fundo nacional. Em 2017 foram pagas 3.191 bolsas destinadas a tutores, multiplicadores e coordenadores estaduais.

A capacitação de conselheiros a nível nacional mediada pelo FNDE não surtiu efeito positivo no município de Santo Antônio do Tauá pela baixa participação das escolas. Em 2010 o quadro escolar no município somava 54 escolas municipais com ensino fundamental regular, sendo 10 (dez) na sede do município e 44 (quarenta e quatro) na zona rural.

Durante o tempo cronológico desta pesquisa (2011 a 2016) os diferentes gestores da educação municipal não propuseram capacitação para os conselhos. Situações que sinalizam persistência dos problemas relacionados às prestações de contas dos programas do FNDE no município.

Por outro lado, a Resolução n^o 9, de 2 de março de 2011, do Conselho Deliberativo do FNDE, versa sobre as aquisições de materiais e bens e/ou contratações de serviços de pessoas físicas (consertos, pequenas reformas, reparos, etc.), com recursos do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), pelas Unidades Executoras Próprias (UEX) e Entidades Mantenedoras (EM), que deverão ser realizadas de acordo com essa normativa, que objetiva sistematizar, disciplinar e padronizar os procedimentos administrativos que vêm sendo adotados em todo o território nacional, visando os benefícios advindos com a adoção dessas práticas.

A capacitação dos conselheiros, enquanto serviço não pode ser uma ação contratada pelo conselho escolar, pois fere o disposto no Art. 2^o parágrafo único da Resolução CD/FNDE n^o 17, de 9 de maio de 2005 que diz:

É vedada a aplicação dos recursos do PDDE em gastos com pessoal, em pagamentos de tributos federais, estaduais, distritais e municipais não incidentes sobre os bens adquiridos ou produzidos e os serviços contratados para a consecução dos objetivos do programa e em implementação de ações que estejam sendo objeto de financiamento pelo

Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). (RESOLUÇÃO nº 17/2005).

Outro fato importante que se apresenta junto aos conselhos escolares do município é a participação. Para o MEC (2004) a escolha de membros para o conselho escolar deve considerar a sua participação efetiva no processo, sendo imprescindível a responsabilidade, a disponibilidade e o compromisso.

A escolha dos membros dos Conselhos Escolares deve-se pautar pela possibilidade de efetiva participação: o importante é a representatividade, a disponibilidade e o compromisso; é saber ouvir e dialogar, assumindo a responsabilidade de acatar e representar as decisões da maioria, sem nunca desistir de dar opiniões e apresentar as suas propostas, pois os Conselhos Escolares são, acima de tudo, um espaço de participação e, portanto, de exercício de liberdade. (MEC, 2004, p. 47).

O gestor da escolar (diretor) é membro nato do conselho escolar. No entanto, os demais membros são eleitos ou aclamados para um período de dois anos. No caso específico de Santo Antônio do Tauá, a formação do conselho sempre passou e passa por grandes dificuldades, não há a primazia pela participação, poucos são aqueles que estão dispostos a assumir esse compromisso. Há muito temor em participar do conselho que se agiganta não só no contexto das atividades ditadas pelo MEC, como também pela falta de capacitação/formação direcionada principalmente ao coordenador do conselho escolar, e ainda o receio na gestão do recurso público, além da alegação de falta de tempo.

é um compromisso e é muito trabalho, as pessoas não querem. Eu digo por que fiquei duas gestões, e é um trabalho que a gente não é reconhecido, não é valorizado, muitos ainda falam mal do conselho escolar, mas não sabem o real motivo da situação, é difícil e ninguém quer mesmo. Ninguém gosta porque é voluntário, é um trabalho a mais, tem que ter um comprometimento muito grande quem entra no conselho escolar, é o nosso nome que tá ali. (ESC2PG2, 2018).

Quem era profissional, digamos efetivo, ele não quer se envolver com essas coisas, porque isso exige mais tempo deles, eu sou professor, sou diretor, sou não sei o que, eu só quero o meu tempo na minha profissão que exerço e depois vou embora pra casa para as minhas outras coisas, então que acabava de assumir isso eram os temporários. (ESC2PC1, 2018).

As pessoas não querem assumir qualquer compromisso com o conselho escolar (participar do conselho) pela quantidade de serviços, pelo muito trabalho que há, por não ser uma atividade remunerada, por ter seu nome em jogo e não ser reconhecido pela comunidade escolar. Advêm ainda das falas registradas acima duas situações distintas. A primeira fala relaciona-se ao contexto da participação em conselho escolares

enquanto membro efetivo da escola, e segunda quando se alude à participação de servidores temporários.

No primeiro caso, a afirmação do entrevistado “as pessoas não querem”, denota que não se trata apenas de professores e servidores efetivos que não desejam, por iniciativa própria, participar como membro do conselho escolar, mas também aos demais possíveis membros: funcionários, alunos e pais de alunos.

O Artigo 14 da LDB estabelece que os sistemas de ensino definam as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com suas peculiaridades e conforme dois princípios: I – Participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola; II – Participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes.

Consagrada como direito na LDB, a participação na escola exige a existência de locus decisório para atuação dos professores, alunos e comunidade em geral, pois “participar é um direito reclamado e conquistado por meio da afirmação de certos valores (democráticos) e da negação de outros que estiveram na base de uma situação de não participação forçada ou imposta”. (LIMA, 2013, p.37). Segundo Bobbio (2000) a participação é caracterizada pela tomada de decisão, tendo por base um conjunto de regras, que estabelecem quem delibera e como devem ser tomadas as decisões. Para o autor devem ser asseguradas garantias de liberdade de opinião, de expressão e de associação a quem é chamado a decidir. Dessa forma valorizando processos coletivos de participação, que considerem a igualdade entre os partícipes como pré-requisito para deliberações coletivas.

Para Lima (2013), uma vez conquistada como princípio e consagrada como direito, a participação deve ser entendida como prática almejada, institucionalmente fundamentada e como instrumento de realização da democracia. Assim, deve garantir “a expressão de diferentes interesses e projetos com circulação na organização e sua concorrência democrática em termos de influência no processo de tomada de decisões.” (LIMA, 2013, p.80).

Este autor aborda as possibilidades de participação praticada classificando-as em quatro aspectos: Democraticidade, Regulamentação, Envolvimento e Não participação. A democraticidade refere-se à possibilidade dos atores intervirem nos processos de tomadas de decisão, diretamente ou em participação mediatizada por representantes. Quanto à regulamentação, Lima (2013) classifica-a de três

maneiras: a) como participação formal, decretada por regulamentações, de caráter normativo, regras formais e legais; b) participação não formal, caracterizada por um conjunto de regras com menor grau de estruturação, produzido no âmbito da própria organização; e c) a participação informal, aquela realizada por regras informais, não estruturadas formalmente, produzida na própria organização e partilhada em pequeno grupo.

O envolvimento discrimina os seguintes tipos: a) participação ativa, elevado grau de envolvimento, conhecimento de direitos e deveres, atenção e vigilância aos aspectos de autonomia e capacidade de influenciar nas tomadas de decisão; b) participação reservada, que se assemelha a participação de expectador, que não se envolve, mas aguarda e está pronto para tomar uma posição para proteger ou garantir um interesse e, por fim; c) a participação passiva caracterizada pela falta de interesse, alheia e alienada de certas responsabilidades. A participação passiva pode se mostrar como estratégia de não envolvimento ou de um envolvimento insignificante.

Quanto à orientação da participação, segundo Lima (2013), o autor considera os objetivos planejados e alcançados pela organização, e associa esses objetivos ao que chama de participação convergente e participação divergente: convergente quando os atores buscam realizar suas ações de acordo com os objetivos formais aceitos consensualmente; ou divergentes quando contestam, quando há oposição e buscam a substituição dos objetivos traçados.

Lima (2013) também se refere a não-participação, classificando-a de duas maneiras: a) a não-participação no plano das orientações, uma participação limitada a alguns atores, não permitida em âmbito genérico; b) a não-participação no plano organizacional; imposta ou forçada, a não-participação induzida, a não-participação voluntária.

Uma vez servidor público na escola, efetivo ou temporário, pode participar da eleição ou aclamação (quando da existência de uma única chapa concorrente), desde que voluntariamente, para a composição do conselho escolar. A não participação dita por Lima (2013), não corresponde a uma não participação no conselho, mas a uma não participação praticada que pode ser “atualizada predominantemente na base de orientações meramente individuais ou de opções

estratégicas de grupos e subgrupos, sem que se descortinem elementos concretos de imposição ou de indução na não participação.” (LIMA, 2013, p.89).

A não participar no conselho escolar em Santo Antônio do Tauá trazia outro problema relacionado a não efetivação do uso dos recursos disponíveis. Os recursos do PDDE estavam depositados na conta corrente da Uex, mas o conselho escolar havia sido desfeito, estava sem membros, sem coordenação, havia encerrado sua gestão e os membros estavam dispersos no município, alocados em outros espaços escolares, conforme lotação da SEMED, motivada pela mudança constante do gestor municipal no período.

Tinha recurso, mas faltava atualizar o conselho que tinha vencido os membros do conselho anterior, cada um estava para um lugar diferente, e também assim, uma dificuldade que a gente teve, foi de querer, de conseguir pessoas para formar o conselho. (ESC2PC1, 2018).

A escola objetiva o desenvolvimento pleno do educando, sua formação humana, e assim, liga-se à prática social e ao mundo do trabalho. Segundo Souza (2008), para que de fato esse desenvolvimento aconteça, a escola deve estar aberta as mais diferentes formas de participação da sociedade.

A participação necessária e que contribui para a melhoria da qualidade da educação, assim como para a democratização da sociedade, corresponde à participação no processo de tomada de decisão na escola, no que diz respeito à realização dos fins da educação escolar, sem desconsiderar que a participação no acompanhamento, auxílio e orientação do processo de aprendizagem dos educandos também é salutar e necessária. (SOUZA, 2008, p.4).

Dessa forma a participação da comunidade pode ser vista como fundamental e condição impar para a efetivação de uma educação democrática e de qualidade e deve ocorrer necessariamente de forma voluntária, isto é, como trabalho voluntário.

O que se viu em Santo Antônio do Tauá foi um desinteresse completo em não participar ativamente do conselho escolar por se tratar de um trabalho voluntário, portanto, sem nenhuma remuneração e que demandaria alocação de tempo substancial, sobretudo para os professores, escasseando o tempo para suas atividades de docência. Contudo, não se observou no município o entendimento de que a participação contribui ativamente para a melhoria do quadro educacional, sobretudo quando esse quadro se mostra em situação bastante complexa considerando os seus indicadores educacionais, que apontam baixa proficiência e baixa habilidade dos alunos da rede municipal de ensino.

Outro fator importante nesse contexto atrela-se à condição de servidor temporário da administração municipal o que não garante a continuidade de suas funções na mudança de prefeito, fato ocorrido no município, com implicações no processo de continuidade das ações pertinentes aos conselhos escolares das escolas municipais.

Porque é assim a maioria dos funcionários municipais são temporários, é contratado, então dependente de quem seja o prefeito pode ficar até o tempo em que o prefeito quiser. E sai prefeito, ninguém tem garantia se vai continuar. (ESC2PC1,, 2018).

A tabela 12 apresenta o quadro de professores por formação, da rede municipal de ensino, no município de Santo Antônio do Tauá, para os anos de 2011 e 2016. Observa-se um crescimento de 89,2% no número de total de docentes, motivado pelo crescimento expressivo de docentes com formação de ensino médio que atinge no período 108,0%, ou seja, mais do que dobrou o quantitativo de docentes nessa formação. Os dados apontam que não houve alteração no quantitativo de docentes temporários com ensino médio, porém acusam uma redução de -32,5% no quadro de temporários com formação superior completa. Quanto aos docentes efetivos é expressivo o crescimento no período (173,0%), sobretudo de docentes com superior completo (147,1%), mostrando haver no município uma política de redução do quadro de temporários tanto com nível médio quanto com nível superior completo.

Tabela 12: Município de Santo Antônio do Tauá: Rede Municipal de Ensino - Nº de docentes efetivos e temporários segundo formação 2011/2016

Ítems	2011			2016		
	Efetivo	Temporário	Total	Efetivo	Temporário	Total
Com Ensino Médio (*)	21	29	50	75	29	104
Com Superior Completo	68	40	108	168	27	195
Total	89	69	158	243	56	299

Fonte: MEC/INEP – Censo Escolar 2011 e 2016

(*) Normal/Magistério

A política de redução e/ou eliminação do quadro de servidores temporários junto a SEMED foi referenciada na pesquisa de campo, quando se observa que

acontecem distratos sucessivos de temporários e apenas alguns são readmitidos em ocasiões futuras.

Aí no meio do ano, todo mundo é distratado, no começo do segundo semestre, alguns são readmitidos, em dezembro quem é temporário é exonerado do cargo de novo e lá por fevereiro alguns são readmitidos, isso implica na formação de conselho que, não sei atualmente, mas na época, pelo que eu via, a maior parte era temporário. (ESC2PC1, 2018).

A exoneração do cargo no mês de dezembro aconteceu no município, por meio do Decreto municipal nº 020/2018 GP/PMSAT, de 28 de dezembro de 2018, que dispõe sobre o distrato dos servidores temporários vinculados a secretaria municipal de educação (SEMED). A alegação para o fato considera tratar-se da “necessidade de reorganizar o serviço público municipal notadamente em relação à execução na educação financeira e fiscal, especialmente quanto ao índice de pessoal, atrelado à lei de responsabilidade fiscal” (Decreto nº 020/2018-GP/PMSAT). Todavia, não há documentos ou decretos anulando contratos com servidores temporários em outras secretarias municipais. Somente na educação. Dessa forma, as escolas municipais que detinham em seu quadro docentes temporários de nível médio ou superior, que em 2017 somava 56 professores, não poderão contar mais com esse quantitativo a partir de 28 de dezembro de 2018, o que, provavelmente, impactou na lotação dos docentes nas escolas municipais no ano letivo de 2019.

Por outro lado a redução no volume de docentes temporários ao longo do tempo e o distrato ocorrido em 2018 condicionam os conselhos escolares a não contarem mais com temporários enquanto membros, o que evidencia redução no número de conselheiros, considerando que a grande maioria dos partícipes estavam na condição de servidores temporários junto às escolas, ferindo substancialmente o processo de continuidade das ações.

Segundo o FNDE, órgão gestor do PDDE em nível nacional, a participação da comunidade escolar na tomada de decisão quanto aos rumos do programa, constitui um princípio básico sob o qual está a política de autonomia financeira ditada no PDDE. Assim sendo a forma de participação em cada escola deve seguir as orientações do MEC, quando posiciona que,

Não importa qual a denominação que a unidade escolar e a sua comunidade escolham para a unidade executora, seja ela associação, caixa escolar, círculo de pais ou outras. O princípio básico é a busca da promoção da autonomia da escola com a participação da comunidade, em todas as suas dimensões: pedagógica, administrativa e financeira (BRASIL, 1995, p.11).

A participação é, portanto, um princípio orientador da autonomia das escolas em relação ao PDDE. A escola, por si só, deve decidir sobre assuntos/questões que surjam no seu cotidiano. Sua autonomia implica em ter espaço para decidir e seguir com suas próprias pernas.

Que a escola tenha seu espaço de decisão ampliado, que não seja construída de fora para dentro, mas sim a partir de um trabalho coletivo, mediante processos criativos, gerados e gerenciados no interior da própria escola. (BRASIL, 2003, p. 15).

Assim sendo quando o lócus decisório da escola é atingido por decisão externa, também o é a sua autonomia, pois não se trata de decisão colegiada gerada no interior da escola.

A interferência da secretaria municipal á época é marcante quando se utiliza de pressão junto aos conselhos ofertando listas de compras, induzindo aquisições de produtos em locais pré-determinados por ela própria, não dando importância ao processo coletivo de participação e decisão colegiada, a autonomia do conselho.

Alguns secretários dizem assim: olha está aqui a lista pode comprar isso aqui com esse recurso, tal dia a gente vai lá comprar na loja tal. Então, não é essa a atribuição da secretaria de educação fazer isso, pelo menos até onde eu sei, eu não sou perito em conselho escolar nesse assunto, mas eu entendo que não é dessa forma é um órgão de gestão para auxiliar a direção da escola então não pode a secretaria fazer isso. Eu entendia assim, às vezes tinha um desentendimento com a secretaria, chegaram a me dizer: olha se tu não concordares com isso a gente vai te tirar do cargo, quer dizer nessa época eu já estava exonerado do cargo, eu não fazia mais parte da rede municipal, mas pelo compromisso que assumi com a escola onde trabalhava, eu não estava ganhando nada, até porque conselho escolar não é remunerado, mas fazer isso por amor à escola. (ESC2PC1, 2018).

Essa atribuição de compra sistematizada não condiz com a forma de convivência do conselho no espaço escolar. Os conselhos possuem autonomia dentro da escola, dentro de sua estrutura organizacional, portanto, não devem ser submissos a outros níveis de poder. Os conselhos não se adéquam a uma pseudoparticipação, as decisões e encaminhamentos são de caráter coletivo.

Observa-se que além dessa orientação pautada em decisão centralizada na Secretaria Municipal de Educação, a autonomia da escola também se limita, no tocante a aplicação dos recursos do PDDE, tendo em vista que segue as orientações centrais que determinam, sem a participação da escola, quanto e onde devem ser utilizados os recursos transferidos. Trata-se de uma contradição entre o

discurso oficial que anuncia a democratização das decisões na gestão dos recursos das unidades de ensino, e a operacionalização do programa no espaço escolar, onde o emprego dos recursos se dá sem qualquer garantia de participação dos membros da comunidade escolar na gestão do PDDE. (SILVA, 2005 p,16).

