



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
CENTRO DE CIÊNCIAS AGRÁRIAS
MESTRADO PROFISSIONAL EM AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS
PÚBLICAS

RENAN MOREIRA NOGUEIRA

OS SENTIDOS DA PARTICIPAÇÃO NO PROGRAMA DINHEIRO DIRETO
NA ESCOLA (PDDE): TRAJETÓRIAS NO CONTEXTO DA
RACIONALIDADE NEOLIBERAL

FORTALEZA

2022

RENAN MOREIRA NOGUEIRA

OS SENTIDOS DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO PROGRAMA DINHEIRO
DIRETO NA ESCOLA (PDDE): TRAJETÓRIAS NO CONTEXTO DA
RACIONALIDADE NEOLIBERAL

Dissertação apresentada ao Mestrado Profissional em Avaliação de Políticas Públicas da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre.

Orientador: Prof. Dr. Márcio de Souza Porto

FORTALEZA

2022

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Universidade Federal do Ceará
Biblioteca Universitária

Gerada automaticamente pelo módulo Catalog, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

- N715s Nogueira, Renan Moreira.
Os sentidos da participação social no Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) : trajetórias no contexto da racionalidade neoliberal / Renan Moreira Nogueira. – 2022.
165 f.
- Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Ceará, Centro de Ciências Agrárias, Mestrado Profissional em Avaliação de Políticas Públicas, Fortaleza, 2022.
Orientação: Prof. Dr. Márcio de Souza Porto.
1. Avaliação de Políticas Públicas. 2. Programa Dinheiro Direto na Escola. 3. Participação . 4. Racionalidade Neoliberal. I. Título.

CDD 320.6

RENAN MOREIRA NOGUEIRA

OS SENTIDOS DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO PROGRAMA DINHEIRO
DIRETO NA ESCOLA (PDDE): TRAJETÓRIAS NO CONTEXTO DA
RACIONALIDADE NEOLIBERAL

Dissertação apresentada ao Mestrado
Profissional em Avaliação de
Políticas Públicas da Universidade
Federal do Ceará, como requisito
parcial à obtenção do título de Mestre.

Aprovado em: 28/04/2022.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Márcio de Souza Porto (Orientador)
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof^ª. Dr^ª. Alba Maria Pinho de Carvalho
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof. Dr. Valdoir Pedro Wathier

AGRADECIMENTOS

A Deus, pelo universo (e por deixar que eu o experiencie). À minha companheira, Roberta, por partilhar a existência. A meus filhos, por fazer o existir mais leve. A meus pais pelo amor e por me apresentarem o caminho da curiosidade, e meus irmãos, pelas ondas e as longas discussões sobre tantos assuntos.

Gostaria de agradecer ao meu orientador, professor Dr. Márcio Porto, pela paciência, parceria e tantos ensinamentos. Obrigado por renovar o apreço que sempre tive pela História. Aos professores do MAPP, em especial à professora Dra. Alba de Carvalho, por sua paixão e dedicação ao nobre ofício e por ser base essencial para a formação do meu olhar sociológico. Ao professor Dr. Alcides Gussi, por abrir portas e mostrar horizontes. Ao professor Dr. Carlos Américo por partilhar, com maestria, todo o peso analítico que é pensar o nosso Brasil. À Universidade Federal do Ceará, agradeço a educação de qualidade e transformadora, desde minha graduação. A Valdoir Pedro Wathier, pela crítica, mentoria e por ser exemplo de servidor público. Aos companheiros do MAPP, especialmente, Narjara Rocha, pela valiosa ajuda, longas horas de conversas e partilha de angústias de conciliar pesquisa, trabalho e parentalidade.

Aos colegas de FNDE, por fazermos da luta pela educação pública de qualidade parte significativa de nossas biografias.

Ouçã, Sr. Marlov, a existênciã é feita de testemunhos. Sem isso, não há nada. O 'outro' é quem faz com que nós existamos. Sem percepção, não há nada. Esse *est percipi*, dizia Berkeley com toda a razão: ser é ser percebido. Nós existimos porque há testemunhos, há espelhos por todo o Universo. As relações com 'outro' é que nos criam a nós. Não há barulho quando não há ninguém para o ouvir. (CRUZ, 2021).

RESUMO

Este trabalho consiste em uma pesquisa avaliativa do desenho do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) quanto à sua dimensão participativa, inspirando-se em abordagens pós-positivistas, como as propostas por Rodrigues (2008; 2011; 2016; 2019), Lejano (2012) e Gussi (2008), em uma pesquisa qualitativa centrada nos sentidos da participação social na dimensão política do PDDE em um contexto de racionalidade neoliberal. O *locus* da pesquisa foi o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), autarquia executora do PDDE, com enfoque em seus Burocratas de Médio Escalão (LOTTA; PIRES; OLIVEIRA, 2014). Formou-se um conjunto de dados a partir de análise documental, revisão de literatura e entrevistas em profundidade, à luz da Análise Textual Discursiva (MORAES e GALIAZZI, 2016), que compuseram os tópicos de análise de conteúdo, análise de contexto e análise de trajetória institucional com o objetivo de se chegar a uma síntese avaliativa do programa. Os resultados demonstram que o PDDE está solidamente institucionalizado, concorrendo para isso a luta dos sujeitos entrevistados para mantê-lo. O programa criou uma rede ampla de comunicação entre o Governo Federal e as escolas básicas, dando maior poder à escola no jogo do financiamento, mas ainda concentrando seu discurso em torno da dimensão socioeconômica, que além de insuficiente, em um contexto secular de dificuldades de financiamento público para a educação, sombreia a sua dimensão política. A participação segue escorada nas características democráticas das instituições por onde a política perpassa e é percebida pelos gestores como um horizonte, uma cultura a ser criada, embora, não percebida como prioridade no conjunto de dados analisados e problematizada diante de uma racionalidade neoliberal (BROWN, 2017) que perverte sentidos democráticos.

Palavras-chave: avaliação de políticas públicas; programa dinheiro direto na escola; participação; racionalidade neoliberal.

ABSTRACT

This evaluative research on the design of *Money Direct into The School Program* (PDDE) is focused on its participative dimension, inspired by post-positivists frameworks, such as Rodrigues (2008; 2011; 2016; 2019), Lejano (2012), and Gussi (2008). This qualitative research tries to interpret the senses of social participation as a political dimension of PDDE in a context of neoliberal rationality. The research's locus is the middle-level bureaucracy (LOTTA; PIRES; OLIVEIRA, 2014) of the National Development of Education Fund (FNDE), PDDE's implementation organization. The corpus is formed by the analysis of documents, literature review, and in-depth interviews, using Text Discursive Analysis methodology (MORAES e GALIAZZI, 2016), which have composed the topics of content, context, and institutional trajectory analysis with the goal to accomplish an evaluative synthesis of the program. The results demonstrate that PDDE is solidly institutionalized, to what the fighting of the interviewed subjects has contributed to. The program has created a wide communication network between the Federal Government and public schools and has shared power with schools in the public funding game, but it still concentrates the discourses on its socioeconomic dimension, that, beyond being insufficient, in a context of permanent difficulties of public education funding, shades its political dimension. Participation still relies on the democratic characteristics of each institution where the policy runs through and it is perceived by middle bureaucrats as a horizon, a culture still to be created, although not set as a high priority in the data that was analyzed. This participation is problematized with the concept of neoliberal rationality (BROWN, 2017), which perverts its democratic senses.

Keywords: public policy evaluation; Money Direct into The School Program; participation; neoliberal rationality.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Desenho da Pesquisa Avaliativa	44
Figura 2 – Fluxo Financeiro PDDE.....	66
Figura 3 – Painel de Repasse de Recursos do PDDE em 2020	70
Figura 4 – Estimativa da População Brasileira de 2009 a 2021	103
Figura 5 – 2020-2021: maior nível de desemprego desde 1992.....	104
Figura 6 – Evolução Orçamentária do FNDE – 1995 a 2016.....	108
Figura 7 - Evolução orçamentária do FNDE de 2012 a 2021	109
Figura 8 – Fluxo simplificado de processos de trabalhos relacionados ao PDDE no FNDE.....	111
Figura 9 – Organograma da Coordenação-Geral de Apoio à Manutenção Escolar – CGAME.....	113
Figura 10 – Organograma do FNDE até o nível de Coordenações-Gerais	155

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Legislação do PDDE analisada.....	40
Quadro 2 – Materiais institucionais:.....	41
Quadro 3 – Ações Integradas: PDDE Estrutura e PDDE Qualidade.....	68
Quadro 4 – Síntese da avaliação do PDDE (continua).....	132

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Quantidade de Teses e Dissertações sobre o PDDE por ano (2016-2020	37
Gráfico 2 – Áreas de Conhecimento Teses e Dissertações	37
Gráfico 3 – Quantidade de Cargos e Funções Comissionadas na Diretoria de Ações Educativas.....	112

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Comparativo de Alguns Teoremas do Paradigma Convencional e Construtivista.....	23
Tabela 3 – Interpretação dos efeitos desejáveis da participação	48
Tabela 4 – Valores repassados por tipo de escola.	69
Tabela 5 – Custo unitário de análise de prestação de contas por programa do FNDE	72
Tabela 6 - Organização do Ensino e Financiamento Público de 1549 a 1930	83
Tabela 7 - Reformas Educacionais Estaduais na Década de 1920	84
Tabela 8 - Vinculação de receitas para educação nas Constituições Federais	91
Tabela 9 – Mapeamento de Instituições e Sujeitos na Trajetória do PDDE.....	106

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABE	Associação Brasileira de Educação
APF	Associação de Pais e Funcionários
APM	Associação de Pais e Mestres
APMF	Associação de Pais, Mestres e Funcionários
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD	Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
BM	Banco Mundial
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CE	Conselho Escolar
CEPAL	Comissão Econômica para América Latina e Caribe
CF	Constituição Federal
CNPJ	Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica
CNTE	Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação
CONAE	Conferência Nacional de Educação
CONED	Congresso Nacional de Educação
CD/FNDE	Conselho Deliberativo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
EEx	Entidade Executora
EJA	Educação de Jovens e Adultos
EM	Entidade Mantenedora
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FMI	Fundo Monetário Internacional
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica

INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
LDBEN	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MAPP	Mestrado Profissional em Avaliação de Políticas Públicas
MARE	Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado
MEC	Ministério da Educação
OMC	Organização Mundial do Comércio
PDDE	Programa Dinheiro Direto na Escola
PDRAE	Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado
PMDE	Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental
PNE	Plano Nacional de Educação
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPA	Plano Plurianual
PPP	Projeto Político Pedagógico
UAB	Universidade Aberta do Brasil
UEx	Unidade Executora Própria
UFC	Universidade Federal do Ceará
UNDIME	União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	17
2	FUNDAMENTOS TEÓRICO-METODOLÓGICOS PARA A PESQUISA AVALIATIVA	21
2.1	Epistemologias de um campo em construção	21
2.2	Abordagem avaliativa	26
2.3	Escolhas metodológicas	35
2.3.1	<i>Instrumentos de pesquisa e análise de dados</i>	<i>36</i>
2.3.2	<i>O contexto da pesquisa.....</i>	<i>42</i>
2.3.3	<i>Sujeitos da pesquisa avaliativa.....</i>	<i>43</i>
3	A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO PDDE NO CONTEXTO DA RACIONALIDADE NEOLIBERAL.....	45
3.1	Participação social em políticas públicas no brasil.	45
3.2	Participação como eixo do pdde.....	48
3.3	Racionalidade neoliberal	52
4	ANÁLISE DE CONTEÚDO DO PROGRAMA DINHEIRO DIRETO NA ESCOLA.....	62
4.1	Objetivos, critérios e dinâmica de implantação.....	62
4.2	Acompanhamento e avaliação.....	71
5	ANÁLISE DE CONTEXTO: ENTRE DIFICULDADES PERMANENTES DE FINANCIAMENTO E SEUS CONTEXTOS.....	75
5.1	Contexto histórico do financiamento educacional brasileiro.....	75
5.1.1	<i>O financiamento da educação de 1549 a 1930.....</i>	<i>78</i>
5.1.2	<i>A década de 1930 e o início do projeto nacional.....</i>	<i>83</i>
5.1.3	<i>Golpe, Salário-educação e Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação.....</i>	<i>88</i>
5.1.4	<i>Economia neoliberal e a contracorrente social de 1988.....</i>	<i>92</i>
5.2	Contexto brasileiro à época de análise (2019 a 2021).....	99
5.2.1	<i>O momento político: crises na democracia.....</i>	<i>99</i>

5.2.2	<i>As condições socioeconômicas: desproteção social</i>	102
6	TRAJETÓRIAS INSTITUCIONAIS DO PDDE	105
6.1	Trajetórias do fnde	106
6.2	Trajetórias no fnde	110
6.2.1	<i>Trajetória do repasse do Dinheiro Direto na Escola no FNDE:</i>	110
6.2.2	<i>Trajetórias dos Sujeitos Entrevistados</i>	113
7	CONTEÚDO, CONTEXTO E TRAJETÓRIA: SÍNTESE AVALIATIVA DO PDDE	127
8	CONSIDERAÇÕES FINAIS	136
	APÊNDICE A – LEVANTAMENTO DE ARTIGOS DE 2016 A 2021 CENTRADOS NA TEMÁTICA PARTICIPATIVA DO PDDE	138
	APÊNDICE B – TESES E DISSERTAÇÕES SOBRE O PDDE COM FOCO EM SUA DIMENSÃO PARTICIPATIVA	147
	APÊNDICE C – EXEMPLOS DE QUESTÕES FEITAS AOS GESTORES (BME) NO FNDE	154
	ANEXO A - ORGANOGRAMA DO FNDE ATÉ O NÍVEL DE COORDENAÇÕES-GERAIS	155
	REFERÊNCIAS	156

1 INTRODUÇÃO

Esta pesquisa avaliativa busca compreender os sentidos da participação como eixo político do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), no contexto da racionalidade neoliberal, através de uma abordagem inspirada em perspectivas pós-positivistas, como as de Rodrigues (2008;2011;2016;2019), Lejano (2012) e Gussi (2008).

As perspectivas pós-positivistas do campo de avaliação de políticas públicas (HOWLETT, RAMESH e PERL, 2013) integram um contra movimento mais amplo, pretensamente contra-hegemônico (CRUZ, 2019), em oposição à dominância de propostas avaliativas gerencialistas centradas na mensuração e na verificação de elementos como eficiência, eficácia e efetividade das políticas (RODRIGUES, 2019).

Na composição deste trabalho, que não pode excluir nenhum momento de um longo processo complexo e transformador que foi fazer parte do Mestrado Profissional de Avaliação de Políticas Públicas (MAPP) da Universidade Federal do Ceará (UFC), decidimos que a metodologia deveria ser predominantemente qualitativa, por pertinência do objeto de pesquisa e de seus referenciais epistêmicos, teóricos e metodológicos.

A fase exploratória de revisão bibliográfica e documental permitiu assumir o pressuposto de que o PDDE possuía uma inspiração nas políticas neoliberais, pois formulado em meados da década de 1990, durante a Reforma do Estado no Governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) e do avanço do neoliberalismo na América Latina. As políticas neoliberais causaram enormes impactos na transformação do papel do Estado e na implementação de políticas públicas, o que assumimos como pressuposto, mas tentamos ir além, para refletir sobre como um conceito mais amplo, o da racionalidade neoliberal (BROWN, 2017; DARDOT e LAVAL, 2016), e sua ubiquidade, pode tensionar as percepções sobre a dimensão participativa do PDDE.

A educação no Brasil tem um longo histórico de lutas, reformas, avanços e retrocessos. Grandes debates sobre políticas educacionais formaram-se em um contexto

multidimensional que acelera e freia as mudanças educacionais de acordo com o próprio projeto de sociedade.

Desde os primeiros congressos da Associação Brasileira de Educação (ABE), do Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, das ações de reformadores como Anísio Teixeira e Lourenço Filho, passando pelo fortalecimento da sociedade civil, com movimentos como o Todos pela Educação, da Campanha Nacional pelo Direito à Educação, da atuação da Confederação Nacional dos Trabalhadores da Educação (CNTE), à pressão popular pela aprovação e regulamentação do Novo FUNDEB em 2020, sem mencionar o robusto campo acadêmico, com associações diversas, encontros nacionais e fóruns permanentes, é possível perceber um rico espaço de debates e celeumas, com suas regras, seus jogos e seus entraves.

Nas últimas décadas, o Brasil avançou em muitos pontos, como na própria instituição permanente do FUNDEB, no alcance da meta do ensino fundamental e melhora dos demais níveis no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB)¹, na taxa de evasão escolar², na qualificação tímida da infraestrutura escolar (UNESCO, 2019). No entanto, ainda enfrenta fantasmas que assombravam os pioneiros da Educação Nova na década de 1930.

O Plano Nacional de Educação, aprovado em 2014, estabelecia como meta uma taxa de analfabetismo menor que 6,5% para 2015 e erradicação em 2024.³ No entanto, apenas em 2019, a taxa se aproximou da meta (6,6%), tornando difícil a erradicação nos próximos anos, ainda mais com o cenário da Pandemia de Coronavírus em 2020. Na América Latina, o Brasil permanece atrás de Argentina, Uruguai, Chile e Paraguai, apenas para mencionar alguns (IBGE, 2019).

Outros dados chamam atenção, como a confirmação das políticas educacionais de exclusão perpetradas no país, pois enquanto a taxa de analfabetismo acima de 15 anos entre brancos é de 3,6%, entre pretos e pardos é de 8,9% (IBGE, 2019).

Ainda sobre a alfabetização, há uma relação direta com a problemática da qualidade do ensino. Como apontado pelo Indicador de Alfabetismo Funcional (Inaf), em 2018, 29% dos brasileiros poderiam ser considerados analfabetos funcionais, ou

¹ <http://ideb.inep.gov.br/resultado/> (acesso em 13/01/2021)

² No comparativo 2016/2017 com 2014, houve melhora nos indicadores de fluxo escolar de estudantes. <http://portal.inep.gov.br/web/guest/indicadores-educacionais> (acesso em 12/01/2021)

³ <http://pne.mec.gov.br/> (acesso em 14/01/2021)

seja, têm dificuldade para uso da leitura e da escrita e de operações matemáticas em diversas situações, como reconhecer informações em um cartaz ou folheto ou ainda fazer operações aritméticas simples com valores de grandeza superior às centenas.⁴

A taxa de escolarização também se mostra um grande desafio, já que o PNE, por exemplo, trazia na Meta 3 a universalização do atendimento até 2016 para a faixa etária de 15 a 17 anos, mas, segundo dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD), a escolarização nesta faixa permaneceu em 89,2% em 2019.⁵

Programas como o PDDE foram formulados e implementados nesse cenário desafiador. Diante de uma agenda secular por educação de qualidade em um país continental, com perenes desigualdades regionais e complexas burocracias, fazer chegar recurso financeiro, ainda que para pequenos gastos, dentro das escolas era um objetivo legítimo a ser perseguido, mas que implicou em uma série de desdobramentos, como veremos nesta pesquisa avaliativa. Para cumprir com sua finalidade, este trabalho foi estruturado em sete seções, contando com esta introdução.

Na seção 2, apresentamos os fundamentos teórico-metodológicos relacionados ao objeto de pesquisa. Iniciamos com o debate sobre as epistemologias de um campo em construção, a Avaliação de Políticas Públicas, reconhecendo conceitos básicos desta pesquisa e dispendo sobre a escolha da abordagem avaliativa e as escolhas metodológicas que ela implicou. À luz da avaliação em profundidade (RODRIGUES, 2008, 2011, 2016, 2019), mas com referenciais também de Lejano (2012) e Gussi (2008), o *corpus* desta pesquisa foi formado pelo conjunto de análise documental, revisão bibliográfica e entrevistas em profundidade, enquanto *focus* a participação social e *locus* o nível da Burocracia de Médio Escalão (LOTTA; PIRES; OLIVEIRA, 2014) do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

Na seção 3, abordamos a participação social no PDDE no contexto da racionalidade neoliberal por meio de três categorizações: (1) participação social em políticas públicas no Brasil, trazendo conceitos, principalmente de Demo (2009) e Lavallo (2011); (2) participação social como eixo do PDDE, argumentada a partir de

⁴Disponível em: <https://ipm.org.br/relatorios> (acesso em 14/01/2021)

⁵Disponível em <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/28285-pnad-educacao-2019-mais-da-metade-das-pessoas-de-25-anos-ou-mais-nao-completaram-o-ensino-medio#:~:text=A%20taxa%20de%20escolariza%C3%A7%C3%A3o%20das%20crian%C3%A7as%20de%200%20a%201,p.p%20em%20rela%C3%A7%C3%A3o%20a%202018.> (acesso em 13/01/2021)

uma revisão sistematizada da bibliografia sobre o PDDE no período de 2016 a 2020; e (3) racionalidade neoliberal, fundamentada a partir da linha de pensamento de Brown (2017; 2019), Dardot e Laval (2016).

Na seção 4, tratamos da análise de conteúdo do PDDE, primeiro tópico analítico do programa avaliado. Por meio de uma análise documental, revisão de literatura e auxiliada por trechos das entrevistas em profundidade, formamos um conjunto de dados sobre os objetivos, os critérios e as dinâmicas de implantação do PDDE, bem como de seu acompanhamento e avaliação.

Na seção 5, passamos à análise de contexto, que se tornou, por exigência do objeto, um pouco diversa do que o eixo analítico defendido por Rodrigues (2008), pois dividimos a análise em duas partes: uma análise de contexto histórica, ampla no tempo e fragmentada no campo do financiamento educacional; e uma análise de contexto do período desta pesquisa (2019 a 2021); ampla nas dimensões política, social e econômica, mas fragmentada no tempo.

Na seção 6, trazemos a análise de trajetória institucional do PDDE com foco no nível gerencial médio do FNDE (Burocratas de Médio Escalão). Para isso, resgatamos uma breve trajetória sobre a autarquia (trajetórias do FNDE) e pensamos o PDDE a partir de trajetórias percorridas nos diversos espaços da instituição (trajetórias no FNDE). É nessa seção que consta a maior parte dos dados primários gerados nesta pesquisa, com as entrevistas em profundidade, analisadas à luz da Análise Textual Discursiva (MORAES e GALIAZZI, 2016).

Por fim, a seção 7 reúne a síntese avaliativa entre conteúdo, contexto e trajetórias, com os achados da pesquisa avaliativa e proposições. O Quadro síntese da avaliação cruza os eixos analíticos com o conteúdo avaliativo e as principais conclusões são justificadas a partir do concerto empírico e teórico de todas as outras seções.

2 FUNDAMENTOS TEÓRICO-METODOLÓGICOS PARA A PESQUISA AVALIATIVA

O objetivo desta seção, em linhas gerais, é apresentar os fundamentos teórico-metodológicos desta pesquisa. Trata-se de definir a metodologia de forma relacional ao objeto construído, à abordagem avaliativa e ao conjunto de teoria, valores e interesses disponíveis na própria trajetória e no contexto do pesquisador.

A sociologia de Bourdieu (2007) nos incitou a reflexões na construção do objeto de pesquisa, processo lento, permanente, que exige não apenas conhecimento técnico, mas sensibilidade, que demanda rigor, mas não rigidez. A abordagem avaliativa que inspira este trabalho, a avaliação em profundidade, de certo, já contém um caminho metodológico a ser seguido, porém, muitas vezes, “usamos o método ao invés de deixar o método nos usar” (LEJANO, 2012, p. 289). Assim, preferimos que algumas diretrizes teórico-metodológicas próprias da avaliação em profundidade nos “usassem” para refletir sobre o objeto de pesquisa.

A ideia, desde o projeto inicial, era avaliar o desenho do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), porém as dificuldades, universais como diria Bourdieu (2007), nos fizeram pensar, remodelar, ouvir, observar, de cima, de baixo, pelos lados o PDDE. Através desta seção, portanto, será possível reconstituir um pouco esse caminho, através dos referenciais sobre epistemologia, teoria e métodos.⁶

2.1. Epistemologias de um campo em construção

O ponto de partida deste subitem poderia ser, naturalmente, a tentativa de responder o que conta como conhecimento válido e por quê.⁷ Alguns, no entanto, poderiam questionar a necessidade de trazer tais questões ao se avaliar uma determinada política pública. Afinal, não seria a avaliação apenas um método? Um instrumento para

⁶ O título do projeto inicial era: O Paradigma Funcionalista da Administração Pública Brasileira como contexto da formulação de políticas públicas: uma análise do desenho do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), apresentado na seleção do MAPP/UFC em 2018.

⁷ Questionamentos inspirados nas reflexões de Boaventura (2010) “Toda experiência social produz e reproduz conhecimento e, ao fazê-lo, pressupõe uma ou várias epistemologias. Epistemologia é toda a noção ou ideia, refletida ou não, sobre as condições do que conta como conhecimento válido. É por via do conhecimento válido que uma dada experiência social se torna intencional e inteligível.” (SANTOS e MENESES, 2010, p. 15)

aferir os resultados de uma política ou programa e, através de seus indicadores, na maioria das vezes quantitativos, emitir um juízo de valor sobre sua implementação ou outras etapas escolhidas pelo avaliador?

Há quem trate a avaliação de programas dessa maneira (HOLANDA, 2006), ancorando-se em um conhecimento avaliativo percebido como *a posteriori*, situado e eminentemente empírico (BOULLOSA, 2020). Para esses avaliadores, a sua produção está mais associada a questões funcionais, à construção de respostas metodológicas, em decorrência de demandas específicas de conhecimento sobre um objeto bem definido (BOULLOSA, 2020, p. 10).

Nessas perspectivas, a epistemologia está relegada ao plano tácito de suas avaliações mais instrumentais, como se a adoção do “método”, por si, fosse o suficiente para afastar um debate epistêmico, ou axiológico, já que o produto de suas avaliações decorre de um interesse, primordialmente, técnico, guiado por uma lógica de “manual” (BOULLOSA et al., 2021).

Neste trabalho, partimos de uma visão diversa sobre avaliação de políticas públicas, que pode ser categorizada como heterodoxa, ou contra-hegemônica (CRUZ, 2019; GUSSI, 2019), já que ainda não dominante em um campo em disputa, como veremos adiante. Como antítese, nossa perspectiva considera que o conhecimento avaliativo possui uma natureza *a priori*, universal e normativa, pois nos preocupam os significados do que é avaliação, importam nossas “âncoras epistemológicas”, nossa compreensão de ciência e a coerência normativa do quadro metodológico que apresentamos, bem como os propósitos, interesses e preferências (BOULLOSA, 2020).

Como percebe-se, explicitamente, a avaliação de políticas públicas é, para este trabalho, mais do que um instrumento técnico ou um método, pois considerada como um processo complexo de formação de conhecimento sobre políticas públicas, bem como um campo científico em construção, no sentido empregado por Bourdieu (2004), permeado por disputas simbólicas e posições de poder (BOULLOSA, 2020, p. 11), dentro do qual estamos inseridos. A escolha epistêmica do que conta como conhecimento válido, portanto, é etapa essencial para nossa avaliação do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE).

A importância de um debate epistemológico próprio para avaliação de políticas públicas vem sendo abordada com mais frequência (BOULLOSA, 2020; GUSSI, 2019;

OLIVEIRA, 2019), e os efeitos práticos são sentidos nos desenhos de avaliações (GARCIA, 2020).⁸

Guba e Lincoln (2011) fornecem elementos interessantes para a percepção de como enquadramento em um determinado paradigma relaciona-se a escolhas na avaliação de políticas públicas. O que os autores chamam de paradigma convencional da avaliação de políticas públicas é comparado ao que declaram como seu sucessor natural, o paradigma construtivista, como exemplificado na Tabela 1.

Tabela 1 – Comparativo de Alguns Teoremas do Paradigma Convencional e Construtivista

<i>CONVENCIONAL</i>	<i>CONSTRUTIVISTA</i>
<i>Investigação científica não-problemática (determinar a verdade definitiva)</i>	Investigação é problemática
<i>Verdade testável empiricamente</i>	Toda verdade é relativa (consenso entre um grupo)
<i>Tudo que existe é mensurável. O que não é mensurável não existe</i>	Mensuração como apoio. A mensuração pode se ajustar a alguma construção e esta existe apenas na mente dos construtores.
<i>Os fatos não dependem das teorias. Observação e teoria são independentes.</i>	Os “fatos” estão carregados de teoria. Linguagem observacional e teórica não se separam.
<i>Sempre é possível determinar a causa básica da ação observada</i>	

Fonte: elaborado pelo autor com base em (GUBA e S. LINCOLN, 2011)

Nesse sentido, uma avaliação que parta de um teorema de que tudo que existe é mensurável será guiada por finalidades, escolhas metodológicas e hipóteses muito

⁸ Escrevendo esta dissertação a partir do MAPP, percebe-se certa hegemonia no programa em se colocar no campo em construção como contra-hegemônico, o que torna o debate epistemológico parte essencial da pesquisa.

particulares, com possibilidade de não ser capaz de alcançar outras dimensões da política, especialmente diante da multidimensionalidade de problemas sociais e relacionadas à subjetividade dos avaliados e avaliadores.