A dinâmica política local, marcada por momentos de turbulência na gestão municipal, sobretudo no período 2013-2016, trouxe ao município situação diferenciada, quando impunha controles completamente divergentes da forma de envolvimento de um conselho escolar que objetiva conduzir eficientemente suas ações.

As instituições colegiadas têm o poder de orientar e definir ações que interferem na vida coletiva da realidade escolar, pois, esses órgãos estão inseridos nas estruturas administrativas do Estado. Ainda, representam uma oportunidade de envolvimento da sociedade civil nos rumos da coletividade, o que proporciona um momento de aprendizagem social que permite conhecer as ações da gestão pública em questões que organizam a vida da coletividade. As escolas, por mecanismos próprios, devem conduzir o princípio participativo na realização de suas ações. (MORAIS; FRANÇA, 2009, p. 8).

A gravidade na apresentação das prestações de contas e o quadro de inadimplência no município chamou a atenção do FNDE, que instituiu auditoria local em setembro de 2018 para constatar *in loco* o que estava acontecendo no município. As prestações de contas relativas a 2013 a 2016 aguardavam análise técnica junto ao órgão fiscalizador, enquanto as relativas a 2017 e 2018, em julho/2018, ainda não tinham sido apresentadas.

Teve uma auditoria do FNDE aqui na escola, na verdade não foi só na escola, foi em todo o município, então eles vieram na escola e houve um cheque com problema, mas foi falta de atenção nossa, mas foi um único caso e a gente já conversou com o fornecedor, inclusive ele é daqui do município, e nos não vamos mais contar que ele entregue antes, ou entregue a mercadoria, depois agente entrega o cheque, porque isso é uma normativa mesmo da empresa dele. E isso também se deu por falta de atenção e de conhecimento, a tesoureira do conselho ainda não tinha esse conhecimento. (ESC2PG2, 2018).

A auditoria realizada pelo FNDE junto ao município considerou a análise da aplicação dos recursos financeiros transferidos pelo fundo nacional à conta do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), relativo ao exercício de 2016, tendo a análise documental referência ao período dezembro de 2016 a dezembro de 2017, correspondente à amostra no valor de R\$ 128.560,00, referente a somente 18 unidades executoras (Uex) da rede municipal de ensino de Santo Antônio do Tauá.

As atividades de controle desenvolvidas no âmbito do PDDE consideram: inspeção nas escolas (verificação in loco do plano de prioridades da Uex, e equipamentos adquiridos); análise das despesas (prestação de contas da Uex e movimentação financeira). Analisaram-se então 18 Uex e foram inspecionadas 12 unidades escolares conforme tabela 13, a seguir.

Tabela 13: Município de Santo Antônio do Tauá – Unidades executoras (Uex) analisadas e inspecionadas – 2018

Uex	Inspecionada	Valor Repassado (R\$)
Tracuateua	Não	2.200,00
Km 23	Não	1.880,00
Francisco Solano Rayol Pereira	Sim	5.880,00
Aloysio da Costa Chaves	Sim	12.100,00
Gratulina Pena Alves Dias	Sim	6.140,00
Borralho	Sim	10.260,00
Major Cornélio Peixoto	Sim	22.400,00
Profa. Rosa Cardoso Modesto	Não	6.900,00
Profa. Wanda Lima de Sousa	Não	6.720,00
Osvaldina Oracina de Moraes Neves	Sim	12.740,00
Creche Escola Rio Araúba	Sim	5.280,00
Assoc. Moradores Barro Branco	Sim	7.760,00
Creche Maria do Socorro Lima	Não	2.960,00
Nsa. Perpétuo Socorro	Sim	9.340,00
Pe. Aloísio Paranhos	Sim	4.180,00
Prof. Meirivaldo Paiva	Sim	4.100,00
Freire de Noronha	Não	3.620,00
Manoel da Costa Silva	Sim	4.500,00
Total		128.560,00

Fonte: FNDE (2018).

Constata-se que as escolas municipais Major Cornélio Peixoto e Aloysio da Costa Chaves tiveram suas unidades executoras inspecionadas pela equipe de auditoria do FNDE. Em relação à auditoria as constatações mais relevantes foram:

a) Ausência de documentação comprobatória das despesas da execução do programa.

Foram realizados débitos constantes nos extratos bancários das contas específicas do programa, todavia não foi apresentada documentação comprobatória, o que fere o artigo 18 da Resolução CD/FNDE nº 10 de 17/03/2011.

A fragilidade na administração dos recursos do programa se reflete na justificativa que foi apresentada pela Uex, no caso presente, quando da análise realizada pela equipe de auditoria do FNDE:

O Caixa escolar da EMEF Pe Alcides Paranhos informou que o valor de R\$ 480,00 foi utilizado para complementar a aquisição de uma máquina, sem especificar que máquina se tratava informando ainda que não possuía a respectiva nota fiscal para comprovar a despesa realizada. (FNDE, 2018, p.43).

A ausência comprobatória de despesas contraria o disposto no artigo 18 da Resolução que exige comprovação por meio de documentos fiscais originais. Assim, recomendou-se diligenciar o presidente ou ex-presidente da Uex a restituir no prazo de 30 dias aos cofres do FNDE, a título de débito, os valores originais impugnados.

b) Não utilização dos recursos financeiros transferidos à conta do programa.

No exercício de 2017, a Uex da EMEF Freire de Noronha não, utilizou os recursos repassados pelo FNDE/PDDE, que foram reprogramados para o exercício de 2018, o que está em desacordo com o artigo 2º da Resolução CD/FNDE nº 10 de 18/04/2013. A recomendação neste caso é que seja avaliada a situação dos recursos reprogramados, inclusive o tempo do repasse, e assim verificar se houve prejuízo dado ao programa, embora garantindo a aplicação dos recursos e a continuidade da Uex no programa.

c) Pagamento sem a regular liquidação da despesa

No município foram realizados pagamentos anteriores à emissão das notas fiscais respectivas, ou seja, pagava-se antes de receber a nota fiscal daquela aquisição, o que fere o disposto no artigo 62 da Lei 4320/1964. Esta situação, muito frequente, ocorreu em 7 (sete) das 12 (doze) unidades executoras inspecionadas.

Para estes casos a prefeitura tentou justificar afirmando que a Coordenação de Acompanhamento dos Conselhos, órgão da SEMED, emitiria ato de orientações técnicas aos membros que compõem as unidades executoras, responsáveis pela

gestão dos recursos do programa, visando a eliminação das pendências apresentadas. (FNDE, 2018, p.47). A orientação técnica admitida pode até repercutir positivamente em prestações de contas futuras, mas não eliminava as pendências neste caso. A EMEF Major Cornélio Peixoto, por meio de documento sem numeração e sem data, apresentou para o caso a seguinte justificativa:

O pagamento efetuado antes da emissão da nota fiscal por parte do fornecedor RD Martins da Ressurreição Eireli - ME (CNN 24.491.9861000108) deveu-se ao fato de que o mesmo tem, em sua política de gerenciamento, a regra de só liberar a mesma após a compensação do cheque utilizado para quitação da compra. Por termos conhecimento quanto à idoneidade do fornecedor em questão, julgamos que não seria um problema. Porém, diante da notificação do FNDE e os devidos esclarecimentos recebidos em curso de formação sobre o funcionamento dos conselhos escolares, notificaremos o referido fornecedor e, caso ele não possa adequar-se às normas definidas pelo FNDE, este Conselho não irá mais efetuar aquisição de bens com o mesmo. (FNDE, 2018, p.48).

As justificativas apresentadas junto ao FNDE, tanto da prefeitura municipal, por meio da secretaria municipal de educação, quanto da escola Major Cornélio Peixoto, traduzem certa ingenuidade em relação às prestações de contas do PDDE. As justificativas apresentadas corroboram os fatos apresentados, isto é, os pagamentos foram realizados sem a regular liquidação da despesa o que não é permitido conforme dispõem o artigo 62 da Lei 4320, de 17/03/1964, que alega que o pagamento da despesa só será efetuado quando ordenado após sua regular liquidação. As recomendações nesse caso foram que a prefeitura adote medidas, junto as Uex de sua rede de ensino, no sentido de garantir o cumprimento das normas estabelecidas na Lei.

d) Descrição insuficiente dos produtos e/ou serviços na documentação comprobatória.

As recomendações dadas em relação as prestações de contas contidas nos manuais do FNDE, mostram que qualquer que seja o produto ou serviço contratado, dever trazer nos documentos comprobatórios descrições com suficiente detalhes para que se identifique com clareza o que efetivamente se adquiriu, registro de marcas e modelos. Esses detalhes não foram considerados na prestação de contas do município o que está em desacordo com o artigo 63 da Lei 4320/1964.

e) Ausência de tombamento e incorporação dos bens adquiridos/ produzidos.

Outra constatação da equipe de auditoria do FNDE foi que os bens permanentes adquiridos não estavam identificados com a numeração de tombamento e incorporação ao patrimônio da prefeitura. Em completo desacordo com o parágrafo 2º do artigo 25 da Resolução CD/FNDE nº 10/2013.

f) Ausência de identificação comprobatória com o nome do programa.

A Resolução CD/FNDE nº 10/2013 exige em seu art. 18 que as notas fiscais apresentem o nome do programa e do FNDE/MEC, a prefeitura de Santo Antonio do Tauá não o fez assim:

A Prefeitura informou ainda que a Secretaria Municipal da Educação notificou todos os gestores escolares que agiram em desconformidade com a Resolução do Programa Federal para que tenha o perfeito funcionamento e que realizará oficinas para trabalhar a formação dos gestores e coordenadores financeiros sobre a correta execução do programa PDDE, além de cobrar maior rigor na análise e aprovação das prestações de contas. (FNDE, 2018, p.56).

g) Ausência de registro que ateste o recebimento dos materiais adquiridos e/ou dos serviços prestados.

As notas fiscais também não continham os registros de atesto de recebimento do material ou da prestação de contas do serviço realizado (um simples carimbo), o que fere o inciso I, parágrafo 1º do artigo 6º da Resolução CD/FNDE nº 09/2011.

h) Os bens permanentes adquiridos não foram localizados.

Não foram localizados bens adquiridos com recursos do programa. A ausência de bens permanentes adquiridos ou produzidos com os recursos do PDDE contraria o disposto no artigo 25 da Resolução CD/FNDE nº 10/2013.

Pelo que foi exposto foram encontradas pela auditoria do FNDE junto ao município de Santo Antônio do Tauá várias impropriedades na operacionalização do PDDE em sua grande maioria relacionados a questões extremamente simples o que denota ainda mais, a fragilidade dos conselhos escolares na operacionalização dos

recursos. Situações que ocorreram em 58% das unidades executoras inspecionadas. Embora a prefeitura municipal tenha se posicionado, buscando justificar tais impropriedades, com promessas de ratificação e de oficinas de capacitação, isto ainda não ocorreu no município, no sentido de melhorar substancialmente a gestão dos recursos públicos federais dado que sua retenção, causada por inadimplência no processo, prejudica o andamento da escola que dependem sobremaneira desses recursos.

Pode-se dizer, tendo por base as falas dos entrevistados citados, que os achados advindos da auditoria do FNDE, estão relacionados a pequenos problemas de caráter documental, itens que, uma vez sanados, possibilitam a retomada dos repasses financeiros, mas que não são os principais causadores das inadimplências no PDDE no município. Os grandes problemas das inadimplências foram as omissões no dever de prestar contas junto ao FNDE (exercícios 2004, 2011 e 2012) e a turbulência política (exercício 2013) causada pela cassação de mandato do prefeito local e mudanças sucessivas de prefeitos, e no quadro administrativo local, que repercutiram diretamente nos trâmites processuais de todos os programas educacionais assistidos financeiramente pelo FNDE.

4.4 IMPACTO POLÍTICO NA PRESTAÇÃO DE CONTAS DOS PROGRAMAS EDUCACIONAIS DO FNDE NO MUNICÍPIO DE SANTO ANTÔNIO DO TAUÁ

Os recursos que são recebidos do FNDE devem conter uma prestação de contas organizada de acordo com as normas elencadas pelo Conselho Deliberativo do FNDE (CD/FNDE), no art. 19 da Resolução/CD/FNDE nº 10, de 18 de abril de 2013, com os seguintes encaminhamentos:

Quadro 8 – Fluxo de encaminhamentos das prestações de contas – art. 19

I	Das UEx, às EEx, a que as escolas públicas e polos presenciais da UAB estejam vinculados, até 31 de dezembro do ano da efetivação do crédito nas correspondentes contas correntes específicas;
II	Das EEx, ao FNDE, por intermédio do Sistema de Gestão de Prestação de Contas (SIGPC), até 28 de fevereiro do ano subsequente ao da efetivação do crédito nas correspondentes contas correntes específicas.
III	Das EM, ao FNDE, por intermédio do Sistema de Gestão de Prestação de Contas (SIGPC), até 28 de fevereiro do ano subsequente ao da efetivação do crédito nas correspondentes contas correntes específicas.

Fonte: Resolução/CD/FNDE nº 10, de 18 de abril de 2013.

UEx – Unidade Executora (Conselho escolar);
EEx – Entidade Executora (Secretarias de Educação)
EM – Entidade Mantenedora

A resolução também retrata a possibilidade de suspensão dos recursos, descritas no seu art. 20, nas seguintes situações: omissão na prestação de contas; irregularidade na prestação de contas; e utilização dos recursos em desacordo com os critérios estabelecidos para a execução do PDDE, conforme constatado por análise documental ou de auditoria. No parágrafo 1º do mesmo art. 20, observa que serão reestabelecidas todas as condições de repasse dos recursos do PDDE, após a regularização das pendências de acordo com as normas do Conselho Deliberativo do FNDE.

Quanto ao caráter fiscalizador dos recursos repassados, conforme art. 23 da Resolução é de competência do FNDE, do Tribunal de Contas da União (TCU) e do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, mediante a realização de auditorias, de inspeção e de análise das prestações de contas. Cumpre, então, ao FNDE realizar a cada exercício, por sistema de amostragem, auditoria na aplicação dos recursos, requisitando o encaminhamento de documentação comprobatória, além de, se julgar necessário, ações de fiscalização *in loco*.

A existência de relatórios parametrizados, cuja possibilidade de acesso se dá por meio do SiGPC/FNDE, deixa claro que o fenômeno da omissão no dever legal de prestar contas de recursos repassados ao município de Santo Antônio do Tauá, ao FNDE, tem início no exercício de 2004, ainda na gestão do então prefeito Sr. Raimundo Celso Rodrigues Cruz (gestão 1997-2004), quando foram transferidos automaticamente ao município recursos para os seguintes programas: Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE); Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adulto (PEJA); e Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (PNATE). O valor repassado para cada programa está expresso na Tabela 10.

Tabela 10 – Município de Santo Antônio do Tauá – Valores transferidos automaticamente pelo FNDE por programa – 2004

Programa	Valor (R\$)
PDDE	103.747,70
PEJA	278.620,05
PNATE	74.042,04
Total	456.409,79

Fonte: DIFIN/FNDE/MEC.

Com base nas informações contidas no Relatório³¹, em suas considerações quanto à documentação obrigatória, verifica-se que, no caso desses recursos, não foram apresentados os documentos de prestação de contas previstos no art. 15 da Resolução FNDE/CD nº 10 de 22 de março de 2004. A omissão ao dever geral de prestar contas levou à instauração de tomada de conta especial. Observe-se, ainda, que o ex-prefeito foi notificado pela autarquia no sentido da regularização da prestação de contas ou devolução dos recursos devidamente atualizados, mas manteve o silêncio. Cabe observar, com base no detalhamento da obrigação de prestar contas no SIGPC, que a data final da prestação de contas deste processo estava prevista para 28/02/2005, já nos dias de gestão do novo prefeito. Os registros apontam, também, que esse processo foi dado como concluído em 05/02/2005, tendo sua situação de prestação de contas aprovada.

Entre 2005 e 2010, o município de Santo Antônio do Tauá, em relação ao PDDE, manteve-se regular em seus trâmites de prestação de contas junto ao FNDE, tendo seus processos aprovados pela entidade. Verifica-se, porém, que entre os anos de 2011 e 2016 o município de Santo Antônio do Tauá foi omissor em todas as prestações de contas dos recursos relativos ao PDDE, conforme se observa no quadro a seguir:

³¹ Relatório TCE nº 79/2009 – COTCE/CGCAP/DIFIN/FNDE/MEC.

Quadro 9 – Situação da prestação de contas referente ao PDDE – 2010-2016

Ano	Situação	Base	Valor (R\$)
PDDE - 2010	Aprovada	Parecer nº 23/2016 – DIFIN/FNDE	372.047,50
PDDE – 2011 (*)	Inadimplente	Parecer 81/2018 – DIFIN/FNDE	227.878,70
PDDE - 2012	Inadimplente	Parecer 659/2017 – DIFIN/FNDE	157.378,75
PDDE - 2013	Aguardando Análise	Recibo da prestação de contas 19/06/2018	242.640,00
PDDE - 2014	Aguardando Análise	Recibo da prestação de contas 05/03/2018	105.307,39
PDDE - 2015	Aguardando Análise	Despacho DIAFI nº 1.027.759 28/08/2018	105.307,39
PDDE - 2016	Aguardando Análise	Despacho DIAFI nº 1.073.220 03/10/2018	450.40,00
PDDE – 2017 (**)	Não enviada	Comprovante de ciência – Ofício nº 6908E/2018 20/06/2018	212.616,00
PDDE – 2018 (***)	Não enviada	Liberação para prestação de contas 17/07/2018	95.004,00

Fonte: SIGPC/FNDE.

(*) PDDE, PDDE Educação integral

(**) PDDE – Integral (2017)

(**) PDDE, PDDE qualidade, PDDE Educação integral.

Em 2011, dois repasses relacionados ao PDDE foram efetivados pelo FNDE favorecendo Santo Antônio do Tauá, um deles foi o “PDDE 2011 Educação integral”, que tinha prazo para prestação de contas fixado em 30/04/2013, cujo montante repassado ao Município foi da ordem de R\$ 173.678,80. Em 02/09/2013, recebeu notificação por omissão. Expirado o prazo, os responsáveis não regularizaram a obrigação de prestar contas, muito menos efetuaram o recolhimento dos recursos. O Sr. Raimundo Freire Noronha (Prefeito municipal nas gestões 2005-2008, 2009-2012) foi dado como responsável pela aplicação dos recursos, considerando que as ordens bancárias foram repassadas na sua gestão. Já o Sr. Sérgio Hiura (Prefeito municipal na gestão 2013 a 2016) é o responsável pelo envio da prestação de

contas ao SiGPC/FNDE, conforme consta na súmula 230/TCU³², mas que também foi citado por omissão.

Em 02/03/2018, por meio do Ofício nº 398/2018 – DIFIN/FNDE, na gestão do atual prefeito Evandro Correa (gestão com início em 2017), acontece o registro da inadimplência do “PDDE – educação integral 2011”, motivado pela permanência da omissão no dever de prestar contas. Importa mencionar que, para um processo datado em 2011, apenas sete anos depois se registra oficialmente sua inadimplência o que denota morosidade extrema no trâmite processual interno junto ao FNDE, apesar da implantação do SiGPC, cujo objetivo central era exatamente de agilização da prestação de contas dos programas educacionais assistidos financeiramente.

O outro repasse efetivado também em 2011, diz respeito ao “PDDE 2011”, com um montante de R\$ 227.878,70, que recebeu em 30/08/2013 notificação por omissão. Neste caso, o registro de inadimplência ocorreu em 16/01/2018, com a seguinte contextualização do órgão fiscalizador:

Trata-se da omissão no dever legal de prestar contas dos recursos do Programa supramencionado, acerca da qual o responsável e ex-gestor, Senhor Raimundo Freire Noronha, foi diligenciado, automaticamente, pelo Sistema de Gestão de Prestação de Contas (SiGPC), por meio do Ofício nº 15993E/2013- SEOPC/COPRA/CGCAP/DIFIN/FNDE, datado de 30/08/2013, a cumprir ao que determina o Parágrafo Único do Art. 70 da Constituição Federal/CF e a Resolução CD/FNDE nº 17, de 19/04/2011, ou a recolher os recursos sob pena de adoção de medidas de exceção. O ex-prefeito não tomou ciência do teor do Ofício supracitado, sendo necessária a emissão, via SEI, do Ofício nº 30047/2017 - SEOPC/COPRA/CGCAP/DIFIN/FNDE, de 18/10/2017, o qual foi entregue em 30/10/2017, conforme Aviso de Recebimento - AR constante nos autos. (FNDE, 2017, p.1)

Percebe-se certa frequência em situações de omissão nas prestações de contas, não só no caso do PDDE, mas em outros programas educacionais dirigidos ao município de Santo Antônio do Tauá, que infere atraso no repasse de recursos à educação municipal, condicionado por essa omissão. Além disso, tal situação faz com que essas prestações de contas só ocorram em gestões futuras, como se obedecendo à súmula 230 do TCU, situação que se reflete no repasse do PDDE 2012. As prestações de contas do PDDE 2013 ao PDDE 2016, conforme datas

³² “Compete ao prefeito sucessor apresentar as contas referentes aos recursos federais recebidos por seu antecessor, quando este não o tiver feito ou, na impossibilidade de fazê-lo, adotar as medidas legais visando ao resguardo do patrimônio público com a instalação da competente tomada de contas especiais, sob pena de co-responsabilidade”. (SÚMULA 230/TCU).

registradas no ano de 2018, ainda aguardam análise técnicas do órgão fiscalizador. Notadamente as prestações de contas de 2017 e 2018 ainda não foram enviadas ao FNDE.

Em pesquisa de campo realizada junto ao município de Santo Antônio do Tauá, percebeu-se que existe um fluxo estabelecido pela SEMED para a prestação de contas das unidades executoras (conselhos escolares). Uma vez preparada a documentação, a prestação de contas deve ser enviada à SEMED, que alimenta o SiGPC/FNDE, e, em seguida, repassa a documentação para o setor contábil da Prefeitura Municipal.

A Secretaria Municipal de Educação não se exime de prestar assistência aos diferentes conselhos escolares quanto a alguns conteúdos de natureza administrativa. Assim o faz tendo inclusive um técnico responsável que chama de coordenador geral dos conselhos, embora tal atendimento também possua suas limitações quanto ao completo conhecimento técnico dado, que se baliza na apresentação e conferência de documentação:

Em parte sim, porque, por exemplo, ela orienta em que gente tem que fazer enquanto a prestação de contas na secretaria, porque eles chamam os coordenadores lá, eles fazem a prestação de contas junto com a pessoa que é responsável técnico dentro da secretaria. (ESC2PG1, 2018).

Notadamente todos os processos internos de prestação de contas dos conselhos escolares municipais de Santo Antônio do Tauá, com base no conjunto informacional absorvido junto às escolas pesquisadas, levam a inferir que os conselhos prestavam contas junto à SEMED. Não havia, todavia, qualquer forma de controle na entrega da documentação, o que resultou em problemas sérios de natureza contábil, sobretudo no período de grande turbulência político-administrativa no município entre 2013 e 2016.

Então as prestações de contas estavam sendo feitas, eu acredito que foi realmente por conta disso, essa troca de pessoas, de técnicos, um não deixa a documentação para o outro então ficou pendente. De alguma forma essa documentação foi extraviada. Acredito que esse foi o maior problema, não que as escolas não tenham como prestar contas. (ESC2PG2, 2018).

4.4.1. Conflito político e turbulência administrativa municipal

Um periódico web intitulado o "Estado do Pará On Line" anunciava em 2016 que o plenário da câmara municipal de Santo Antônio do Tauá aceitara o pedido de afastamento e abertura de inquérito contra o prefeito eleito em 2012, que seria afastado em 90 dias. O prefeito já havia sido afastado em fevereiro 2014 por 120 dias quando assumiu o seu lugar o então vice-prefeito. Porém em julho de 2014, passados cinco meses do afastamento anterior o Tribunal Regional Eleitoral cassa o mandato do prefeito e assume a prefeitura, desta vez, o candidato que obteve a segunda colocação nas eleições municipais de 2012. Situação que só foi revertida em maio de 2016. Iniciava-se assim um período de grande turbulência administrativa no município, caracterizado por mudanças constantes em sua gestão, motivadas por problemas de natureza política.

Segundo constatou-se no município, por ocasião da pesquisa, foram graves as consequências dessas transições para todos os setores internos, prejudicando sensivelmente as transferências de recursos do governo federal para a educação, em função da incerteza reinante, da crise política, do extravio de documentos, e da mudança das equipes técnica e administrativa sempre que mudava o governo.

Então tinham várias situações como eu falei da mudança de prefeitos que no primeiro ano, segundo, e até metade do segundo ano, o prefeito continuou administrando, só que na metade do segundo ano já começou a ter o troca-troca de prefeito, ai saiu o Sergio, entrou o segundo lugar da eleição, que é o atual prefeito, o Evandro, depois saiu ele que ficou 7 ou 8 meses, depois voltou o Sergio que ficou 1 ou 2 meses, depois ficou o vice prefeito o Samuel Aflalo, entre esses três houve uma troca muito contínua, se eu não me engano foram umas dez mudanças de prefeito. Vinham com documento e toda a equipe e quem estava lá pegava suas coisa e iam embora. (ESC2PC1, 2018).

A situação que se anunciava, então, era que as inadimplências incidentes, que no período anterior foram motivadas tão somente pela omissão de pequenos detalhes na prestação de contas, mostra-se agora uma omissão que ganha contornos motivados por conflito político que interferiram sobremaneira no fluxo normal da documentação das prestações de contas do PDDE, sobretudo por conta da mudança geral das equipes de trabalho. Esses embates políticos refletem até os dias atuais a completa falta de recursos do PDDE nas escolas municipais.

As prestações de contas estavam sendo feitas pelas unidades executoras. Apresentavam problemas, mas que poderiam ser contornados, a exemplo dos

achados da auditoria realizada pelo FNDE no município em setembro de 2018. O fluxo dos processos de prestação de contas, que sai da Uex, chega a SEMED e daí encaminha-se para a prefeitura, não se concretizava no último estágio do processo, pois havia mudança na gestão do município e ninguém assumia enviar ao FNDE o volume de processos PDDE que se encontravam pendentes por um só motivo: os documentos comprobatórios tinham sido extraviados.

E teve um dia que a gente veio visitar a SEMED e tinha um monte de cinza, de papel queimado, a gente não sabe o que era, pode ter sido qualquer coisa, mas o pensamento que a gente tem é quem eram documentos, porque o pessoal que era da SEMED disse que não tinha mais nada de documento e assim toda vez que trocava, nesses quatro anos, de prefeito, quem assumia a SEMED dizia a mesma coisa. (ESC2PC1, 2018).

A atual gestão da secretaria de educação tem buscado organizar a documentação comprobatória a partir do ano de 2017 e alega que a documentação original dos anos anteriores não existe na SEMED. A repercussão junto aos conselhos escolares da não liberação dos recursos do PDDE por inadimplência no município foi extremamente negativa dado que para os conselheiros as prestações de contas estavam acontecendo normalmente e não havia razão para ficarem tanto tempo sem recursos financeiros nas escolas:

Nos anos anteriores ainda não tinha ocorrido nada assim da escola ficar muito tempo sem receber recurso. Numa escola grande como essa, que tem quase mil alunos, nunca tinha ficado sem receber recurso. Então as prestações de contas estavam sendo feitas, eu acredito que foi realmente por conta disso, essa troca de pessoas, de técnicos, um não deixa a documentação para o outro então ficou pendente. (ESC2PG1, 2018).

As mudanças na gestão, nas equipes de trabalho junto às escolas municipais, trazia um complicador quando na saída alguns equipamentos, computadores da escola, eram levados como que pertencentes ao grupo exonerado.

Trocava também a equipe toda. Aí levaram todos os equipamentos, computadores, tudo. (ESC2PT1, 2018).

A situação vivenciada em Santo Antônio do Tauá motivou a retenção de recursos do PDDE junto ao município. A princípio, quando se potencializa inadimplências em programas educacionais financiados pelo FNDE, como é o caso do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), inferem-se, em geral, problemas na prestação de contas acarretados por descuido na execução financeira e contábil

junto às unidades executoras (conselhos escolares). No entanto, essa anomalia presente em Santo Antônio do Tauá, denota a possibilidade de ocorrências em espaços municipais que fogem ao tramite processual normal, dos cuidados inerentes à documentação comprobatória dos gastos efetuados, como se dá em qualquer prestação de contas dita regular.

A crise política ou o embate político, que no final do processo restituiu o poder ao prefeito eleito democraticamente, só veio prejudicar a educação municipal, as escolas municipais que por conta desse jogo, ressentem-se até os dias atuais desses recursos federais que embora de pequena monta é o que a escola tem para a sua sobrevivência.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa teve por tema: O FNDE e os recursos públicos da educação básica, suas formas de controle e intervenção: O Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) no Estado do Pará e objetivou analisar o papel que essa autarquia vem exercendo enquanto órgão controlador dos recursos públicos destinados à educação básica, focando a política descentralizadora do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE).

Ao longo dos seus 50 anos, a trajetória institucional do FNDE é marcada por momentos de grandes transformações. A organização do MEC em 1968 precisava passar por reformulação, o ministério não era eficiente em suas operações, sobretudo de assistência ao educando e no controle mais eficiente dos seus recursos financeiros. O que foi uma das razões de criação do INDEP, hoje, FNDE, em 21 de novembro de 1968, com a finalidade de captar recursos financeiros (via janelas possíveis junto aos empréstimos do Banco Mundial) e canalizá-los para o financiamento da educação (projetos de ensino e pesquisa, alimentação, bolsas de estudo), tudo de acordo com as diretrizes “controladoras” do Planejamento Nacional de Educação (Art. 2º da Lei nº 5537, de 21 de novembro de 1968).

A competência de centralização do financiamento da educação no país, e portanto, do controle que se fará dos recursos transferidos, começa no FNDE em 1969, com a publicação do Decreto-Lei nº 872/1969, que na alínea “a” do Art. 3º atribui como competência do FNDE, o “financiamento dos programas de ensino superior, médio e primário, promovidos pela união”, concedendo assistência financeira aos Estados, Distrito Federal, Territórios e Municípios e estabelecimentos particulares. Nesse momento o papel do FNDE já se define como operador financeiro das políticas da educação básica.

A autarquia começa a ganhar forma como instituição de concentração e gestão dos recursos financeiros do MEC, quando o poder executivo determina que todas as doações orçamentárias consignadas a órgãos da administração direta ou indireta destinadas a projetos e atividades de cunho educacional sejam repassadas, no todo ou em parte, para o FNDE. Almejava-se ali compor e descentralizar recursos financeiros.

O FNDE é o órgão de controle do MEC, suas atribuições técnicas são estritamente condizentes com elaborações planejadas e planificadas que visam

estabelecer modelos de controle de natureza externa e interna, portanto, institucional, identificando a autarquia como centralizadora do financiamento da educação básica. O FNDE, portanto, monitora e controla o acesso aos recursos disponíveis para a educação básica no país, embora pregue uma descentralização financeira, o que efetivamente ocorre é uma desconcentração de suas funções operacionais que são transferidas aos Estados e Municípios.

Essa desconcentração infere um descompromisso do poder público com a manutenção e o desenvolvimento do ensino, dado que o MEC cria, a partir dos repasses financeiros, uma nova atribuição para as escolas, de gestionar os recursos encaminhados com a participação da comunidade escolar e local.

O fato da descentralização educacional também visar à redução dos gastos públicos com educação, por meio de política de fundos, esconde o não cumprimento do papel redistribuidor da união, que vai sobrecarregar os demais entes federados no financiamento educacional. Constatou-se, que as reduções no volume de recursos do PDDE vêm ocorrendo, de fato, ao longo do tempo, motivadas pela mudança nos critérios de repasse e pelos cortes temporais nas ações agregadas do PDDE.

Os fins da política de descentralização não visam superar as barreiras históricas no que se refere à igualdade na distribuição dos recursos financeiros na educação básica, pois ela se assenta nas contradições do modo de produção capitalista e, dessa forma mantém a reprodução social.

O contexto controlador referendado pelo ideário neoliberal tem seu reflexo, na questão do financiamento da educação básica e seus recursos mínimos, o que vai condicionar o governo a implantar medidas que destoam da realidade local e distam da redução das diferenças educacionais.

O controle exercido pelo governo considera o seu volume mínimo de recursos disponíveis aos Estados e Municípios impondo requisitos rigorosos para que as escolas possam participar dos programas de concessão e assistência financeira. Os recursos para a educação no Brasil são mínimos, escassos, potencializando um atendimento controlado, pois não há recurso para todos.

É crucial para o sistema que cada Estado ou Município seja responsável por enviar ao governo federal sua requisição, seu aceite, sua adesão, para subsídios educacionais e fundos públicos. Dessa forma o governo arca com o mínimo e

controla os sistemas educacionais submissos, induzindo-os a uma prática educacional preestabelecida e com alto controle, que se dá através da assistência financeira advinda dos programas educacionais.

Os setores internos do FNDE, integrantes do seu quadro de diretorias, estão voltados ao controle das ações da autarquia, uma ação regulatória frequente no seu ambiente interno. A estrutura de governança adotada pelo FNDE é caracterizada pela setorização dos controles nas unidades administrativas. As diferentes divisões internas ocupam-se de atividades que estão diretamente relacionadas aos fluxos de recursos, seja na disseminação ou no monitoramento destes. Nas ações voltadas aos programas educacionais, gerenciam e controlam toda a execução financeira, apoiando ou definindo diretrizes para o uso dos recursos orçamentários.

O controle institucional também se mostra presente junto aos espaços escolares, com características de um controle social, na formação dos diferentes conselhos escolares. Nesse sentido, é visível a forma de controle instituído junto ao Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE). As decisões relativas à gestão do PDDE são centralizadas e tomadas pelo MEC/FNDE, mais exatamente pelo Conselho Deliberativo do FNDE enquanto órgão colegiado, tendo como presidente o ministro da educação. Enquanto que as decisões referentes à execução dos recursos transferidos pelo programa são descentralizadas para a periferia do sistema através da criação das unidades executoras (Uex).

O PDDE deixa transparecer uma lógica mercantil na organização do trabalho na escola, uma espécie de “gerenciamento participativo”, que advém do campo empresarial para o setor público. (SILVA, 2005, p. 212). Para a autora o PDDE introduziu mudanças na gestão financeira da escola pública, marcadas, sobretudo por uma re-centralização do poder do Estado nas decisões de cunho político e estratégico e ainda pela desconcentração das decisões mais operacionais relativas à gestão do programa, não se tratando, por tanto, de uma reorganização democrática do poder, nem tão pouco de um redirecionamento da autoridade na gestão dos recursos públicos.