Por ser o debate epistêmico uma frente importante da contra-hegemonia, o “paradigma” é uma categoria teórica muito presente. Como afirma Cruz (2019), o pesquisador deve ter clara sua noção de ciência e escolher cuidadosamente seu paradigma orientador. O pensamento da autora decorre muito dos estudos de Rodrigues (2008; 2019), a qual afirma o compromisso da avaliação em profundidade, abordagem avaliativa que será detalhada posteriormente, com o Paradigma Hermenêutico, apesar de admitir, em artigo recente (RODRIGUES, 2019), a possível compatibilidade com abordagens afetas ao paradigma crítico, o que Cruz (2019) já havia indicado estar em curso nos trabalhos do MAPP.

A referência para o conceito de paradigma parece ser extraída de Thomas Kuhn, citado tanto em Cruz (2019), como em diversos outros trabalhos na área de avaliação (GUBA e S. LINCOLN, 2011; TINÔCO; SOUZA; OLIVEIRA, 2012).

O próprio uso do termo paradigma em Thomas Kuhn é problemático, pois, como aponta Paula (2015), seus críticos identificaram mais de vinte diferentes usos para a palavra, o que levou Kuhn a explicar-se em posfácio. Para o que nos interessa, de forma resumida, importa que a lógica kuhniana é baseada em uma ciência que se move entre períodos normais e revoluções científicas: “quando a ciência normal fracassa na produção de resultados, emergem anomalias e instaura-se a crise de um paradigma” (PAULA, 2016, p. 27).

Essa crise paradigmática é fruto de uma característica essencial para a argumentação de Kuhn, o da incomensurabilidade, ou seja, de que “os paradigmas rivais têm padrões científicos e definições diferentes” (PAULA, 2016, p. 27), o que leva à guerra paradigmática.

Essa lógica paradigmática, no entanto, parece inadequada para nosso campo de produção de conhecimento, de acordo com os argumentos trazidos por Ana Paula Paes de Paula (2015; 2016) com tanto rigor teórico, e ao qual tentamos aplicar neste trabalho.

Em resumo, Paula (2015; 2016), defende o abandono da lógica paradigmática kuhniana em prol de uma unidade dialética do conhecimento, assim composto por

interesses técnico, prático e emancipatório. Dessa maneira, tentaremos, epistemologicamente, produzir um discurso menos paradigmático e mais interessado em superar incompletudes cognitivas de cada produção de conhecimento, seja da matriz analítica, crítica ou emancipatória, a fim de aproximar-se de maneira mais compatível com a múltipla e densa complexidade da realidade social.

Além disso, por se tratar de uma avaliação de política pública social, afirmamos a responsabilidade sobre o conhecimento produzido e a consciência de seus efeitos sobre o mundo, uma política ontológica (NUNES, 2010). Como enfatizaremos posteriormente, há o entendimento que o campo de políticas públicas é orientado para a solução de problemas (*problem-oriented*), e essa é uma das razões de ser desse conhecimento produzido. Assim é essencial que se vá além do entendimento do fenômeno em si que aqui estamos estudando, mas produzi-lo com a consciência de seu potencial para impactar o mundo social em que se experiencia o PDDE. Esse é o ponto zero, de onde partimos.

Outra questão essencial, que também será aprofundada mais adiante, juntamente com a dupla dimensão técnica e política (SILVA, 2013), é que, por ser o campo de políticas públicas deliberadamente normativo, o debate sobre fato-valor deve estar presente. Assim como não há a formulação e implementação de políticas públicas sem valores embutidos, em nosso entendimento, e para os fins deste trabalho, não deveria haver avaliação sem posicionamento axiológico (BOULLOSA, 2020). Entendemos que, por ser uma ciência aplicada voltada para a resolução de problemas sociais, os dados empíricos são essenciais, contudo, há valores por trás das políticas e de suas diversas fases, assim como há valores na produção e interpretação desses dados e, portanto, nas avaliações e nos avaliadores. Uma avaliação que se admita reflexiva, obviamente dentro do rigor científico necessário, é uma avaliação que refuta a neutralidade do avaliador no processo complexo que é o fazer avaliativo e que pode contribuir de forma mais transformadora para uma realidade social permeada por assimetrias de poder.

2.2. Abordagem avaliativa

Para demonstrar qual a abordagem avaliativa foi escolhida, dois conceitos são caros para justificar nossas escolhas: o que entendemos por política pública e por avaliação de política pública.

A literatura especializada aponta o ano de 1951, nos Estados Unidos da América, como marco para a constituição da política pública como campo de estudos, tendo a obra do sociólogo Harold Lasswell, “*The policy orientation*”, como inauguração (FISCHER, 1995; SOUZA, 2007; HEIDEMANN, 2014) ⁹

Segundo Souza (2007), porém, Lasswell já tratava do termo “*policy analysis*” nos anos 1930, e seu conceito de política pública foi um dos mais difundidos nas décadas seguintes. Para Lasswell, ao se analisar políticas públicas era preciso responder “quem ganha o quê, por quê e que diferença faz” (SOUZA, 2007, p. 68).

O objetivo de Lasswell era criar uma “*policy science of democracy*”, uma disciplina científica direcionada a gerar conhecimento necessário para melhorar a prática da democracia, através de uma abordagem interdisciplinar que incluiria um alcance amplo, da antropologia à aplicação de métodos da física, matemática e estatística (FISCHER, 1995).¹⁰

O campo de políticas públicas teve seu desenvolvimento ampliando na segunda metade do Século XX, com teorias e escolas que se difundiam e giravam em torno de debates e disputas. Pensando de uma forma sintética, porém, é possível apontar que esse é um campo caracterizado por três dimensões: (1) voltado para a resolução de problemas (*problem-oriented*); (2) multidisciplinar; (3) e deliberadamente normativo (FISCHER; MILLER; SIDNEY, 2006).

Essas são características de um campo científico, aqui emprestando-nos da noção de Bourdieu (2004), e que uma de suas disputas gira em torno da definição do próprio fenômeno das políticas públicas.

⁹ Eis uma agenda de pesquisa para estudos descoloniais em política pública, a reflexão de um campo no qual a própria literatura aponta os “pais” fundadores da disciplina em torno de quatro homens, brancos, norte-americanos, Lasswell, Simon, Easton e Lindblom.

¹⁰ *Lasswell envisioned the creation of a broadly interdisciplinary approach that would include a diverse range of scientific inputs, from anthropological research to the application of methods from the physical sciences, mathematics, and statistics in particular. He further envisioned a discipline focused as much on the evaluation of the policymaking process as on the evaluation of their outcomes.* (FISCHER, 1995, p. 4)

Nesse sentido, Howlett e coautores (2013) desenvolvem, a partir do que chamam de conceito funcional de políticas públicas, uma importante questão ontológica, qual seja, o da dupla dimensão técnica-política do processo de se formular políticas públicas.

Para eles, o processo de formulação de políticas públicas trata de “atores cercados por restrições que tentam compatibilizar objetivos políticos (*policy goals*) com meios políticos (*policy means*), num processo que pode ser caracterizado como ‘resolução aplicada de problemas’” (HOWLETT, RAMESH e PERL, 2013, p. 5).

O caráter técnico-político contido nessa definição de políticas públicas, portanto, repercute na própria noção do que é avaliar políticas públicas, que será abordado mais adiante como premissa fundamental para este trabalho. Como não nos deixa esquecer Ozanira Silva e Silva: “a avaliação de políticas e programas sociais deve ser percebida na relação dialética de duas dimensões a ela inerentes: a dimensão técnica e a dimensão política” (Silva e Silva, 2013, p. 19).

Para além dessa dimensão técnica-política, como aponta Secchi (2013), os conceitos de políticas públicas estão longe de um consenso, muito em decorrência de disparidades em relação a questionamentos básicos.

Um desses questionamentos é justamente o papel de centralidade do Estado no processo de formação das políticas públicas. Para Thomas R. Dye, “a política pública é tudo o que os governos escolhem fazer ou deixar de fazer” (DYE, 1972, p. 2 apud HEIDEMANN, 2014, p. 31). Nessa mesma linha, temos a definição de David Easton, para quem a política pública é a “alocação de valores por uma autoridade pública para toda a sociedade” (EASTON, 1953, p. 123 apud HEIDEMANN, 2014, p. 31), ou, como prefere Lynn, “um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos.” (SOUZA, 2007, p. 68). Trata-se de uma corrente estadocêntrica, para a qual importa a personalidade jurídica de quem criou a política para considerá-la política (SECCHI, 2013).

Segundo Howlett e coautores (2003), a definição de Thomas Dye, por ser tão sucinta, incorre em uma falha, já que não permite diferenciar ações triviais do governo. A definição de Dye, por exemplo, poderia ser aplicada tanto para a compra de clipes de papel como para uma guerra nuclear (HOWLETT, RAMESH e PERL, 2013). No entanto, os autores deixam claro que a definição tem seus méritos em três pontos.

Primeiro, Dye estaria correto em assumir a centralidade do Estado em seu conceito. Segundo que, deliberadamente, um governo pode deixar de fazer algo para manter um status quo como política pública¹¹, e, por fim, que a política pública é um processo consciente do governo, o que acarretaria que, muitas vezes, as políticas podem produzir efeitos não intencionados, e que, segundo os autores, não são considerados políticas públicas. Jenkins transforma o conceito de Dye, trazendo novos elementos:

um conjunto de decisões inter-relacionadas, tomadas por um ator ou grupo de atores políticos, e que dizem respeito à seleção de objetivos e dos meios necessários para alcançá-los, dentro de uma situação específica em que o alvo dessas decisões estaria, em princípio, ao alcance desses atores (JENKINS, 1978, apud HOWLETT, RAMESH e PERL, 2013, p. 8)

Um dos méritos dessa definição de Jenkins, segundo Howlett e coautores (2013), é que a definição anterior de Dye poderia levar a falsa noção de que os governos tratariam os problemas com uma decisão única. Ao assumir esse caráter de processo mais complexo, de múltiplas decisões inter-relacionadas, Jenkins avança na noção de política pública.

Comentando sobre os conceitos, Secchi (2017) identifica três *nós-conceituais*: (1) a centralidade do Estado nesse processo; (2) a omissão e negligência como política pública; (3) se políticas públicas seriam apenas as macrodiretrizes estratégicas.

Sobre a primeira questão, a centralidade do Estado no processo de formação das políticas públicas, um grupo de pesquisadores filiou-se a uma visão multicêntrica, caso de SECCHI (2017), segundo a qual instituições privadas, organismos multilaterais, organizações não governamentais, entre outros, assumiriam o protagonismo, junto ao poder público, no estabelecimento de políticas públicas. Para essa corrente, portanto, a política é pública por enfrentar um problema público, não porque emanada de um ator público (SECCHI, 2017)

Assim, segundo esse autor, haveria uma diferença entre políticas públicas e políticas governamentais. Trazendo para nosso objeto de pesquisa, por exemplo, o PDDE seria um caso de política governamental, um subgrupo de um conjunto maior que incluiria políticas públicas que, também, poderiam ser emanadas por atores não-estatais, desde que voltadas para o enfrentamento de um problema público. Essa abordagem mais ampla, multicêntrica seria fruto de uma perspectiva mais interpretativa

¹¹ Um debate contemporâneo seria a discussão sobre a política do governo para o combate da Covid-19, houve deliberadamente a escolha de não fazer?

e menos positivista, que assume que, para enfrentar um problema público há participação de vários envolvidos, como formuladores de política, os beneficiários da política, os analistas, a mídia, o cidadão. (SECCHI, 2017)

Sobre o que considera o segundo nó conceitual, Secchi (2017) discorda que a atuação do Estado possa ser considerada pública, pois seus argumentos são de que, ao se entender a política pública como uma diretriz, é “difícil aceitar a omissão como forma de política pública”, completando “se todas as omissões ou negligências de atores governamentais e não governamentais fossem consideradas políticas públicas, tudo seria política pública” (SECCHI, 2017, p. 6).

Por fim, sobre se as políticas públicas seriam apenas ligadas a macrodiretrizes, Secchi (2017) ressalta que programas e projetos, mesmo em uma perspectiva local, devem ser considerados políticas públicas.

Depois de debater esses três questionamentos básicos, Leonardo Secchi (2017) chega a sua definição, que contém suas posições mencionadas. Para ele, políticas públicas são diretrizes elaboradas para enfrentar um problema público (SECCHI, 2017, p. 4).

Sobre isso, para chegarmos ao que entendemos como ponto de partida, reproduzimos abaixo um longo trecho que contém a definição de Ozanira Silva e Silva (2013), por considerar que ele contém todos os elementos essenciais para este trabalho:

(...) considero que toda política pública é uma forma de regulação ou intervenção na sociedade. Trata-se de um processo que articula diferentes sujeitos, que apresentam interesses e expectativas diversas. Representa um conjunto de ações ou omissões do Estado, decorrente de decisões e não decisões, constituída por jogos de interesses, tendo como limites e condicionamentos os processos econômico, político, social e cultural de uma sociedade historicamente determinada. Isso quer dizer que uma política pública se estrutura, se organiza e se concretiza a partir de interesses sociais organizados em torno de recursos que também são produzidos socialmente. Seu desenvolvimento se expressa por movimentos articulados e, muitas vezes, concomitantes e interdependentes, constituídos de ações em forma de respostas, mais ou menos institucionalizadas, a situações consideradas problemáticas, materializadas mediante programas, projetos e serviços. Ademais, toda política pública é tanto um mecanismo de mudança social, orientado para promover o bem-estar de segmentos sociais, principalmente os mais destituídos, devendo ser também um mecanismo de distribuição de renda e de equidade social, vista como um mecanismo social que contém contradições. (SILVA, 2013, p. 20)

Analisemos um pouco os elementos dessa definição. Ela admite uma visão pluralista de atores que podem influenciar as definições das políticas públicas ao destacar que articula diferentes sujeitos, mas, ainda assim, põe o Estado na centralidade do processo. Se, por exemplo, comparássemos essa visão com a que define uma política pública de acordo com a finalidade de enfrentar um problema público mais do que pelo ator que a define, elas seriam diversas, pois Silva (2013) destaca a política pública como um conjunto de ações ou omissões do Estado.

Dessa maneira, também, admite a omissão e a não-decisão como forma de política pública, o que SECCHI (2017) diverge, mas, sobretudo, permite-nos obter uma visão complexa do jogo de interesses por trás das políticas públicas, das limitações estruturadas e estruturantes das realidades situadas em seus contextos por questões econômicas, sociais, culturais e políticas.

A articulação de sujeitos é outro elemento que dá a essa definição uma ideia de síntese entre estrutura e ação, pois estudar as políticas também é considerar os sujeitos diversos. Além disso, busca na luta de classes elementos em torno dessas regulações, como ela complementa em outro trecho: “serve a interesses também contraditórios, que ora se situam no campo do capital, ora no campo do trabalho” (SILVA, 2013, p. 20)

Em comparação, portanto, a essa conceituação, a definição de SECCHI (2017) se torna muito reduzida e parece apenas enfatizar a dimensão técnica da política ao defini-la como uma “diretriz elaborada para enfrentar um problema público” (SECCHI, 2017, p. 2)

Secchi (2016) faz uma analogia do problema público ser a doença e a política pública como a prescrição médica. Em tempos de obscurantismo e populismo médico, do qual é exemplo o polêmico tratamento precoce para COVID-19, nada mais emblemático para buscarmos asseverar o caráter político de decisões aparentemente técnicas. Assim como na medicina, na qual prescrições também não se eximem de valores ideológicos, as políticas públicas não são diretrizes meramente técnicas para resolver problemas públicos, mas estão permeadas e circunscritas a valores societários, imersas a disputas ideológicas e, assim, merecem ser avaliadas politicamente.

Dessa maneira, partimos muito mais da conceituação de políticas públicas como a de Ozanira Silva (2013), reconhecendo a importância de outras definições como a de Dye e Jenkins (HOWLETT, RAMESH e PERL, 2013). Importa, portanto, esclarecer

que, por mais que entendamos que outros atores não-estatais façam parte do jogo de definição das políticas, diante da importância de compreender o papel do Estado capitalista nesse complexo processo, o colocamos na centralidade de nosso conceito.

Outro debate presente no campo é sobre como se formulam as políticas públicas. Para que entendamos como a literatura especializada tratou do tema, é importante indicar que há um modelo de simplificação conhecido como “ciclo de políticas públicas” ou “ciclo do processo político-administrativo” (HOWLETT, RAMESH e PERL, 2013).

Segundo Howlett e coautores (2013), o ciclo é dividido em cinco etapas, quais sejam: (1) montagem da agenda, etapa em que se reconhece um problema; (2) formulação de políticas, quando são propostas soluções; (3) tomada de decisão política, quando se escolhe a solução; (4) implementação de políticas, cujo objetivo é efetivar a solução; e (5) avaliação de políticas, na qual se monitora os resultados.

Sobre suas vantagens, os autores enfatizam que o modelo, ao desagregar a complexidade desse processo multidimensional, facilita sua compreensão. Assim, pode-se investigar essas etapas isoladamente ou partindo de sua relação com cada um ou com todos as outras etapas do ciclo (HOWLETT, RAMESH e PERL, 2013).

Por outro lado, como uma simplificação, o modelo de ciclo apresenta desvantagens, por permitir uma interpretação equivocada de que os problemas públicos são resolvidos de forma sistemática e mais ou menos linear (HOWLETT, RAMESH e PERL, 2013):

Alguns autores tornaram-se clássicos por seus modelos como o de Coalisão de Defesa de Sabatier, ou o modelo Garbage Can (SOUZA, 2007). Nossa abordagem avaliativa de políticas públicas percebe a incompletude da lógica de modelos (BOULLOSA et al., 2021), porém, alguns elementos serão debatidos em nossa pesquisa avaliativa.

O modelo de múltiplos fluxos ou das múltiplas correntes (*Multiple Streams Model*) de Kingdon (2011) serve como suporte teórico em nosso propósito de avaliação da formulação do PDDE. Trata-se de uma construção teórica que tem como principal objetivo compreender por que alguns problemas se tornam importantes para um governo (CAPELLA, 2007).

Embora seja um modelo teórico, Kingdon (2011) baseou-se em vasta quantidade de dados empíricos, especialmente nas áreas de transportes e saúde do governo federal estadunidense. Kingdon realizou, entre 1976 e 1979, entrevistas em profundidade divididas em quatro fases. Foram conduzidas 247 entrevistas, sendo 133 na área de saúde e 114 na de transportes (KINGDON, 2011, p. 4).

Segundo o autor, haveria no governo federal estadunidense uma anarquia organizada, em meio a qual três fluxos relativamente independentes seguiriam seu curso (CAPPELLA, 2007). Os fluxos identificados por Kingdon (2011) são: (1) problemas (*problems*); (2) soluções ou alternativas (*policies*); (3) política (*politics*). Quando esses três fluxos convergem, há mudanças na agenda. Analisemos brevemente cada um deles.

Sobre o primeiro fluxo, uma diferenciação é fundamental para compreendê-lo. Condições são diferentes de problemas. Há certas condições, ou questões como prefere traduzir Capella (2007), que são situações sociais percebidas, porém, que não despertam necessariamente uma ação. Por isso, para Kingdon (2011), questões só se tornam problemas quando os formuladores de políticas decidem que devem enfrentá-los. Aqui a proposta de Kingdon (2011) subsume-se a perspectivas interpretativistas, pois, assume o caráter perceptivo dos formuladores sobre o que se define como problema.¹²

Como veremos adiante, por exemplo, algumas condições educacionais brasileiras eram socialmente percebidas, mas, ainda assim, não se configuraram (e algumas ainda não se configuram) como problemas a serem enfrentados. No caso da nossa pesquisa avaliativa da formulação do PDDE, esse questionamento, por exemplo, poderia ser utilizado para compreender como a falta de recursos para pequenos gastos nas escolas públicas brasileiras passou a ser considerada pelo primeiro governo FHC como um problema a ser enfrentado.

Há uma certa sistematização desse fluxo de problemas em Kingdon (2011) para definir alguns mecanismos pelos quais uma condição passa a chamar atenção dos participantes de um processo decisório. A necessidade de ação, portanto, seria puxada por três mecanismos básicos: (1) indicadores, (2) eventos, crises e símbolos e (3) feedback.

¹² *Conditions become defined as problems when we come to believe that we should do something about them. Problems are not simply the conditions or external events themselves; there is also a perceptual, interpretive element.* (KINGDON, 2014, p. 109-110)

Kingdon (2011) discute um elemento que reportamos essencial para este trabalho, mas que Capella (2007) não aborda: o lugar dos valores na definição dos problemas. Como ele exemplifica, conservadores e liberais poderiam concordar que existe uma dada distribuição de renda entre a população e até poderiam concordar que algumas pessoas são pobres de acordo com certa classificação. No entanto, aqueles que acreditam ser necessário usar o governo para enfrentar a pobreza iriam definir a pobreza como um problema, enquanto aqueles que não acreditam no uso do governo para tal propósito a definiriam como uma condição, ou alguns conservadores, ainda que assegurassem uma ideia de problema para a pobreza, não a enquadrariam como um problema apropriado para a ação governamental.¹³

O campo de Avaliação de Políticas Públicas se desenvolveu fortemente no Brasil a partir do final da década de 1980 e início da década de 1990 (RODRIGUES, 2008; TINÔCO; SOUZA; OLIVEIRA, 2012, BOULLOSA et al., 2021), não por surpresa, dentro de uma expansão neoliberal no País e relacionada diretamente à demanda crescente das agências financiadoras como o Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento (BIRD) e Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) (RODRIGUES, 2008, p. 8).

Esses tipos de avaliações concentraram-se em medir a eficiência dos programas, em uma “concepção instrumental da avaliação, cuja função é medir” (RODRIGUES, 2008, p. 9), ou seja, tinham como objetivo verificar o alcance dos objetivos planejados, utilizando-se de técnicas majoritariamente quantitativas e incluindo experimentações contestáveis do ponto de vista ético, por exemplo, de se aplicar ao campo social o estabelecimento de grupo de controle para averiguar a eficácia de determinada política (RODRIGUES, 2008).

Segundo Faria (2005), a avaliação era a alavanca necessária para as reformas estatais da década de 1990. Modernizar o Estado em um contexto de reformas significava, também, institucionalizar a avaliação de políticas públicas (FARIA, 2005).

¹³ *Conservatives and liberals might agree that there is a given income distribution in the population, for instance, and might even agree that some people are poor by any classification. But those who believe in using government to address poverty would define the presence of poor people as a problem; those who do not believe in using government for such purposes would define poverty as a condition. That tendency is accentuated if one adds the phrase, "appropriate for governmental action." Some conservatives might grant that poverty is a problem, but not a problem "appropriate for governmental action."* (KINGDON, 2014, p. 110-111)

Faria é enfático em relação a essa questão ao resgatar pensamento de Caiden e Caiden (2001):

a medição de desempenho, o monitoramento e avaliação não foram apenas ornamentais nem tiveram uma significação incidental nas reformas. Foram (ou deveriam ter sido) as alavancas essenciais da mudança (CAIDEN; CAIDEN, 2001, p. 79, apud, FARIA, 2005, p. 100)

Relacionado a essa necessidade de reforma, nada mais coerente do que identificar a influência das diretrizes de organismos internacionais, como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento (BIRD), (RODRIGUES, 2008) que, por sua vez, também estavam associados à própria concepção neoliberal que se tornava hegemônica no ocidente (HARVEY, 2005), caso notável do Brasil a partir do governo Fernando Henrique Cardoso, e da proliferação quase irrecusável do gerencialismo na esfera pública (DENHARDT e J. CATLAW, 2017).

Como uma grande engrenagem neoliberal-reformadora, a avaliação de políticas públicas incorporava-se à dominância de uma gramática associada ao controle (OLIVEIRA, 2019), à *accountability*, cativa do interesse técnico de mensuração dos objetivos planejados, pois forjada com essa finalidade.

Boullosa (2020) delimita as armadilhas do que denomina de “gerencialismo despolitizado”, corolário de dicotomias como administração-política, fato-valor ou objeto-observador (BOULLOSA, 2020), ao que podemos aglutinar aos efeitos de uma racionalidade neoliberal, transformadora de cidades e almas BROWN (2016), portanto, impactando políticas públicas sociais.

Todo esse movimento de avanço do campo de avaliação de políticas públicas, no entanto, fez nascer um movimento contrário, uma corrente de pensamento que passou a defender a importância de se compreender os processos políticos inerentes às políticas públicas. Essas abordagens que passam a se colocar contra a dominância de avaliações gerencialistas, tradicionais, focadas na *accountability* ou na mensuração da eficiência, no entanto, fazem parte de um movimento mais amplo, que não é recente.

Em 1995, quando ainda começavam a ganhar fôlego as avaliações gerencialistas no Brasil, Frank Fischer lançava seu livro “*Evaluating public policy*”. Nele, Fischer já ressaltava que a típica abordagem tendia a enfatizar no “como fazer” ou nas “receitas” para avaliar, como exemplo a descrição de metodologias empíricas e como utilizá-las,

enquanto a sua proposta era, além da avaliação dos aspectos empíricos da política pública, principalmente a questão de se ela cumpriria os objetivos propostos, a de oferecer um referencial analítico para encontrar juízos de valores que a inspiram.

Como Ozanira (SILVA, 2013) nos lembra, as políticas públicas possuem uma dupla dimensão técnica e política, e, por isso, justifica-se questionar o foco excessivo na dimensão técnica, que não deveria ser separada da dimensão política. É nesse sentido que Lea Rodrigues (2008) lança, na Revista Aval, dentro de suas pesquisas no âmbito do Mestrado de Avaliação de Políticas Públicas da UFC, a avaliação em profundidade.

A avaliação em profundidade, portanto, é uma perspectiva avaliativa que surge no movimento contra-hegemônico, em oposição ao domínio expressivo das avaliações do tipo “medida”, gerencialistas (NOGUEIRA, ROCHA, *et al.*, 2020).

(...) tomando como premissa que toda proposta de avaliação está informada por pressupostos e concepções sobre ciência e sobre a prática científica, é importante ter clara a definição de avaliação que acompanha a pesquisa. As diferentes abordagens podem ser agrupadas, basicamente, em duas propostas distintas: uma que entende avaliação como “medida” e outra que privilegia o sentido de avaliação como “compreensão”. Identificar-se com uma ou outra concepção faz toda a diferença na condução da avaliação. (RODRIGUES, 2008, p. 11)

Certamente essa é uma agenda que se impõe no campo da avaliação, pretensamente contra-hegemônica (BOULLOSA *et al.*, 2021; CRUZ, 2019; GUSSI; THÉ; PEREIRA, 2019), permeada por debates e trabalhos com o rigor acadêmico necessário para avançar uma ciência em construção, e que reluta à rigidez da instrumentalidade da avaliação de políticas públicas (BOULLOSA *et al.*, 2021).

Essa é a concepção de avaliação que seguiremos aqui. Inserida em um movimento pós-positivista, focada em compreender mais do que mensurar, posicionada em seu caráter político de avaliar os valores e julgamentos relacionados ao desenho do PDDE, analisando seu referencial ético-político.

2.3. Escolhas metodológicas

Neste item detalhamos os instrumentos utilizados para a pesquisa e para a análise dos dados coletados. Trata-se de escolhas amplamente relacionadas ao já exposto anteriormente e passíveis de verificação ao longo de todo o trabalho. Afinal, concebe-se a distribuição dos conteúdos desta pesquisa como um concerto harmônico entre empiria e teoria, sem que se deseje um movimento uníssono de um ou outro. Por isso mesmo, o

método está intimamente ligado ao objeto de pesquisa, aos pressupostos teóricos e valorativos do pesquisador e ao contexto em que este conhecimento foi produzido.

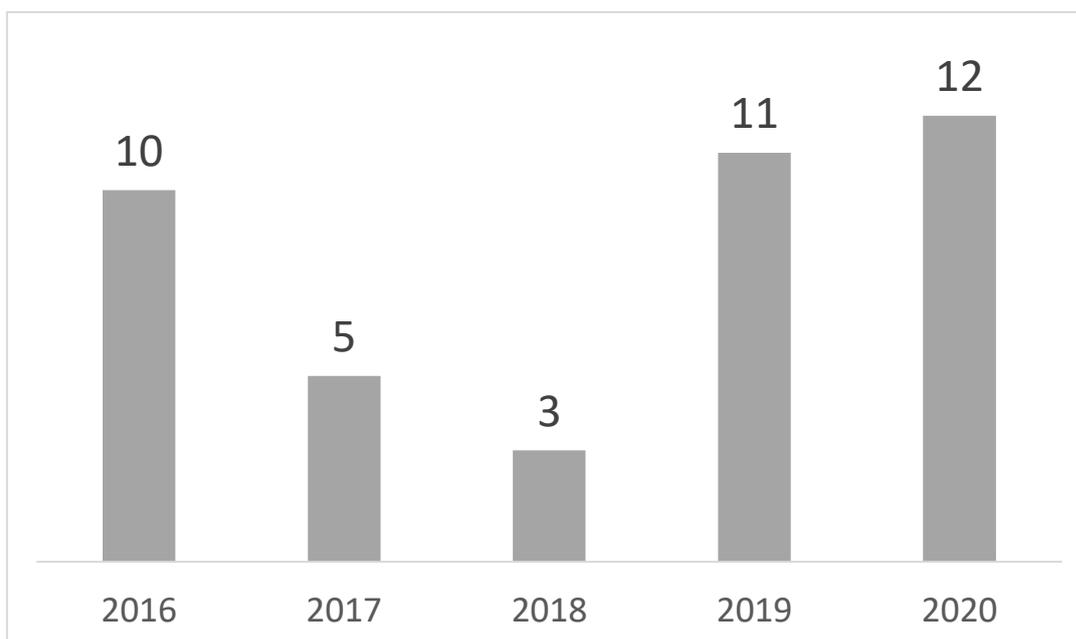
O problema de pesquisa que se buscou responder foi o seguinte: quais os sentidos da participação social como dimensão política do PDDE? Este problema foi enfrentado com um recorte e um contexto de pesquisa que serão relacionados abaixo.

2.3.1. Instrumentos de pesquisa e análise de dados

No compasso da abordagem da avaliação em profundidade (RODRIGUES, 2008; 2011;2016;2019), mas, principalmente, por pertinência com a questão de pesquisa, foram utilizados três procedimentos metodológicos para levantar os dados necessários: (1) revisão de literatura; (2) pesquisa documental; e (3) entrevistas em profundidade.

A primeira etapa desta pesquisa, de forma exploratória, preocupou-se em sistematizar um “estado da arte”, ou “estado da questão” sobre a dimensão participativa do PDDE. Dessa maneira, foi realizada uma pesquisa na Base de Teses e Dissertações da Capes, bem como no repositório institucional da Universidade Federal do Ceará (UFC), pelos descritores “Dinheiro Direto na Escola” e “PDDE”, o que nos levou à quantidade de 66 teses e dissertações. No período entre 2016 e 2020, recorte temporal desta pesquisa, restaram 41 teses e dissertações, conforme Gráfico 1.

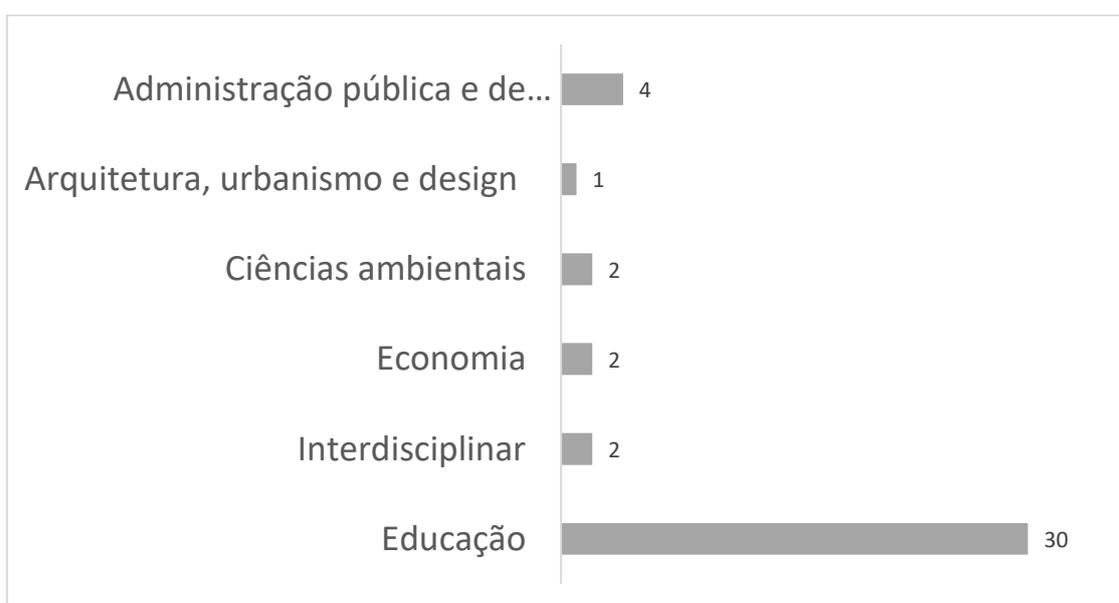
Gráfico 1 - Quantidade de Teses e Dissertações sobre o PDDE por ano (2016-2020)



Fonte: elaborado pelo autor (2021)

Tem-se que as teses e dissertações foram produzidas em áreas do conhecimento diversas, mas com uma concentração destacada para o campo da Educação (73%), conforme gráfico abaixo.

Gráfico 2 – Áreas de Conhecimento Teses e Dissertações



Fonte: elaborado pelo autor (2021)

Desses 41 trabalhos, contudo, 11 foram direcionados ao estudo de programas estaduais ou municipais que seguiram os moldes do PDDE nacional, ou programas

correlatos como o Mais Educação e Novo Ensino Médio. Por questões práticas, foram priorizados os trabalhos relacionados ao programa PDDE do governo federal.

Uma exceção, contudo, foi criada para uma dissertação produzida no âmbito do Mestrado de Avaliação de Políticas Públicas (MAPP/UFC). A pesquisa identificada estava relacionada ao PMDE, programa em âmbito municipal na cidade de Fortaleza/CE, com o título de *Dinheiro Direto na Escola, Gestão Democrática e Público Não-Estatal: Uma Avaliação do Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino de Fortaleza*, foi incluída em nossa análise por tratar de programa local que decorre da mesma lógica do PDDE e que foi produzido no mesmo programa de pós-graduação deste trabalho.

Para esses 31 trabalhos, aplicamos critério de inclusão ao ler e analisar os resumos para identificar aqueles que abordassem diretamente a dimensão participativa do PDDE, portanto, com elementos centrais como “gestão democrática”, “participação”, “conselhos escolares”, conforme quadro disponível no apêndice.

As pesquisas sobre o PDDE nos auxiliaram a compreender quais eram as questões que vinham sendo investigadas sobre o programa, seus achados e quais metodologias e abordagens haviam sido utilizadas para se chegar a tais conclusões.

Como parte da Revisão de Literatura, procedemos à uma revisão bibliográfica sistemática sobre a participação social no PDDE, com a finalidade de reunir o que se tem produzido recentemente sobre o PDDE em relação à participação. Para isso, utilizamos a base SCOPUS e Web of Science.

Na base SCOPUS, filtramos por artigos com acesso aberto, em língua portuguesa, com os descritores “Dinheiro Direto na Escola” ou “PDDE” no título, resumo ou palavras-chave, resultando em dois artigos.

Na base *Web of Science*, os mesmos parâmetros não resultaram em nenhum artigo, mas ao pesquisar os mesmos termos em todos os campos, encontramos 5 artigos. Como ampliamos a pesquisa na base da *Web of Science* para todos os campos, ajustamos a base SCOPUS da mesma maneira, resultando em 41 artigos. Contudo, após leitura dos resumos, restaram apenas os dois artigos mencionados acima, por tratarem diretamente do programa.

Após a pesquisa bibliográfica, passou-se à análise da legislação do PDDE, que foi realizada com ênfase em três períodos identificados na revisão de literatura como pontos de concentração de reformulações do programa: (1) 1995 a 2001, período de criação do PDDE, ainda como PMDE, suas primeiras Medidas Provisórias e regulamentações; (2) 2004 a 2009, quando percebe-se uma virada discursiva em torno da participação social como objetivo do PDDE, trazendo elementos como “escola democrática”, pela primeira vez, nos preâmbulos das resoluções do programa; e (3) 2013 a 2020.

Para compor os eixos analíticos da avaliação em profundidade, especialmente o de análise de conteúdo e contexto, como já mencionamos no subitem sobre o desenho avaliativo, em conjunto à análise dos documentos normativos, reuniu-se um conjunto significativo de outros documentos sobre o programa, como folders e manuais. Adicionalmente, procurou-se usar uma fonte de informação cada vez mais presente: webinários, palestras institucionais sobre o PDDE, procedendo-se à transcrição e à análise.

Quadro 1 – Legislação do PDDE analisada

Períodos	Documentos Normativos
1995 - 2001	<p>Resolução CD/FNDE nº 12 de maio de 1995, <i>que cria o Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental</i>;</p> <p>Exposição de Motivos nº 156 de novembro de 1998 – <i>dispõe sobre a instituição do PDDE</i>;</p> <p>Medida provisória nº 1.784 de 14 de dezembro de 1998, <i>primeira MP sobre o PDDE</i>;</p> <p>Resolução CD/FNDE nº 003 de 21 de janeiro de 1999, <i>regulamenta o PDDE em conformidade com art. 10 da MP 1.784</i>;</p> <p>Medida provisória nº 2.178-36 de 24 de agosto de 2001;</p>
2004 - 2009	<p>Resolução CD/FNDE nº 10 de março de 2004;</p> <p>Resolução CD/FNDE nº 17, de 9 de maio de 2005;</p> <p>Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009</p>
2013 – 2020	<p>Resolução CD/FNDE nº 10, de 18 de abril de 2013;</p> <p>Resolução CD/FNDE nº 15 de 10/07/2014 – <i>prestação de contas e ações agregadas</i></p> <p>Resolução CD/FNDE nº 8, de 16 de dezembro de 2016; e</p> <p>Resolução CD/FNDE nº 6, de 27 de fevereiro de 2018</p>

Fonte: elaborado pelo autor (2021)

Quadro 2 - Materiais institucionais:

Tipo	Documentos
Relatórios de Gestão do FNDE	Relatório 2020; ¹⁴ Relatório 2021 ¹⁵
Manuais	Manual de orientação para constituição de unidade executora – FNDE/MEC, julho de 2009 Especificações técnicas IDEGES Boletim Informativo Dicas PDDE 02/2017
Webinars	Recurso emergencial – Programa Dinheiro Direto na Escola – Transmitido em 26/10/2020 ¹⁶ Webinar PDDE – Sistema PDDEWeb, transmitido em 23/03/2021

Fonte: elaborado pelo autor (2021)

O corpus deste trabalho foi formado por dados secundários (documentos, legislação e bibliografia) e dados primários (entrevistas em profundidade), utilizando-se da metodologia de Análise Textual Discursiva (ATD) com base em Moraes e Galiazzi (2016).

Os materiais analisados constituem um conjunto de significantes. O pesquisador atribui a eles significados a partir de seus conhecimentos, intenções e teorias. A emergência e comunicação desses sentidos e significados são os objetivos da análise. (MORAES e GALIAZZI, 2016, p. 38)

¹⁴ <https://sites.google.com/view/relatriodegestao/apresenta%C3%A7%C3%A3o>, acesso em 20/12/2021

¹⁵ <https://www.gov.br/fnde/pt-br/acao-a-informacao/transparencia-e-prestacao-de-contas-2/relatorio-de-gestao-2021-1> acesso em 20/12/2021

¹⁶ https://www.youtube.com/watch?v=tIVBCx_EDw&list=PL1DvWZNqAtqLqZqMHpL3-tRQpdBpCQTKQ&index=12 acesso em 20/12/2021

2.3.2. O contexto da pesquisa

Esta pesquisa foi desenvolvida no MAPP/UFC, do qual decorrem diversas diretrizes e pressupostos já mencionados anteriormente. Nesse sentido, ela faz parte de uma agenda de pesquisa que se predispõe como contra-hegemônica, ou pelo menos, heterodoxa, em suas abordagens avaliativas. No entanto, para contextualizar como este trabalho foi desenvolvido, é preciso ir além do MAPP/UFC, para considerar alguns acontecimentos que tiveram impacto decisivo.

Meu interesse por participação e democracia, invariavelmente, está relacionado à minha trajetória, da minha geração, nascida na redemocratização do País, mas assustada com cada página sombria de nossa história e temerosa por cada passo em falso que a nossa cambaleante democracia dá. Passos desastrosos que foram mais frequentes nos últimos anos, com um golpe e a eleição de uma narrativa antidemocrática.

A perversão dos sentidos (DAGNINO, 2004) tem atuado forte para fazer crer que a democracia está funcionando e, para isso, ela conta com discursos ambíguos e conceitos vagos. Por isso mesmo, é preciso levar em conta que a escolha de avaliar a dimensão participativa e os elementos discursivos do PDDE em torno da democratização da escola está intimamente ligada ao contexto de inquietação quanto à democracia brasileira.

Certamente é um esforço pequeno e indireto, pois o objeto é um programa de financiamento educacional público, que, em tese, é utilizado como instrumento auxiliar da participação na escola. No entanto, a democracia está historicamente ligada à autonomia e inclusão (LAVALLE, 2011), elementos com os quais o PDDE, programa universal e de amplo alcance, poderia contribuir.

A intenção inicial de pesquisa era realizar observação direta e entrevistas em profundidade em uma escola no município de Fortaleza, Ceará. Contudo, diante do fechamento das escolas públicas de março de 2020 até 2021, passou-se ao objetivo de avaliar a dimensão da formulação e reformulações em vez da implementação. Contudo, entendemos que não há um ciclo de políticas públicas linear e que implementação e reformulações estão ocorrendo a todo tempo em uma política.

As modificações no campo de pesquisa, que moveram as entrevistas para Burocratas de Médio Escalão (BME), foram realizadas por critério de conveniência,

diante da situação, mas também como forma de contribuir na produção de conhecimento sobre a compreensão desses atores, sobre suas percepções e trajetórias na interação com a política (LOTTA; PIRES; OLIVEIRA, 2014).

2.3.3. Sujeitos da pesquisa avaliativa

Por conta da Pandemia do Coronavírus (COVID-19), bem como por todos os sujeitos entrevistados estarem situados em Brasília/DF, todas as entrevistas foram realizadas online entre setembro de 2021 e fevereiro de 2022, devidamente autorizadas a serem gravadas, e, na sequência, transcritas e analisadas à luz da Análise Textual Discursiva (MORAES e GALIAZZI, 2016).¹⁷

Para definir a amostra não probabilística dos entrevistados, optou-se pelo método bola de neve (VINUTO, 2014), que, a partir de entrevistas-chave foi crescendo com indicação de novos nomes das redes pessoais dos entrevistados iniciais, até que houvesse redundância nos nomes ou saturação das respostas nessas entrevistas. A ideia era realizar entrevistas abertas, conforme dispõe Rodrigues (2019), mas, por razões práticas, as entrevistas foram guiadas por perguntas centradas na participação direta na gestão, na formulação do PDDE, em instâncias deliberativas sobre o programa. Um dos nomes que apareceram nas indicações foi contatado, porém, afirmou não ter disponibilidade em sua agenda para a entrevista.

Nos estudos sobre política pública, muito se tem privilegiado os altos escalões e, após o livro de Lipsky, os “burocratas de nível de rua”, que, no outro extremo, estão na ponta da implementação (LOTTA; PIRES; OLIVEIRA, 2014), porém a burocracia intermediária ainda possui um papel marginal nesses estudos:

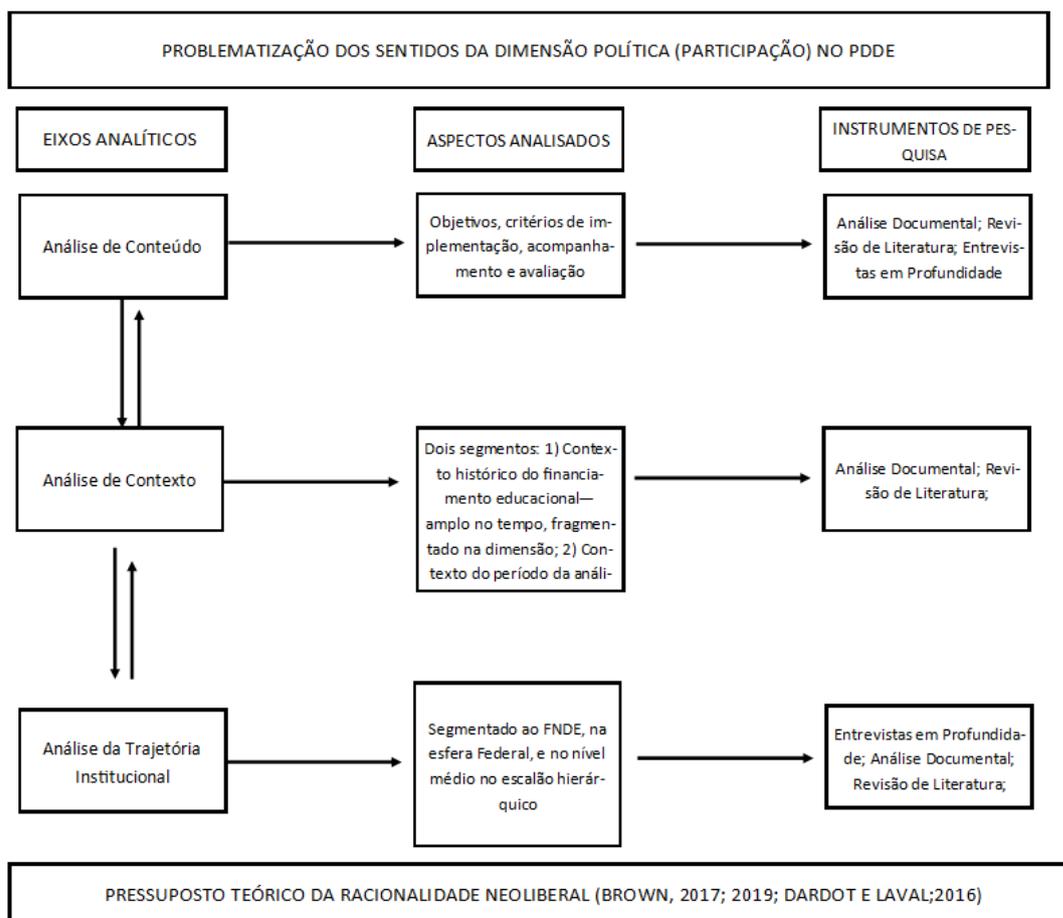
No entanto, poucos são os estudos voltados a compreender a burocracia intermediária que gerencia os burocratas de nível de rua e que fazem o elo entre esses implementadores e os formuladores (HOWLETT, 2011; MEIER, 2009; PIRES, 2011; OLIVEIRA e ABRUCIO, 2011). Dessa burocracia de médio escalão, fazem parte os gerentes, dirigentes, supervisores e agentes encarregados de operacionalizar as estratégias que o alto escalão da burocracia formula (PIRES, 2010). (LOTTA; PIRES; OLIVEIRA, 2014, p. 466)

¹⁷ Este trabalho foi aprovado pelo Parecer nº 4.790.294 do Comitê de Ética de Pesquisa (CEP) da Universidade Federal do Ceará. Todas as entrevistas foram iniciadas após livre esclarecimento dos entrevistados, com posterior assinatura do Termo de Livre Esclarecimento (TCLE).

Apesar de Lotta e coautores (2014) apontarem que, no Governo Federal, os BME seriam enquadrados nos cargos comissionados de nível 4, é aberta a possibilidade de interpretação diante das realidades institucionais diversas e de contextos gerenciais

Dessa maneira, mapeou-se os níveis da gestão do PDDE no FNDE, adotando-se os critérios de inclusão para as entrevistas os Burocratas de Médio Escalão (BME) que trabalhem ou tenham trabalhado no FNDE/MEC e atuado em algum período diretamente com o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), na execução, monitoramento ou prestação de contas em níveis gerenciais entre o DAS ou FCPE 3 e 4. Não foram considerados aqueles que rejeitaram o pedido de entrevista ou que desistiram após a entrevista de participarem da pesquisa.

Figura 1 – Desenho da Pesquisa Avaliativa



Fonte: Elaborado pelo autor (2021)

3 A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO PDDE NO CONTEXTO DA RACIONALIDADE NEOLIBERAL

O objetivo principal desta seção é abordar parte da teoria existente sobre participação social em políticas públicas, sobre participação social no PDDE, bem como refletir sobre como a participação pode ser subvertida por uma racionalidade neoliberal.

3.1. Participação social em políticas públicas no Brasil.

Ampliando a conceituação de política pública realizada anteriormente, há uma diferenciação sutil entre aqueles conceitos e o de política social. Uma política social, quando percebida como proposta estatal, é compreendida como um esforço planejado em reduzir as desigualdades sociais, ou, a partir da lógica dos interessados, é uma conquista da autopromoção (DEMO, 2009). Nesse sentido, uma política pública pode aumentar a desigualdade social e, nesse caso, não deveria ser considerada uma política social.

Nessa tarefa de buscar reduzir as desigualdades, os efeitos redistributivos e de autopromoção são fundamentais, dos quais decorrem, naturalmente, a percepção de que uma política social não é composta apenas por uma dimensão socioeconômica, mas, também, por um eixo assistencial e um eixo político. A participação é, justamente, o centro do eixo político (DEMO, 2009).

Um dos desafios de pensar o eixo político das políticas sociais é que, geralmente, há uma tendência tecnocrática de considerar as políticas de forma unilateral, em sua dimensão socioeconômica (DEMO, 2009). Elenca-se aqui um ponto essencial para esta pesquisa, pois sendo o PDDE uma política de transferência de recursos para as escolas, como veremos adiante, há que se perceber, criticamente, como seu referencial pode estar concentrado unilateralmente na dimensão socioeconômica, sendo seu eixo político relegado ao segundo plano, residual, com a compreensão de que, ao se transferir recursos, por si, haveria naturalmente uma transformação na dimensão política, à reboque.

Por tendências tecnocráticas, não é difícil encontrarmos a política social unilateralizada em sua dimensão sócio-econômica, à deriva do planejamento econômico, mesmo porque geralmente é obra de técnicos afeitos às questões econômicas. **Imagina-se facilmente que a solução de tais problemas ditos**

“infra-estruturais” acarretaria, quase como consequência natural, as outras soluções, inclusive a política. (DEMO, 2009, p. 12, grifo no original)

Além disso, como sustenta Demo (2009), é preciso perceber a participação como um processo infundável, um “constante vir a ser”. É preciso percebê-la como uma conquista, não como dádiva, pois se assim o fosse, não conseguiria realizar a autopromoção, caracterizando-se como uma participação tutelada, em outras palavras, “vigente na medida das boas graças do doador, que delimita o espaço permitido” (DEMO, 2009, p. 18). É nesse sentido que entendemos, assim como Demo (2009), que a participação não deve ser um fenômeno residual ou secundário, e sim um eixo fundamental da política social.

Sendo a participação um eixo fundamental da política social, cabe outra reflexão. Ela é um valor em si, ou uma causa de efeitos desejáveis? Do ponto de vista avaliativo, Lavallo (2011) defende que há mais espaço para compreender a participação empiricamente ao tratá-la por sua utilidade, já que, sendo ela um valor em si, sua avaliação seria considerá-la boa, caso presente na política. Completa o autor da seguinte maneira:

(...) avaliar os efeitos da participação reside em suspender seus significados como valor em si, preservando seu papel como idéia força, mas tornando possível uma avaliação que, assumindo um conceito denotativo, afira efeitos empíricos específicos. (GURZA LAVALLE, 2011, p. 7)

Considerar a participação por sua utilidade não torna a atividade avaliativa menos complexa, já que avaliar efeitos não é tarefa simples, ainda mais quando não se tem claramente os efeitos que se espera da participação (LAVALLE, 2011). Nesse sentido, é possível traçar alguns efeitos prováveis da participação, como efeitos distributivos, sociais e psicológicos, ou na geração de bens públicos, como uma externalidade positiva (LAVALLE, 2011).

Demo (2009) considera a participação como um valor em si, mas a reconhece como sendo meio e fim ao mesmo tempo. Entendemos que elencar objetivos para a participação não exclui que ela seja defendida como valor em si, algo como o que Lavallo (2011) menciona no trecho reproduzido acima, preservar seu papel como ideia força. Nesse sentido, a participação como parte integrante dos objetivos do PDDE pode ser um valor em si, contudo, sem se furtar de pensar quais os objetivos dessa participação. Em outras palavras, a ideia força da participação não esgota a necessidade

de avaliá-la por seus efeitos esperáveis, não sendo adequado com a finalidade da política social relegar essa participação ao segundo plano, como mencionava Demo (2009).

Enquanto o esforço de Lavallo (2011) está em expor uma ordenação sintética de três conjuntos de efeitos esperados da participação, conforme Tabela 2, Demo (2009) elenca sete objetivos. Tentamos aqui interpretar as propostas desses dois autores para relacioná-los.

No conjunto de efeitos de socialização e psicológicos (LAVALLE, 2011), há que se relacionar a participação como autopromoção (DEMO, 2009). Isso significa olhar para a política social de forma centrada nos próprios interessados, o que, leva a perspectivas de autogestão, ou cogestão, para a satisfação das necessidades de forma a superar os assistencialismos. Mas isso, também, significa pensar a autopromoção atrelada ao aspecto socioeconômico para que se consiga superar assistencialismos, assim como políticas sociais residualistas, compensatórias e emergenciais (DEMO, 2009).

Em outra dimensão, é possível identificar efeitos distributivos, o que seria equivalente aos objetivos de controle de poder e controle da burocracia relacionados por Demo (2009). O controle de poder é um objetivo essencial da participação e, como foi apontado em alguns trabalhos sobre o PDDE, a formulação do programa poderia representar uma reconfiguração de poder (SILVA, 2005).

Por fim, os efeitos agregados indiretos, segundo Lavallo (2011), são as externalidades positivas geradas pela participação, como bens públicos, em termos de capital social, um bem coletivo que é subproduto da participação. Nesse sentido, os objetivos elencados por Demo (2009), nessa dimensão, seriam a geração de uma cultura democrática, no auxílio no processo de aprendizagem sobre negociação e na implementação de regras democráticas.

Tabela 2 – Interpretação dos efeitos desejáveis da participação

Ordenação sintética dos efeitos da participação (LAVALLE, 2011)	Objetivos da participação (DEMO, 2009)
Efeitos de socialização e psicológicos	Autopromoção; Realização da cidadania;
Efeitos distributivos	Controle de poder; Controle da burocracia
Efeitos agregados indiretos (externalidades positivas)	Cultura democrática Negociação Implementação de regras democráticas de jogo

Fonte: elaborado pelo autor com base em LAVALLE (2011) e DEMO (2009)

3.2. Participação como eixo do PDDE

Com as reflexões sobre a participação, passemos à análise de como esse eixo do PDDE foi tratado na literatura especializada. Para tanto, o corpus desta seção foi formado por revisão de literatura sistematizada em torno da dimensão participativa do PDDE, realizada conforme critérios apresentados na seção metodológica: 1) leitura de teses e dissertações selecionadas; 2) leitura dos artigos da revisão de bibliografia sistematizada nos últimos cinco anos; 3) leitura dos cinco artigos sobre o PDDE com maior número de citação nas bases SCOPUS, Web of Science e Google Scholar, sem limitação temporal.

A busca por compreender a dimensão participativa do PDDE é constante na literatura, como no trabalho de Silva e Vieira da Silva (*O Programa Dinheiro Direto na Escola como Mecanismo da Descentralização Financeira na Gestão Escolar, 2019*). No caso os autores realizaram uma pesquisa qualitativa com entrevistas semiestruturadas com participantes do Conselho Escolar de uma escola no município de Maceió/Alagoas, com a metodologia da análise de conteúdo baseada em Laurence

Bardin.¹⁸ Os autores concluíram que apesar de a descentralização permitir “que a comunidade escolar decida no coletivo e estabeleça em sua vivência momentos de discussão, avaliação e planejamento conjunto” (SILVA e VIEIRA DA SILVA, 2019, p. 371), a sua concepção, bem como a de participação, nas normas do PDDE, é a de uma “gestão gerencialista e neoliberal” (SILVA e VIEIRA DA SILVA, 2019, p. 372), apontando que no caso estudado foi possível perceber que a dimensão participativa também dependerá da concepção da equipe gestora da escola:

a depender da concepção da equipe gestora, pode-se, mesmo que relativamente, exercer uma relação de descentralização e participação no contexto escolar. Por outro lado, se a equipe gestora vivenciar características de centralização, **a UEx servirá simplesmente para assinar os cheques na realização das compras, sem nenhuma discussão e avaliação das prioridades da escola.** (SILVA e VIEIRA DA SILVA, 2019, p. 371, grifo no original)

Silva e coautores (2020) desenvolvem pesquisa nas escolas do município de Aracaju sobre o PDDE Escolas Sustentáveis, ação agregada ao PDDE que será mais bem detalhada na análise de conteúdo do programa. Em síntese, a ação agregada PDDE-ES condiciona o recebimento do recurso a pré-requisitos como a participação da escola na Conferência Infância-Juvenil pelo Meio-Ambiente e demanda a elaboração de um projeto e plano de ação, que vinculará os gastos. Assim, Silva e coautores (2020) defendem ser importante a participação de todo o quadro de funcionários da escola, gestores, professores e demais integrantes para contemplar de forma efetiva a necessidade da escola. O que a pesquisa conclui, contudo, através da aplicação de questionários é que 75% dos gestores apontaram que houve participação dos professores na elaboração do plano de ação, enquanto apenas 12,6% dos professores afirmaram que participaram da estruturação do plano. Da mesma maneira, 83,3% dos gestores afirmaram que professores tinham conhecimento dos mesmos, porém 61,2% dos professores responderam que não conheciam os objetivos do PDDE-ES.