As consequências para as entidades que não prestam contas (forma presente do controle institucional local) junto ao FNDE vão da suspensão do repasse do PDDE, do enquadramento no cadastro nacional de inadimplentes, à abertura de processo administrativo civil/criminal contra os responsáveis pela prestação de

contas, o que prejudica sensivelmente as escolas, os seus conselhos escolares, na maioria das vezes acusados pelas inadimplências no processo.

O discurso da benevolência do caráter participativo, descentralizador e de autonomia local, na ideia básica de que a escola tem o controle dos valores transferidos, é contraditório e esconde o caráter centralizador, desconcentrador da imposição da gestão financeira para a escola.

As contradições da política estão no caráter desconcentrador que, efetivamente, orienta a gestão do programa, contradições que são evidenciadas no processo de distribuição de responsabilidades e funções entre as três instâncias de governo e as escolas por meio das Unidades Executoras (Uexs). Na medida em que, no PDDE, este processo é caracterizado por uma separação entre concepção (nível central) e execução (ao nível periférico), a reforma empreendida na gestão financeira da escola aponta não apenas para a manutenção, mas, sobretudo para a conquista de novos poderes para o centro no controle das políticas de gestão escolar. (SILVA, 2005, p. 213).

Veja-se o caso do município de Santo Antônio do Tauá, no Estado do Pará. Todas as escolas municipais urbanas em Santo Antônio do Tauá possuem conselhos escolares. Algumas outras rurais, e outras escolas menores também rurais, são contempladas através de consórcio de escolas, onde uma escola de maior porte agrega outras escolas menores, possibilitando acesso aos recursos da educação.

Todavia, os conselhos mostram uma fragilidade estrutural, diferenças em relação ao modelo de conselho disseminado pelo FNDE. Embora com possibilidade de eleição dos membros pela comunidade escolar, o que ocorre realmente é um processo de aceite voluntário, em geral por pessoas não tão qualificadas para gerir o conselho ou para o efetivo controle financeiro das transferências emanadas pelo FNDE.

É perceptível a contradição com que determina o MEC, quando reverte de poderes o conselho escolar, sem considerar, no entanto, as fragilidades locais, falta de condições objetivas, sobretudo no tocante ao preparo técnico do coordenador, que vai deliberar sobre temas técnicos não só no contexto da administração financeira, mas também na proposição de ações pedagógicas e na mobilização da

comunidade escolar, buscando melhorar a qualidade da educação que se efetiva na escola.

Em Santo Antônio do Tauá, a capacitação, qualificação técnica/pedagógica dos membros dos diferentes conselhos escolares é muito incipiente, e é de uma necessidade substantiva, considerando a inviabilização de ações mais pontuais com reflexo nas prestações de contas dos programas educacionais junto ao FNDE.

Enquanto o MEC admite que a escolha dos membros do conselho deva se pautar pela possibilidade de efetiva participação, no município é raro encontrar pessoas que queiram participar do conselho porque temem o trato com recursos públicos, uma vez sabedores do controle efetivo e trabalhoso que isso pode acarretar, também pela falta de informação, de capacitação e a alegação de pura falta de tempo, além do fato de que a participação no conselho é voluntária, sem qualquer remuneração.

A grande maioria dos professores locais não almeja participar de conselhos escolares pela escassez de tempo. Esse fato possibilitou no município a participação de servidores temporários na formação de conselhos. Outra limitação encontrada diz respeito à compra do material para a escola, condicionada pela lista de compras emitida pela SEMED e submetida aos conselhos escolares.

Essa atribuição de compra sistematizada, em alguns casos solicitando apenas a assinatura do cheque para a compra do material, fere a autonomia do conselho escolar por se tratar de uma instituição colegiada e, portanto, as decisões são coletivas e não se adéquam a situações definidas externamente. Situações diferenciadas dessa natureza foram marcantes no município no período de 2013 a 2016, momento de grande turbulência política na gestão municipal. Esse período foi caracterizado por trocas constantes de gestores municipais, tendo início na cassação de mandato do prefeito Sérgio Hiura e de seu vice Samuel Aflalo, acusados de receberem bens de fonte vedada durante a campanha eleitoral de 2012.

Cria-se, a partir daí, um troca-troca de prefeitos no espaço de quatro anos, de maneira que, para os setores técnico-administrativos da prefeitura, foi um momento muito conturbado e de graves consequências, prejudicando sensivelmente as transferências de recursos do governo federal para a educação. Essa turbulência política, essa crise política que se abateu sobre Santo Antônio do Tauá, gerou

muitas incertezas, extravio de documentos, mudanças no quadro técnico-administrativo, um caos generalizado com reflexo último nas inadimplências incidentes no PDDE do município.

A hipótese levantada de que o controle do órgão impactava na inadimplência das prestações de contas do PDDE se confirma para o caso do município de Santo Antônio do Tauá. As inadimplências no PDDE, que no período anterior à crise situavam-se tão somente na omissão na prestação de contas, agora tem contornos motivados por conflito político, a assim de gestores responsáveis pelas prestações de contas dos recursos federais, que interferiu sobremaneira no fluxo normal da documentação das prestações de contas do PDDE, dado que ninguém assumia tal responsabilidade, condição elencada nos documentos do PDDE, além da constante mudança nas equipes internas da Secretaria Municipal de Educação (SEMED), com reflexo nos conselhos escolares. O embate político travado trouxe consequências nefastas que repercutem até os dias atuais, dado que as escolas do município não recebem recursos do PDDE desde 2016.

Essa persistente gravidade ocorrida nas prestações de contas do PDDE no município, chamou a atenção do FNDE, que instituiu auditoria local em setembro de 2018, a fim de constatar o que de fato aconteceu ou estava acontecendo no município por conta de um período longo de inadimplências junto ao órgão. Os achados da auditoria do FNDE, que rebuscou conflitos documentais, sem a percepção da gravidade política pretérita, foram de pequenos problemas de natureza financeira e contábil, como data de cheque que não batia com a data da nota fiscal, sem qualquer relevância para a manutenção de tão longínqua retenção de recursos para a educação no município. Um fato importante, todavia, é que as unidades executoras dos recursos do PDDE encaminharam suas prestações de contas à Secretaria Municipal de Educação, que continuou o fluxo sujeitando à documentação a prefeitura que é a Entidade executora responsável pela prestação de contas dos recursos federais. O conflito político, no entanto, não possibilitou o tramite final junto ao FNDE.

O grande problema estava nas omissões que ocorreram por conta da turbulência política onde ninguém, nenhum dos gestores temporários, assumiu qualquer responsabilidade pela execução e tão pouco pela prestação de contas dos recursos do PDDE transferidos ao município, isso sem falar nos demais programas

educacionais ativos no município, a exemplo do PNAE, que também passou por problemas de mesma natureza jurídica. A turbulência política causada pela cassação do prefeito eleito e as mudanças sucessivas e temporárias das equipes junto à secretaria de educação refletiram positivamente na permanência do município no quadro de inadimplência junto ao FNDE e principalmente na retenção dos recursos da educação, um quadro que já não se mostrava tão alentador, deixou e tem deixado, por longo tempo, as crianças sem a devida atenção às suas pretensões por uma educação de qualidade.

Apesar de um aparato institucional, com objetivos de controle excessivo, de um completo e complexo quadro de setores internos com atribuições restritas de controle institucional, podem existir situações diferenciadas, que fogem às regras centralizadas do FNDE. No caso de Santo Antônio do Tauá uma situação complexa e de longo tempo, forçada pelo interesse político, longe da percepção do escasso recurso da educação e de outros setores sociais, que não tinham ali a menor relevância frente aos interesses pessoais maiores, de um poder constituído.

Tal constatação remete a necessidade de outros estudos de mesma natureza a fim de identificar, em outros espaços municipais, que situações, diferenciadas, estão presentes independentemente do controle institucional exercido pelo FNDE, o que também remete a necessária regulamentação dos conselhos escolares, tanto na esfera municipal, quanto na estadual, o que representa hoje um grande entrave à liberação de recursos às escolas. Infere-se ainda que a categoria contradição na função do FNDE e na participação, no que se refere aos interesses do capital e as demandas da sociedade, inclusive de fiscalização, pode ser melhor explorado em trabalhos futuros.

A educação, a saúde, o trabalhador, o povo, em situações como essa, são relegados a planos inferiores. É o capital compondo e recompondo os seus domínios, o interesse do ganho, do lucro, do enriquecimento ilícito, um estado de coisas vãs que precisa ser combatido, modificado, e esta mudança tão necessária virá. Que respiremos o ganho da liberdade conquistada, pela luta, pela consciência de luta que deve correr nas veias como ato de superação e de vida por uma sociedade melhor.

REFERÊNCIAS

- ALTHUSSER, Louis. **Ideologia e aparelhos ideológicos de Estado**. 3 ed. Lisboa: Editorial Presença/Martins Fontes, 1980.
- APPLE, Michel. **Para além da lógica do mercado**: compreendendo e opondo-se ao Neoliberalismo. Rio de Janeiro: DP&A, 2005.
- ARAÚJO, Raimundo Luiz Silva. Desvendando o perfil dos gastos educacionais dos municípios brasileiros. **Educação & Sociedade**. São Paulo, v. 33, n. 121, p. 1215-1233, out-dez, 2012.
- ASSIS, Raimunda A. M. de. QUEIROZ, Darluce Andrade de. O PAR: Política de Descentralização da Educação e formação de professores no município de Canavieiras (BA). **Plurais**. Salvador, v. 1, n. 1, p. 102-117. jan/abr, 2016.
- ASSUNÇÃO, Vania Noeli Ferreira de. **O Satânico Doutor Go**: a Ideologia bonapartista de Golbery do Couto e Silva. 1999. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 1999.
- AZEVEDO, Janete Maria Lins. **A educação como política pública**. 3. ed. Campinas: Autores Associados, 2004.
- BARRETO, Maria Inês. As organizações sociais na reforma do Estado brasileiro. In: BRESSER PEREIRA, Luis Carlos, CUNIL GRAU, Nuria (Org.). O público não-estatal na reforma do Estado. Rio de Janeiro, **CLAD/FGV**, 1999.
- BIRD. Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento. **Convenio Constitutivo**, Artículo I, junio, 2012.
- BRASIL. Lei nº 4.440, de 27 de outubro de 1964. Institui o Salário-Educação e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. 29 out. 1964.
- _____. Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. 27 fev. 1967.
- _____. Lei nº 5.537, de 21 de novembro de 1968. Cria o Instituto Nacional de Desenvolvimento da Educação e Pesquisa (INDEP), e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. 21 nov. 1968.
- _____. Decreto-lei nº 786, de 25 de agosto de 1969. Anula parte de dotação constante da Lei nº 5.546, de 29 de novembro de 1968. **Diário Oficial da União**. 26 ago. 1969.
- _____. Decreto-Lei nº 872, de 15 de setembro de 1969. Complementa disposições da Lei número 5.537, de 21 de novembro de 1968, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. 16 set. 1969.

_____. Decreto nº 76.877, de 22 de dezembro de 1975. Dispõe sobre a Estrutura Básica do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. 23 dez. 1975.

_____. Lei nº 7.091, de 18 de abril de 1983. Altera a denominação da Fundação Nacional de Material Escolar, a que se refere a Lei nº 5.327, de 2 de outubro de 1967, amplia suas finalidades e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. 19 abr. 1983.

_____. Lei nº 7.349, de 22 de agosto de 1985. Autoriza o Poder Executivo a abrir ao Ministério da Educação crédito especial de Cr\$ 32.332.200.000,00 (trinta e dois bilhões, trezentos e trinta e dois milhões e duzentos mil cruzeiros), para fins que especifica. **Diário Oficial da União**. 23 ago. 1985.

_____. Constituição de 1988. Constituição da República Federativa do Brasil. **Diário Oficial da União**. 5 out. 1988.

_____. Ministério da Educação. **Realizações do Ministério da Educação**: período 85/90. Governo José Sarney. Brasília, 1990.

_____. Decreto n. 114, de 08 de maio de 1991. Aprova a Estrutura Regimental do Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação - FNDE, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. 9 maio 1991.

_____. Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE). **Plano diretor da reforma do aparelho do Estado**. Brasília, 1995.

_____. Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996. Modifica os arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições constitucionais Transitórias. **Diário Oficial da União**. 13 set. 1996.

_____. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (LDB). **Diário Oficial da União**. Brasília, v. 135, nº 248, 1996.

_____. Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. 26 dez. 1996.

_____. Decreto nº 2.264, de junho de 1997. Regulamenta a Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, no âmbito federal, e determina outras providências. **Diário Oficial da União**. 28 jun. 1997.

_____. Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. 5 jun. 1998.

_____. Medida Provisória nº 1784, de 14 de dezembro de 1998. Dispõe sobre o repasse de recursos financeiros do Programa Nacional de Alimentação Escolar,

institui o Programa Dinheiro Direto na Escola, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. 15 dez. 1998.

_____. Lei nº 9.766, de 18 de dezembro de 1998. Altera a legislação que rege o Salário-Educação, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. 19 dez. 1998.

_____. Decreto nº 2.520, de 19 de março de 1998. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e Funções Gratificadas do Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação (FNDE), e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. 20 mar. 1998.

_____. Decreto nº 4.626, de 21 de março de 2003. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. 24 mar. 2003.

_____. Lei nº 10.832, de 29 de dezembro de 2003. Altera o § 1º e o seu inciso II do art. 15 da Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, e o art. 2º da Lei nº 9.766, de 18 de dezembro de 1998, que dispõem sobre o Salário-Educação. **Diário Oficial da União**. 30 dez. 2003.

_____. Decreto nº 5.154 de 23 de julho de 2004. Regulamenta o § 2º do art. 36 e os arts. 39 a 41 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. 26 jul. 2004a.

_____. Decreto nº 5.157, de 27 de julho de 2004. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. 28 jul. 2004b.

_____. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Conselhos Escolares**: Democratização da escola e construção da cidadania. Brasília: 2004c.

_____. Lei nº 11.180, de 23 de setembro de 2005. Institui o Projeto Escola de Fábrica, autoriza a concessão de bolsas de permanência a estudantes beneficiários do Programa Universidade para Todos – PROUNI, institui o Programa de Educação Tutorial – PET, altera a Lei nº 5.537, de 21 de novembro de 1968, e a Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. 26 set. 2005.

_____. Decreto nº 5.973 de 29 de novembro de 2006. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. 30 nov. 2006a.

_____. Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006. Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. **Diário Oficial da União**. 20 dez. 2006b.

_____. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Manual de orientação para a constituição de unidades executoras**. Brasília, 1995.

_____. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Manual do programa “dinheiro na escola” – procedimentos operacionais**. Brasília, 1997.

_____. Ministério da Educação. **Módulo competências básicas**. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Brasília: MEC, FNDE, SEED, 2006c.

_____. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Como está a escola do meu filho?** Avaliação do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) na audiência pública de Marabá-Pa, Brasília, junho, 2002.

_____. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Programa dinheiro direto na escola**: Orientações básicas sobre os processos de adesão e de habilitação ao PDDE; transferências e execução dos recursos, elaboração e encaminhamento de prestação de contas. Informativo nº 1, Brasília, 2003.

_____. Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei no 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nos 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. 21 jun. 2007, retificado em 22 jun. 2007.

_____. Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007. Dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. 26 jun. 2007, retificado em 14 set. 2007.

_____. Decreto nº 6.253, de 13 de novembro de 2007. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, regulamenta a Lei no 11.494, de 20 de junho de 2007, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. 14 nov. 2007.

_____. Medida Provisória nº 455, de 28 de janeiro de 2009. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica, altera a Lei nº 10.880, de 9 de junho de 2004, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. 29 jan. 2009, retificado em 5 fev. 2009.

_____. Decreto nº 7.691, de 2 de março de 2012. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão, das Funções Gratificadas e das Funções Comissionadas do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, e remaneja cargos em comissão. **Diário Oficial da União**. 6 mar. 2012.

_____. Lei nº 12.594, de 18 de janeiro de 2012. Institui o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase), regulamenta a execução das medidas socioeducativas destinadas a adolescente que pratique ato infracional; e altera as Leis nos 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente); 7.560, de 19 de dezembro de 1986, 7.998, de 11 de janeiro de 1990, 5.537, de 21 de novembro de 1968, 8.315, de 23 de dezembro de 1991, 8.706, de 14 de setembro de 1993, os Decretos-Leis nos 4.048, de 22 de janeiro de 1942, 8.621, de 10 de janeiro de 1946, e a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei no 5.452, de 1º de maio de 1943. **Diário Oficial da União**. 19 jan. 2012, retificado em 20 jan. 2012.

_____. Decreto nº 9.007, de 20 de março de 2017. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, remaneja cargos em comissão e substitui cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS por Funções Comissionadas do Poder Executivo - FCPE. **Diário Oficial da União**. 21 mar. 2017.

BOBBIO, N. **O futuro da democracia**. São Paulo, Paz e Terra, 7ª ed, 2000.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Reflexão sobre a reforma gerencial brasileira de 1995. **Revista do Serviço Público**. Brasília, v. 50, n. 4, 1999.

CARDOSO, José Carlos. **O PDDE como instrumento de democratização da gestão escolar no Pará**, Dissertação de Mestrado, Instituto de Ciências da Educação ICED/PPGED, Universidade Federal do Pará UFPA, abril, 2009.