Foi possível verificar que professores não tinham conhecimento do programa, e não participaram da construção do plano de ação, prejudicando o alcance dos objetivos propostos no plano. (...) O Programa Dinheiro Direto na Escola – Escolas Sustentáveis apresenta um leque de possibilidades para o início das mudanças no espaço escolar e o alcance de novos olhares e discussões sobre a crise socioambiental que o planeta enfrenta. Porém, foi percebido nesta pesquisa que o PDDE-ES ainda não foi efetivamente adotado pelas escolas e que as questões ambientais ainda são tratadas de forma superficial e aleatória. (SILVA et al., 2020, p. 23)

¹⁸ Análise de conteúdo. Trad. Luís Antero Reto e Augusto Pinheiro. Lisboa: Edições 70, 2002.

Essa questão também pode ser encontrada nas entrevistas realizadas por Lima (2020) que, ao questionar para membros do Conselho Escolar se eles participavam da elaboração do plano de ação, eles confirmaram, mas a gestora da escola afirmou que já levava o projeto e o plano de ação pronto para a reunião do Conselho.

Marinheiro e Ruiz (2017) adotam uma perspectiva crítica, afirmando que o PDDE promove uma “falsa democracia”, por incentivar a escola a correr atrás dos recursos, contrariando o direito à educação pública gratuita.

Em resposta a questão norteadora do texto, sobre a possibilidade e limite da democratização da gestão escolar, por meio do PDDE, concluímos que há, aparentemente, uma falsa democracia, uma vez que a participação da comunidade escolar é incitada, no sentido de induzir a arrecadação de recursos financeiros privados para a escola pública, quando os recursos públicos do PDDE, não são suficientes. Assim, estimula-se cada vez mais as parcerias público-privadas. Isso fere o princípio da gratuidade do ensino público, expresso nas políticas para a educação e contribui para gerar, dentre várias mudanças, as propostas de modernização da gestão e de estratégias gerenciais nas escolas públicas, que têm como uma das estratégias a responsabilização dos indivíduos e das instituições escolares pelo sucesso e/ou fracasso, na perspectiva da meritocracia. Assim, as escolas que se destacam são aquelas que desenvolvem uma gestão criativa, no sentido de ampliar as possibilidades de buscar recursos financeiros em fontes diversificadas, para além do setor público (DE LIMA MARINHEIRO; FERREIRA RUIZ, 2017, p. 286)

Também outro elemento que pode ser interpretado nas entrevistas de Lima (2020), pois há um discurso, ainda que esteja imbricado com o sentimento de luta da comunidade, que pode estar permeado por ideias de mérito:

Até porque eu sempre digo que nós temos a escola que merecemos e para termos uma escola de qualidade é preciso que estejamos engajados, que estejamos participando de todo o processo que existe na escola (Lima, 2020, p.68)

Essa fala de um diretor de escola pode transitar pela ideia de luta, de radicalização da coletividade, porém, há uma linha tênue entre uma visão empreendedora da escola, de forma individual, e não inserida em uma coletividade, mais compatível com ideias mercadológicas. Como os recursos são baixos, a escola tem que continuar se autofinanciando:

Os relatos reafirmam uma tendência atual de descentralização que se caracteriza por uma desconcentração de tarefas, concretizada pela transferência de recursos financeiros insuficientes, como é o caso do PDDE. Para que as unidades de ensino realizem os serviços de educação, sendo estes recursos escassos, estas são obrigadas a resolverem, por si mesmas, seus problemas, incentivando a promoção de diversas ações para angariar recursos necessários. (MARINHEIRO, 2016, p. 118)

Uma das pesquisas analisadas foi a de Andreia Mafassioli (2017), que se aproxima muito do interesse e objetivo deste pesquisador. Apesar de ter sido produzido no campo da educação, a autora orientou-se por perspectivas próximas do que se pretende realizar aqui, inclusive com o uso do modelo de Kingdon, que foi debatido anteriormente.

A tese de Mafassioli concentra-se nas formulações e reformulações do programa desde 1995 até 2015. Apesar de termos proximidades com o estudo da autora, esta pesquisa pretende se concentrar nas reformulações do PDDE tendo como foco a participação social como objetivo do PDDE, com implicações naturais de estar situada na produção do campo de avaliação de políticas públicas.

Em relação às implicações do PDDE para a gestão escolar e financeira das escolas públicas de educação básica, o estudo realizado constatou que o Programa é bem avaliado pelas escolas e pelos sistemas de ensino. Durante décadas, os gestores das escolas públicas brasileiras não dispunham de recursos e, para tê-los, organizavam rifas, festas e contribuições espontâneas para gerir a escola. Os recursos do PDDE modificaram essa realidade; mesmo intensificando as funções do gestor escolar. Muitas escolas públicas tiveram uma “autonomia” relativa para adquirir material de consumo, recursos didáticos, realizar reparos, melhorar a estrutura física e promover ações para qualificar os processos de ensino e de aprendizagem e o desenvolvimento de atividades educacionais do projeto pedagógico. Mediante esses dados, é possível afirmar que os recursos do PDDE básico e de suas modalidades, a partir do governo Lula da Silva, injetaram mais recursos nas escolas públicas. E naquelas onde a equipe gestora realizou uma gestão financeira responsável e onde o controle social ocorreu de forma mais efetiva, foi possível realizar reformas, reparos, melhorar a acessibilidade, realizar oficinas, comprar materiais pedagógicos e esportivos, adquirir recursos eletrônicos, ampliar o acervo da biblioteca, entre outros gastos de capital e de custeio. Porém, mesmo com essa ampliação no volume de recursos, ocorrida nos últimos dez anos, este estudo constatou que estes ainda são insuficientes para garantir todos os insumos necessários para uma educação com qualidade social. (MAFASSIOLI, 2017, p. 288)

Barros (2020), após pesquisa qualitativa no Município de Mariana, MG, afirma que é evidente a não participação da comunidade escolar, enfatizando que não apenas a participação dos pais, como a de funcionários das escolas pesquisadas, por receio de assumir responsabilidades na composição da unidade executora na gestão dos recursos do PDDE:

compreende-se que a ausência ou a pouca participação dificulta nos processos no interior da escola ao implementar uma política educacional, como é o caso do PDDE. Esse programa poderia servir de instrumento para diálogo, intervenções pedagógicas, mas é repellido pelos profissionais por ser considerado burocrático. (BARROS, 2016, p. 89)

O medo dos implementadores em relação à execução dos recursos é enfatizado nas falas dos entrevistados em Barros (2020), de ter o CPF vinculado à execução de

recursos, além da sobrecarga burocrática de ter que ir ao banco, fazer cotação orçamentaria, entre outros aspectos.

A dissertação de Cordeiro (2019) traz um elemento não encontrado nas demais reflexões sobre a participação no PDDE: a problematização da não participação dos alunos na gestão do programa:

Nos discursos das entrevistadas no que diz respeito à escuta às crianças, os dados expressaram ser essa uma prática sem importância, sem significado, que evidencia que as crianças não têm sido valorizadas, respeitadas enquanto sujeitos sociais e históricos. É na prática e nas interações que aprendemos a participação cidadã, que nesse caso, é negada às crianças, porque o texto da política não prevê a sua inclusão. (CORDEIRO, 2019, p. 118)

Outro achado importante de Cordeiro (2019) foi o de analisar as atas do Conselho Escolar da escola pesquisada para compreender a participação, evidenciando que os textos analisados não indicaram debates, discordâncias e acordos realizados pelos membros, mostrando-se um instrumento burocrático.

3.3. Racionalidade neoliberal

O neoliberalismo não é compreendido, neste trabalho, apenas como um conjunto de políticas econômicas, mas uma nova razão do mundo, ou seja, uma racionalidade, identificável em todas as esferas da vida contemporânea (BROWN, 2017, 2019; DARDOT e LAVAL, 2016).

Sabe-se que o fenômeno do neoliberalismo já foi e continua sendo amplamente estudado em diversas áreas, mesmo que ainda seja um conceito permanentemente disputado e longe de um consenso, o que eleva a necessidade de rigor teórico na sua análise, e de transparência do referencial teórico escolhido neste trabalho, pois foi com ele que partimos para a fase das entrevistas, sendo indispensável para o leitor o acompanhamento do caminho completo percorrido, compreendendo o aporte teórico e suas influências nas decisões metodológicas, nas interpretações dos dados e nos achados da pesquisa.

O historiador Perry Anderson (1995) aponta as origens do Neoliberalismo no texto “O Caminho da Servidão” de Friedrich Hayek, escrito em 1944, que, segundo Anderson, é um “ataque apaixonado contra qualquer limitação dos mecanismos de

mercado por parte do Estado, denunciada como uma ameaça letal à liberdade, não somente econômica, mas também política.” (ANDERSON, 1995, p. 9).¹⁹

Sobre esse início, Harvey (2005) concorda que o neoliberalismo usou de ideais políticos de dignidade humana e liberdade individual como valores centrais da civilização. Segundo seus idealizadores, esses valores estariam sendo ameaçados não somente pelo fascismo, por ditaduras e pelo comunismo, mas por qualquer forma de intervenção estatal (HARVEY, 2005). É o que o autor demonstra como a oposição entre “*collective judgements*” e “*individuals free to choose*”.²⁰ Dessa forma, a suposição de que liberdades individuais são garantidas pela liberdade de mercado e comércio é um aspecto essencial da formação do pensamento neoliberal.

As ideias de Hayek e da sociedade *Mont Pèlerin* circularam na década de 1940, antes mesmo da era de ouro do capitalismo, mas foi apenas com a crise no início da década de 1970 que as visões desse grupo ganharam o espaço que desejavam: “o mundo capitalista avançado caiu numa longa e profunda recessão, combinando, pela primeira vez, baixas taxas de crescimento com altas taxas de inflação, mudou tudo” (ANDERSON, 1995, p.2).

A partir daí as ideias neoliberais passaram a ganhar terreno. As raízes da crise, afirmavam Hayek e seus companheiros, estavam localizadas no “poder excessivo e nefasto dos sindicatos” (ANDERSON, 1995, p. 2) e, de maneira mais geral, do movimento operário, que havia corroído as bases de acumulação capitalista com suas pressões reivindicativas sobre os salários e com sua pressão parasitária para que o Estado aumentasse cada vez mais os gastos sociais (ANDERSON, 1995).

Um fator importante para o início da utilização das ideias neoliberais no final da década de 1970, e que vai além da crise do capitalismo mundial é que, nos chamados trinta anos gloriosos do capitalismo, dos anos 1945 a 1975, existia o contraponto do socialismo soviético, que, por sua vez, justificava o *welfare state* nos países centrais, numa lógica de disputa bipolar. Esse estado do bem-estar social, contudo, já era visto

¹⁹ Nem mesmo em relação à origem histórica do neoliberalismo há consenso, Brown (2019), por exemplo, indica uma interpretação da origem da corrente nos entreguerras e não no pós-guerra, como Anderson (1995).

²⁰ Preferimos usar aqui a expressão em inglês, mas poderia tentar traduzir como “valorações coletivas” em oposição aos “direitos individuais de escolha”. O que Harvey (2005) está colocando nesse trecho é o uso do conceito de liberdade por defensores do neoliberalismo que se opunham a essas formas “coletivas de pensar” para defender o direito de escolha individual, o que, conforme Wacquant (2012), essa liberdade é reservada seletivamente a um grupo.

por pensadores tais quais Karl Polanyi (2000) como um “liberalismo incrustado”, que iria se transformar no neoliberalismo dominante nos anos 1980 e 1990 por causa das crises da década de 1970, mas, também, devido ao próprio declínio da União Soviética.

Se unirmos algumas ideias dos textos aqui citados de Perry Anderson (1994), Wacquant (2012) e Harvey (2005), é possível identificar que houve uma tentativa neoliberal de manter o Estado forte, mas quando este estava focado em romper o poder dos sindicatos e no controle do dinheiro, e, por outro lado, fraco nos gastos sociais e nas intervenções econômicas (ANDERSON, 1995). Isso é exatamente uma das contradições que Harvey (2005) aponta no projeto neoliberal. Ora, parece haver um claro paradoxo no neoliberalismo, uma vez que ele demanda uma intensa intervenção estatal e um governo de elites e *experts* em um mundo onde o Estado não deveria ser intervencionista. Se preza tanto por liberdade, como parecia defender o texto de Hayek, por que, diante da existência de movimentos sociais que desejam intervenções coletivas, o Estado neoliberal é forçado a intervir? Para Harvey, isso é contraditório, e a intervenção que é feita, muitas vezes, de forma repressiva, nega as mesmas liberdades a que deveria salvaguardar (HARVEY, 2005).

Adicionalmente, o neoliberalismo ainda abre espaço para o discurso da máxima necessidade da estabilidade monetária, da disciplina orçamentária e da “restauração da taxa ‘natural’ de desemprego, ou seja, a criação de um exército de reserva de trabalho (ANDERSON, 1995, p. 10). Nesse aspecto específico do trabalho, no entanto, a explicação de David Harvey (2005) recai sobre a necessidade de flexibilização de regras trabalhistas, defendida pelo neoliberalismo para a redução do desemprego. Segundo Harvey (2005), a teoria neoliberal, convenientemente, sustenta que o desemprego é sempre voluntário. O trabalhador, segundo o mesmo argumento, possui um “preço de reserva”, abaixo do qual ele prefere não trabalhar. O desemprego, portanto, aumenta porque o preço de reserva é muito alto. Uma vez que esse preço de reserva é parcialmente definido pelos pagamentos do estado do bem-estar, conclui-se que as reformas implementadas seriam cruciais em direção à redução do desemprego (HARVEY, 2005).

Os laboratórios para a aplicação dessas ideias foram a Inglaterra de Thatcher e os Estados Unidos sobre o comando de Reagan, mas também encontraram o cenário propício no Chile da ditadura de Pinochet, que, segundo Harvey (2005), foi o primeiro

experimento de formação de um Estado Neoliberal, com as ideias dos “*Chicago Boys*”, discípulos de Milton Friedman. No debate conceitual, ainda na década de 1990, Perry Anderson (1995) conclui que, economicamente, o neoliberalismo foi um fracasso, pois não revitalizou o capitalismo avançado; socialmente, conseguiu muito dos seus objetivos ao criar sociedades mais desiguais, mas, do ponto de vista ideológico e político, alcançou êxito num grau com o qual seus fundadores provavelmente jamais sonhavam, “disseminando a simples ideia de que não há alternativas para os seus princípios, que todos, seja confessando ou negando, têm de adaptar-se a suas normas” (ANDERSON, 1995, p. 12).

No mesmo sentido, Harvey (2005) argumenta que a neoliberalização poderia ser interpretada tanto como um projeto utópico de design teórico para a reorganização do capitalismo internacional ou como um projeto político de reestabelecer as condições para a acumulação de capital e restaurar o poder das elites econômicas, e ele defende que a segunda tese prevaleceu. (HARVEY, 2005)

Essas são reflexões mais conjunturais em relação ao surgimento do neoliberalismo como fenômeno político-econômico que nos ajudam a contextualizar essa nova ordem que surgiu, especialmente a partir dos anos 1970, e em 1990 no Brasil, porém, para a nossa proposta de avaliação da política pública, acreditamos ser indeclinável aprofundar conceitos decorrentes da “antropologia do neoliberalismo realmente existente” (WACQUANT, 2012) na vida das pessoas.

Sobre isso, Löic Wacquant (2012) desenha um panorama geral sobre as discussões em torno da conceituação do neoliberalismo, ainda que não deixe de endereçá-lo como uma categoria “fugidia, nebulosa e controversa” (WACQUANT, 2012, p. 507). Para ele, há um debate polarizado entre uma concepção econômica hegemônica centrada no domínio do mercado e outra abordagem rebelde derivada da noção foucaultiana de “governamentalidade”. Para a primeira concepção, o neoliberalismo é uma imposição da economia neoclássica como “modo supremo de pensamento, e do mercado como mecanismo ideal” (WACQUANT, 2012, p. 507), enquanto, para a última, trata-se de uma “política maleável e mutável, que se adapta a muitos tipos de regimes e se insinua em todas as esferas da vida, sem nenhum fundamento externo consistente sobre o qual apoiar-se para opor-se a ela.” (WACQUANT, 2012, p. 507).

O que é interessante nessa distinção de Wacquant (2012) é perceber que, para os teóricos da primeira concepção da dominância econômica, estão mais fortemente presentes os discursos do Estado mínimo, das privatizações, da visão de que o neoliberalismo representa o “império do capital”, em uma lógica que o associa à ideia de mercado autorregulador, enquanto, para a outra corrente, o neoliberalismo não é assim tão ordenado, entendendo-o como uma “miscelânea de noções, estratégias e tecnologias de cálculo destinadas a moldar populações e pessoas” (WACQUANT, 2012, p. 508), possuindo uma “normatividade generalizada”, ou seja, uma “racionalidade global que tende a estruturar e organizar não apenas as ações de governo, mas também a conduta dos próprios governados” (WACQUANT, 2012, p. 508).

Explica Wacquant (2012), no entanto, que essas duas formas de pensar o neoliberalismo obscurecem questões como, por exemplo, o que é “neo” em seu conceito, que, para ele é uma reestruturação do Estado:

a reengenharia e a reestruturação do Estado como principal agência que conforma ativamente as subjetividades, as relações sociais e as representações coletivas apropriadas a tornar a ficção dos mercados real e relevante” (WACQUANT, 2012, p. 507).

Tendo em consideração essa agência do Estado na conformidade das subjetividades, defende o autor que a concepção centrada no mercado deveria passar para uma concepção sociológica densa centrada no Estado, capaz de especificar a institucionalidade da dominância de mercado e de seu impacto prático sobre a efetiva adesão dos membros da sociedade (WACQUANT, 2012, p. 510).

Em outras palavras, Wacquant (2012) assume que o neoliberalismo pode ser visto como um projeto aberto, plural e adaptável, mas que possui um núcleo institucional, consistente em uma “articulação entre Estado, mercado e cidadania que aparelha o primeiro para impor a marca do segundo à terceira” (WACQUANT, 2012, p. 509-510).

A visão de Wacquant (2012) é precisa e faz ainda mais sentido quando observamos o contexto de sua obra, ligada ao braço punitivo do Estado. A perspectiva de Wacquant (2012) está fortemente relacionada a sua linha de pesquisa nos subúrbios estadunidenses e à observação sobre o encarceramento naquele país. Assim, o autor defende que há, na lógica neoliberal, uma extensão do braço punitivo do Estado para a pobreza, numa atitude paternalista, enquanto se mantém liberal para a elite, o que justificaria empiricamente, por exemplo, no aumento do encarceramento nos Estados Unidos e em

outros países nos últimos trinta anos. Como ele menciona, há um punho de ferro por trás da mão invisível, que “reserva o liberalismo e seus benefícios àqueles que estão no topo, enquanto impõe o paternalismo punitivo àqueles que estão na base” (WACQUANT, 2012, p. 515).

Sem discordar com Wacquant (2012), para este trabalho, a linha de pensamento desenvolvida por Wendy Brown (2017), com forte base nas ideias foucaultianas, parece mais adequada ao objeto de pesquisa, embora possamos indicar pontos em comum com a noção de reengenharia do Estado de Wacquant (2012), especialmente quando olhamos sobre a contraditoriedade do neoliberalismo. Nesse sentido, Brown (2017) aponta uma paradoxal lógica de uma ordem que estrutura os mercados, mas que alega libertá-los de estrutura. Uma ordem que é capaz de governar sujeitos alegando que os liberta do governo e que fortalece um tipo de Estado, mesmo que afirme o abjurar (BROWN, 2017).

Em *Undoing the Demos*, a tese de Brown (2017) é a de que o neoliberalismo ataca os princípios, as práticas, as culturas, os sujeitos e as instituições da democracia, entendida como o poder do povo, o que não se resume apenas à democracia liberal: “(...) mais do que meramente cortar a carne da democracia liberal, o neoliberalismo, também, cauteriza expressões mais radicais de democracia” (BROWN, 2017, p. 9, tradução livre)²¹.

Esse ataque neoliberal à democracia é mais comparável a um ataque de cupins do que ao de um leão, pois corrói, destruindo suas estruturas pouco a pouco (BROWN, 2017). Até essa analogia, contudo, ela corrige na sequência, pois a nova racionalidade não teria apenas um efeito destrutivo, mas faria surgir novos sujeitos, condutas, relações e mundos. Em outras palavras, o neoliberalismo não apenas destrói, mas produz novas relações sociais, novas subjetividades (DARDOT e LAVAL, 2016).

Essa forma de pensar o neoliberalismo deriva da linha da governamentalidade foucaultiana, levando o conceito para além de um arranjo de política econômica, ou de uma fase do capitalismo, ou mesmo de uma ideologia que tenta liberalizar o mercado para restaurar o lucro da classe capitalista, mas como uma ordem normativa de racionalidade (BROWN, 2017).

²¹ (...) *neoliberalism assaults the principles, practices, cultures, subjects, and institutions of democracy understood as rule by the people. And more than merely cutting away the flesh of liberal democracy, neoliberalism also cauterizes democracy's more radical expressions* (BROWN, 2017, p.9)

Há uma ubiquidade nessa ordem normativa, capaz de “economizar” todas as esferas da vida, ou seja, capaz de configurar, em termos econômicos, todos os aspectos da existência; uma “conduta das condutas” (BROWN, 2017, p. 22).²²

Com essa racionalidade em voga, as cidades e almas passam a ser guiadas por coordenadas econômicas, não políticas, esperando-se que as pessoas e os Estados se comportem de forma a maximizar os seus “capitais” presentes e futuros, e que tanto pessoas como Estados o façam através de práticas de empreendedorismo, auto-investimento, e/ou atraindo investidores (BROWN, 2017, p. 22).

A neoliberalização transmuta princípios políticos democráticos de justiça em um idioma econômico, transforma o próprio Estado em um gerente da nação, nos moldes de uma firma, e esvazia muito da substância da cidadania democrática e até da soberania popular, o que representa consequências sérias para as instituições democráticas, culturas e imaginários. (BROWN, 2017, p.35). Em outras palavras, não existem motivações, caminhos ou aspirações à parte da economia.

Tal questão produz efeitos nefastos para a vida social. Para Brown (2017), a desigualdade é normalizada, ou mesmo normatizada, pois a democracia de capitais humanos apresenta vencedores e perdedores, a cidadania perde seu lugar e seu valor. Há, então, uma substituição da cidadania, definida como aquela preocupada com bens públicos, por uma cidadania que reduz o cidadão como *homo oeconomicus*, eliminando, também, a própria ideia de povo como “demos”, que reivindica sua soberania política coletiva:

O neoliberalismo é a racionalidade pela qual o capitalismo finalmente engole a humanidade, não apenas com suas máquinas de comoditização compulsória e voltadas para a expansão do lucro, mas por sua forma de valoração (*valuation*). À maneira em que a difusão dessa forma evacua o conteúdo da democracia liberal e transforma simplesmente o significado da democracia, ela subjuga as aspirações democráticas e põe em perigo sonhos democráticos (BROWN, 2017, p.44, tradução livre)²³

²² Talvez o termo “economização” na língua portuguesa não faça jus ao que Brown procura com “economization”, mas é como se tem traduzido em trabalhos no Brasil v. Tradução de Danielle Guizzo Archela, Gustavo Hessmann Dalaqua e Sibebe Paulino em <https://revistas.ufpr.br/doiisPontos/article/view/48108/34036>, acesso em 30/01/2022.

²³ *Neoliberalism is the rationality through which capitalism finally swallows humanity – not only with machinery of compulsory commodification and profit-driven expansion, but by its form of valuation. As the spread of this form evacuates the content from liberal democracy and transforms the meaning of democracy tout court, it subdues democratic desires and imperils democratic dreams.* (BROWN, 2017, p.44)

Brown (2017) traça alguns elementos inerentes à razão neoliberal que julgamos importantes para o desencadear desta pesquisa: governança, boas práticas, descentralização, devolução e responsabilização.

Sobre a governança, Brown (2017) afirma que ela não é idêntica ou exclusiva do neoliberalismo, mas tornou-se uma forma administrativa primária do neoliberalismo: “o neoliberalismo contemporâneo é impensável sem a ideia de governança.” (BROWN, 2017, p. 122, tradução livre).²⁴

Governança significa a transformação de governar através de comandos e controles hierarquicamente organizados para governar em rede, de forma integrada, cooperativa, em parceria e parcialmente auto-organizada. É “governar sem um governo.” (BROWN, 2017, p. 123, tradução livre)

A nova administração pública, conhecido também como a administração gerencialista (New Public Management), nascida em 1989 na Inglaterra, sintetiza isso: seu objetivo explícito era transferir métodos de gestão do setor privado para serviços públicos e empregar técnicas econômicas como “incentivação”, empreendedorismo, terceirização e competição por bens e serviços públicos.

Com a Nova Administração Pública, que tomou vida no Brasil com a Reforma de Bresser Pereira²⁵, na mesma época de formulação do PDDE, as ideias de devolução e descentralização são difundidas como sinônimo de nova política de participação dos agentes:

Essas novas práticas reformulam o próprio significado e compreensão da democracia, mesmo quando prometem entregar mais dela. Segundo Meehan, devolução e descentralização são "sinônimos de democratização no sentido de inaugurar uma 'nova política' de participação, parceria e inclusão" para a resolução de problemas. O que aconteceu aqui? A inclusão e a participação como índices de democracia foram separadas dos poderes e do campo ilimitado de deliberação que os tornaria significativos como termos de poder compartilhado. Dito de outra forma, embora a inclusão e a participação sejam

²⁴ (...) *governance has become neoliberalism's primary administrative form, the political modality through which it creates environments, structures constraints and incentives, and hence conducts subjects. Contemporary neoliberalism is unthinkable without governance.* (BROWN, 2017, p. 122)

²⁵ Sobre isso, alguns trabalhos que analisam o PDDE apontam uma relação muito clara entre a Reforma, sua proposta de terceira via, e a desconcentração e descentralização do recurso, vejamos: “A análise do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), elaborado pelo Ministério da Reforma e Administração do Estado (MARE), foi de fundamental importância para percebermos a reconstrução da administração pública. Consideramos que tal reconstrução atendeu às determinações do mercado, com a justificativa de que a natureza burocrática e regulatória do Estado foram elementos causadores da crise econômica do país. O governo federal, a fim de alcançar a qualidade e eficiência em sua administração, dentre outras medidas, procurou descentralizar as responsabilidades de gestão e financiamento público para Estados subnacionais e municípios. (MARINHEIRO; RUIZ, 2020, p. 286)

certamente elementos importantes da democracia, para serem mais do que significados vazios, devem ser acompanhados de um controle modesto sobre a fixação de parâmetros e de restrições, assim como pela capacidade de decidir valores e direções fundamentais. Sem isso, eles não podem ser considerados democráticos mais do que seria em termos de liberdade, o oferecimento de escolhas sobre o método de execução a um preso no corredor da morte. Pelo contrário, esta é a linguagem da democracia usada contra o demos. (BROWN, 2017, p. 128, tradução livre)²⁶

Descentralizar não é sinônimo, por si, de participação social como prática democrática. A descentralização como sinônimo de inclusão e participação, subverte os sentidos desses índices de democracia, tornando-os conceitos vazios de significado. É preciso oferecer controle sobre os parâmetros e restrições assim como decidir sobre valores e direções fundamentais (BROWN, 2017).