CARVALHO, David Ferreira. **Globalização financeira e Amazônia nos anos 90: ensaio selecionados sobre a globalização financeira e o desenvolvimento da economia brasileira e amazônica**. Belém: DDI UFPA, 2006. 600 p.

CARVALHO, Cristina Helena Almeida de. **A política pública para a educação superior no Brasil (1995-2008): Ruptura e/ou continuidade?** 2011. Tese (Doutorado em Economia) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia, Campinas, 2011.

CASASSUS, Juan. Descentralização e desconcentração dos sistemas educacionais na América Latina: fundamentos e críticas. **Caderno de Pesquisa**, n. 74, p. 11-19. ago. 1990.

_____. A centralização e a descentralização da educação. **Caderno de Pesquisa**. São Paulo, n. 95, p. 37-42. nov, 1995.

_____. A Reforma educacional na América Latina no contexto de globalização. **Caderno de Pesquisa** [online], n. 114, p. 7-28, 2001.

CASTRO, Cláudio de Moura. CARNOY, Martin. (org.). **Como anda a reforma da educação na América Latina?** Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1997.

CASTRO, Jorge Abrahão de. **O Processo de Gasto público na área de educação no Brasil: O Ministério de Educação e Cultura nos anos 80.** 1997. Tese (Doutorado em Economia) - Universidade Federal de Campinas, Campinas, 1997.

CASTRO, Jorge Abrahão de. A Avaliação do Processo de gasto público na área de educação no Brasil: (texto para discussão, 760). **IPEA.** Rio de Janeiro, 2000.129 p. Disponível em:<<http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/70/80>>. Acesso em: 5 mai. 2015.

_____. A Avaliação do Processo de gasto público na área de educação no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 24, p. 53 -187, dez. 2001. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/70/80>. Acesso em: 5 mai. 2015.

_____. Financiamento da educação pública no Brasil: Evolução dos gastos. In: OLIVEIRA, R.P.; SANTANA, W. (org). **Educação e federalismo no Brasil: Combater as desigualdades, garantir a diversidade.** Brasília: Unesco, 2010.

CGU. Controladoria-Geral da União. **Relatório Final da 1ª Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social** - 1ª Consocial, Brasília, 2012.

CORAGGIO, José Luiz. **Propostas do Banco Mundial para a educação: Sentido oculto ou problema de concepção?** São Paulo, Cortez, 1996.

COSTA, J. A. **A escola como burocracia.** Porto, Portugal, ASA, 1998.

COSTA, Fábio Luciano Oliveira. As reformas educacionais na América Latina na década de 1990. **Ver a Educação**, v. 12, n. 1, p. 65-68. jan/jun. 2011.

COSTA, Jordana Maria Nunes. **Política de alimentação escolar: tem caroço nesse angu?** 2013. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade de Brasília, Brasília, 2013.

CROSSO, Camila. AZZI, Diego; BOCK, Renato. **Banco Mundial em Foco: Um ensaio sobre sua atuação na educação brasileira e na América Latina.** São Paulo, 2007. Disponível em: <http://docslide.com.br/download/link/banco-mundial-em-foco-0-impacto-do-banco-mundial-nas-politicas-de-educacao>. Acesso em: 18 mar. 2016.

CRUZ, Rosana Evangelista da. **Pacto Federativo e Financiamento da Educação** - A função supletiva e redistributiva da União: O FNDE em destaque. São Paulo. 2009. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

_____. Federalismo e Educação: um pacto a se rever. **Revista Retratos da Escola**, v. 6, n. 10, p. 65-78. jan/jun. 2012a.

_____. Os recursos federais para o financiamento da educação básica. **Revista de financiamento da educação FINEDUCA**, v. 2, n. 7. 2012b.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Educação e crise: Perspectiva para o Brasil. **Educação & Sociedade**. Campinas, v. 31 n. 113, out/dez, 2010.

DELEUZE, Gilles. Conversações. Trad. Peter Pál Pelbart, Rio de Janeiro, Editora 34, 1992.

FARENZENA, Nalú. Controle institucional em políticas federais de educação básica no Brasil. **RBPAE**, v. 26, n. 2, p. 237-265, mai-ago. 2010.

FERNANDES, Amanda Simões. **A reforma da doutrina de segurança nacional pela escola superior de guerra no Brasil: A geopolítica de Golbery do Couto e Silva**. Antíteses, vol. 2, n. 4, p. 831-856, jul-dez. 2009. Disponível em: www.uel.br/revistas/uel/index.php/antiteses/article/viewFile/2668/3937. Acesso em: 20 jul. 2016.

FERREIRA, Jesse Rodrigues. **O FNDE e os conselhos de Acompanhamento e Controle Social nos municípios de pequeno porte**. 2013. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade de Brasília, Brasília, 2013.

FGV/CPDOC. Fundação Getúlio Vargas. Centro de pesquisa e documentação de história contemporânea do Brasil. **Relatório Meira Matos**, verbete, 2018. Disponível em: www.fgv.br/cpdoc. Acesso em: 25 out. 2018.

FIORI, José Luís. O Federalismo diante do desafio da globalização. In AFFONSO, Rui de Brito Alves; SILVA, Pedro Luiz Barros (Orgs.). **A Federação em perspectiva: ensaios selecionados**. p. 19-38. São Paulo: FUNDAP, 1995.

FNDE. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Relatório de Atividade 2005. Brasília, 2006.

_____. Relatório de Atividade 2010. Brasília, 1997.

_____. Relatório de Atividade 2010. Brasília, 2011.

_____. Relatório de Atividade 2011. Brasília, 2012.

_____. Relatório de Atividade 2012. Brasília, 2013.

_____. Relatório de Gestão 2014. Brasília, 2015.

_____. Relatório de Gestão 2015. Brasília, 2016.

_____. Relatório de Gestão 2015. Brasília, 2017.

_____. **Auditoria Interna**. Relatório de fiscalização nº 30/2018, Prefeitura Municipal de Santo Antônio do Tauá, 2018.

FIECHTER, Georges Andre. **O Regime Modernizador do Brasil, 1964/1972**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1974.

FMI. FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL, FMI. **Finance & Development**, v. 53, n. 2. june. 2016.

FONSECA, Marília. O Banco Mundial e a gestão da educação brasileira: In Oliveira, D. A. (Org.) **Gestão democrática da educação**. Desafios Contemporâneos. Petrópolis, Vozes, 1997.

FRARE, Irineu Rodrigues. **Estrutura e cultura na mudança das instituições**: Um estudo sobre a complexidade do processo de desenvolvimento institucional - o caso do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). 2006. Dissertação (Mestrado em Administração) - Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Rio de Janeiro, 2006.

_____. RUEDIGER, Marco Aurélio. O FNDE e o desafio do fortalecimento institucional. *Gestão Pública*. **Caderno FGV projetos**, v. 2, n. 6, p. 14-17. ago. 2008.

FRIGOTTO, Gaudêncio. **A Produtividade da Escola Improdutiva**: um (re)exame das relações entre educação e estrutura econômico-social e capitalista. São Paulo: Cortez, 1994.

_____. O enfoque da dialética materialista histórica na pesquisa educacional. In: FAZENDA, Ivani (org.). **Metodologia da Pesquisa Educacional**. 6ª ed. São Paulo: Ed. Cortez, 2000.

_____. **Educação e a crise do capitalismo real**. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

FURTADO, Celso. **Desenvolvimento e subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Centro Celso Furtado, Contraponto, 2009.

GADOTTI, Moacir. **Perspectivas atuais da educação**. Porto Alegre, Artes Médicas, 2000,

GARCÍA, Hernandes. Jesús. Ideología, educación y políticas educativas. **Revista española de pedagogia**, año LXVIII, n. 245, 133-150, enero-abril, 2010.

GENTILI, Pablo. Neoliberalismo e Educação: manual do usuário. In Tomaz Tadeu da Silva & Pablo Gentili. **Escola S/A**: quem ganha e quem perde no mercado educacional do neoliberalismo. Brasília: CNTE, 1996.

GODOI, Ana Maria. **PDE escola e PDE interativo**: implementação nas escolas municipais de Campo Grande (MS). 2015. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Estadual do Mato Grosso do Sul, Campo Grande, 2015.

GOMIDE, Denise Camargo. **O materialismo histórico-dialético como enfoque metodológico para pesquisa sobre políticas educacionais**. Universidade Metodista de Piracicaba. São Paulo, 2013.

GUERRA, Sérgio. **Regulação e serviços públicos**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2014.

HAYEK, Friedrich August Von. **Os fundamentos da liberdade**. São Paulo: Visão, 1983.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística; Estimativas de população para os municípios e para as unidades da federação brasileiros; Diário Oficial da União, em 30 de agosto de 2016.

KONDER, Leandro. **O que é dialética**. 25 ed. São Paulo: Brasiliense, 1998.

KOSIK, Karel. **Dialética do concreto**. Trad. Célia Neves; Alderico Toríbio. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2010.

LESSARD, C.; BRASSARD, A.; LUSIGNAN, J. **Les tendances des politiques éducatives en matière de structures et de régulation, d'imputabilité et de reddition de comptes**: les cas du Canada (Ontario et Colombie-Britannique), de la France et du Royaume-Uni. Montréal: LABRIPROF-CRIFPE, Faculté des Sciences de l'Éducation, Université de Montréal, 2002.

LICHTENSZTEJN, Samuel. BAER, Monica. **Fundo Monetário Internacional e Banco Mundial**: Estratégias e políticas do poder financeiro. São Paulo, Brasiliense, 1987.

LIMA, L. C. **A escola como organização educativa**. 4 ed. São Paulo, Cortez, 2013.

LOCATELLI, Cleomar. **A política de descentralização na educação brasileira: resultados e consequências**. V Jornada Internacional de Políticas Públicas - JOINPP. UFMA, 2011.

LUKÁCS, György. **Existencialismo ou marxismo**. São Paulo: Senzala, 1967.

_____. **História e consciência de classe**: estudos de dialética marxista. Porto-Portugal: Publicações Escorpião, 1974.

MACHADO, Carlos Roberto da Silva; ARAÚJO, Claudionor Ferreira. Estado capitalista, Políticas públicas e Reprodutivismo educacional. **Revista Dialectus**, v. 1, n. 2, p. 173-187. jan/jun. 2013.

MARINHEIRO, Edwylson de Lima. **O Programa dinheiro direto na escola e a democratização da gestão escolar no município de Londrina**. 2016. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2016.

MARTINS, Paulo de Sena. O financiamento da educação básica como política pública. **RBPAE**. Porto Alegre, v. 26, p. 497-514, set/dez. 2010.

MARX, Karl. **Contribuição à crítica da economia política**. São Paulo: Martins Fontes, 1996.

_____; ENGELS, Friedrich. **A Ideologia Alemã**. São Paulo: Moraes, 1984.

MASSON, Gisele. As contribuições do método materialista histórico dialético para a pesquisa sobre políticas educacionais. **IX ANPED SUL**. Seminário de pesquisa em educação da Região Sul. Ponta Grossa, 2012.

MCNAMARA, Robert Strange. **Cem países**: dois bilhões de seres. A dimensão do desenvolvimento. Rio de Janeiro: FGV, 1974.

MEC. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Conselho Escolar**: Democratização da Escola e Construção da Cidadania. Brasília-DF, novembro, 2004.

MEC. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Plano Decenal de Educação para Todos**. Brasília: MEC, 1993. Disponível em: www.dominiopublico.gov.br. Acesso em: 20 jan. 2016.

MONACO, F. C. **Descentralização e centralização**. In BOBBIO, N; MATTEUCCI, N; PASQUINO, G. (Org). Dicionário de política, v.1, Brasília, UNB, p. 329-335, 2002.

MORAIS, Pauleany Simões de; FRANÇA, Magna. **Conselho escolar: as relações de poder no processo decisório**. In: XXIV Simpósio Brasileiro e III Congresso Interamericano de Política e Administração da Educação. Vitória/ES, 2009.

MÉSZÁROS, István. **Para além do capital**: rumo a uma teoria da transição. Tradução de Paulo Cezar Castanheira, Sérgio Lessa. São Paulo: Boitempo, 2011.

OLIVEIRA, Natália Cristina. OLIVEIRA, Luiz Antônio; SANTOS, João Marcos V. dos. **O materialismo histórico e suas categorias de análise**: algumas considerações. Paraná: UNESP, 2011.

ORTEGA, P. Investigación pedagógica y política educativa, Reflexiones sobre El proyecto para La reforma de enseñanza. **Anales de Pedagogia**. 7, p. 143-156, 1989.

PARENTE, Cláudia da Mota Darós. **O processo decisório de implementação financeira do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), via Plano de Trabalho Anual (PTA), no município de Vinhedo (SP) entre 1997-1999**. 2001. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2001.

PAULO NETTO, José. **Introdução ao estudo do método de Marx**. São Paulo: Expressão, 2011.

PERONI, Vera. ADRÃO, Theresa. **Programa Dinheiro Direto na Escola**: Uma proposta de redefinição do papel do Estado na Educação? Brasília, INEP, 2007.

PREFEITURA MUNICIPAL. Santo Antônio do Tauá. Decreto nº 020/2018 – GP/PMSAT, Distrato de **servidores temporários**, dezembro, 2018.

RELATÓRIO MEIRA MATOS. **Relatório**: publicado no jornal correio da manhã, de 25 de agosto de 1968. Rio de Janeiro, 1968.

RIVAS, R. H. **Política de Descentralização em la educación básica y média em América Latina**: estado del arte. Santiago: UNESCO/REDUC, 1991.

ROCHA, Décio; DEUSDARÁ, Bruno. **Análise de conteúdo e análise do discurso**: aproximações e afastamentos na (re) construção de uma trajetória. ALEA, v.7, n.2. julho-dezembro, 2005

SANTO Antônio do Tauá: Câmara afasta prefeito Hiura por 90 dias. **Estado do Pará Online**, 6 maio 2016. Disponível em: <http://www.estadoonline.com.br/santo-antonio-do-taua-camara-afasta-prefeito-hiura-por-90-dias>. Acesso em 22 jun. 2018.

SANTOS, Terezinha Fátima A. M. dos; PAZ, Vanilson Oliveira. Autonomia municipal e a gestão das políticas educacionais a partir da lógica dos sistemas de ensino: perspectivas de criação e implantação no Estado do Pará. **Perspectiva**. Florianópolis, v. 30, n. 1, p. 283-304. jan/abr, 2012.

_____. **Implicações do público não-estatal para a gestão escolar democrática**. Texto impresso, II Reunião nacional da pesquisa nacional do PDDE, Porto Alegre, RS, julho, 2004.

SAVIANI, D. **Educação: do senso comum à consciência filosófica**. 11ª ed. São Paulo: Ed. Associados, 1996.

_____. **A nova lei da educação**: trajetória, limites e perspectivas. 5. ed. Campinas: Autores Associados, 1999.

_____. **Sistema Nacional de Educação e Plano Nacional de Educação**: significado, controvérsias e perspectivas. Campinas: Autores Associados, 2014.

SCHILLING, Voltaire. **O poder dos Estados Unidos da América**. Disponível em: <http://educaterra.terra.com.br/voltaire/mundo/guerra-fria4.htm>. Acesso em: 23 jul. 2016.

SCHULTZE, Rainer Olaf. **O Federalismo na Alemanha**. São Paulo, p. 15-32, 1995.

SILVA, Maria Abadia da. A hegemonia do Banco Mundial na formulação e no gerenciamento das políticas educacionais. **Nuances**. São Paulo, v. 6, n. 6, 2000. Disponível em: <http://revista.fct.unesp.br/index.php/Nuances/article/view/100/125>. Acesso em: 20 mar. 2016.

SILVA, Maria Abadia da. **A hegemonia do Banco Mundial na formulação e no gerenciamento das políticas educacionais**. Revista Nuances: Estudo sobre educação, vol. 6, nj. 6 UNESP, São Paulo, 2000.

SILVA, Luizete C. F. **Estado e políticas de gestão financeira para a escola pública: a autonomia da escola no PDDE**, Dissertação de Mestrado, Instituto de Ciências da Educação, ICED/PPGED, Universidade Federal do Pará UFPA, outubro, 2005.

SOUSA, Karla Cristina Silva. **A gestão educacional das secretarias municipais de educação de municípios maranhenses a partir do Plano de Ações Articuladas (2007-2011)**. 2015. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2015.

SOUZA, Donaldo Bello de. FARIA Lia Ciomar Macedo de. Políticas de financiamento da educação municipal do Brasil (1996-2002): das disposições legais equalizadoras às políticas políticos-institucionais excludentes. **Ensaio: Avaliação e Políticas públicas em educação**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 42, p. 564-582, jan/mar. 2004.

TCU. Tribunal de Contas da União. **Relatório de Auditoria de Desempenho**, Decisão nº 274/99, maio, 1999.

TROJAN, Rose Meri. Políticas educacionais na América Latina: Tendências em curso. **Revista libero-americana em educação**, n. 51, p. 1-12. dez. 2009.

WATHIER, Valdoir Pedro. **Accountability e educação**: sistema de governo de prestação de contas do FNDE. 2013. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Católica de Brasília, Brasília, 2013.

YANAGUITA, Adiana Inácio. **Financiamento da educação no Brasil (1990-2010)**: impactos no padrão de gestão do ensino fundamental. 2013. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade Federal Paulista, São Paulo, 2013.

APÊNDICES

APENDICE A

ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA

Tema: O FNDE E OS RECURSOS PÚBLICOS DA EDUCAÇÃO BÁSICA, SUAS FORMAS DE CONTROLE E INTERVENÇÃO: O Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) no Estado do Pará.

As entrevistas a serem realizadas pretendem dar resposta ao seguinte problema de estudo:

Os dados elencados no SIGPC/FNDE mostram que o município de Santo Antônio do Tauá apresenta um quadro preocupante quanto à reincidência de inadimplências nos processos do PDDE, o que vem acontecendo desde 2011 e tem implicado na redução de recursos do PDDE para o município. A questão é: Qual o real motivo da inadimplência no PDDE no município?

Objetiva-se:

- Entrevistar Dar resposta à questão de investigação colocada entrevistando um sujeito na SEMED e dois outros sujeitos, nos conselhos escolares das escolas Major Cornélio Peixoto e Aloysio da Costa Chaves, que sejam responsáveis diretos pelas prestações de contas das UExs.

Questões Norteadoras:

1. Que medidas são tomadas junto à instituição (EEx e UEx) para controlar os procedimentos padronizados de prestação de contas?
2. Quais as atividades de prevenção, relativa à prestação de contas, que a instituição (EEx e UEx) desenvolve?
3. Em que condições os conselhos escolares através de suas UEXs prestam esse serviço ao município?

Questões da entrevista:

Bloco A - A Secretaria Municipal de Educação (EEx)

- 1 – Os gestores das UEx tem conhecimento de como fazer a prestação de contas de forma adequada?
- 2 – O que faz a SEMED quando recebe uma prestação de conta do PDDE com erros?

3 – Há um setor específico dentro da SEMED que seja responsável pelo cadastro no sistema on-line do FNDE?

4 – O que faz a SEMED quando recebe uma prestação de contas com atraso?

5 – Em caso de dúvidas dos gestores quanto aos procedimentos de prestação de contas, o que faz a SEMED?

Bloco B - Unidade Executora Própria – UEx

6 - Os itens relacionados às despesas de custeio e capital estão bem entendidos pelo encarregado da prestação de contas?

7 – Sua UEx está devidamente esclarecida sobre o que pode ou não ser adquirido com os recursos?

8 - Qual a formação do profissional responsável pela prestação de contas?

9 - Quais as formas e prazos para realizar a prestação de contas das UEx?

10 - Sua UEx está esclarecida quanto as consequências da não apresentação da prestação de contas?

11 – Sua UEx está devidamente esclarecida no que fazer quando o antigo gestor não apresentar a prestação de contas?

12 – Sua UEx está devidamente esclarecida sobre o que fazer com os saldos do PDDE e Ações Agregadas que não foram usados?

Passos subsequentes à realização da entrevista

a) Verificação dos requisitos dos dados:

- Validade: Comparação com outros dados externos de importância.
- Relevância: importância em relação aos objetivos propostos.
- Clareza: referência a datas, profissão, nomes, instituições, locais e eventos.

b) Tratamento dos dados Análise das respostas às questões:

- Transcrição da entrevista.
- Análise de conteúdo da entrevista escrita. Elaboração de texto
- Explicitar metodologia.
- Descrever coleta e tratamento de dados.
- Apresentar a análise dos dados.
- Realizar as conclusões.

ANEXOS
ANEXO I

Quadro 10 – FNDE – Regimento Interno (2009): Competências Específicas de Controle das Unidades Internas

Unidades	Descrição	Competência
AUDIT	Auditoria Interna	Fiscalizar a execução dos Programas, Ações e Projetos de governo a cargo do FNDE; Executar ações de Controle nas entidades públicas e privadas responsáveis pela execução de Programas, Ações e Projetos do FNDE.
DIVAP	Divisão de Auditoria de Programas	Fiscalizar e auditar os atos e fatos decorrentes da execução das ações, programas e projetos afetos ao FNDE praticados pelos entes públicos ou privados beneficiários dos recursos transferidos pela Autarquia;
DICIN	Divisão de Controle Interno	Registrar e acompanhar as recomendações e/ou auditorias realizadas pelos órgãos de controle interno e externo;
DIATA	Divisão de Apoio Técnico-Administrativo	Organizar os documentos que subsidiarão as auditorias a serem realizadas.
AGEST	Assessoria de Gestão Estratégica	Desenvolver e difundir metodologias de gestão de programas e projetos no FNDE, prestando orientação e apoio técnico para sua efetiva aplicação; Elaborar o relatório anual de gestão e consolidar as informações gerenciais sobre os programas, ações e projetos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE.
DIARC	Divisão de Articulação e Controle	Realizar estudos relacionados a comportamentos de mercado quanto a preços, especificações, logísticas e características de materiais e de serviços a serem adquiridos para o atendimento de programas e projetos de interesse do FNDE;
DICOA	Divisão de Contratos Administrativos	Promover o controle e acompanhamento da execução dos contratos relacionados às atividades das diversas Secretarias do Ministério da Educação e demais órgãos do Poder Executivo, quando da gestão compartilhada com o FNDE, de modo que sejam cumpridas todas as condições (objeto, prazos e vigência) estabelecidas nas cláusulas contratuais;
DIFIN	Diretoria Financeira	Supervisionar e acompanhar as atividades de prestação e tomada de contas dos recursos transferidos pelo FNDE;
CGEOF	Coordenação-Geral de Execução e Operação Financeira	Orientar e acompanhar a divulgação, direta ou indireta, das transferências financeiras realizadas pelo FNDE;

CECOV	Coordenação de Execução de Convênios e Transferências Automáticas	Providenciar, acompanhar e controlar a abertura e encerramento das contas bancárias depositárias das transferências financeiras realizadas pelo FNDE;
CGCAP	Coordenação-Geral de Contabilidade e Acompanhamento de Prestação de Contas	Confirmar a adimplência dos entes e entidades beneficiárias das transferências financeiras a cargo do FNDE;
		Orientar e acompanhar a análise das prestações de contas relacionadas às transferências voluntárias e legais e à concessão de suprimento de fundos;
		Propor a realização de inspeções "in loco" necessárias à conclusão dos processos de prestação de contas e de tomada de contas especial;
		Diligenciar os responsáveis pela omissão e prática de irregularidades nas prestações de contas das transferências voluntárias e legais e das concessões de suprimentos de fundos;
		Orientar os registros, as baixas e a suspensão de inadimplência das transferências voluntárias e legais;
		Orientar, acompanhar e submeter ao diretor financeiro as respostas às diligências emanadas dos órgãos de controle interno e externo, dos ministérios públicos, dos poderes executivo, legislativo e judiciário e das polícias civil e federal, entre outros, quando afetas a sua área de atuação.
COPRA	Coordenação de Prestação de Contas de Repasses Automáticos	Coordenar, acompanhar e orientar o recebimento, registro, análise e controle das prestações de contas de repasses automáticos;
		Coordenar, acompanhar e orientar a geração, emissão, expedição e controle das diligências decorrentes da omissão e análise da prestação de contas de repasses automáticos;
		Propor a realização de inspeção "in loco", quando necessária à apuração de fatos para subsidiar a conclusão da análise financeira da prestação de contas;
		Propor a aprovação ou desaprovação das prestações de contas dos repasses automáticos;
		Coordenar, acompanhar e orientar o registro e baixa da inadimplência de órgãos e entidades beneficiários de repasses automáticos;
DIPRA	Divisão de Análise Documental de Prestação de Contas de Repasses Automáticos	Receber, autuar, conferir, registrar e controlar a documentação apresentada ao FNDE a título de prestação de contas de repasses automáticos;
		Registrar e manter atualizado, no sistema de acompanhamento de prestação de contas de repasse automático, o resultado da análise documental das prestações de contas;
		Gerar e expedir diligências decorrentes da omissão e da análise documental da

		prestação de contas dos repasses automáticos; Efetuar o registro e baixa da inadimplência de órgãos e entidades beneficiários de recursos de repasses automáticos, decorrentes da análise documental; Encaminhar à Divisão de Análise Financeira os processos de prestações de contas aptos para análise.
COAPC	Coordenação de Acompanhamento de Prestação de Contas	Coordenar, acompanhar e orientar o recebimento, registro, análise e controle das prestações de contas de convênios; Coordenar, acompanhar e orientar a geração, emissão, expedição e controle das diligências decorrentes da omissão e análise da prestação de contas de convênios;
SERAD	Serviço de Recebimento e Análise Documental	Receber, autuar, conferir, registrar e controlar a documentação apresentada ao FNDE a título de prestação de contas de convênios;
DIPRE	Divisão de Prestação de Contas	Gerar, emitir e expedir as diligências destinadas ao saneamento das irregularidades levantadas na análise financeira das prestações de contas dos convênios; Elaborar parecer de aprovação ou desaprovação da análise financeira das prestações de contas;
DIRAE	Diretoria de Ações Educacionais	Planejar e coordenar a execução dos programas de assistência financeira para a manutenção e melhoria da gestão das escolas públicas e outras instituições previstas como beneficiárias, inclusive escolas privadas de educação especial;
DIEPE	Divisão de Apoio à Execução de Programas e Projetos Educacionais	Assessorar a Coordenação-Geral de Implementação de Programas e Projetos Educacionais - CGIMP no planejamento do monitoramento das ações de infraestrutura educacional;
CGDEM	Coordenação-Geral de Programas para o Desenvolvimento do Ensino	Orientar e prestar informações aos representantes dos entes federados e das entidades pleiteantes a assistência financeira do FNDE
COHAP	Coordenação de Habilitação para Projetos Educacionais	Coordenar, supervisionar e acompanhar as atividades relativas à habilitação de órgãos ou entidades para execução de programas, projetos e ações educacionais e orientá-los quanto ao atendimento dos requisitos institucionais ou legais de habilitação aplicáveis;
DIHAC	Divisão de Habilitação e Cadastro	Analisar o atendimento ao pleiteante dos requisitos legais para assistência financeira;
COAME	Coordenação de Projetos Educacionais	Gerenciar e controlar a execução financeira dos programas, projetos e ações educacionais e apoiar a definição e diretrizes para o uso dos recursos orçamentários; Verificar as condições de regularidade e adimplência dos entes federados e dos proponentes para alocação de recursos;
DIACO	Divisão de Acompanhamento	Verificar as condições de regularidade e adimplência dos entes federados e das

		entidades convenentes
DICOV	Divisão de Acompanhamento de Convênios	Verificar as condições de regularidade e adimplências dos convenentes;
CGIMP	Coordenação-Geral de Implementação de Programas e Projetos Educacionais	Gerenciar as ações de monitoramento da execução de projetos educacionais;
		Propor e implantar instrumentos de monitoramento das ações dos projetos educacionais;
		Subsidiar a análise das prestações de contas
		Articular-se com os demais setores envolvidos na assistência técnica e financeira para a execução de programas, projetos e ações educacionais visando a adoção de ações administrativas.
COMAP	Coordenação de Monitoramento e Avaliação de Programas	Acompanhar e monitorar a execução física e financeira dos convênios firmados com o FNDE;
		Prestar assistência técnica aos executores das ações financiadas, de forma a viabilizar o satisfatório alcance do objeto pactuado;
DIPRO	Diretoria de Assistência a Programas Especiais	Fomentar e acompanhar a mobilização e controle social de projetos e programas especiais junto ao sistema público de ensino e sociedade civil envolvida.
CGPES	Coordenação-Geral de Programas Especiais	Coordenar e supervisionar as ações de monitoramento, acompanhamento, controle e avaliação da execução do Plano de Metas e em projetos educacionais;
		Prestar assistência técnica às Secretarias Estaduais e Municipais de Educação na elaboração e na execução das propostas contempladas no Plano de Ações Articuladas - PAR e em Programas;
		Atuar junto às áreas técnicas do FNDE para garantir a execução dos programas, projetos e ações apoiadas financeiramente;
		Coordenar e supervisionar a execução dos programas apoiados por organismos multilaterais de investimentos e programas multissetoriais;
COPES	Coordenação de Projetos Especiais	Apoiar a CGPES na assessoria às Secretarias Estaduais e Municipais de Educação e Instituições de Ensino Superior na elaboração e acompanhamento de projetos e documentos, em conformidade com os PAR aprovados, e com o Manual de Assistência Financeira do FNDE e na padronização e execução de processos seletivos;
		Formular, coordenar e executar os programas e projetos de mobilização e controle social junto ao sistema público de ensino e sociedade civil envolvida;

Fonte: Regimento Interno do FNDE (2009).

ANEXO II

TERMO DE COMPROMISSO

_____, _____, _____,
(Nome do(a) Prefeito(a) (Nacionalidade) (Estado Civil)
 residente e domiciliado(a) no(a) _____,
(Rua/Avenida) (n.º)
 _____, _____, portador(a) do CPF n.º _____,
(Bairro) (Cidade) (UF)
 _____, carteira de identidade n.º _____,
(Órgão Expedidor)
 _____, Prefeito(a) Municipal de _____, empossado(a)
(UF) (município) (UF)

em ____/____/____, assumo, sob as penalidades da lei, o compromisso de cumprir as determinações estabelecidas no inciso II do art. 4º e nos arts. 10 e 18 da Resolução (CD/FNDE) n.º ____ de ____/____/____, bem como de consignar no orçamento do município, no presente exercício, o montante dos recursos do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), destinado ao atendimento das escolas pertencentes a esta rede de ensino, de conformidade com as disposições contidas no § 1º, art. 6º da Lei n.º 4.320, de 17/03/64, combinado com parágrafo único, art. 12 da Medida Provisória n.º 2.178-36, de 24/08/2001, e autorizo o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) a repassar os valores devidos às escolas beneficiárias, que instituíram unidades executoras próprias, diretamente em suas contas correntes.

ANEXO III
CONCORDÂNCIAS

N	CONCORDÂNCIA PRESTAÇÃO DE CONTAS	File
1	de contas e entregando aqui pra SEMED. 7 – Tem alguma noção de como se dá está situação da prestação de contas do PDDE em conselhos na zona rural do município? Atualmente não sei como está, mas na época	entrevistado1.txt
2	bel e eu fiz e a partir daí em contato com pessoas mais experientes a gente foi formando a prestação de contas e entregando aqui pra SEMED. 7 – Tem alguma noção de como se dá está situação da prestação	entrevistado1.txt
3	a, se não me engano ele ajuda. 8 – Fazia-se a entrega de documentos originais na SEMED? Na prestação de contas queriam que a gente entregasse o original. Só que essas compras, esses recursos, não é pa	entrevistado1.txt
4	mbém, a escola ficou não sei quantos anos sem consegui algum tipo de recurso, por conta de prestação de contas incorreta. de contas incorreta.	entrevistado1.txt
5	que não prestou contas, mesmo a escola tendo prestado contas. Se a SEMED não completa essa prestação de contas, a escola fica sem recursos e a gente teve muita perda de recursos entre 2013 e 2015, e a	entrevistado1.txt
6	, mas trocou de novo o prefeito, não sei se perderam se fizeram o procedimento correto, da prestação de contas, da prefeitura com o Ministério da Educação, não sei como foi feito, mas a gente prestou	entrevistado1.txt
7	obrar nisso, foi um trabalho muito grande, porque não era só o recurso que vinha tinha uma prestação de contas, tinha os objetivos de cada custo, para cada programa a escola recebe uma conta bancária	entrevistado1.txt
8	ro lugar é mais barato, e a gente tem essa dificuldade, ter um monte de notas e na hora da prestação de contas a gente vai ter dificuldades para passar o cheque. Chegou o recurso, quanto é que deu, qu	entrevistado1.txt
9	estão, o aluno lá na ponta vai sofrer se não for resolvido. 6 – A pessoa responsável pela prestação de contas tinha formação específica para o trato com essas questões? Eu tinha uma noção porque tinh	entrevistado1.txt
10	s para passar o cheque. Chegou o recurso, quanto é que deu, quanto é que pode gastar, essa prestação de contas, dá muito trabalho porque cada conta tem um talão de cheques, é uma coisa diferente, então	entrevistado1.txt
11	a prestação de contas na secretaria, porque eles chamam os coordenadores lá, eles fazem a prestação de contas junto com a pessoa que é responsável técnico dentro da secretaria. Nos anos anteriores ai	entrevistado2.txt
12	Em parte sim, porque, por exemplo, ela orienta em que que a gente tem que fazer enquanto a prestação de contas na secretaria, porque eles chamam os coordenadores lá, eles fazem a prestação de contas j	entrevistado2.txt
13	tudo, mas procuro ter informação para a gente não fazer nada errado. 5 – A SEMED ajuda na prestação de contas? Em parte sim, porque, por exemplo, ela orienta em que que a gente tem que fazer enquanto	entrevistado2.txt
14	mais individual. 8 – A UEx está esclarecida sobre as consequências da não apresentação da prestação de contas? Sim, agora ainda mais porque a nossa escola está sem receber recursos a dois anos e pelo	entrevistado2.txt
15	tivemos na capacitação é que se uma escola ou duas do município não tiver de acordo com a prestação de contas, todas as escolas também ficam na mesma situação, ficam pendentes, porque eles fazem tipo	entrevistado2.txt
16	scolas não tenham como prestar contas. 7 – Tem alguma noção de como se dá está situação da prestação de contas do PDDE em conselhos na zona rural do município? Na verdade não tenho muita propriedade d	entrevistado2.txt