Outro tópico discutido por Brown (2017) importante para este trabalho é o de devolução de autoridade, como uma forma de antipatia da governança neoliberal pelo poder centralizado do Estado, assim como de sua ênfase na solução de problemas a ser alcançada pelos “stakeholders”. Contudo, Brown destaca que devolução e responsabilização não são equivalentes à completa descentralização e empoderamento local.

A devolução envia, através de um duto de poder e autoridade, a tomada de decisão e provisão de recursos. Responsabilização, por outro lado, especialmente como uma política social, é o peso moral da entidade na ponta desse duto. A responsabilização atarefa trabalhadores, estudantes, consumidores, ou pessoas indigentes com o discernimento e empreendimento das estratégias corretas de auto investimento e empreendedorismo para prosperar e sobreviver. Eis aí um sobrepeso moral sobre os agentes. (BROWN, 2017, pp.131-134).

As boas práticas representam a consolidação de governos, negócios e esforços de conhecimento em uma episteme de mercado, que sutilmente bane valores e objetivos

²⁶ *These new practices themselves recast the very meaning and understanding of democracy, even as they promise to deliver more of it. According to Meehan, devolution and decentralization are "synonymous with democratization in the sense of inaugurating a 'new politics' of participation, partnership and inclusion" for problem solving. What has happened here? Inclusion and participation as indices of democracy have been separated off from powers and the unbounded field of deliberation that would make them meaningful as terms of shared rule. Put another way, while inclusion and participation are certainly important elements of democracy, to be more than empty signifiers, they must be accompanied by modest control over setting parameters and constraints and by the capacity to decide fundamental values and directions. Absent these, they cannot be said to be democratic any more than providing a death row inmate with choices about the method of execution offers the inmate freedom. Rather, this is the language of democracy used against the demos.* (BROWN, 2017, p. 128)

não-mercadológicos. É um cavalo de troia (BROWN, 2017, p. 141), inserido para realizar uma coerção muda (DARDOT e LAVAL, 2016).

Com esse referencial teórico de participação social em políticas públicas, participação na gestão do PDDE e com o conceito de racionalidade neoliberal elaborados acima, partimos para os eixos avaliativos da avaliação em profundidade do PDDE.

4 ANÁLISE DE CONTEÚDO DO PROGRAMA DINHEIRO DIRETO NA ESCOLA

No primeiro artigo sobre a avaliação em profundidade de políticas públicas sociais, Rodrigues (2008) dispõe que o tópico “análise de conteúdo” diz respeito à análise de “material institucional sob forma de leis, portarias, documentos internos, projetos, relatórios, atas de reuniões, fichas de acompanhamento, dados estatísticos e outros.” (RODRIGUES, 2008, p. 11). Porém, em artigo de 2019, a autora afirma que, nas pesquisas desenvolvidas pelo MAPP, percebeu-se a necessidade de incluir entrevistas com sujeitos que atuaram durante a formulação da política:

a apreensão das bases conceituais de uma política ou programa ganha maior consistência quando além do material institucional o pesquisador contempla entrevistas com os sujeitos que participaram do processo de formulação da política em seus diferentes momentos (RODRIGUES, 2019, p. 189)

Nesse sentido, além da análise do material acima mencionado, compõe o corpus desta seção as entrevistas em profundidade com gestores e servidores do FNDE que atuaram ou estão atuando no programa. A fonte principal, no entanto, é a análise documental da legislação, listada no item Instrumentos de pesquisa e análise de dados, a análise discursiva dos materiais institucionais, como cursos disponibilizados na plataforma de educação corporativa do FNDE, transcrição de *Webinars*, folders, manuais do programa.

4.1. Objetivos, critérios e dinâmica de implantação

O Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) é um programa federal criado em 1995 pela Resolução CD/FNDE nº 12, de maio daquele ano, com o objetivo de descentralizar recursos financeiros federais para as escolas. Foi criado com o nome de Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (PMDE), com denominação substituída para Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), via Medida Provisória nº 1.784, de 14 de dezembro de 1998, reafirmada pela Medida Provisória nº 2.100-32, de 24 de maio de 2001.²⁷

²⁷ Não foram poucas as medidas provisórias, contudo: MPV 1.784-1 reeditada pela MPV 1.784-1, de 13/01/1999; 1.784-2, de 11/02/1999; 1.784-3, de 11/03/1999; 1.784-4, de 08/04/1999; 1.784-5, de 06/05/1999; 1.784-6, de 02/06/1999; revogada e reeditada pela mpv 1.853-7, de 29/06/1999; 1.853-8, de

Atualmente, o Programa é regido pela Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, e uma série de Resoluções do Conselho Deliberativo do FNDE, que o definem como um programa de assistência financeira de caráter suplementar para as seguintes destinações:

Art. 23. Os recursos financeiros repassados para o PDDE serão destinados à cobertura de despesas de custeio, manutenção e de pequenos investimentos, que concorram para a garantia do funcionamento e melhoria da infraestrutura física e pedagógica dos estabelecimentos de ensino.

Em síntese, o PDDE propõe a melhoria da qualidade do ensino público através da autonomia de gestão financeira e da participação da comunidade escolar na administração dos recursos financeiros repassados pelo FNDE às escolas públicas para as despesas elencadas nos seus normativos. Seu desenho criou uma sistemática diferente de repasse de recursos e uma pretensa redefinição nas relações de poder de decisão central e local. (SILVA, 2005)

Essa redefinição está no fato de que, para conseguir a capilaridade necessária ao repasse de recursos, o PDDE criou uma sistemática de transferência diferente do que havia até então como dinâmica entre a União e os Entes Federados.

De acordo com a Constituição Federal de 1988, a competência de prover o ensino básico é dos Municípios e Estados, cabendo à União complementar os recursos e prover assistência técnica (BRASIL, 1988).²⁸ Assim, programas federais, como o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), são transferidos a contas das prefeituras e governos estaduais, que, dentro da implementação de suas políticas educacionais, os aplicam em suas redes de ensino.

27/07/1999; 1.853-9, de 25/08/1999; com alterações pela mpv 1.853-10, de 24/09/1999; 1.853-11, de 22/10/1999; 1.853-12, de 23/11/1999; revogada e reeditada pela mpv 1.979-13, de 10/12/1999; 1.979-14, de 11/01/2000; 1.979-15, de 10/02/2000; 1.979-16, de 09/03/2000; 1.979-17, de 06/04/2000; 1.979-18, de 04/05/2000; reeditada com alteração pela mpv 1.979-19, de 02/06/2000; 1.979-20, de 29/06/2000; reeditada com alteração pela mpv 1.979-21, de 28/07/2000; 1.979-22, de 28/08/2000. reeditada com alteração pela mpv 1.979-23, de 27/09/2000; 1.979-24, de 26/10/2000; reeditada com alteração na ementa e nos arts. 16 e 17 pela mpv 1.979-25, de 23/11/2000; reeditada com alteração nos arts. 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28 e 29 pela mpv 1.979-26, de 21/12/2000; revogada e reeditada pela mpv 2.100-27, de 27/12/2000; 2.100-28, de 25/01/2001; reeditada com alteração pela mpv 2.100-29, de 23/02/2001; 2.100-30, de 23/03/2001; 2.100-31, de 24/04/2001; reeditada com alteração pela mpv 2.100-32, de 24/05/2001; 2.100-33, de 21/06/2001; revogada e reeditada pela mpv 2.178-34, de 28/06/2001; 2.178-35, de 26/07/2001; reeditada com alteração pela mpv 2.178-36, de 24/08/2001. mpv 465 de 28/01/2009 transformada na lei 11.947 de 16/06/2009

²⁸ Art. 30. Compete aos Municípios: VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental; § 1º A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios;

Para a lógica do PDDE, visível em sua própria nomenclatura, desejava-se chegar a um mecanismo que inserisse o dinheiro diretamente nas escolas, sem que houvesse entraves nas estruturas municipais e estaduais, o que pode ser evidenciado pela Exposição de Motivos nº 074 de 14 de agosto de 2001, do então Ministro da Educação, Paulo Renato:

Na medida em que a escola organize alguma dessas entidades de controle social, esta passa a ser a unidade executora que recebe os recursos diretamente do FNDE, **sem qualquer interferência dos entes públicos locais.** (BRASIL, 2001, grifo no original)

Dessa maneira, o programa passou a condicionar a criação de Unidades Executoras (UEX), com personalidade jurídica, para recebimento e gestão dos recursos ou, para o caso de escolas com menos de 50 alunos que não tivessem uma UEX, o repasse direto para os Municípios e Estados.²⁹

Sobre essa dinâmica de implantação do PDDE, Adrião e Peroni (2007) afirmam que possivelmente o programa desrespeitou o pacto federativo, por exigir uma mudança na estrutura de escolas que não fazem parte da administração pública federal:

É provável que essa imposição tenha desrespeitado o pacto federativo, já que a União, por meio de um Programa, redefiniu o formato de gestão de todas as redes públicas de ensino, por vezes desconsiderando políticas em vigor. (ADRIÃO; PERONI, 2007, p. 264)

Antes de prosseguirmos na análise da dinâmica de implementação, é preciso resgatar duas mudanças que ocorreram no PDDE em relação aos beneficiários. Como já destacamos anteriormente, em um primeiro momento, o PDDE foi destinado a escolas públicas do ensino fundamental e escolas de educação especial qualificadas como filantrópicas. Em 2009, o PDDE passou a abranger toda a educação básica pública, ou seja, tornou-se uma política universal. A legislação também passou a exigir que, para serem enquadradas como educação especial, estas instituições deveriam ser qualificadas como beneficentes de assistência social ou de atendimento direto e gratuito ao público (BRASIL, 2009). Além das escolas da rede pública, contudo, os recursos do PDDE também puderam, a partir de 2013, ser destinados a polos da Universidade Aberta do Brasil (UAB) que ofertassem programas de formação inicial ou continuada a profissionais da educação básica (BRASIL, 2009). Para as escolas da rede pública,

²⁹ No início a exigência para a existência de UEX era de escolas acima de 99 alunos, vide Resolução/CD/FNDE nº 3, de 27 de fevereiro de 2003.

convencionou-se utilizar o termo Unidade Executora (UEX), enquanto Entidade Mantenedora (EM) para as escolas especiais.

Quanto ao atendimento do primeiro critério de criação da Unidade Executora para o recebimento dos recursos, é interessante a conclusão de Adrião e Peroni (2007) sobre o número de UEx no Brasil nos 10 primeiros anos após a criação do programa:

Uma primeira observação refere-se à abrangência do Programa, a qual se constitui por si em indicador da capacidade de indução a mudanças que o PDDE apresenta: o número de UEx em escolas públicas e organizações não-governamentais existente no Brasil salta de 11.643, em 1995, para 75.056 em 2004. (ADRIÃO; PERONI, 2007, p. 259)

Esse crescimento da ordem de 545%, como a autora destaca, é um indicador, por si, das mudanças decorrentes do PDDE e de como houve um movimento massivo em direção à constituição de unidades executoras para o recebimento do recurso. Indicativo também da necessidade por recursos para manutenção e desenvolvimento das escolas.

É preciso dar ênfase ao aspecto dessa sistemática da política que exigiu a criação de uma UEx, permitindo que as escolas e comunidades escolares transformassem as instâncias públicas deliberativas preexistentes, como Conselho Escolar, Associação de Pais e Mestres, Caixa Escolar, em UEx, de natureza privada, e, é nesse sentido que Adrião e Peroni (2007) nos lembram como a transformação dessas instâncias podem representar uma limitação à própria democratização da gestão escolar:

É bom que se diga que essa indução pode redundar em limites para a própria democratização da gestão. No caso em que os Conselhos, recém-criados, nascem já crivados pela lógica da UEx, erigida a partir da ambigüidade que a caracteriza (entidade de natureza privada articulada ao setor público) e da função que lhe é prioritária – captar recursos privados e gerir recursos públicos descentralizados –, há uma tendência no funcionamento desses colegiados de **secundarizar o exercício das práticas democráticas nas decisões**. (ADRIÃO; PERONI, 2007, p. 261, grifo nosso)

Sobre isso, um dos achados de algumas pesquisas qualitativas sobre o PDDE (SILVA; SILVA, 2019; SOUSA; VIDAL; VIEIRA, 2020) foi a constatação de que o grau de participação na gestão dos recursos do programa está relacionado à tradição democrática de cada instituição, da existência mais consolidada de colegiados naquela comunidade, podendo, na ausência dessa maturidade deliberativa, a UEx funcionar apenas como “assinadora dos cheques”

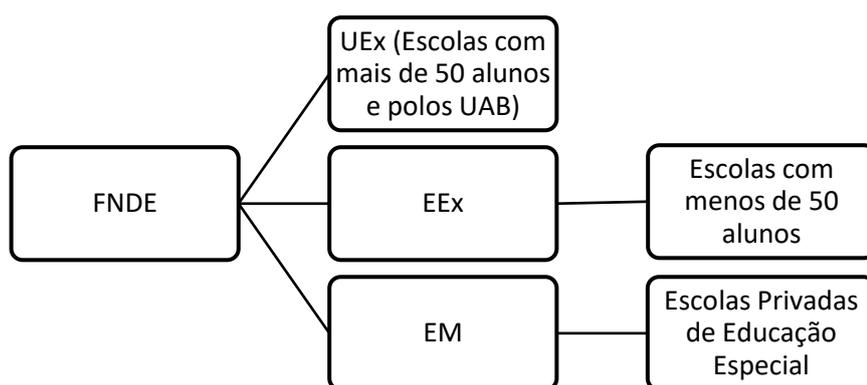
a depender da concepção da equipe gestora, pode-se, mesmo que relativamente, exercer uma relação de descentralização e participação no contexto escolar. Por outro lado, se a equipe gestora vivenciar características de centralização, a UEx servirá simplesmente para assinar os cheques na

realização das compras, sem nenhuma discussão e avaliação das prioridades da escola. (SILVA; SILVA, 2019, p. 371)

Mas o que Adrião e Peroni (2007) demonstravam é outro aspecto do programa que precisa ser levado em consideração. Segundo as autoras, há um possível fator limitador à gestão democrática decorrente da conversão de instâncias deliberativas em Unidade Executora Própria (UEX), o que, em conjunto com a conclusão de Silva e Silva (2019), levanta uma querela na execução do programa: o PDDE pode ter limitado a gestão democrática à gestão financeira em comunidades escolares mais democráticas antes da sua existência, ao mesmo tempo em que, nas comunidades que não tinham tradição democrática, com instâncias deliberativas inócuas ou inexistentes, seria possível verificar participação apenas formal.

Em relação ao fluxo de recursos financeiros, ele pode ser resumido, conforme figura 1, da seguinte maneira: o FNDE repassa para as Unidades Executoras Próprias (UEX) constituídas, ou, nos casos em que não houver UEX, para Entidades Executoras (EEX), que, nesse caso, trata-se da secretaria de educação municipal ou estadual, e para Entidades Mantenedoras (EM), no caso das escolas privadas de educação especial, conforme regulamentação.

Figura 2 - Fluxo Financeiro PDDE



Fonte: elaborado pelo autor com base na Resolução CD/FNDE nº 10 de 2013

Como afirmavam Adrião e Peroni (2007), ao apenas analisar a quantidade de UEX que surgiram no País, concluímos como essa sistemática foi bem sucedida. As escolas aderiram rapidamente a lógica do programa e, pela primeira vez nas políticas

educacionais, a União conseguia criar um canal de descongestionamento, inserindo o recurso diretamente nas unidades escolares vinculadas a outros entes federativos. No entanto, essa informação também evidencia como as escolas estavam necessitadas de recursos diretos, já havendo culturalmente, em muitos locais, um esforço da comunidade em angariar recursos, com cotas, caixas escolares, rifas para custear pequenos reparos e realizar atividades pedagógicas (MARINHEIRO, 2016; SILVA; SILVA, 2019) sendo em alguns casos desembolsado dinheiro do próprio diretor da escola:

O diretor da Escola A acredita que não tem a autonomia de que gostaria porque não tem dinheiro e, devido à necessidade a ter que se reportar a quem assina o cheque, o gestor acaba não tendo autonomia. Ele relata que muitas vezes tira dinheiro do próprio bolso para pagar despesas. (MARINHEIRO, 2016, p. 118-119)

Para o poder público central, há outro indicativo de que essa sistemática foi bem-sucedida, pois o Ministério da Educação (MEC) e o FNDE têm agregado diferentes ações ao PDDE nos últimos anos, como subprogramas, para atingir novas finalidades e soluções de problemas diversos, utilizando-se de toda a sistemática do PDDE, ou como os normativos costumam descrever: repasses nos moldes operacionais e regulamentares do Programa Dinheiro Direto na Escola.

Com esses subprogramas, o PDDE tem sido utilizado para custear atividades ligadas a três eixos de políticas educacionais : (1) PDDE Básico, o qual descrevemos até agora; (2) PDDE Estrutura, para financiar projetos de infraestrutura (engloba ações como Programa Sala de Recursos Multifuncionais; Programa Escola Acessível; Programa Água e Esgotamento Sanitário nas Escolas Rurais; Programa PDDE Escolas Rurais: Campo, Indígenas e Quilombolas.); e (3) PDDE Qualidade (com as principais ações sendo: Programa de Inovação Educação Conectada; Programa Novo Ensino Médio; PDDE Emergencial; Programa Tempo de Aprender; Programa Brasil na Escola; Programa Educação e Família; Programa Itinerários Formativos.).

Cada ação específica segue a sistemática de repasse do PDDE Básico, mas com especificidades normativas e finalísticas. O programa também tem sido utilizado como canal de repasse para ações mais pontuais, como para custear emergências decorrentes de calamidades públicas.

É justamente nesse último sentido que o PDDE foi utilizado para dar suporte financeiro às adequações das redes públicas aos desafios da Pandemia de Coronavírus (COVID-19) no ano de 2020, bem como para auxiliar a retomada do calendário escolar em 2021. Em palestra proferida em outubro de 2020, o Diretor de Ações Educacionais (DIRAE) do FNDE, diretoria responsável pelo PDDE, esclareceu o uso do PDDE e a criação de uma nova ação agregada para o ano de 2020:

Diante do desafio da pandemia, o FNDE ainda em março, a fim de apoiar as escolas na adoção de medidas para evitar o contágio da COVID-19, nas comunidades escolares, adiantou os repasses de suas parcelas do PDDE, as quais são repassadas em abril e setembro de cada ano. Recentemente, o MEC em parceria com o FNDE, instituiu o programa PDDE Emergencial, uma medida suplementar ao PDDE básico, que prevê recursos para aprimorar as escolas na adequação das estruturas e aquisição de materiais necessários para seguir os protocolos de segurança com vista a reorganização do calendário escolar e a retomada de atividades presenciais (informação verbal)³⁰

Quadro 3 - Ações Integradas: PDDE Estrutura e PDDE Qualidade

CONTAS	DESTINAÇÕES
<p>PDDE ESTRUTURA -></p>	<p>Programa Sala de Recursos Multifuncionais – Resolução CD/FNDE/MEC nº 15, de 07 de outubro de 2020; Programa Escola Acessível – Resolução CD/FNDE/MEC nº 20, de 19 de outubro de 2020; Programa Água e Esgotamento Sanitário nas Escolas Rurais – Resolução CD/FNDE/MEC nº 2, de 20 de abril de 2021; Programa PDDE Escolas Rurais: Campo, Indígenas e Quilombolas – Resolução CD/FNDE/MEC nº 5, de 20 de abril de 2021.</p>
<p>PDDE QUALIDADE -></p>	<p>Programa de Inovação Educação Conectada – Resolução CD/FNDE/MEC nº 9, de 13 de abril de 2018; Programa Novo Ensino Médio – Resolução CD/FNDE/MEC nº 21, de 14 de novembro de 2018; PDDE Emergencial – Resolução CD/FNDE/MEC nº 16, de 07 de outubro de 2020; Programa Tempo de Aprender – Resolução CD/FNDE/MEC nº 6, de 20 de abril de 2021; Programa Brasil na Escola – Resolução CD/FNDE/MEC nº 10, de 23 de julho de 2021; Programa Educação e Família – Resolução CD/FNDE/MEC nº 11, de 31 de agosto de 2021; Programa Itinerários Formativos – Resolução CD/FNDE/MEC nº 22, de 16 de novembro de 2021.</p>

Fonte: FNDE

³⁰ Webinar organizado pelo FNDE em outubro de 2020, disponível em: https://youtu.be/tIVBCx_EDw, acesso em 22 dez. 2020.

Até agosto de 2021, não havia, nos 26 anos de PDDE, nenhuma ação agregada relacionada diretamente à dimensão participativa. No entanto, a Resolução 11 de 31 de agosto de 2021 instituiu o PDDE Educação e Família, uma ação agregada no Eixo PDDE Qualidade que condiciona o repasse desse recurso a escolas que possuam Conselho Escolar em sua estrutura e limita os gastos a despesas de custeio relacionadas a ações pedagógicas que integrem a família com a escola:

Art. 8º Os recursos financeiros de que trata esta Resolução deverão ser empregados para realização de oficinas, palestras, visitas guiadas ou outras iniciativas previstas no Plano de Ação da escola, além de gastos com a cobertura de outras despesas de custeio que potencializem a ação pedagógica, assim como a integração da família com a escola e a consequente elevação do desempenho escolar dos estudantes. (FNDE, 2021)

Quanto aos valores repassados, as atuais regras são definidas com a conjunção de valores fixos e variáveis, de acordo com o estabelecimento de ensino. É possível entender esse dispositivo como mais uma forma de pressionar a formação de uma UEx, o programa estabelece que escolas com menos de 50 alunos que não possuem a Unidade Executora receberão apenas o valor variável. Para corroborar com essa conclusão, vejamos o conteúdo do folder distribuído para gestores e técnicos escolares sobre o programa:

As escolas com menos de 50 alunos que não possuem UEx farão jus apenas ao Valor Variável. Desse modo, para receber mais recursos, as escolas devem constituir suas respectivas UEx.” (FNDE, 2013)

Tabela 3 – Valores repassados por tipo de escola.

<i>Tipo de Escola</i>	<i>Valor Fixo</i>	<i>Valor Per Capita</i>
<i>Escola pública urbana com UEx</i>	R\$ 1.000,00	R\$ 20,00
<i>Escola pública urbana sem UEx</i>	-	R\$ 40,00
<i>Escola pública rural com UEx</i>	R\$ 2.000,00	R\$ 20,00
<i>Escola pública rural sem UEx</i>	-	R\$ 60,00
<i>Escola privada de educação especial.</i>	R\$ 1.000,00	R\$ 60,00
<i>Alunos público-alvo da educação especial em escolas públicas</i>	-	R\$ 80,00
<i>Polo presencial de UAB</i>	R\$ 3.000,00	R\$ 20,00

Fonte: Elaborado pelo autor com base em (FNDE, 2013)

Os valores repassados em 2020 para o PDDE Básico chegaram ao montante de mais de 810 milhões de reais para 118.877 escolas, que atendem mais de 33 milhões de alunos (FNDE, 2020). Na modalidade especial, foram transferidos R\$ 7.113.820,00 a 1.141 escolas, com 99.331 alunos ao todo (FNDE, 2020). Fora isso, no Eixo Qualidade do PDDE foram repassados cerca de 444 milhões de reais para a modalidade emergencial, o que inclui ações em decorrência da Pandemia de COVID-19, cerca de 223 milhões para Educação Conectada, abrangendo 74.574 escolas, conforme Figura 2 (FNDE, 2020).

Figura 3 - Painel de Repasse de Recursos do PDDE em 2020



Fonte: FNDE, Relatório de Gestão 2020

4.2. Acompanhamento e avaliação

Como o recurso do PDDE é da União, majoritariamente oriundo do Salário Educação, e a Constituição Federal no seu artigo 70, parágrafo único, estabelece que prestará contas “qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumia obrigações de natureza pecuniária.” (BRASIL, 1988), as escolas devem prestar contas da aplicação dos recursos recebidos, já que, nos casos que possuem UEx, receberam o recurso como pessoa jurídica própria.

Para as escolas que possuem UEx, portanto, é preciso que enviem a documentação para as secretarias municipais ou estaduais a que estão ligados, que, por sua vez, conferem a regularidade e prestam contas para o FNDE, o que a partir de 2012, passou a ser feito através do Sistema de Gestão de Prestação de Contas (SIGPC). As Entidades Mantenedoras (EM) enviam a prestação de contas diretamente ao FNDE.

O recebimento do recurso do PDDE, portanto, exige da gestão escolar uma série de providências administrativas, mais uma carga burocrática, para cumprir com o regulamento do Programa. Uma dessas exigências, conforme Resolução CD/FNDE nº 9 de 2011, é que as UEx e EM respeitem os princípios constitucionais da administração pública e assim adotem um “sistema de pesquisa de preços que deverá abranger o maior número possível de fornecedores e prestadores de serviços que atuem nos ramos correspondentes ao objeto a ser adquirido e/ou contratado.” (FNDE, 2011).

Sobre a dimensão participativa, a prestação de contas do PDDE se limita a solicitar atas de reuniões do colegiado escolar, o que dificulta acessar elementos da qualidade da participação, sendo esta dependente do ambiente democrático institucional de cada escola, ou rede municipal e estadual, como apontava a pesquisa de Silva e Silva (2019).

Além da carga burocrática das escolas e das secretarias municipais e estaduais, a prestação de contas dos recursos do PDDE no FNDE é um processo de trabalho oneroso e, muitas vezes, movimenta mais recursos do que o próprio repasse do programa. No *Relatório de Análise do Custo do Processo de Prestação de Contas do FNDE* (FNDE, 2017a), estimou-se que o custo de apenas uma análise de prestação de contas do PDDE era de mais de 13 mil reais.

Tabela 4 – Custo unitário de análise de prestação de contas por programa do FNDE

Programa	Custo unitário da unid. técnica	Custo unitário da CGCAP	Custo unitário da análise
PDDE	R\$ 1.720,75	R\$ 11.664,17	R\$ 13.384,93
PNAE	R\$ 1.451,50	R\$ 11.664,17	R\$ 13.115,67
PNATE	R\$ 558,08	R\$ 11.664,17	R\$ 12.222,26
Caminho da Escola	R\$ 480,57	R\$ 17.916,99	R\$ 18.397,57
Obras	R\$ 8.231,57	R\$ 21.946,87	R\$ 30.178,45

Fonte: (FNDE, 2017a)

Os estudos sobre o custo das prestações de contas fizeram com que a Controladoria-Geral da União emitisse a Nota Técnica nº 3526/2020/CGEBC – CIÊNCIA DE DADOS/CGEBC/DS/SFC, concluindo que, no caso do PDDE, era necessário remodelar o formato de prestação de contas:

Ademais, em abordagem diversa, visando o aprimoramento da política pública, a racionalidade da gestão dos recursos e, considerando os valores e custos da gestão pública, em especial do FNDE na análise das PCs [prestações de contas] em comparação com a média de repasses usualmente ocorridos no Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), de baixo valor, recomenda-se a avaliação de nova metodologia de repasse e remodelagem do formato de prestação de contas, em evolução ao modelo atual de transferência e, trazendo como critérios se o custo do método atual de transferência do PDDE e posterior análise de Prestações de Contas é condizente com o valor repassado. (CGU, 2020)³¹

Em relação ao monitoramento, o FNDE possui um indicador de desempenho da gestão descentralizada do PDDE, o IdeGES-PDDE. Esse indicador é composto de três índices: cadastro, execução e prestação de contas. Segundo consta em material institucional do programa, o IdeGES-PDDE tem como utilidade:

(...) viabilizar iniciativas de monitoramento e avaliação, orientar a ação governamental para melhoria do desempenho do Programa, direcionar as ações de assistência técnica do MEC/FNDE para os públicos mais críticos, favorecer o exercício do controle social, reconhecer iniciativas exitosas de gestão, entre outras possibilidades. (FNDE, 2019)

Para formar o indicador, o FNDE criou a seguinte metodologia, conjugando quatro índices (FNDE, 2020): (1) um índice de adesão (IAd), com a finalidade de mensurar a quantidade de aderência ao programa em determinado período, calculado a partir da razão entre escolas que aderiram e o universo de estabelecimentos que poderiam aderir ao programa; (2) um índice de execução dos recursos (IEx), de acordo

³¹ A mesma Nota Técnica atesta que o FNDE havia à época aproximadamente 236 mil prestações de contas para analisar, sendo sua capacidade de análise apenas de 4 mil por ano.

com a razão entre valor total executado e valor total transferido; um índice que mede a regularidade da prestação de contas (IrPC)³²

Nesse aspecto, o Diretor de Ações Educacionais do FNDE, em Webinar no dia 26 de outubro de 2020, parabenizou as escolas com maior valor no IdeGES:

Aproveito o momento para parabenizar as 55.486 escolas, as quais representam 40% das escolas públicas de educação básica, que alcançaram alto índice de desempenho na gestão do Programa Dinheiro Direto na Escola, isto é, atingiram o valor de 8 ou mais no IdeGES, o índice que mede se essas escolas fizeram adesão ao PDDE e atualizaram seu cadastro, executaram os recursos repassados pelo FNDE em 2019 e tiveram sua prestação de contas aprovadas. Dentre essas, 11.540 escolas alcançaram a nota máxima no IdeGES. (informação verbal).³³

Um dos tópicos debatidos entre abordagens avaliativas de políticas públicas sociais é sobre a limitação de indicadores para avaliar a multidimensionalidade das realidades sociais (NOGUEIRA, ROCHA, *et al.*, 2020).