1 7	s aqui também, a prestação de contas, tava vindo recurso normal, então ao nosso entender a prestação de contas tava correta. Então a nossa prestação de contas nos fazíamos junto a secretaria de educaç	entrevistado2.txt
1 8	qui para o Major Cornélio Peixoto, eu assumi a escola e quando nos chegamos aqui também, a prestação de contas, tava vindo recurso normal, então ao nosso entender a prestação de contas tava correta. E	entrevistado2.txt
1 9	Bem, eu fui gestora na ACC no período 2013 a 2014 e quando nos saímos de lá nos deixamos à prestação de contas junto a secretaria de educação tudo ok. Então houve mudança de gestor municipal aí nesse	entrevistado2.txt
2 0	a a equipe técnica da secretaria. Aí nos não sabemos nesse período como ficou o tramite de prestação de contas lá dentro da secretaria, o que é fato hoje é que nos estamos dois anos sem receber recurs	entrevistado2.txt
2 1	s estamos já a dois anos sem receber recursos na escola. 2 – Isso deve a algum problema na prestação de contas? Sim, agora o rela motivo, de porque está bloqueado esse recurso nos não temos ainda, ass	entrevistado2.txt
2 2	recurso normal, então ao nosso entender a prestação de contas tava correta. Então a nossa prestação de contas nos fazíamos junto a secretaria de educação e a secretaria é quem dá informações ao siste	entrevistado2.txt
2 3	o de contas, e também desse comprometimento do setor dentro da SEMED, responsável por essa prestação de contas de realmente ter aquele comprometimento com a documentação, não extraviar, de fazer com q	entrevistado3.txt
2 4	am com essa reserva de informação. A gente confia, estou encaminhando para a SEMED a minha prestação de contas, e também desse comprometimento do setor dentro da SEMED, responsável por essa prestação	entrevistado3.txt
2 5	estava a nossa prestação de contas e não achava. A SEMED a partir do momento que receber a prestação de contas, deve ter todo o cuidado possível com essa informação. com essa informação.	entrevistado3.txt
2 6	ente presenciou essa questão de um determinado momento procurava saber onde estava a nossa prestação de contas e não achava. A SEMED a partir do momento que receber a prestação de contas, deve ter tod	entrevistado3.txt
2 7	ata da nota fiscal. Outro detalhe que a gente observa também é quando os conselhos levam a prestação de contas para a SEMED. Aconteceu inclusive quando o Eduardo que era presidente do conselho lá na A	entrevistado3.txt
2 8	specífica para o trato com essas questões? Sim, o coordenador se mostrava capaz de fazer a prestação de contas, inclusive nos acompanhava-mos as compras, eu sempre estive presente em todas as compras	entrevistado3.txt
2 9	gente fazia substituição por outras necessidades da escola. 2 – A pessoa responsável pela prestação de contas tinha formação específica para o trato com essas questões? Sim, o coordenador se mostrava	entrevistado3.txt
3 0	tinha na escola e o que foi comprado. 4 – Tem alguma noção de como se dá está situação da prestação de contas do PDDE em conselhos na zona rural do município? É um pouquinho complicado, vou falar a n	entrevistado3.txt
3 1	Em relação às escolas no município percebe ainda a existência de problemas relacionados à prestação de contas do PDDE? Com certeza, a gente escuta muito em nível das outras escolas também principalme	entrevistado3.txt
3 2	conselho não se concretizava. 9 – O que fazia a SEMED em caso de identificação de erros na prestação de contas? Olha, a princípio a SEMED, ela tem o papel de acompanhar, mas quando há algum erro por p	entrevistado4.txt
3 3	Contas? Específico não. Não realizaram isso. 8 – O gestor tem conhecimento de como fazer a prestação de contas de forma adequada? Olha, na minha época tinha sim só que não se concretizava isso. Apesar	entrevistado4.txt
3 4	o na escola, aí sobra para o conselho. 10 – Dentro da SEMED tinha alguém para receber essa prestação de contas e incluir no sistema do FNDE? Olha, eu me recordo, sim, havia esse paralelo de alguém lá	entrevistado4.txt
3 5	e toda. Aí levaram todos os equipamentos, computadores, tudo. 13 – E em caso de dúvidas na prestação de contas.... Olha, tentávamos resolver sozinhos, e assim caminhava. Não há formação no município,	entrevistado4.txt

3 6	tar contas e fazer parte desse trabalho, eu me recordo sim. 11- A SEMED quando recebia uma prestação de contas em atraso, o que ela fazia exatamente? Olha, até poderia, mas estava naquela situação de	entrevistado4.txt
3 7	ambém os indicadores aí para as compras. 7 – Realizaram alguma capacitação específica para Prestação de Contas? Específico não. Não realizaram isso. 8 – O gestor tem conhecimento de como fazer a prest	entrevistado4.txt
3 8	tões? Olha, ela demonstrava ser muito experiente, só que eu não me recordo, não tinha essa prestação de contas concretas, havia essa condição de chegar e relatar, olha foi comprado isso, aquilo e aqui	entrevistado4.txt
3 9	nstantemente, secretário então, na época um verdadeiro caos. 3 – A pessoa responsável pela prestação de contas tinha formação específica para o trato com essas questões? Olha, ela demonstrava ser muit	entrevistado4.txt
4 0	ve ser gasto. 5 – E quanto às orientações quanto aos prazos a serem cumpridos e o fluxo da prestação de contas... Olha, no conselho é livre para você comprar desde que tenha a nota fiscal, desde que t	entrevistado4.txt
4 1	na prestação de contas da Unidade (UEx)? Envolve, a secretaria tem esse envolvimento com a prestação de contas. É porque eles apontam também os indicadores aí para as compras. 7 – Realizaram alguma ca	entrevistado4.txt
4 2	notas fiscais e vai até a SEMED para concluir, esse é o padrão. 6 – A SEMED se envolve na prestação de contas da Unidade (UEx)? Envolve, a secretaria tem esse envolvimento com a prestação de contas.	entrevistado4.txt
4 3	estação de contas? Nenhum, depois que a gente leva prá lá a gente crê que eles procedem na prestação de contas. Se tiver ok eles dizem que está ok. Se tiver problema na prestação volta pra escola pra	entrevistado5.txt
4 4	e fora, das empresas de fora. 6- Que retorna dava a SEMED ao conselho escolar em relação à prestação de contas? Nenhum, depois que a gente leva prá lá a gente crê que eles procedem na prestação de con	entrevistado5.txt
4 5	Tauá. 3 – Não há um retorno da SEMED, e como se dá esse trâmite, esse fluxo do processo de prestação de contas? Porque houve essa instabilidade política aqui, era seis meses um prefeito e saía, mudava	entrevistado6.txt
4 6	e eles não nos avisaram antes, eu sei que em outros municípios acontece isso, eles olham a prestação de contas e logo detectam e notificam os conselheiros no que está faltando e não, eu não entendo po	entrevistado6.txt
4 7	cê ter uma ideia. 5 – A UEx está esclarecida sobre as consequências da não apresentação da prestação de contas? No caso dessa auditoria que houve aqui, eles detectaram problemas, eles apontaram apenas	entrevistado6.txt
4 8	cretário sobre o coordenador e até semana passada não tinha. 4 – A pessoa responsável pela prestação de contas tinha formação específica para o trato com essas questões? Nos não somos técnicos, e tem	entrevistado6.txt
4 9	a passando a nossa prestação de contas, nos dois anos no caso em que estou para fazer essa prestação de contas, nos passamos novamente, foi tudo encaminhado pra SEMED, agora se faltou alguma coisa por	entrevistado6.txt
5 0	unícipio, e a nossa escola também fez parte dessa auditoria, e justamente por problemas de prestação de contas. Só que é assim, o município aqui, desde o ano que eu comecei a trabalhar aqui, 2012, 201	entrevistado6.txt
5 1	escolar, é a escola, os alunos, e os professores também. 2 – A Uex exerce controle sobre a prestação de contas junto a SEMED? Na semana passada houve uma auditoria do FNDE aqui no município, e a nossa	entrevistado6.txt
5 2	oblema eu não sei, não se é lá a SEMED que não está alimentando o sistema passando a nossa prestação de contas, nos dois anos no caso em que estou para fazer essa prestação de contas, nos passamos nov	entrevistado6.txt
5 3	coordenadora e ele era tesoureiro na época, E quem fez essa prestação de conta, a primeira prestação de contas da qual participei, foi justamente o professor David, e segundo ele fez de acordo com o F	entrevistado6.txt
5 4	nem todos os conselheiros tem esse conhecimento de dar uma olhadinha e ver se foi feita a prestação de contas realmente. Poucas pessoas tem esse conhecimento. “Por que vocês não fizeram a prestação d	entrevistado7.txt

5	ção de contas realmente. Poucas pessoas tem esse conhecimento. “Por que vocês não fizeram a prestação de contas em 2017?	entrevistado7.txt
5	Não, professor, nós enviamos. Está aqui o recibo da entrega da prestação de cont	
5	restação de contas em 2017? Não, professor, nós enviamos. Está aqui o recibo da entrega da prestação de contas. Não posso	entrevistado7.txt
6	fazer mais nada. Eu entreguei minha documentação necessária, mas por algum mot	
5	pouquinho mais de conhecimento, sabe que pode entrar no (sigpc) e verificar com está lá a prestação de contas. Mas nem	entrevistado7.txt
7	todos os conselheiros tem esse conhecimento de dar uma olhadinha e ver se foi fe	
5	o da Costa Chaves, de 2016-2017. As escolas elas ficam isoladas, em relação ao feedback da prestação de contas da prefeitura	entrevistado7.txt
8	em si. Porque é a prefeitura que faz a prestação de contas. Então, os conse	
5	ão ao feedback da prestação de contas da prefeitura em si. Porque é a prefeitura que faz a prestação de contas. Então, os	entrevistado7.txt
9	conselheiros... O conselho organiza a documentação, monta seu processo e encam	
6	cópia pra mim. Então, faço aquele termo de entrega. “Entreguei na secretaria da educação a prestação de contas relativo ao	entrevistado7.txt
0	PPDE..” Pronto. E não consigo ter um feedback. Foi aprovado, foi lançado no s	
6	ão necessária, mas por algum motivo a prefeitura não fez ou quem era responsável não fez a prestação de contas.” Ou seja,	entrevistado7.txt
1	hoje, resumidamente, por estar até mesmo na gestão, entender que foi falha da	
6	las. Se um ou duas deixasse de prestar conta, as outras também ficavam impedidas, porque a prestação de contas é em	entrevistado7.txt
2	conjunto com a prefeitura. Um ou duas prejudicava as demais. Então, eles estão tenta	
6	o com a prefeitura. Um ou duas prejudicava as demais. Então, eles estão tentando separar a prestação de contas das escolas	entrevistado7.txt
3	que, agora, vai ser individualizada. Apesar de passar pela gerencia do prefei	
6	tão, a escola “a” prestava conta, a escola “b” não e a terceira... Então, dava problema na prestação de contas. contas.	entrevistado7.txt
4		
6	o, entre aspas, uma equipe que consolida que consolida a prestação de contas e encaminha a prestação de contas. Salvo	entrevistado7.txt
5	engano, em uma reunião esse ano, o pessoal do FNDE, eles estão tentado desvincular	
6	mo na gestão, entender que foi falha da prefeitura das pessoas que estavam para fazer essa prestação de contas. A prestação	entrevistado7.txt
6	de contas dos municípios, dos conselhos vai com a prefeitura, a prefeitura t	
6	que foi falha da prefeitura das pessoas que estavam para fazer essa prestação de contas. A prestação de contas dos	entrevistado7.txt
7	municípios, dos conselhos vai com a prefeitura, a prefeitura tem que consolidar e enc	
6	ha do prefeito. Então, é o prefeito, entre aspas, uma equipe que consolida que consolida a prestação de contas e encaminha a	entrevistado7.txt
8	prestação de contas. Salvo engano, em uma reunião esse ano, o pessoal do FN	
6	na parte de gestão da secretaria. [15'43"-14'25"] [Pesquisador]: Retomando. Essa questão da prestação de contas do conselho.	entrevistado7.txt
9	[14'49" – 14'43"] [David Gentil]: Por experiência própria, porque eu partici	
7	roblema é a prestação de contas dos conselhos. Os conselhos não tinham o controle para uma prestação de contas que é feita	entrevistado7.txt
0	ao final do ano. Então, vamos lá! Dezenove conselhos – posso depois confirmar	
7	ico, o conselho de uma escola “a” só pode tirar, no máximo, quatro extratos no mês. Como a prestação de contas é feita no final	entrevistado7.txt
1	do ano, ele tem que ter, pelo menos, um extrato a cada a mês, totalizand	
7	muitos dos conselhos tiraram extratos a mais, porque tiraram no final do ano para fazer a prestação de contas. Só que o FDNE	entrevistado7.txt
2	não manda recursos para tarifas bancárias, com isso o conselho, de certa f	
7	al. Então, isso é um problema que apareceu por várias vezes. Outro exemplo de problema é a prestação de contas dos	entrevistado7.txt
3	conselhos. Os conselhos não tinham o controle para uma prestação de contas que é feit	

7 4	nto vamos entrevistar nosso secretário, o professor David Gentil, sobre toda essa forma de prestação de contas de PPDE's no município tendo em vista que ele, o município de Santo Antônio do Tauá figur	entrevistado7.txt
7 5	município de Santo Antônio do Tauá figura entre os municípios que tiveram reincidência de prestação de contas e, portanto, inadimplências. Eu, de uma forma geral, pergunto para o professor David agora	entrevistado7.txt
7 6	te uma não qualificação dos conselheiros, uma grande não formação que inviabilizou mesmo a prestação de contas, a utilização dos recursos do PPDE de forma inadequada. Problemas...! Vamos citar um exem	entrevistado7.txt
7 7	ar aquele extrato e guardar na pasta do conselho para quando chegar o final do ano fazer a prestação de contas. [4'27"-4'36"] [Pesquisador]: Me diz uma coisa em relação a essa auditoria do FNDE, tu ten	entrevistado7.txt
7 8	a. Então, a gente arrecada a documentação e encaminha para a contabilidade para fazer essa prestação de contas. Lá tem um contador, um pessoal. Então, a gente não tem uma pessoa específica, no momento	entrevistado7.txt
7 9	hecimento, assim, de vivência, primeiramente, ela vem aqui e "o que é preciso para a minha prestação de contas?". É! Um exemplo, primeiro: você tem que ver se tinha o recurso e qual conta? Você está	entrevistado7.txt
8 0	Então, tem toda essa orientação que a gente faz e fora as documentações necessárias para a prestação de contas. [13'49"-14'25"] [Pesquisador]: Você falava ainda pouco sobre a professora Bruna que ela é	entrevistado7.txt
8 1	10'00" – 13'49"] [David Gentil]: Vou ser bem sincero nesta parte de prestação de contas. A prestação de contas ela não é feita aqui na secretaria de educação. Ela é feita, hoje, atualmente, pela conta	entrevistado7.txt
8 2	Quais são as atividades de prevenção? Existe uma atividade de prevenção relativa para essa prestação de contas que a secretaria desenvolve junto com as unidades executoras dos conselhos? Você falou, a	entrevistado7.txt
8 3	quisador]: Em caso de dúvida dos gestores lá, dos conselheiros quanto aos procedimentos de prestação de contas, a SEMED dá um apoio específico? Como que isso é feito? [10'00" – 13'49"] [David Gentil]:	entrevistado7.txt
8 4	omo que isso é feito? [10'00" – 13'49"] [David Gentil]: Vou ser bem sincero nesta parte de prestação de contas. A prestação de contas ela não é feita aqui na secretaria de educação. Ela é feita, hoje,	entrevistado7.txt
8 5	e: os gestores dessas unidades executoras, eles têm realmente conhecimento de como fazer a prestação de contas de forma adequada, tá dependendo também dessa capacitação, dessa multiplicação!? Mas, na	entrevistado8.txt
8 6	recebeu a formação. Então hoje ele tem a formação do que é preciso e necessário dentro da prestação de contas pra que ele seja parte, de vero, assim, do processo. Cláudio: Certo! Olha só, aqui dentro	entrevistado8.txt
8 7	as escolas que encaminharam e entrega lá pro setor financeiro. Cláudio: Ah tá! Mas, é... a prestação de contas, propriamente dita, vai do conselho direto pra prefeitura? Professora: Não, vem pra cá. C	entrevistado8.txt
8 8	rtas turbulências dentro da equipe pedagógica e havia muita troca de técnico na questão da prestação de contas então aqui dentro do município sempre quem foi responsável da prestação de conta de todos	entrevistado8.txt
8 9	ossem multiplicadores dentro da escola de todas as informações necessárias de como fazer a prestação de contas e qual o verdadeiro papel do conselheiro dentro da escola. Então eu acredito que a partir	entrevistado8.txt
9 0	s eu acredito que até o final desse ano a gente consiga se organizar no que diz respeito a prestação de contas. Cláudio: Muito bem dona Bruna. Você falou duas coisinhas interessantes né? Primeiro na t	entrevistado8.txt