Se analisamos o IdeGES, por exemplo, verificamos que seus eixos possibilitam mensurar o fluxo financeiro e de controle normativo. Caso fizéssemos a analogia do PDDE como um duto entre poder central e escolas, o IdeGES ajudaria a saber se não há nenhum gargalo, ou desvio no curso natural desse recurso e se a escola está o utilizando de acordo com os preceitos do programa, o que é, sem dúvida, essencial ao acompanhamento institucional do PDDE, mas, por outro lado, pouco tem como contribuir em relação à dimensão participativa da gestão do PDDE, ou mesmo possibilitar a identificação de efeitos não previstos pela execução do programa que estão em curso nas particularidades das escolas, como em responder o porquê de algumas escolas não executarem os recursos ou mesmo não aderirem ao programa.

Aprofundando esse questionamento, trazemos uma das justificativas dadas na Especificação Técnica do IdeGES PDDE (FNDE, 2020), em relação à explicação dos casos de baixa adesão ao programa:

O indicador aponta o interesse, capacidade e viabilidade das comunidades escolares se mobilizarem para participar e constituir suas UEx, **ao tempo que seu baixo desempenho pode sinalizar falta de conhecimento e**

³² $IAd\ t/a = (Nea / Nep) * 10$

$IEx\ t/a = (VTE / VTD) * 10$

$IrPC\ t/a = (NPCA + NPCR * 0,9 / OPC) * 10$

$IdeGES\ PDDE = 1,271(IAd + IAt + IEx + IrPC) * 10 / 4) - 1$

³³ Webinar transmitido e disponibilizado em https://youtu.be/tIVBCx_EDw (acesso em 22/12/2020).

dificuldades administrativas dos beneficiários em aderir ao Programa
(FNDE,2020, grifo nosso, p. 5).

Uma das medidas que foi adotada para tentar aprimorar o IdeGES, bem como compreender a falta de execução desses recursos em algumas escolas, foi a parceria que o FNDE firmou com universidades e institutos federais de ensino, criando os Centros Colaboradores de Apoio ao Monitoramento e à Gestão de Programas Educacionais (Cecampes). Os Cecampes realizarão atividades de assistência técnica e monitoramento para apoiar estados, municípios e escolas a aprimorarem a execução do PDDE básico e ações integradas, bem como do Programa Caminho da Escola e do Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (Pnate).

Além disso, outra iniciativa que se faz nota é o aplicativo Clique Escola, que reúne os dados de execução do programa e constitui ferramenta importante de controle social dos recursos do programa.³⁴

³⁴ <https://www.gov.br/pt-br/apps/clique-escola> acesso em 22/03/2022.

5 ANÁLISE DE CONTEXTO: ENTRE DIFICULDADES PERMANENTES DE FINANCIAMENTO E SEUS CONTEXTOS.

Nesta seção, apresentamos o eixo analítico de contexto, que será abordado em duas partes: na primeira, uma análise de contexto fragmentada na temática do financiamento educacional, porém longitudinal na dimensão temporal (de 1549 a 1990); enquanto na segunda parte, uma análise de contexto ampliada em relação aos aspectos políticos, sociais e econômicos, mas fragmentada temporalmente (2019-2021).

5.1. Contexto histórico do financiamento educacional brasileiro.

Como foi abordado na seção de fundamentos teórico-metodológicos, o desenho avaliativo desta pesquisa é fortemente inspirado na avaliação em profundidade (RODRIGUES, 2008; 2019).

Lea Rodrigues (2008) categorizou como “tópicos essenciais”, para se efetivar uma avaliação em profundidade, a (1) análise de conteúdo; (2) análise de contexto da formulação da política; (3) trajetória institucional de um programa; e (4) espectro temporal e territorial da política (RODRIGUES, 2008, p. 12). A análise de contexto é um dos tópicos da avaliação em profundidade que daremos ênfase a partir desta seção.

Em trabalho recente, Rodrigues (2019) elucidou que é preciso compreender o contexto de formulação da política, com atenção ao marco legal, às suas transformações e os contextos dessas modificações e ir além, para enxergar a política como “ parte de um conjunto de ações que expressa, de uma forma mais abrangente, modos particulares de conceber a política, em seu sentido” (RODRIGUES, 2019, p. 191).

Isso quer dizer que nossa análise de contexto da formulação poderia ser feita levando em consideração os modelos políticos, sociais e econômicos da década de 1990, as reformas que seguiram, as modificações nos textos da legislação do PDDE. No entanto, como justificar a produção de conhecimento sobre o financiamento em educação sem apontar, ainda que de forma breve, que os problemas e modelos que influenciaram o desenho do PDDE fazem parte de um contexto histórico muito mais amplo de dificuldades perenes?

Dessa maneira, resolvemos dividir a análise de contexto em duas partes: uma histórica, ampla na temporalidade e restrita ao financiamento da educação básica

pública, e outra, restrita na temporalidade (2019-2021), contudo ampla nas dimensões sociais, econômicas e políticas.

Nesta primeira parte, procuramos dar um passo atrás, elegendo a historiografia como um fio teórico essencial para compor a análise de contexto. O objetivo é conseguir montar um panorama de períodos históricos da educação brasileira, com foco no financiamento público para a educação básica, resgatando interpretações sobre tempos anteriores à formulação do PDDE.

O ponto de partida escolhido foi a década de 1930, entendida como marco analítico imprescindível, não apenas por ser o início de grandes reformas educacionais, como a reforma Francisco Campos e, posteriormente, já na década de 1940, a reforma Capanema, mas por compreender que os eventos de 1930 marcaram de forma permanente a história nacional, quer seja do ponto de vista político, social ou econômico.

Ainda que a revolução de 1930 esteja mais perto do conceito de revolução passiva (COUTINHO, 2008), não tenha sido uma revolução popular (FAUSTO, 2013), ou mesmo burguesa nos moldes europeus, não se pode desconsiderar o papel essencial de 1930 para a formação do Estado Moderno brasileiro.³⁵ Como afirma Jessé Souza (2018), em 1930, o Brasil era um país agrário e pobre e, em 1980, uma das maiores economias do mundo. Embora a modernização não tenha sido iniciada em 1930, destaca Souza (2018), a partir daquele ano, o processo foi colocado em outro patamar.

José Murilo de Carvalho (2008) compactua com esse pensamento, ao afirmar que o ano de 1930 é um marco divisório da história do Brasil, e estabelece, categoricamente, que 1930 “sem dúvida [foi] o acontecimento mais marcante da história política do Brasil desde a independência” (CARVALHO, 2008, p. 98).

Nesse sentido, mesmo utilizando um autor que esteja em outro espectro valorativo, há concordância, no interesse em 1930, quando Bresser Pereira (2012) categoriza três grandes ciclos políticos do desenvolvimento brasileiro: “Estado e

³⁵ A questão de não ser possível fazer a revolução burguesa nos moldes europeus não significa que não houve no Brasil. Como a obra clássica de Florestan Fernandes nos aponta: “[...] ao se apelar para a noção de ‘Revolução Burguesa’, não se pretende explicar o presente do Brasil pelo passado de povos europeus. Indaga-se, porém, quais foram e como se manifestaram as condições e os fatores histórico-sociais que explicam como e por que se rompeu, no Brasil, com o imobilismo da ordem tradicionalista e se organizou a modernização como processo social.” (FERNANDES, 1975, p. 20-21)

Integração Territorial”, “Nação e Desenvolvimento” e “Democracia e Justiça Social”. O ciclo “Nação e Desenvolvimento”, segundo o autor, “vai da Revolução de 1930 até meados dos anos 1970 e coincide com a revolução capitalista” (BRESSER PEREIRA, 2012, p. 16-17). Para ele, o que começou em 1930 foi uma revolução capitalista ao mesmo tempo em que se construía o Estado Nação.

No entanto, faz-se necessário um alerta. Ainda que admitamos essa importância de 1930, categorizar seus eventos sabendo o que aconteceu posteriormente nos faria cometer uma série de falhas analíticas. Como é possível verificar na literatura, o ambiente político de 1930 era heterogêneo, e os primeiros anos do Governo Provisório foram permeados por incertezas.

Nesse sentido, nos lembra Sônia Regina de Mendonça (1990) que, no período de 1930 a 1937, houve uma crise de hegemonia, sendo difícil apontar uma classe ou fração de classe que controlasse de forma incontestada o Estado. Decerto, a participação na revolução de 1930 era mais ampla do que na Proclamação da República de 1889. Para o movimento de 1930 ter êxito, foi preciso a participação de grupos como os jovens oficiais do exército, os “tenentes”, parcelas da classe média urbana em formação, as oligarquias descontentes que estavam fora do poder centralizado e até mesmo a oligarquia mineira, que apesar de fazer parte do poder na república oligárquica, ressentia-se dos últimos lances paulistas (FAUSTO, 2013).

Dessa maneira, grupos dirigentes de Minas Gerais, Rio Grande do Sul e Paraíba se uniram às oposições locais, inclusive ao Partido Democrático de São Paulo. Nesse aspecto, é curioso perceber que os “tenentes” entraram no movimento, nas palavras de Faoro (2012), desconfiados com a presença de Epitácio Pessoa e Artur Bernardes, presidentes da república “velha”.

A formação da Aliança Liberal demonstra a união de forças que agiram para o êxito definitivo, mas não tiveram em vista nenhuma transformação de ordem social. Seu objetivo precípuo foi afastar do governo homens que malbarataram o poder e dele se serviram para usurpar a soberania nacional e para afrontar a autonomia dos Estados; ao mesmo tempo foi o de promover reformas que impossibilitassem a reprodução de fatos de igual natureza. (SILVA, 1965, p. 250, *apud* FAORO, 2012 p. 764)

Como podemos ver, iniciava-se um novo ato do teatro brasileiro, com novos protagonistas, mas membros de um mesmo elenco. Em meio aos grupos que buscavam

hegemonia, Getúlio Vargas foi se fortalecendo. Ele também não viera de uma nova classe, não surgira do proletariado, da classe média ou das massas populares. Pelo contrário, como afirma Mourelle, “Vargas era homem da elite, peça participante da Primeira República à qual chamaria de ‘Velha’ assim que chegou à presidência, em 1930” (MOURELLE, 2017).

Nesse sentido, e sabendo que no plano educacional, como veremos adiante, 1930 também foi um “divisor de águas” (VIEIRA; VIDAL, 2015, p. 22), não deveremos nos distanciar da complexidade política e econômica do período para entender como isso fez parte de um projeto nacional para a educação. Por isso, embora o PDDE tenha sido desenhado em 1995, seu contexto histórico abrange os eventos de 1930. O destaque é útil para deixar claro que não desejemos regressar ao infinito, ou perder o fôlego em uma análise exageradamente profunda, mas para estabelecer que a avaliação em profundidade do PDDE, em sua atualidade, necessita de uma análise de contexto histórico mais ampla e, nesse sentido, impraticável fazê-la sem a década de 1930.

Para dar início a essa análise, importa ressaltar que é possível dividir a periodização da educação brasileira segundo diversos critérios, como nos lembra Saviani (2014), contudo, uma vez que o assunto deste trabalho está intimamente ligado a políticas de financiamento da educação pública, nos interessa classificações como a de Vieira e Vidal (2015).

Para as autoras, existem três períodos identificáveis de financiamento da educação: o primeiro que vai de 1549 até 1930, outro de 1930 a 1990, e então, o último a partir de 1990, o qual elas denominam de “políticas de fundo” (VIEIRA; VIDAL, 2015, p. 28). Dessa classificação, apenas queremos divergir quanto ao primeiro período, por não entendê-lo tão uniforme, já que é possível identificar, entre 1759 e 1834, uma fase à parte, diante da existência do subsídio literário e outros mecanismos esparsos de financiamento (PINTO, 2018).

5.1.1. O financiamento da educação de 1549 a 1930

O período de 1549 a 1759, entre a chegada dos jesuítas e sua expulsão do território, pode ser resumido como “a nossa versão da educação pública religiosa” (SAVIANI, ALMEIDA, *et al.*, 2014, p. 16). Tal categorização foi utilizada por

Luzuriaga na obra publicada em 1950, *História de la educación pública*, a qual Saviani (2014) acrescenta a expressão “a nossa versão” para afirmar que, em nosso caso, a educação jesuítica, embora fosse incentivada e subsidiada pela Coroa Portuguesa e, portanto, passível de ser considerada como educação pública, não preenchia outros critérios para ser considerada “pública”, como a infraestrutura, os prédios, os materiais pedagógicos, todos os quais eram administrados pela ordem religiosa e, por isso, de domínio privado (SAVIANI, ALMEIDA, *et al.*, 2014).³⁶

No tocante ao financiamento, especificamente, é possível identificar uma divergência na literatura. Enquanto Cury (2018) afirma que havia a figura da redizima para financiar os colégios, a qual se tratava de uma parcela do que era arrecadado pela dízima, como imposto sobre o açúcar que iria para a educação jesuítica, outros trabalhos (PINTO, 2018; VIEIRA; VIDAL, 2015) nos lembram que foi dada aos inicianos a possibilidade de exploração econômica de terras e propriedades recebidas:

Para a instalação do Colégio, o Rei dava à Companhia um dote inicial suficiente para sua construção e equipamento e, como reforço de custeio e possibilidade de expansão, lhe doava terras e a faculdade de nelas investir e delas tirar proveito. (MONLEVADE, 1997, p. 52, apud. VIEIRA; VIDAL, 2015, p. 20)

O que é pacífico na literatura analisada, contudo, é que havia uma permanente indefinição, tanto da organização do ensino como de seu financiamento, durante os seus mais de duzentos anos (CURY, 2018; MENEZES, 2005; PINTO, 2018; VIEIRA; VIDAL, 2015).

O fim desse período se dá na metade do Século XVIII, em meio a fenômenos políticos e econômicos complexos³⁷, sintetizados como “reformas pombalinas”, que,

³⁶ . Nesse período, há categorias de análises mais profundas que vão além da organização do ensino, cuja importância para o estudo da formação social do País é inquestionável, mas que por limitações óbvias não farão parte da nossa análise. Apenas para citar uma das inúmeras possibilidades, destacamos o papel que o ensino dos jesuítas adquiriu na manutenção da classe dominante. O ensino jesuítico, que passou a priorizar a educação da elite no lugar da catequese (ROMANELLI, 1986) teve papel preponderante na expansão da aculturação na colônia, permitindo um casamento oportuno de grande propriedade, mandonismo e cultura transplantada (*ibid.*, p.36). Além dessa aculturação, o ensino dos jesuítas possibilitou uma nova mensuração de importância dos colonos, não mais apenas pela propriedade de terra e pelo número de escravos, como também pelo número de bacharéis e mestres em artes, o que levou, conseqüentemente, a formação de uma pequena aristocracia de “letrados, futuros teólogos, padres-mestres, juizes e magistrados” (*Ibid.*, p.36).

³⁷ Como é de conhecimento, trata-se de um fenômeno político maior, o despotismo esclarecido, de uma mudança na forma de pensamento político que tem relações imbricadas com os primeiros movimentos do sistema capitalista no continente europeu: sobre isso, Krumel nos lembra de outro motivo: “A expulsão dos jesuítas não ocorreu por um desejo de mudanças nas bases do ensino na colônia, nem mesmo como preocupação com a escravidão dos índios, mas como estratégia governamental de desarticular as missões que apresentavam uma poderosa e rentável rede comercial.” (KRUMEL, 2018, p. 80) ou como aponta

entre outras medidas, levam a expulsão dos jesuítas, sob acusação de haver uma conspiração à vida do rei (CARDOSO, 1990), e, no que nos interessa particularmente, desmontam a então estrutura administrativa do ensino (ROMANELLI, 1986; CARVALHO, 2010), transformando sua organização e passando para o que se pode chamar de a primeira forma de “educação pública estatal” em nossa história (SAVIANI, ALMEIDA, *et al.*, 2014, p. 17).

A “pedagogia pombalina”, portanto, substitui o ensino jesuítico com a instituição das “aulas régias”³⁸ e a criação de um “imposto especial” denominado de “subsídio literário” (CARDOSO, 1990, p. 119). Mesmo com essa transformação, contudo, é preciso deixar claro que esse período ainda seria marcado por uma responsabilidade limitada do Estado, restringindo-se ao pagamento de salário dos professores e à definição de diretrizes curriculares (SAVIANI, ALMEIDA, *et al.*, 2014). Como destaca Saviani (2014), o professor era o responsável por prover condições materiais no local de ensino, que, na maioria das vezes, era a sua própria casa.³⁹

Ainda que se aponte essa responsabilidade limitada, Cury (2018) afirma que, no seio da reforma pombalina, é possível identificar “a primeira forma estatal de financiamento da educação no Brasil” (CURY, 2018, p. 1219), afirmação confirmada e ampliada por Moraes e Oliveira (2012), para as quais o “Marquês de Pombal, poderoso Ministro de D. José I, criou o primeiro sistema público de ensino do Ocidente, organizado em todos os níveis” (MORAIS; OLIVEIRA, 2012, p. 84, grifo nosso).

Para financiar essa sistemática de aulas em Portugal e Ultramar, a Carta Régia de 1772 instituiu o subsídio literário, cuja arrecadação decorria da tributação de aguardente, vinhos, vinagre e carne fresca (MORAIS; OLIVEIRA, 2012). Para Pinto (2018), é fácil concluir que, em um território com população urbana insignificante e atividade primordialmente agrícola, a receita desse tributo era baixa.

sem rodeios Carvalho: “aos jesuítas então foi atribuída a responsabilidade pelo atraso econômico, político e cultural português.” (CARVALHO, 2010, p. 18)

³⁸ Interessante ver o documento original, o caráter antijesuítico e a influência do iluminismo, disponível em http://www.governodosoutros.ics.ul.pt/index.php?menu=consulta&id_partes=105&acao=ver&pagina=699

³⁹ Essa observação de Saviani (2017), nos leva a assumir aqui que um dos pressupostos mencionados nessa pesquisa, como será desenvolvido posteriormente, é de que, ainda atualmente, há uma transferência de responsabilidade financeira para professores, diretores e comunidade, mesmo que por motivos diferentes.

Um dos desafios da pesquisa de Moraes e Oliveira (2012) está justamente na tentativa de estimar a receita do subsídio literário e as despesas na Capitania de Minas Gerais, ou seja, há grande dificuldade em conseguir dados conclusivos de um imposto do século XVIII, que era arrecadado pelas Câmaras Municipais, registrado em livros específicos, os quais eram enviados em registros trimestrais aos ouvidores, que, por sua vez, deveriam tramitar ao Cofre Geral da Junta da Real Fazenda das respectivas capitanias (MORAIS; OLIVEIRA, 2012, p. 97). Tal sistemática é ilustrada abaixo com trecho do pedido feito pela Câmara da Vila de Santa Cruz do Aracati, em 1787, na Capitania do Ceará:

No § 5.o do Regimento deste Conselho, manda Sua Majestade que nele se paguem e decidam todos os negócios pertencentes às conquistas, que, aliás, tocariam a vários Tribunais do Reino. Como esta resolução se não constou para negócio algum, entendo que o de que se trata se deve decidir no Conselho, posto que pareça pertencer à Mesa concessora; pelo que dizendo sobre ele me parece que a câmara faz um justíssimo requerimento, pedindo a Sua Majestade lhe mande um mestre de gramática para ensinar na sua vila concorrendo os suplicantes também para o subsídio literário e entendo se deve ordenar à mesma câmara que ela procure um mestre hábil com quem ajuste o ordenado que se lhe deve dar, dando de tudo conta para se lhe determinar o modo de se satisfazer, tendo entendido que não deve exceder a quantia de 200\$000 reis. (AHU-CEARÁ, cx. 8, doc.24. AHU_CU_006, Cx. 10, D. 608)

Mesmo com essa clara dificuldade, os resultados preliminares da pesquisa feita por Moraes e Oliveira apontaram para um grande déficit na arrecadação (MORAIS; OLIVEIRA, 2012), fato que as autoras trazem à análise, junto com diversos outros documentos. São notáveis, por exemplo, documentos que trazem relatos de professores com atrasos de até quatro anos nos pagamentos ou de autoridades, como transcrevemos abaixo:

Em 1800, em Vila Rica, até mesmo o Governador da Capitania, Bernardo José de Lorena, se queixava da diminuta arrecadação do imposto destinado ao pagamento dos mestres: (...) o sobredito Rendimento esta chegado a ponto tal que não dá esperanças de ter aumento: Eu conheço a necessidade de se fazerem os Pagamentos exactos aos Professores, sem os quaes não podem subsistir, mas por outra parte se manifesta que só do remanescente tão diminuto, (...) nunca eles serão pagos (MORAIS; OLIVEIRA, 2012, p. 98)

O subsídio literário perduraria até 1834, porém as aulas régias não seriam suficientes para se adequar às transformações oriundas da chegada da família Real em 1808, o que, conseqüentemente, deu motivo à criação de escolas pelo rei, principalmente superiores, porém que atendiam mais à necessidade de permanência da família real e da administração da colônia (CARVALHO, 2010).

Poderia se esperar que a posterior independência do Brasil levasse a um projeto nacional de educação, mas não foi o que aconteceu. Como destaca Saviani (2014), havia na Lei das Escolas de Primeiras Letras, em 1827, uma possibilidade de criação da escola pública nacional (SAVIANI, ALMEIDA, *et al.*, 2014), inspirada no projeto de Januário da Cunha Barbosa, que, de certa maneira, continha o ideal de um ensino universal e como dever do Estado (CARVALHO, 2010), porém a reforma não foi efetivada. O período que vai de 1827 a 1890, portanto, é caracterizado por tentativas descontinuadas e intermitentes de organização da educação (SAVIANI, ALMEIDA, *et al.*, 2014).

Na análise da organização do ensino e de seu financiamento no Brasil independente, seria incorreto deixar de lado o fato de que, no processo de independência nacional, os projetos de ruptura não foram os vencedores, já que o príncipe herdeiro do trono português tornou-se nosso primeiro imperador, argumento reforçado por dados já incansavelmente debatidos na historiografia, embora saibamos que houvesse espaço e demanda para as rupturas, como percebemos em diversas revoltas e revoluções espalhadas pelo território. Ora, se o projeto de conservação é resultado e causa da independência, em uma monarquia conservadora, não haveria espaço para rupturas também no ensino, mesmo que Carvalho (2010) nos lembre que é possível apontar, nesse período, tentativas de implementar um projeto nacional de educação.

O subsídio literário foi extinto pelo Ato Adicional de 1834, e o que se seguiu foi a retirada do poder central do financiamento. Como destaca Pinto (2018):

Ante a ausência de uma fonte estável para o financiamento da educação e com a retirada do governo central, ente que possuía a maior parte dos recursos, do ensino primário e do secundário, assiste-se, nos cem anos seguintes, à construção de um sistema educacional mantido basicamente pelos entes estaduais, parco de recursos e que refletia as desigualdades regionais de riqueza. (PINTO, 2018, p. 48)

Após a Proclamação da República, o Estado tentou assumir o papel de organização e manutenção das escolas de forma integral, com o interesse de difundir o ensino a toda população (SAVIANI, ALMEIDA, *et al.*, 2014). Ainda assim, o financiamento desse projeto educacional continuou sendo um problema indefinido.

Há uma mudança de perspectiva apenas após o primeiro quarto do Século XX, a qual Anísio Teixeira (TEIXEIRA, 1953), em artigo da década de 1950, descreveu como a superação da “educação-concessão, educação-dádiva, educação-assistência,”

(TEIXEIRA, 1953, p.149). Passava-se do Brasil que se queria educar para o Brasil que queria ser educado (TEIXEIRA, 1953), período que iremos analisar a seguir.

Tabela 5 - Organização do Ensino e Financiamento Público de 1549 a 1930

	<i>1549 – 1759</i>	<i>1759 – 1889</i>	<i>1930 -</i>
<i>Organização do Ensino</i>	Educação Pública Religiosa	Educação Pública Estatal	Início de um projeto nacional
<i>Financiamento pelo poder central</i>	Redizima / Exploração econômica dos jesuítas	Subsídio Literário até 1834	Vinculação de recursos (Constituição 1934)

Fonte: elaborado pelo autor com base na literatura analisada (CURY, 2018; MENEZES, 2005; PINTO, 2018; VIEIRA; VIDAL, 2015; SAVIANI, ALMEIDA, *et al.*, 2014;)

5.1.2. A década de 1930 e o início do projeto nacional.

Como já mencionamos anteriormente, 1930 é um marco na história do Brasil, mas não começa em 1930. Se não estivéssemos concentrados no campo educacional, sem dúvida, analisaríamos diversos acontecimentos anteriores, como o movimento tenentista, política dos governadores, projetos centralizadores da elite paulista contra projetos de oligarquias regionais, semana de arte moderna, entre tantos outros.

No campo educacional, sem desconsiderar todos esses fatores, alguns fenômenos constituem o preâmbulo do que viria a acontecer, que nos demandam o destaque, tais quais a implantação das escolas graduadas em São Paulo (SAVIANI, ALMEIDA, *et al.*, 2014), e sua irradiação para os demais estados, as subsequentes reformas estaduais da educação e a criação da Associação Brasileira de Educação (ABE).

A implementação da escola graduada é apontada por Saviani como o principal legado educacional do início do “longo século XX” (SAVIANI, ALMEIDA, *et al.*, 2014, p. 28). Há uma transformação significativa na organização da educação primária, denominada anteriormente de escolas de primeiras letras, cujas classes eram “isoladas ou avulsas e unidocentes” e que foram substituídas pelos grupos escolares, com cada

qual sendo composto por um diretor e quantos professores tivessem sido reunidos para sua composição (SAVIANI, ALMEIDA, *et al.*, 2014, p. 24).

Em relação às reformas educacionais e a criação da ABE, é preciso notar que há uma conjugação desses fenômenos. Como Romanelli (1986) nos lembra, havia antes mesmo da criação da ABE uma luta pela implementação de ideias circulantes nos Estados Unidos e Europa, sintetizados como “Movimento de Escolas Novas”.⁴⁰ Esse ambiente de circulação de novas ideias foi palco de uma sequência de reformas nos estados, anunciando o que aconteceria em 1930, conforme sintetizamos na tabela 6.

Tabela 6 - Reformas Educacionais Estaduais na Década de 1920

Ano	Estado	Idealizadores
1920	São Paulo	Sampaio Dória
1922/23	Ceará	Lourenço Filho
1925/28	Rio Grande do Norte	José Augusto
1922/26	Distrito Federal	Carneiro Leão
1928	Pernambuco	Carneiro Leão
1927/28	Paraná	Lysímaco da Costa
1927/28	Minas Gerais	Francisco Campos
1928	Distrito Federal	Fernando Azevedo
1928	Bahia	Anísio Teixeira

Fonte: elaborado pelo autor com base em Romanelli (1986, p. 129)

Alguns nomes como Carneiro Leão, Fernando Azevedo, Anísio Teixeira e Lourenço Filho iriam influenciar sobremaneira o movimento reformador que se instaurava na nação. A ABE foi criada em 1924, não como entidade de classe, mas como um movimento de reivindicações em relação aos problemas educacionais do País:

“(…) reivindicações que pretendiam sensibilizar o poder público e a classe dos educadores para os problemas mais cruciantes da educação nacional e a necessidade urgente de se tomarem medidas concretas para equacionar e resolver esses problemas. Se a Associação Brasileira de Educação não foi a origem do movimento, foi todavia a medida prática tomada pelo movimento para objetivar os seus propósitos e ganhar forças juntos as autoridades competentes e evidenciar a extensão daqueles problemas” (ROMANELLI, 1986, p. 129)

⁴⁰ Nesse sentido o livro de Carneiro Leão de 1909, *A Educação*, é apontado como pioneiro, seguindo as publicações do mesmo autor em 1917, 1919 e 1923, e obras de José Augusto de 1922, *Eduquemo-nos*, e Afrânio Peixoto, *Ensinar a Ensinar*, de 1923 (ROMANELLI, 1986, p. 129).

Os debates sobre os problemas educacionais, portanto, ganharam espaço nas Conferências Nacionais de Educação da ABE, a primeira em 1927 em Curitiba, que, quanto ao aspecto ideológico, foram marcadas, entre duas correntes: reformistas, que defendiam a gratuidade e a obrigatoriedade do ensino, a laicidade, a coeducação e um Plano Nacional de Educação; e o grupo dominado pelos católicos, “que viam na interferência do Estado um perigo de monopólio e na laicidade e co-educação, uma afronta aos princípios da educação católica” (ROMANELLI, 1986, p. 130).

No interior desses debates acalorados, a IV e a V Conferência Nacional da ABE são apontadas como geradoras do Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova (ROMANELLI, 1986). Saviani (2014) aponta que o próprio Getúlio Vargas, acompanhado de Francisco Campos, solicitou aos participantes da Conferência que “colaborassem na definição da política educacional do novo governo.” (SAVIANI, ALMEIDA, *et al.*, 2014, p. 34), o que, além de um tumulto, levou objetivamente ao Manifesto, ao qual Saviani não hesita em incluir entre os principais legados educacionais do século XX:

O Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova pode, pois, ser considerado um importante legado que nos é deixado pelo século XX. É um marco de referência que inspirou as gerações seguintes, tendo influenciado, a partir de seu lançamento, a teoria da educação, a política educacional, assim como a prática pedagógica em todo o país. Trata-se de um rico legado que, nas palavras de Libânia Nassif Xavier, representa um “divisor de águas” na história da educação brasileira. (SAVIANI, ALMEIDA, *et al.*, 2014)

Muito já foi escrito sobre o Manifesto, de diversas perspectivas, que, sem dúvida, continua sendo objeto de análise importante para o campo educacional. Por coerência, optamos por direcionar sua leitura especificamente aos aspectos do financiamento da educação, o qual, também, pode ser considerado um dos elementos centrais do Manifesto (BRAGA, 2018).

Ao defender uma escola pública, única, laica, gratuita e obrigatória, o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova foi elaborado com a noção de que esse objetivo não seria possível sem autonomia (BRAGA, 2018). Essa autonomia por sua vez necessitava de medidas concretas relacionada ao financiamento público da educação, como percebe-se no trecho transcrito:

a necessidade de uma ampla autonomia técnica, administrativa e econômica, com que os técnicos e educadores, que têm responsabilidade e devem ter, por isto, a direção e administração da função educacional, tenham assegurados os meios materiais para poderem realizá-la. Esses meios, porém, não podem reduzir-se às verbas que, nos orçamentos, são consignadas a esse serviço

público e, por isso, sujeitas às crises dos erários do Estado ou às ‘oscilações’ do interesse dos governos pela educação. A autonomia econômica não poderia se realizar, a não ser pela instituição de um ‘fundo especial ou escolar’, que constituído de patrimônios, impostos e rendas próprias, seja administrado e aplicado exclusivamente no desenvolvimento da obra educacional, pelos próprios órgãos do ensino, incumbidos de sua direção (MANIFESTO, 1932, apud BRAGA, 2018, p. 8)

O Manifesto iria influenciar decisivamente a Constituição de 1934, em especial quanto à vinculação de receitas para a educação, entretanto, é importante destacar que, a despeito de todo o “otimismo pedagógico” da época, as estruturas autoritárias do país se mantiveram sem grandes transformações, permitindo, com o golpe do Estado Novo em 1937, mais retrocessos no campo educacional.

A Constituição de 1934 previu uma Lei Nacional de Diretrizes da Educação, um Plano Nacional de Educação e um Conselho Nacional de Educação, contudo, com o golpe de 1937, o plano ambicioso é deixado de lado, sendo, inclusive, retirada a vinculação de recursos na Constituição ditatorial de 1937 (CURY, 2018). Como nos lembra Braga no trecho transcrito abaixo:

as conquistas suscitadas pelo Manifesto dos Pioneiros foram rapidamente desconstruídas com o golpe do Estado Novo. O texto que tão bem avaliava a realidade conjuntural brasileira se transformou em apenas uma lembrança de um período em que se apresentavam projetos de país, no qual venceu o modelo ditatorial varguista, repressor das vozes dissonantes, e que desconstruiu o sistema de educação pública, favorecendo os interesses dos grupos dominantes. (BRAGA, 2018, p. 9)

Muitas críticas se fizeram em relação a falta de vinculação de recursos, e, como aponta Cury (2018), na 1ª Conferência Nacional de Educação de 1941, foi indicada a necessária retomada da vinculação orçamentária, fundamentada em estudo técnico. Em decorrência dessa pressão, o Decreto-Lei nº 4.958 de 1942 instituiu o Fundo Nacional do Ensino Primário, composto com recursos de tributos federais criados para tal finalidade, com o objetivo de ampliar e melhorar o sistema escolar primário (CURY, 2018).

Entre o período de 1942 e 1946 foram publicadas as “leis orgânicas do ensino”, as quais, em conjunto, ficaram conhecidas como Reforma Capanema. O Ministro de Vargas, Gustavo Capanema fez mudanças nos ensinos industrial e secundário (1942), comercial (1943), normal, primário e agrícola (1946), criou o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI) em 1942 e o Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC) em 1946 (SAVIANI, ALMEIDA, *et al.*, 2014). Como destaca Saviani (2014), “a regulamentação do ensino ia sendo feita conforme as urgências

definidas pelos grupos que assumiam o controle político do país”, em um mecanismo de “reformas parciais” (SAVIANI, ALMEIDA, *et al.*, 2014, p. 37). Ainda nesse período seria possível sentir os efeitos do Manifesto, como vemos no trecho transcrito abaixo:

O Manifesto influenciou também o novo ministro da educação, Gustavo Capanema, que exerceu o cargo de 1934 até o final do período Vargas, em 1945. O ministro se cercou de personalidades ligadas à cultura e ao movimento modernista de 1922, como os poetas Carlos Drummond de Andrade, Mario de Andrade e Manuel Bandeira, Rodrigo Melo Franco de Andrade, o músico Heitor Villa-Lobos, além dos escola-novistas Anísio Teixeira, Lourenço Filho e Fernando de Azevedo (CPDOC, 1997). As iniciativas do ex-ministro Francisco Campos foram aprofundadas e ampliadas no ministério de Capanema, sendo as mais destacadas a reforma do ensino secundário e a criação da Universidade do Brasil. (BRAGA, 2018, p. 5)

No entanto, completa Braga (2018), as conquistas decorrentes do Manifesto foram desconstruídas com o golpe de 1937, transformando o documento apenas em “lembrança de um período em que se apresentavam projetos de país, no qual venceu o modelo ditatorial varguista, repressor de vozes dissonantes, e que desconstruiu de educação pública” (BRAGA, 2018, p. 9).

Com a queda de Vargas e a redemocratização, a Constituição de 1946 traria novamente a vinculação dos recursos para a educação, estabelecendo que se deveria aplicar nunca menos que 10% por parte da União e nunca menos de 20% da receita de impostos dos Estados, Municípios e Distrito Federal em manutenção e desenvolvimento do ensino (VIEIRA; VIDAL, 2015).

Esse período, também, foi marcado pela determinação constitucional de que a União fixasse as diretrizes e bases da educação nacional, o que levou a elaboração, em 1947, do projeto que viria a se converter na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, promulgada apenas em 1961 (SAVIANI, ALMEIDA, *et al.*, 2014).

A década de 1960 começou como uma época de “intensa experimentação educativa”, mas também demonstrou o esgotamento do “modelo renovador” (SAVIANI, ALMEIDA, *et al.*, 2014, p. 39). Na dimensão do financiamento, destacamos que em decorrência da LDB de 1961, que instituiu o ensino primário obrigatório a partir dos 7 anos (BRASIL, 1961) e do Plano Nacional de Educação de 1962, que tinha como metas atingir 100% de matrículas da população na faixa etária de 7 a 11 anos e de 70% na de 12 a 14 anos, além da “mobilização nacional contra o analfabetismo” (PNE, 1962), tratou-se da urgente necessidade de institucionalizar e instrumentalizar o financiamento da educação. Anísio Teixeira protagonizou a

elaboração de um planejamento orçamentário para abarcar o custo de cada aluno por ano a fim de cumprir as metas estabelecidas, porém, os acontecimentos políticos levaram a mais uma tentativa frustrada:

A COPLED (Comissão de Planejamento da Educação), organizada pelo governo federal, desenvolveria e detalharia o PNE com relação às metas a serem atingidas. A seguir, fez-se um detalhamento de normas com relação à aplicação dos recursos dos Fundos instituídos pela LDB. O Conselho Federal de Educação confiava que, já em 1963, o Ministério da Educação viesse a aprovar o orçamento de acordo com as orientações do PNE, o que acabou não ocorrendo (Nascimento et al., 1987, p. 19 apud CURY, 2018, p. 1237).

5.1.3. Golpe, Salário-educação e Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

O governo ditatorial imposto pelo golpe cívico-militar de 1964, como destaca Cury (2018), estabelece um planejamento econômico “de corte tecnocrático, voltado para a acumulação”, transformando a área social em assunto residual (CURY, 2018, 1237). A questão é que, nesse período, ocorreram diversas mudanças que, por um lado, dificultaram a qualidade do ensino em relação ao seu financiamento e, por outro, começaram a ditar o passo de futuras formas de financiamento.

A Constituição de 1967 estendeu o ensino primário obrigatório, que ia dos 7 aos 10 anos, para 7 aos 14, ao passo que retirou a vinculação das receitas de impostos para o financiamento educacional, que havia regressado como norma constitucional em 1946, recriando um problema para a execução de políticas públicas e para a carreira docente (CURY, 2018).

É notável, nesse período, o incentivo dado pelo governo à educação privada, tratando o ensino público como opção para os mais necessitados e prevendo auxílio da União aos estabelecimentos privados de ensino.⁴¹ Nesse sentido, o artigo 169 da Carta de 1967 manteve a obrigação de a União prestar assistência financeira aos Estados e Municípios, e o artigo 170 abriu espaço para um novo instrumento de financiamento: “As empresas comerciais, industriais e agrícolas são obrigadas a manter, pela forma que a lei vier a estabelecer, o ensino primário gratuito de seus empregados e dos filhos destes” (BRASIL, 1967).

⁴¹ Essa luta entre investimentos para educação pública e privada ainda produz seus embates na atualidade, como percebeu-se na tentativa recente de utilizar verbas do novo Fundeb para a educação privada, o que foi, após forte pressão popular, retirado da lei que regulamenta o fundo.

É preciso adicionar uma nota de que a obrigação de as empresas custearem a educação de seus empregados analfabetos, bem como de seus filhos, já existia desde 1946, porém poucas empresas respeitaram essa norma (PINTO, 2018). No entanto, surgiu em 1967 a base para cumprir essa exigência e instituir o Salário-educação, contribuição social vigente até hoje e fonte orçamentária do PDDE⁴². Em uma proposta de Carlos Pasquale, o Poder Executivo enviou ao Congresso o projeto de lei que viria a se tornar a Lei nº 4.440/1964 (CURY, 2018), com regulamentação pelo Decreto nº 55.551/1965, alterado pelo Decreto nº 58.093/1966.

Em resumo, chegou-se ao cálculo de que cada empresa deveria contribuir com 1,4% sobre o valor mensal repassado ao Instituto Nacional de Previdência (INPS) do salário mínimo em relação a todos os empregados (BRASIL, 1965), criando uma contribuição social que, ao longo do tempo, iria se tornar “importante fonte de receita adicional para a educação” (VIEIRA; VIDAL, 2015, p.24).⁴³ Nesse processo de elaboração do cálculo, é possível identificar uma sistemática que viria dar origem a posteriores discussões sobre a metodologia de financiamento no Brasil, como ilustra o trecho transcrito:

Note-se que, para chegar ao valor a ser pago pelas empresas para o salário-educação, há um estudo sobre o salário do professor do ensino primário, sobre o número de alunos por sala e, enfim, do custo do ensino primário. Caso a este estudo se adicione a proposta de Anísio Teixeira suprarregistrado, ter-se-á a adição também de um enfoque próprio do federalismo. De novo, sem que haja uma teleologia, vai se espessando uma fórmula de financiamento que abre caminho para um FUNDEF, FUNDEB ou um CAQi.(CURY, 2018, p. 1239)

O salário-educação manteria sua importância na redemocratização, apesar de sua origem em um governo autoritário, sendo recepcionado e incluído na Constituição Federal de 1988 no artigo 212, § 5º: “A educação básica pública terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, recolhida pelas empresas na forma da lei.” (BRASIL, 1988), regido pela Lei 9.424 de 1996 e regulamentado pelo Decreto nº 6.003 de 2006:

⁴² Compete ao FNDE redistribuir o volume de recursos entre os estados e os municípios. Deduz-se 1% de taxa de administração para a Receita Federal do Brasil (RFB) e o restante é administrado pelo fundo. Dez por cento desse total são aplicados pelo FNDE em programas, projetos e ações voltados para o ensino básico. Os 90% restantes são rateados em duas cotas: a federal (um terço) e a estadual e municipal (dois terços).

⁴³ Em 1975 a alíquota seria aumentada para 2,5%, valor atual: “2,5% (dois e meio por cento) sobre o total de remunerações pagas ou creditadas, a qualquer título, aos segurados empregados, assim definidos no art. 12, inciso I, da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991” (BRASIL, 1996).

Nos últimos 20 anos, o salário-educação tem mantido uma arrecadação de 0,3% do PIB, com muita estabilidade, mesmo considerando a redução do peso do fator trabalho nas empresas. Em 2016, sua receita foi de R\$ 19 bilhões e os recursos da cota federal têm sido utilizados majoritariamente nos programas de alimentação escolar, transporte escolar, livro didático e no Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), e são gerenciados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), autarquia vinculada ao MEC. (PINTO, 2018, p. 852)

Outro aspecto institucional importante do período é a criação, em 21 de novembro de 1968, do Instituto Nacional de Desenvolvimento da Educação e Pesquisa (INDEP), que, no ano seguinte, viria a ser denominado de Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), uma autarquia federal com personalidade jurídica, cuja finalidade era “captar recursos financeiros e canalizá-los para o financiamento de projetos de ensino e pesquisa, inclusive alimentação escolar e bônus de estudo, observadas as diretrizes do planejamento nacional da educação” (BRASIL, 1968). O FNDE era expressão de uma reforma administrativa contida no Decreto Lei 200 de 1967 sobre descentralização (SILVA, 2010). Atualmente em seu quinquagésimo segundo ano de existência, o FNDE permanece como a autarquia federal responsável pela execução de políticas educacionais do Ministério da Educação, dentre as quais está o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), objeto de análise e avaliação nesta dissertação.

Tabela 7 - Vinculação de receitas para educação nas Constituições Federais

CONSTITUIÇÕES	VINCULAÇÃO DE RECEITAS	PERCENTUAIS
1934	Inserida pela primeira vez (<i>art. 156</i>)	União/Mun.: 10% Est./DF.: 20%
1937 - Ditadura	Suprimida	-
1946	Retorna, aumentando o percentual dos municípios (<i>art. 169</i>)	União: 10% Mun./Est./DF: 20%
1967 - Ditadura	Suprimida	-
EC Nº 1 DE 1969	Retorna para Municípios (<i>art. 15, §3º, f</i>) ⁴⁴	Mun.: 20% da receita tributária municipal
Emenda Calmon de 1983	Reestabelecida (<i>art. 176</i>)	União: 13% Mun./Est./DF: 25%
1988	Ampliada para a União (<i>art.212</i>)	União: 18% Mun./Est./DF: 25%

Fonte: elaborado pelo autor com base nas Constituições Federais BRASIL (1934; 1937;1946;1967;1969;1983; 1988)⁴⁵

⁴⁴ Foi inserida como possibilidade de intervenção nos municípios que não aplicassem no ensino primário 20% das receitas tributárias municipais: “§ 3º A intervenção nos municípios será regulada na Constituição do Estado, somente podendo ocorrer quando: f) não tiver havido aplicado, no ensino primário, em cada ano, de vinte por cento, pelo menos, da receita tributária municipal” (BRASIL, 1969)

5.1.4 Economia neoliberal e a contracorrente social de 1988

Quando a Constituição Federal de 1988 foi promulgada, parecia que viveríamos o nosso período de bem-estar social, com a inauguração de um novo capítulo após vinte e cinco anos sombrios. Haveríamos, no entanto, de enfrentar uma nova onda que iria invadir o campo das políticas sociais do país.

A situação fiscal brasileira, diante da dívida da década de 1980, seria a justificativa ideal da defesa da redução do Estado, sustentada por uma nova corrente que se espalhava pelo mundo. Apesar da dura resistência dos movimentos sociais e das circunstâncias favoráveis à consolidação dos direitos sociais, acabamos flutuando em contracorrentes sociais de uma forte maré neoliberal.

Para entender de forma sucinta o cenário no qual o neoliberalismo inundou o Brasil, do ponto de vista político-econômico, é preciso compreender o binômio crise da dívida-inflação da década de 1980, que antecede o avanço neoliberal no Brasil em 1990, o que, por sua vez, nos faz regressar, brevemente, ao final da década de 1960 e início da de 1970 para perceber que o Brasil viveu seu “milagre econômico” com uma taxa média de crescimento próximo a 11% ao ano (PIB) (GREMAUD, MARQUES DE SAES e TONETO JÚNIOR, 1997), e que esse crescimento era essencial para lidar com as próprias contradições políticas e sociais de um regime autoritário, entretanto, ao mesmo tempo, sob uma tendência, em meados de 1970, de reversão do ciclo expansivo.

Como destaca Gremaud (1997), citando trabalho de Boneli e Mala,

a economia já estava operando acima do produto potencial, necessitando de grande volume de importações de bens de capital e matérias-primas, com o que acentuavam-se as pressões inflacionárias e a tendência aos déficits externos (GREMAUD, MARQUES DE SAES e TONETO JÚNIOR, 1997, p. 191).

Diante dessa necessidade de escolher uma opção institucional, entre ajuste e manutenção do crescimento, e em um cenário de alta liquidez internacional, decorrente de transformações no sistema financeiro internacional com a crise do sistema de Bretton Woods (GREMAUD, MARQUES DE SAES e TONETO JÚNIOR, 1997), escolheu-se manter o crescimento baseado no endividamento externo. Se somarmos a isso a conjuntura do segundo choque do petróleo e choque dos juros, temos 15 anos de

inflação e a década seguinte categorizada, posteriormente, como perdida (PAULANI, 2012).

Por outro lado, nesse cenário de esgotamento do projeto desenvolvimentista, e, também, da ditadura, o Brasil começou a viver um clima de forte manifestação popular, contrário aos anos autoritários. Com o fim do regime em 1985 e o início da Constituinte, ensaiou-se a implantação de um Estado do bem-estar social no Brasil, mas essa tentativa foi tardia, pois inserida em um contexto doméstico e externo adverso, como afirmam Calixtre e Fagnani (2017). Do ponto de vista internacional, de acordo com Carinhato (2008), uma das explicações para o ganho de espaço de ideias neoliberais é a desregulamentação financeira, sendo essa decorrente da mundialização do capital em um movimento de manutenção “da acumulação de capital por parte das elites, como forma a substituir a pujança e a lucratividade da produção de mercadorias reais de outrora” (CARINHATO, 2008, p. 38).

Do ponto de vista interno, após uma década de inflação e insucessos de planos econômicos de estabilização, ganhava fôlego o discurso de que o Estado estava quebrado, impossibilitando a implementação do capítulo social que a Constituição de 1988 tentou inaugurar.

Essa explicação do “Estado quebrado” financeiramente também era uma das justificativas para a neoliberalização mundial, como vimos, a crise do Estado-provedor. O diagnóstico era diverso em países centrais e periféricos, e mesmo entre os países centrais como demonstra David Harvey (2005) sobre o neoliberalismo de Reagan nos Estados Unidos e de Thatcher no Reino Unido, mas a prescrição para a América Latina era, tomando emprestada a expressão de Harvey, uma dose alta de “pílulas venenosas”. (HARVEY, 2005, p. 103).

No caso brasileiro, por exemplo, se não havia, antes de 1988, o estado do bem-estar social, o neoliberalismo não encontrava no gasto social o maior vilão da ineficiência estatal, e sim as crises inflacionárias e as dívidas do desenvolvimentismo. Como menciona Paulani (2012), para superar o binômio “crise da dívida - alta inflação”, o Brasil se submeteu completamente às exigências dos credores, adotando o discurso e a prática neoliberais” (PAULANI, 2012, p. 91). O país se condicionou ao neoliberalismo, não como nos países centrais, os quais vinham de um Estado do bem-estar social, mas partindo de uma fase do nacional-desenvolvimentismo, com um regime político

autoritário, que permitiu o crescimento sem redução de desigualdades, conforme demonstrado em Hoffmann (2001), o que torna os remédios neoliberais ainda mais amargos para os ganhos sociais que a Constituição tentaria assegurar a partir de 1988. Estabelecia-se o fim do desenvolvimentismo brasileiro sem permitir a implantação de um Estado social. Ideias como as que Hayek defendia já em 1944, contra qualquer tipo de intervenção estatal na economia, e de demonização do social (BROWN, 2019), encontraram a oportunidade que procuravam. Nesse sentido, afirmam Moreira e Borba:

Após a experiência bem sucedida de industrialização fundada no voluntarismo do Estado e da crise da dívida nos anos oitenta, a legitimidade da intervenção do Estado foi questionada. A concepção neoliberal passa a associar, de forma oportunista, a crise do modelo de substituição de importações ao intervencionismo estatal, esquecendo completamente os avanços em termos de industrialização ocorridos entre o pós-guerra e a década de oitenta (MOREIRA e PIMENTEL BORBA, 2016, p. 169)

Até pode-se argumentar que o Brasil aderiu tardiamente às práticas neoliberais, diferente do Chile em 1970, ou Argentina em 1980, e alguns defendem que é possível ver nessa postergação o efeito de pressão popular dos anos 1980 (CARINHATO, 2008), mas o resultado foi que a década de 1990 passou a ser marcada pela expansão forte do neoliberalismo no Brasil, dentro de um processo de aprofundamento da inserção econômica em um regime de acumulação sob dominância financeira (MOREIRA e SCHERER, 2002), ilustrada por temas amplamente discutidos na literatura, como o Consenso de Washington, o Plano Brady, a abertura comercial de Collor, os ajustes macroeconômicos de Itamar-FHC que culminaram no Plano Real, pacotes de privatização, a influência crescente do Fundo Monetário Internacional (FMI) e do Banco Mundial na América Latina, e até a Reforma do Aparelho do Estado a cargo de Bresser Pereira no primeiro governo Fernando Henrique. Após a primeira tentativa de reforma neoliberal em Collor e Itamar, fadada ao insucesso pela crise política, a qual Fagnani (2017) nomeia de “contrarreforma truncada”, é Fernando Henrique Cardoso que alavanca a neoliberalização do País com a “retomada da contrarreforma liberalizante” (CALIXTRE e FAGNANI, 2017, p. 3). Consolidava-se o que Alba de Carvalho (2010) denominou de “Estado Ajustador”, que “se ajusta e ajusta-se às exigências expansionistas do capital” em contraponto ao “Estado Democrático que se radicaliza na perspectiva do pleno exercício da dialética igualdade/diferença, a consubstanciar o princípio da comunidade.” (CARVALHO, 2010, p. 190). É nessa conjuntura político-econômica, pouco propícia a um fluxo natural de políticas públicas sociais, que nascem programas como o PDDE, objeto deste estudo.

A política educacional de Collor foi marcada por mais discurso do que ação, enquanto a gestão Itamar, após o processo de Impeachment, demonstrou uma tentativa de resgatar a educação como componente da cidadania. Por sua vez, o Governo FHC foi apontado como o executor das reformas, aquele que definiu metodologia, ação e recursos para configurar um novo perfil educativo (GARCIA, 1999).

A Conferência Mundial de Educação para Todos, ocorrida em Jomtien, na Tailândia, em 1990, influenciou a criação de programas educacionais no governo Itamar e FHC. A Conferência reuniu mais de cem países e Organizações não governamentais, os quais se comprometeram com a meta de Educação Primária Universal (EPU) até os anos 2000 (RABELO; SEGUNDO; JIMENEZ, 2009). Nesse sentido, destaca o então Ministro da Educação de Itamar Franco, Murílio Hingel, em entrevista:

O Brasil tinha participado da Conferência Internacional de Educação para Todos, realizada na Tailândia, em Jomtien em 1990, promovida pela UNESCO, pelo Banco Mundial, pelo PNUD, né? Programa Nacional das Nações Unidas para o Desenvolvimento e pelo UNICEF. O Brasil tinha participado, mas não existia no Ministério da Educação nada de concreto sobre que medidas o País teria adotado em função dos compromissos assumidos naquela Conferência, porque foram assumidos compromissos, e não se percebia, eu pelo menos não identifiquei naquele momento nada que significasse uma atitude a ser adotada. (HINGEL, 2020, informação verbal)⁴⁶

Se em 1980, o maior problema da educação era visto como sendo o acesso às séries iniciais do ensino fundamental e o analfabetismo, em 1990, passa-se a preocupar-se com a ampliação do ensino médio e com a qualidade do ensino (DURHAM, 2010)

Em 1994, realizou-se a primeira Conferência Nacional de Educação para Todos, em decorrência dos compromissos assumidos pelo Brasil na Declaração Mundial sobre Educação para Todos. Naquele momento foram definidas metas que foram inseridas no Plano Decenal de Educação para Todos (CASTRO, 2016).

No documento *Uma estratégia de desenvolvimento social*, é possível encontrar alguns aspectos centrais da política educacional de FHC: descentralização, equidade, implantação da prática da avaliação e democratização da informação (CASTRO, 2016)

Em 1996, promulga-se a Lei de Diretrizes e Bases da Educação, também, com ênfase em uma “descentralização normativa, executiva e financeira do sistema educacional” (CASTRO, 2016, p. 87), repartindo competências entre os entes federativos. Como destaca Castro (2016), parte significativa das políticas de FHC foram

⁴⁶ Entrevista concedida por Murílio de Avelar Hingel ao Instituto Unibanco, publicada no YouTube em 03/07/2020. <https://www.youtube.com/watch?v=RojvL2rDol8> acesso em 12/12/2021.

estabelecidas em decorrência das reformas da LDB, como a implementação do Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB) e do Exame Nacional do Ensino Médio, participação do Brasil no *Programme for International Student Assessment* (Pisa)

A importância dessa iniciativa precisa ser reconhecida porque a construção deste sistema de avaliação representa, de fato, uma mudança de patamar nas políticas educacionais do país. O governo Fernando Henrique não foi marcado pelo início da queda da qualidade do ensino, mas pela possibilidade de medi-la. O problema da qualidade já vinha sendo apontado desde a década de 1980 por pesquisadores da área de educação. Embora não houvesse ainda indicador de desempenho propriamente dito, estes pesquisadores, muitos dos quais do próprio MEC, percebiam claramente o problema da má qualidade de ensino por meio da análise de dados referentes à repetência e ao abandono escolar que ela promove. (DURHAM, 2010, p. 163)

Algumas políticas geradas naquele contexto estão vigentes até hoje, mas, obviamente, permeadas por frequentes tensões, como exemplificado na recente aprovação da PEC 26/2020 do “Novo Fundeb” e promulgação como Emenda Constitucional nº 108 em 26 de agosto de 2020.

Sobre isso, nos lembra Cury (2018) como os mecanismos de vinculação da Constituição de 1988 freavam ou amorteciam o neoliberalismo:

Em que pese políticas de restrição, de contingenciamento, de focalização e de outras formas de imposição de limites para os direitos sociais advindas de iniciativas ligadas ao neoliberalismo, esta vinculação representou um freio ou mesmo um amortecedor frente a estas (CURY, 2018, p. 1242).

A Constituição Federal de 1988, como vimos na Tabela 7, retomou a vinculação constitucional de recursos para a educação. Assim o fez ao determinar que a União não despenderia menos de 18% das suas receitas, e Estados, Distrito Federal e Municípios 25% do arrecadado com impostos e transferências na manutenção e desenvolvimento do ensino (BRASIL, 1988). No entanto, com afirmam Cruz e Rocha (2018), esses recursos, por conta de falta de subvinculação e falhas na fiscalização, tendiam a ser mal aplicados ou direcionados para outras finalidades, além do que mantiveram o problema da desigualdade entre municípios e regiões do país (CRUZ; ROCHA, 2018).

Nesse sentido, começa-se a gestar uma nova sistemática de financiamento, o que Vieira e Vidal (2018) apontam como a terceira geração do financiamento educacional, categorizado como o período da “política de fundos” (VIEIRA; VIDAL, 2015, p. 28).

O primeiro fundo contábil com essa finalidade foi elaborado em 1996, e, como apontam as autoras, não foi marcado por grande discussão pública no parlamento, já que

surgia como proposta dos técnicos do Ministério da Educação, diferente da aprovação da LDB, que havia sido aprovada no mesmo ano (VIEIRA; VIDAL, 2015).