N	CONCORDÂNCIA CAPACITAÇÃO	File
1	ística deles, em relação a forma como eles vão gerenciar os recursos. Mas o que nos tivemos na capacitação é que se uma escola ou duas do município não tiver de acordo com a prestação de contas, todas	entrevistado2.txt
2	s aguardando a liberação e agora nesse período, foi no mês passado que nos tivemos um curso de capacitação, para que nos na gestão do Evandro, foi que ele se preocupou com isso, de capacitar os membro	entrevistado2.txt
3	m as demais escolas também. Houve essa situação, mas agora os professores já passaram por essa capacitação que já está nos alertando a não cometer mais esse tipo de erro, de realmente conferir a merca	entrevistado3.txt
4	cais de compra e a utilização de cheques? Sim, inclusive agora os professores passaram por uma capacitação aqui no município, e foram para Belém, e hoje eu tenho um coordenador pedagógico na escola qu	entrevistado3.txt
5	contas. É porque eles apontam também os indicadores aí para as compras. 7 – Realizaram alguma capacitação específica para Prestação de Contas? Específico não. Não realizaram isso. 8 – O gestor tem co	entrevistado4.txt
6	capacitação dos conselheiros... Para assumir um conselho, no meu período, nunca participei de capacitação, de treinamento, só reuniões de esclarecimento, mas não era um treinamento, só reuniões para	entrevistado5.txt
7	dizem que está ok. Se tiver problema na prestação volta pra escola pra refazer. 7 – E quanto à capacitação dos conselheiros... Para assumir um conselho, no meu período, nunca participei de capacitação	entrevistado5.txt
8	políticos muito sérios, então durante todo esse período aí eles não fizeram nenhuma formação, capacitação pra gente, para os conselheiros, não houve esse momento de repassar, a pessoa que eles deixav	entrevistado6.txt
9	conhecimento de como fazer a prestação de contas de forma adequada, tá dependendo também dessa capacitação, dessa multiplicação!? Mas, na maioria das vezes, como que você vê isso acontecendo? Professo	entrevistado8.txt
10	adas e uma outra coisa importante também foi o fato de ter citado a questão do treinamento, da capacitação que foi feita para os conselheiros e a ideia da multiplicação, que eles sejam multiplicadores	entrevistado8.txt

N	CONCORDÂNCIA FORMAÇÃO	File
1	ponta vai sofrer se não for resolvido. 6 – A pessoa responsável pela prestação de contas tinha formação específica para o trato com essas questões? Eu tinha uma noção porque tinha feito um curso pelo	entrevistado1.txt
2	porário é exonerado do cargo de novo e lá por fevereiro alguns são readmitidos, isso implica na formação de conselho que, não sei atualmente, mas na época, pelo que eu via, a maior parte era temporári	entrevistado1.txt
3	ição por outras necessidades da escola. 2 – A pessoa responsável pela prestação de contas tinha formação específica para o trato com essas questões? Sim, o coordenador se mostrava capaz de fazer a pre	entrevistado3.txt
4	úvidas na prestação de contas.... Olha, tentávamos resolver sozinhos, e assim caminhava. Não há formação no município, até o momento não. OBS: O professor Waldiney é professor de matemática na escola.	entrevistado4.txt
5	rio então, na época um verdadeiro caos. 3 – A pessoa responsável pela prestação de contas tinha formação específica para o trato com essas questões? Olha, ela demonstrava ser muito experiente, só que	entrevistado4.txt
6	denador e até semana passada não tinha. 4 – A pessoa responsável pela prestação de contas tinha formação específica para o trato com essas questões? Nos não somos técnicos, e tem termos ali muito técn	entrevistado6.txt
7	r problemas políticos muito sérios, então durante todo esse período aí eles não fizeram nenhuma formação, capacitação pra gente, para os conselheiros, não houve esse momento de repassar, a pessoa que	entrevistado6.txt
8	u vejo que aqui no município ainda existe uma não qualificação dos conselheiros, uma grande não formação que inviabilizou mesmo a prestação de contas, a utilização dos recursos do PPDE de forma inadeq	entrevistado7.txt
9	, nessa construção desde 2011 pra cá... Professora: E eu esqueci de ressaltar que em 2011 houve formação também, tinha formação pela escola. Lembra, que tinha o programa “formação pela escola”? Nós tí	entrevistado8.txt
10	nto o gestor, nas escolas tipo, o polo, o gestor foi e recebeu a formação. Então hoje ele tem a formação do que é preciso e necessário dentro da prestação de contas pra que ele seja parte, de vero, as	entrevistado8.txt
11	tesoureiro, o coordenador, quanto o gestor, nas escolas tipo, o polo, o gestor foi e recebeu a formação. Então hoje ele tem a formação do que é preciso e necessário dentro da prestação de contas pra	entrevistado8.txt
12	ns técnicos aqui que tiveram todo um trabalho, eles iam pra dentro da escola, eles não faziam a formação um geralzão assim, chamavam todo mundo, não, a escola solicitava e eles estavam dentro da escol	entrevistado8.txt
13	ar que em 2011 houve formação também, tinha formação pela escola. Lembra, que tinha o programa “formação pela escola”? Nós tínhamos alguns técnicos aqui que tiveram todo um trabalho, eles iam pra dent	entrevistado8.txt
14	e 2011 pra cá... Professora: E eu esqueci de ressaltar que em 2011 houve formação também, tinha formação pela escola. Lembra, que tinha o programa “formação pela escola”? Nós tínhamos alguns técnicos	entrevistado8.txt
15	vado que isso tá acontecendo? Professora: É, na verdade tem pouco tempo, né, que eles foram pra formação, então o café pedagógico que nós temos, mensal, vai ser só na semana que vem e quando for aconte	entrevistado8.txt
16	aquela parte pedagógica que eles também têm um papel lá dentro, e aí eu vi a necessidade de uma formação né, então nós temos um convênio com EGPA, a qual eu sou responsável também, fui a pessoa indica	entrevistado8.txt
17	não sou a responsável há tempo né, eu assumi há poucos dias, eu vi a necessidade da questão da formação. Por que o que é que a gente deslumbra aqui? Que essas pessoas que hoje fazem parte do conselho	entrevistado8.txt
18	á esse entendimento. Então por isso que nas escolas maiores eu solicitei que o gestor fosse pra formação, houve essa preocupação de ir tanto o tesoureiro, o coordenador, quanto o gestor, nas escolas t	entrevistado8.txt

N	CONCORDÂNCIA TEMPORÁRIOS	File
1	difícil assim quem já é do quadro querer fazer parte do conselho escolar. Aí quase todos eram temporários e aqui a gente tem problema de telefonia em muitos lugares não funcionava a rede, ou só uma o	entrevistado1.txt
2	is vou embora pra casa para as minhas outras coisas, então que acabava de assumir isso eram os temporários. Só que é uma situação muito complicada tipo uma cobrança a mais porque é uma responsabilidade	entrevistado1.txt
3	ei se em todas, mas a grande maioria, porque é assim a maioria dos funcionários municipais são temporários, é contratado, então dependente de quem seja o prefeito pode ficar até o tempo em que o prefe	entrevistado1.txt
4	te certa turbulência dentro da equipe porque a equipe geralmente ela é composta por servidores temporários e na ocasião esses servidores eles entravam e saiam e não havia uma continuidade de um trabal	entrevistado8.txt

N	CONCORDÂNCIA INADIMPLÊNCIA	File
1	contato com o outro, mas na época tinham muitas escolas que estavam nessa situação, assim de inadimplência, geralmente o motivo era que não estavam formando o conselho, o conselho que tinha já tinha	entrevistado1.txt
2	não uma responsabilidade muito grande, tem a questão da instituição que, no caso, citação de inadimplência implica na retenção de recursos que nunca é o suficiente, mas numa situação de perder os rec	entrevistado1.txt
3	não normalizar essa situação. Agora, se me pergunta assim: qual é o problema nessa escola, da inadimplência, eu não sei dizer, porque de tudo que a secretaria já solicitou para a escola, para a gente	entrevistado2.txt
4	vid agora como ele está vendo essa situação dos recursos do PPDE do município e essa forma de inadimplência que vem acontecendo. Professor? [56"-4'27"] [David Gentil] – Inicialmente, como a gente esta	entrevistado7.txt
5	ão de recurso do PDDE para o município. A questão, Bruna, é a seguinte: qual o real motivo da inadimplência do PDDE no município? Prof: Bom, o período que está em análise, que é de 2011 a 2016, aconte	entrevistado8.txt
6	reincidência de inadimplência pela análise do SIG PC [00: 15] vem acontecendo desde 2011 uma inadimplência no município e isso implicando na divisão de recurso do PDDE para o município. A questão, Br	entrevistado8.txt
7	runa Pimentel, estamos no município de Santo Antônio do Tauá cujo o quadro de reincidência de inadimplência pela análise do SIG PC [00: 15] vem acontecendo desde 2011 uma inadimplência no município e	entrevistado8.txt

N	CONCORDÂNCIA AUDITORIA	File
1	quanto a isso. A gente procura não adiantar o cheque, não fazer dessa forma, inclusive teve uma auditoria do FNDE aqui na escola, na verdade não foi só na escola, foi em todo o município, então eles v	entrevistado2.txt
2	trada lá some. Mas agente tá tentando organizar a partir desse ano principalmente, depois dessa auditoria que veio aqui no município eu acho que as coisas vão começar a mudar. Existe um coordenador do	entrevistado6.txt
3	tá esclarecida sobre as consequências da não apresentação da prestação de contas? No caso dessa auditoria que houve aqui, eles detectaram problemas, eles apontaram apenas aqui na nossa escola, que em	entrevistado6.txt
4	– A Uex exerce controle sobre a prestação de contas junto a SEMED? Na semana passada houve uma auditoria do FNDE aqui no município, e a nossa escola também fez parte dessa auditoria, e justamente por	entrevistado6.txt
5	passada houve uma auditoria do FNDE aqui no município, e a nossa escola também fez parte dessa auditoria, e justamente por problemas de prestação de contas. Só que é assim, o município aqui, desde o	entrevistado6.txt
6	r meio de um documento, que descrevem que eles vêm fiscalizar primeiro momento. No andamento da auditoria que foi realizada, eles foram constatando isso e mandam outro documento apontando as possíveis	entrevistado7.txt
7	ano fazer a prestação de contas. [4'27"-4'36"] [Pesquisador]: Me diz uma coisa em relação a essa auditoria do FNDE, tu tens algum relatório específico, um documento deles entregue a secretária? [4'36"-	entrevistado7.txt
8	a forma, o está inadimplente e outras situações por conta dessas tarifas bancárias. Então, essa auditoria também verificou essas situações e notificou a secretaria, porque ela é o órgão gestor. Nós no	entrevistado7.txt
9	muita coisa aqui de 2016 aí ia ser complicado. Cláudio: Tá, em relação a essa sindicância, essa auditoria feita pelo FNDE, já tem algum resultado? Professora: Nós enviamos a resposta, né, tá recente t	entrevistado8.txt

N	CONCORDÂNCIA CONSELHEIRO	File
1	etário e as equipes da SEMED e nos conselhos diziam o que se tinha que fazer. Não sei se algum conselheiro entregou o lugar, não sei, pelo menos eu fiquei até o final do mandato que é de dois anos. En	entrevistado1.txt
2	s, da forma correta de investir o dinheiro na escola, e tudo isso são questões que o membro, o conselheiro deve ir atrás. 4 – Que dificuldades podem ser elencadas em relação às notas fiscais de compra	entrevistado2.txt
3	onta seu processo e encaminha para a secretaria de educação. Eu não posso fazer mais nada como conselheiro, a não ser fazer isso. Pra mim resguardar, eu tiro uma cópia pra mim. Então, faço aquele term	entrevistado7.txt
4	as as informações necessárias de como fazer a prestação de contas e qual o verdadeiro papel do conselheiro dentro da escola. Então eu acredito que a partir daqui desse ano, porque em 2017 nós ainda ti	entrevistado8.txt
5	da formatura nós fizemos a solicitação, nós fomos atendidos há um mês já, a qual eu peguei um conselheiro de cada conselho para que quando eles retornassem eles fossem multiplicadores dentro da escol	entrevistado8.txt

N	CONCORDÂNCIA PDDE	File
1	egando aqui pra SEMED. 7 – Tem alguma noção de como se dá está situação da prestação de contas do PDDE em conselhos na zona rural do município? Atualmente não sei como está, mas na época funcionava as	entrevistado1.txt
2	ecurso vamos trabalhar na forma como foi planejado como está sendo dito aqui no edital do FNDE do PDDE, enfim, se eu não me atento pra isso eu perco recurso. Enquanto o conselho não tiver essa visão v	entrevistado1.txt
3	período 2013-2015 (entrevista realizada em: 26.10.2018) 1. Qual o real motivo da inadimplência do PDDE no município? Bom, assim, assumi o conselho em 2013. No começo do segundo semestre tinha recursos	entrevistado1.txt
4	orrer atrás para comprar as coisas, tipo, chegou o recurso então pode comprar isso. Tem uma coisa PDDE o recursos já vem especificado para as coisas, isso pode ser gasto com essas coisas, material, ser	entrevistado1.txt
5	m como prestar contas. 7 – Tem alguma noção de como se dá está situação da prestação de contas do PDDE em conselhos na zona rural do município? Na verdade não tenho muita propriedade disso. Eu sei que	entrevistado2.txt
6	mos conhecimento por falta de orientação mesmo. 3 – O conselho escola tinha acesso aos manuais do PDDE? Geralmente os conselheiros eles são pessoas bem esclarecidas que tem uma compreensão, são pessoa	entrevistado2.txt
7	período 2013-2014 (entrevista realizada em: 18.10.2018) 1. Qual o real motivo da inadimplência do PDDE no município? Bem, eu fui gestora na ACC no período 2013 a 2014 e quando nos saímos de lá nos dei	entrevistado2.txt
8	scolas no município percebe ainda a existência de problemas relacionados à prestação de contas do PDDE? Com certeza, a gente escuta muito em nível das outras escolas também principalmente essa questão	entrevistado3.txt
9	omento que cheguei a profa. Rosicleide me mostrou tudo que tinha sido comprado com os recursos do PDDE. As trocas de mercadorias, digamos assim, conforme a necessidade da escola, professora aparece ta	entrevistado3.txt
10	e o que foi comprado. 4 – Tem alguma noção de como se dá está situação da prestação de contas do PDDE em conselhos na zona rural do município? É um pouquinho complicado, vou falar a nível de históric	entrevistado3.txt
11	ndo passou a escola para minha direção fez questão de enfatizar que ela acompanhava as compras do PDDE, que ela estava a par de tudo e também trabalhando nessa mesma linha, ela fazia também a mesma si	entrevistado3.txt
12	período 2014-2015 (entrevista realizada em: 10.10.2018) 1. Qual o real motivo da inadimplência do PDDE no município? A meu ver ainda está na questão do conselho, no sentido de que é no que se refere a	entrevistado3.txt
13	o município? A meu ver ainda está na questão do conselho, no sentido de que é no que se refere ao PDDE, eu passei lá na escola de agosto de 2014 a meados de maio de 2015, e a gente via as necessidades	entrevistado3.txt
14	unto no memento dessas compras. Vale ressaltar que eu também já participei no final do recurso do PDDE nesse período porque antes de mim a gestora era a profa. Rosicleide que também acompanhou, ela in	entrevistado3.txt
15	período 2014-2015 (entrevista realizada em: 18.10.2018) 1. Qual o real motivo da inadimplência do PDDE no município? Olha, má administração. Má administração de forma geral. Havia um contexto realment	entrevistado4.txt
16	uficiente porque a escola lá que eu trabalhava é bem grande, então não era um valor suficiente do PDDE, desse que a gente compra de custeio e capital. suficiente do PDDE, desse que a gente compra de c	entrevistado5.txt
17	amos precisando de imediato, principalmente os permanentes. O recurso que vem não é suficiente. O PDDE em si que é pra comprar, não é suficiente porque a escola lá que eu trabalhava é bem grande, então	entrevistado5.txt
18	período 2013-2014 (entrevista realizada em: 26.10.2018) 1. Qual o real motivo da inadimplência do PDDE no município? Nesse período foi uma mudança de governo, no qual acho que trocou bastante vezes, u	entrevistado5.txt

1 9	Eles devem orientar a gente, porque até bem pouco tempo eu nem sabia da existência dos manuais do PDDE só pra você ter uma ideia. 5 – A UEx está esclarecida sobre as consequências da não apresentação	entrevistado6.txt
2 0	-2016 e 2017-2018 (entrevista realizada em: 03.10.2018) 1. Qual o real motivo da inadimplência do PDDE no município? Nos dois mandatos que eu já estou, seguidos, houve esse problema que outros colegas	entrevistado6.txt
2 1	ro no sistema online do FNDE? Ou isso acontece a nível da unidade executora? Existe um sistema do PDDE? () [5'43"-9'28"] [David Gentil]: Existe. Esse cadastro a gente está.... Esse ano a gente resgato	entrevistado7.txt
2 2	aí começou essa briga de que é porque SIG PC é SIG PC e SIG PC trata de programas da educação e o PDDE contempla, e até que ele entendeu esses dias agora com a sindicância do FNDE que nos visitou e aí	entrevistado8.txt
2 3	sada foi: "Vamos contratar logo um contador e deixar dentro da secretaria de educação, não só pro PDDE mas pra outras coisas que também perpassam dentro da secretaria, a qual nós temos dificuldade de	entrevistado8.txt
2 4	de dele e dentro do contrato tá SIG PC e Siope só que o contador entende que o SIG PC na parte do PDDE não responsabilidade dele e aí começou essa briga de que é porque SIG PC é SIG PC e SIG PC trata	entrevistado8.txt
2 5	acontecendo desde 2011 uma inadimplência no município e isso implicando na divisão de recurso do PDDE para o município. A questão, Bruna, é a seguinte: qual o real motivo da inadimplência do PDDE no	entrevistado8.txt
2 6	do PDDE para o município. A questão, Bruna, é a seguinte: qual o real motivo da inadimplência do PDDE no município? Prof: Bom, o período que está em análise, que é de 2011 a 2016, aconteceu o seguint	entrevistado8.txt