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) passou a vigorar em 1998 como um instrumento contábil em cada unidade da Federação, com duração prevista de 10 anos, tendo por objetivo “assegurar a vinculação de 60% dos recursos de despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) exclusivamente para o ensino fundamental e o pagamento de seus professores. (VIEIRA; VIDAL, 2015, p. 28). Tratava-se de uma “subvinculação focalizada de impostos para o ensino fundamental”, oriundos da retenção de 15% de tributos arrecadados pelos próprios entes federados, que traduziu-se em uma espécie de reforma tributária, dando maior visibilidade às responsabilidades dos governos na oferta de ensino e na “constituição de Conselhos de controle social e financeiro dos recursos” (CURY, 2018, p. 1243).⁴⁷

O FUNDEF conseguiu contribuir com a expansão do ensino fundamental, e, assim, com o objetivo de universalizá-lo, assim como possibilitou melhoria salarial de regiões mais pobres do País, o que fez com que poucos anos depois de sua aprovação já se discutisse a necessidade de subvinculação para outras etapas de ensino (VIEIRA; VIDAL, 2015).

O FUNDEF foi substituído pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Básico e de Valorização do Magistério (FUNDEB) através da Emenda Constitucional nº 53/2006⁴⁸, em um movimento de expansão para todo o ensino básico, que, inclusive influenciou a extensão do PDDE a toda a educação básica a partir de 2009, o qual foi lançado com a promessa de corrigir os “males” do FUNDEF (DAVIES; ALCÂNTARA, 2020).

Do ponto de vista das receitas, o FUNDEB alterou o percentual da cesta de impostos de 15% para 20%, além de inserir outros impostos para compor o fundo. A

⁴⁷ Fundo de Participação dos Estados – FPE; Fundo de Participação dos Municípios – FPM; Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS (inclusive os recursos relativos à desoneração de exportações, de que trata a Lei Complementar nº 87/96); e Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações – IPIexp (BRASIL; Manual de Orientação do FUNDEF, 2003, p. 4).

⁴⁸ Aprovado com ampla margem, com 328 votos favoráveis, 4 contrários e 1 abstenção.

complementação da União, que antes não era definida em percentual, foi estabelecida para até 10% do total do arrecadado pelo Fundo (BRASIL, 2007).⁴⁹

Há um debate em curso no campo educacional se é possível apontar um impacto positivo do FUNDEB no número de matrículas na rede pública. Trabalhos como o de CRUZ e ROCHA (2018) indicam uma tímida relação positiva do FUNDEF/FUNDEB, ao analisarem dados do censo escolar entre 2000 e 2010, enquanto Davies e Alcântara (2020), utilizando dados de 2006 a 2019, afirmam que o FUNDEB não teve impacto positivo no número de matrículas. Para além dessa questão, no entanto, considerando todo o contexto histórico que discutimos nesta seção, do precário financiamento e das sucessivas indefinições desde os jesuítas, é inegável a importância da terceira geração do financiamento educacional no Brasil, da qual são exemplo o FUNDEF/FUNDEB.⁵⁰

A importância do FUNDEB não o isenta de necessárias correções, uma das razões de ser da avaliação de políticas públicas. Nesse sentido, apontou-se que havia uma distorção no FUNDEB, já que seu valor era distribuído em relação ao número de matrículas e à arrecadação estadual, algumas redes de educação básica de municípios pobres dentro de estados mais ricos não recebiam complementação da União, enquanto algumas redes em municípios mais ricos de Estados pobres recebiam (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2017). Isso foi uma das questões que levou a mudança no Novo FUNDEB, aprovado na Emenda Constitucional nº 108 em 26 de agosto de 2020, que estabelece um novo cálculo para a distribuição do recurso e nova forma de complementação da União para alcançar determinadas disparidades.

A análise sobre o FUNDEB, é extremamente relevante para a avaliação de toda política educacional no Brasil. Diversas pesquisas estão sendo desenvolvidas recentemente (BUENO; PERGHER, 2017; CRUZ et al., 2019; DAVIES; ALCÂNTARA, 2020; SONOBE; PINTO; RIBEIRO, 2018; TEIXEIRA; NUNES; ALMEIDA, 2019). É possível, no entanto, assumir que, com o devido cumprimento da vinculação constitucional através do FUNDEB, assim como da equalização das

⁴⁹ Além dos impostos que compunham o FUNDEF, o FUNDEB passou a incluir Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), Recursos da desoneração de exportações de que trata a Lei Kandir (LC 87/1996), Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação (ITCMD) e Imposto sobre a Propriedade Territorial Rurl (ITR).

⁵⁰ Além do FUNDEB, outra emenda constitucional afetaria o campo educacional, a EC nº 59/2009, que tornou o ensino obrigatório para a faixa etária de 4 a 17 anos, o que antes era de 7 a 14 anos, de acordo com a última mudança da Constituição de 1967. A partir daquele ano, surge nova pressão no financiamento educacional devido a essa expansão da obrigatoriedade, e novo desafio para se buscar o ideal constitucional do ensino de qualidade.

disparidades federativas, com o estabelecimento formal de uma complementação da União robusta, que terá um papel considerável com os futuros 23% de acordo com o novo FUNDEB e os mecanismos de Custo Aluno-Qualidade – CAQ, haverá uma nova realidade financeira para as despesas de manutenção e desenvolvimento do Ensino, impactando na infraestrutura, na valorização dos professores e, conseqüentemente, na qualidade do ensino, o que, por sua vez, abrirá o caminho para um novo cenário de execução do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), abrindo maior espaço para a autonomia das escolas na gestão dos seus recursos.

5.2 Contexto brasileiro à época de análise (2019 a 2021)

A coleta e análise dos dados empíricos foram realizadas entre os anos de 2019 e 2021, por isso, importa tecer breves ponderações quanto ao contexto ampliado desse período, ou seja, não fragmentado à educação. Esta seção, portanto, levanta um panorama do contexto brasileiro entre 2019 e 2021, abarcando alguns itens que Rodrigues (2016; 2019) elenca para esse eixo analítico, notadamente, o momento político e as condições socioeconômicas.

5.2.1 O momento político: crises na democracia

Como vimos na seção anterior, mesmo quando olhamos apenas o campo do financiamento educacional, é possível perceber o movimento pendular da democracia brasileira em diversos períodos da história (AVRITZER, 2019).⁵¹ Nos últimos anos, essa intermitência entre democratização e “desdemocratização” voltou a se intensificar, o que Avritzer chama de “Regressão Democrática”, asseverando que “o apoio sempre frágil à democracia se enfraqueceu ainda mais a partir de 2013” (AVRITZER, 2019, p. 141). Esse influxo pode ser correlacionado com a consolidação de uma nova direita entre 2006 e 2018 e o surgimento de um novo fenômeno populista, o bolsonarismo, a partir de 2014 (ROCHA e SOLANO, 2021).

O apoio crescente desses novos atores de direita à ruptura democrática ficou muito claro a partir de 2013. Segundo Avritzer (2019), por exemplo, uma pesquisa realizada em 2018 questionou a políticos dessa nova direita se seria justificável, nos casos de aumento muito forte da corrupção ou em situações de alta criminalidade, que os

⁵¹ Esse pêndulo refletiu, inclusive, na oscilação das vinculações constitucionais para a educação, conforme Tabela 7.

militares tomassem o poder. Mais de 60% dos respondentes afirmaram ser justificável (AVRITZER, 2019, p. 148-149).⁵²

Uma forma de abordar essa regressão democrática, ou “desdemocratização”, é através dos quatro indicadores elaborados por Tilly (2013, p. 28, *apud* TATAGIBA, 2021, p.442) para a comparação de regimes democráticos, quais sejam, (1) extensão; (2) igualdade; (3) proteção; e (4) consulta mutuamente vinculante. Tatagiba (2021) afirma que, quando há um movimento médio crescente em um ou mais desses indicadores, há democratização, entendida como um movimento líquido na direção de consultas mais amplas, mais igualitárias, mais protegidas e mais mutuamente vinculadas (TATAGIBA, 2021). O movimento contrário, logo, corresponde à “desdemocratização”, fenômeno observável em diversas partes do mundo recentemente:

Partindo do quadro analítico proposto por Tilly, sustento que a mudança na estrutura de oportunidade política provocada pela ascensão da extrema direita, em várias partes do mundo, teve como efeito empurrar os regimes em direção à desdemocratização, ao produzir um movimento médio decrescente em cada um dos quatro componentes da definição operacional de democracia: extensão, igualdade, proteção e compromisso. (TATAGIBA, 2021, p. 444).

Nesse sentido, esse movimento da extrema direita pode estar relacionado a um cenário internacional, dos quais são exemplos o *Trumpismo* e o *Brexit*, surgidos das ruínas do neoliberalismo, como aponta Brown (BROWN, 2019). Sobre isso, a autora revisa seu pensamento e o amplia para compreender os elementos e efeitos da racionalidade neoliberal de forma a contemplar o “ataque multifacetado à democracia e sua promoção da moralidade tradicional em detrimento da justiça social legislada” (BROWN, 2019, p. 32).

O caso do Brasil guarda suas particularidades e produziu efeitos perversos como o “golpe jurídico-midiático-parlamentar” (SAVIANI, 2020) contra a então presidente Dilma Rousseff, que culminou na eleição de Jair Bolsonaro em 2018. O discurso antidemocrático ganhou força, ressurgiram defesas da ditadura militar, de torturadores, de instituições como o AI-5.⁵³

⁵² Em 07 de setembro de 2021, ficou claro, quando o próprio presidente participou de manifestações antidemocráticas, gerando, inclusive, severa crise entre os Poderes.

⁵³ Sobre esse aspecto, Avritzer afirma que, com o voto no impeachment, o então deputado “se habilitou a líder da nova direita brasileira, especialmente dos seus setores militares, que vinham se reorganizando desde 2015” (AVRITZER, p. 9). Quanto ao AI-5, é interessante perceber a perversão dos sentidos, pois o ato que inaugurou a fase mais aguda da ditadura afirmava ser um meio para concretizar a efetiva democracia: Eis o trecho “*CONSIDERANDO que a Revolução Brasileira de 31 de março de 1964 teve,*

Estão documentadas as diversas declarações públicas do atual presidente contra os movimentos sociais, prometendo acabar com toda forma de ativismo (TATAGIBA, 2021), colocando um ponto final no “ativismo xiita” (SZWAKO e LAVALLE, 2021), classificando, no discurso, as ações do Movimento dos Trabalhadores Rurais sem Terra (MST) como terrorismo, apenas para citar algumas.

Congruente com tais posturas e promessas, uma vez eleito e empossado, parte de seus decretos e decisões investe diretamente contra formas institucionalizadas de participação da sociedade civil no Estado brasileiro, em alguns casos desvirtuando ou obstruindo a ocupação de postos e cargos das instituições participativas e daquelas criadas para a defesa dos direitos humanos – especialmente de grupos marginalizados e do meio ambiente. (SZWAKO e LAVALLE, 2021, p. 453)

O Decreto nº 9.759 de 11 de abril de 2019, que extingue e estabelece limitações para colegiados na administração pública federal, é um exemplo muito claro desse ataque. Mesmo que alguns conselhos estabelecidos por lei tenham sido mantidos, como afirma Tatagiba (2021, p. 451), o custo da participação dos ativistas tem sido alto.⁵⁴

Nesse contexto político de tensões, o exercício profissional dentro do governo federal apresentou-se como um desafio para servidores públicos. Como demonstra a pesquisa em andamento de Lotta e Silveira, que entrevistou 125 servidores públicos e realizou *surveys* em uma série de organizações públicas no governo federal. O estudo afirma que, desde o início do governo Bolsonaro, o número de denúncias de assédio e perseguição política na burocracia tem aumentado significativamente comparado a outros períodos, categorizando quatro estratégias utilizadas para moldar ou purgar a burocracia: (1) opressão física; (2) opressão sobre procedimentos; (3) opressão moral e social; (4) táticas de apagar ou silenciar a voz dos burocratas; Essas estratégias de perseguição, por sua vez, levam à reação dos burocratas, o que o estudo elenca como: (1) ações subversivas; (2) resistência; (3) sobrevivência; (4) abandono / desistência. Interessante destacar a reação da “sobrevivência”, quando muitos servidores optam por “se esquivar, sendo o mais discreto possível, evitando opiniões críticas nas reuniões, ou

conforme decorre dos Atos com os quais se institucionalizou, fundamentos e propósitos que visavam a dar ao País um regime que, atendendo às exigências de um sistema jurídico e político, assegurasse autêntica ordem democrática, baseada na liberdade, no respeito à dignidade da pessoa humana, no combate à subversão e às ideologias contrárias às tradições de nosso povo, na luta contra a corrupção, buscando, deste modo, "os meios indispensáveis à obra de reconstrução econômica, financeira, política e moral do Brasil, de maneira a poder enfrentar, de modo direito e imediato, os graves e urgentes problemas de que depende a restauração da ordem interna e do prestígio internacional da nossa pátria"

⁵⁴ Se regressarmos a 2015, perceberemos que uma das crises no governo Dilma foi, justamente, a criação por decreto da Política Nacional de Participação Social. <https://www.camara.leg.br/noticias/443908-deputados-derrubam-decreto-dos-conselhos-populares>

realizando ações que garantam o funcionamento mínimo de algumas políticas públicas”. Dois casos foram notáveis nos últimos anos e que ganharam destaque na imprensa: os servidores da Agência de Vigilância Sanitária (ANVISA), assediados diretamente pelo presidente da república por aprovarem a vacina infantil, e do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP).⁵⁵

Essa breve síntese demonstra que o momento político 2019-2021, contexto em que este trabalho foi construído, é de tensão permanente em relação ao regime democrático, incluindo um cenário político amplo, mas com penetração na prática diária de burocratas que interagem com as políticas públicas.

5.2.2 As condições socioeconômicas: desproteção social

O fim da nova república, a partir de 2013, representou um freio, também, nas políticas redistributivas e na tentativa de reduzir as desigualdades. Diante das pressões, em 2015, Dilma Rousseff já havia iniciado uma tentativa de se ajustar às exigências do mercado: “a presidente tentou virar à direita, ao confirmar o Ministério da Fazenda a um técnico próximo dos mercados financeiros” (BIGNOTTO, 2020, p. 202).

Após o golpe de 2016, Michel Temer iniciou uma corrida reformista, apresentando a PEC nº 287/2016 para reformar o Regime Geral de Previdência Social, realizando uma reforma trabalhista (Lei 13.467/2017) e apresentando a PEC 241/2016 que veio a ser promulgada como Emenda Constitucional nº 95, conhecida como “Teto dos Gastos”.

A Emenda 95, que congela por vinte anos os investimentos em políticas sociais, inaugura o tempo da desproteção social:

O teto de gastos públicos do governo federal brasileiro, implementado pela EC 95/2016, é, portanto, uma ofensiva conservadora de retirada de direitos sociais, tendo como alvo prioritário o projeto constituinte de 1988, que exige a intervenção do Estado para a redução das severas desigualdades sociais e econômicas, necessária para uma economia verdadeiramente soberana. O ataque também é à concepção neo-desenvolvimentista desse mesmo projeto constituinte, que reserva ao investimento público papel essencial ao estímulo do investimento privado e do crescimento do setor produtivo nacional, com o intuito de reduzir a dependência do país às potências estrangeiras hegemônicas. (MARIANO, 2017, p. 277)

⁵⁵ <https://congressoemfoco.uol.com.br/area/governo/anvisa-pede-protacao-para-servidores-amecados-de-morte-apos-fala-de-bolsonaro/> acesso em 20/12/2021.

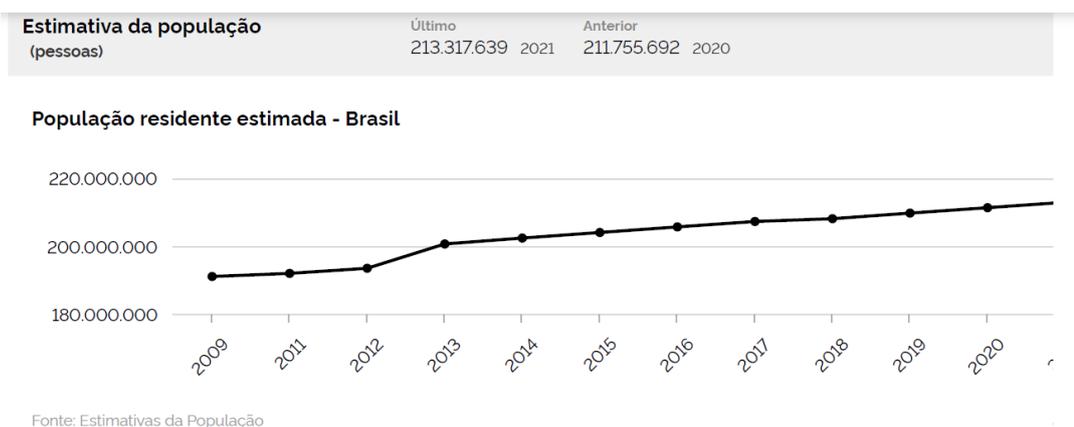
A eleição de Bolsonaro trouxe ao comando da economia Paulo Guedes, um dos “*Chicago boys*” da escola chilena, um dos primeiros laboratórios neoliberais (HARVEY, 2005), e que, diante da dimensão de suas propostas, começava a se caracterizar como ultraliberal (HERMIDA; LIRA, 2020). No entanto, o surgimento de uma pandemia fez com que houvesse uma retração das ideias econômicas iniciais:

A equipe econômica do governo está encarregada de executar um programa liberal capaz de desregular ainda mais a economia brasileira em benefício do grande capital financeiro. Com a pandemia de 2020, muitos de seus objetivos de destruição do Estado tiveram de ser adiados, mas nada indica que serão abandonados. (BIGNOTTO, 2020, p. 225).

Durante a Pandemia, percebeu-se um divórcio entre economia e sociedade, apresentando um pretense conflito entre a urgência de proteger a saúde da população e a de proteger a economia (FRANÇA FILHO; MAGNELLI; EYNAUD, 2020).

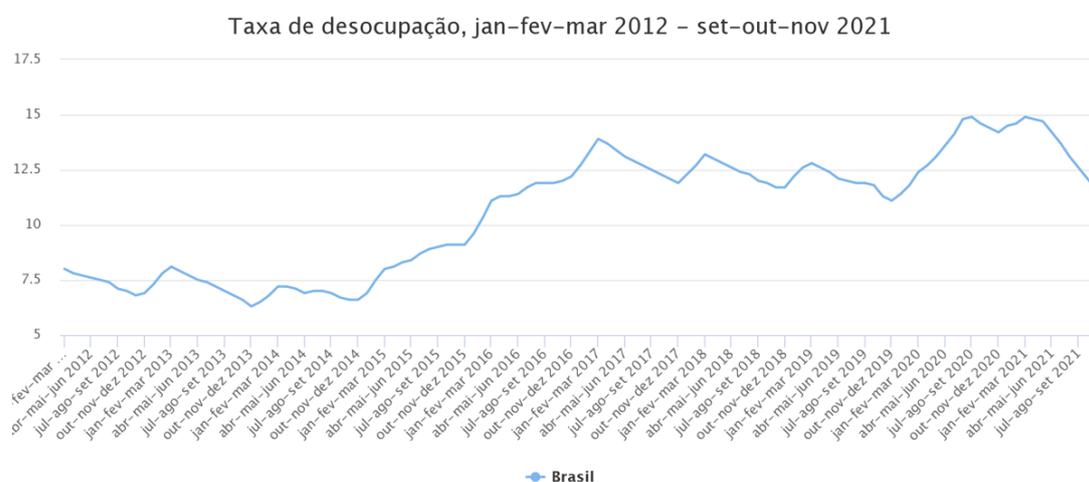
Apesar da existência do auxílio emergencial, as desigualdades aumentaram, e o Brasil adotou uma política ambígua, negacionista, com um saldo de mais de 600 mil mortos pela doença.

Figura 4 – Estimativa da População Brasileira de 2009 a 2021



Fonte: IBGE

Figura 5 - 2020-2021: maior nível de desemprego desde 1992.



Fonte: IBGE – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua Mensal

Nesse contexto de crise institucional da democracia na nova república a partir de 2013, assim como da desproteção social causada por medidas econômicas como a Emenda Constitucional 95/2016 e nas ações perante a Pandemia em 2020 e 2021, o financiamento educacional é condicionado a esses constrangimentos políticos, sociais e econômicos, no que se destaca as restrições de recursos de uma austeridade ultraliberal e um campo ideológico fortemente marcado por retrocessos em relação às políticas anteriores.

Dessa maneira, é preciso levar em conta que as trajetórias dos sujeitos e das instituições relacionadas aos programas educacionais como o PDDE foram afetadas por esse contexto, como é o caso do FNDE e de seus burocratas de médio escalão, objetos da próxima seção.

6 TRAJETÓRIAS INSTITUCIONAIS DO PDDE

Neste eixo analítico, presente na Avaliação em Profundidade (RODRIGUES, 2008) e em GUSSI (2008), tentamos reconstituir uma parte da trajetória do PDDE para verificar a dispersão ou coesão do programa ao longo do trânsito nas vias institucionais. Conforme Gussi (2008), que se inspira na noção de trajetória de Pierre Bourdieu, o programa analisado “não tem um sentido único e está circunscrito a ressignificações, segundo seus distintos posicionamentos nos vários espaços institucionais que percorre, ou seja, de acordo com seus deslocamentos na instituição” (GUSSI, 2008, p 34).

O fluxo do PDDE envolve diversas organizações, níveis hierárquicos e sujeitos, porém, este trabalho teve como *locus* o FNDE, visualizando o trânsito do programa nessa autarquia, através de análise documental e realização de entrevistas com Burocratas de Médio Escalão (BME). Trata-se de uma abordagem parcial do eixo analítico detalhado por Rodrigues (2008; 2011), porém, como a autora destaca, a Avaliação em Profundidade é utilizada de maneira diversa entre pesquisas de longo tempo, realizadas com equipe ampla e multidisciplinar, e as de tempo exíguo, individuais, como as desenvolvidas para uma dissertação (RODRIGUES, 2011).

Tendo essa limitação expressa, diante de um programa de alcance universal, com quase 27 anos de implementação e diversas reformulações, que atende cerca de 121 mil escolas (FNDE, 2021), interagindo com 5.568 secretarias municipais e 27 secretarias estaduais em um espaço de 8 milhões de quilômetros quadrados, ou seja, com realidades regionais e locais diversas, esta pesquisa avaliativa apenas teria condição de abarcar parcialmente as organizações e sujeitos da política. Assim, de acordo com o recorte e o problema de pesquisa, optou-se por concentrar os esforços em uma instituição e em um dos níveis hierárquicos de forma mais aprofundada, conforme apresentado na Tabela 9, compondo, ao final, um corpo de pesquisa que pretende se juntar a outras pesquisas sobre o PDDE para formar um conjunto de conhecimento avaliativo sobre o programa.

56

⁵⁶ Os 5.568 municípios somam-se, ainda a Brasília e a Fernando de Noronha, para fins de operacionalização dos programas educacionais.

Tabela 8 – Mapeamento de Instituições e Sujeitos na Trajetória do PDDE.

Esfera	Instituições	Sujeitos
Federal	Presidência da República	Presidente
	Congresso Nacional	Parlamentares
		Consultores e Assessores
	MEC	Ministro
		Secretários
		Coordenadores
		Chefes de Divisão
		Servidores
	FNDE	Presidente
		Diretores
		Coordenadores
		Chefes de Divisão
		Servidores
Estadual e Municipal	Secretarias de Educação	Secretários
		Coordenadores
		Chefes de Divisão ou similar
		Servidores
	Escolas	Diretores
		Apoio à gestão
		Presidente da UEX
		Presidente do CE
		Professores
		Funcionários
		Alunos
	Comunidade Escolar	

Fonte: dados da pesquisa (2021)

6.1 Trajetórias do FNDE

A autarquia federal que, atualmente, possui um orçamento anual bilionário e que tem como visão “ser referência na implementação de políticas públicas” (FNDE, 2021) possui uma longa trajetória, de mais de 50 anos.

Como já mencionado anteriormente, em 21 de novembro de 1968, foi criado o Instituto Nacional de Desenvolvimento da Educação e Pesquisa (INDEP), que, no ano seguinte, veio a ser denominado de Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), autarquia federal com personalidade jurídica, cuja finalidade era “captar recursos financeiros e canalizá-los para o financiamento de projetos de ensino e

pesquisa, inclusive alimentação escolar e bônus de estudo, observadas as diretrizes do planejamento nacional da educação” (BRASIL, 1968). Fruto da reforma administrativa, a partir do Decreto Lei 200 de 1967, a autarquia possui autonomia financeira e administrativa, mas vincula-se em suas funções finalísticas ao Ministério da Educação (MEC).

Em 1976, a partir do Decreto nº 77.107, os recursos do FNDE começam a ser utilizados para comprar os livros que iriam ser distribuídos nas unidades federadas. O Decreto nº 91.542 de 1985 transforma o Programa do Livro Didático para o Ensino Fundamental (PLIDEF) no Programa Nacional do Livro Didático (PNLD), a ser executado pela então Fundação de Assistência Estudantil (FAE), mas com recursos do FNDE. Em 1994, passa-se a descentralizar os recursos do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e, em seguida, em 1995, cria-se o PMDE, que seria posteriormente renomeado para PDDE, como foi abordado anteriormente. Em 1997, procedeu-se à fusão do FNDE com a FAE, levando a autarquia a executar os programas do livro e da alimentação escolar, o que provocou significativas mudanças na organização. No mesmo ano, cria-se o Programa Nacional de Tecnologia Educacional (PROINFO) e, em 1998, o modelo de descentralização do PNAE é normatizado pela MP nº 1.784, mesma norma que institucionaliza a descentralização do PDDE.

Em 2003, forma-se um grupo de trabalho para elaborar um Plano de Carreira dos Servidores do FNDE e, em 2004 institui-se o Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (PNATE), no qual o FNDE transfere recursos a estados e municípios para custear despesas com mecânica, funilaria, combustível, seguros etc.⁵⁷

Em 2006, há a criação do Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE), ferramenta que coleta, processa e permite o acesso público às informações dos orçamentos de educação da União, estados e municípios.⁵⁸ No mesmo ano, a Lei nº 11.357 de outubro de 2006, cria as carreiras de Financiamento e Execução de Programas e Projetos Educacionais e o Plano Especial de Cargos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

⁵⁷ Lei 10.880, 2004, disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2004/lei/110.880.htm acesso em 25/03/2022

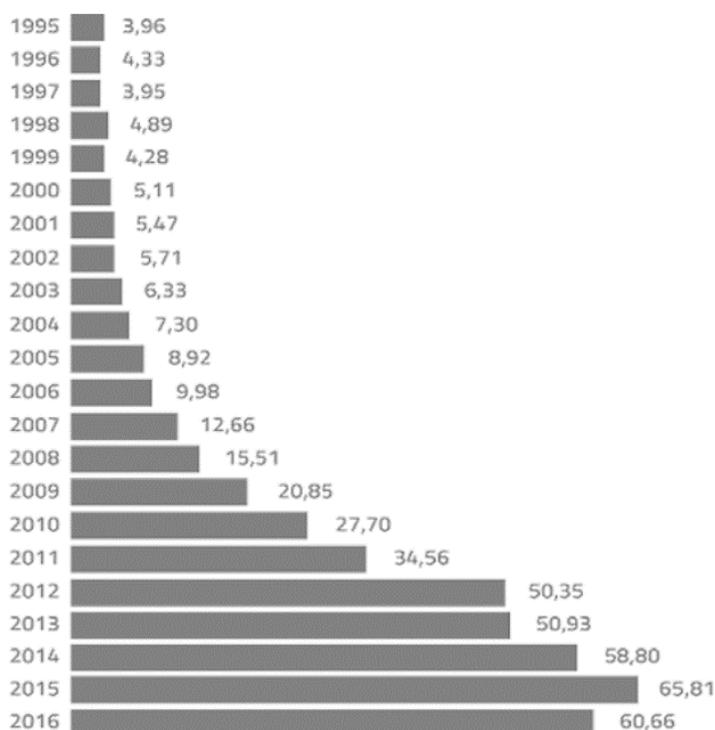
⁵⁸ https://www.fnde.gov.br/fnde_sistemas/siope acesso em 25/03/2022

No ano seguinte, em 2007, o Decreto nº 6.094 estabelece o Plano de Ações Articuladas (PAR), um instrumento de diagnóstico e planejamento de políticas educacionais de articulação com entes federados.

Em 2008, há a realização do primeiro concurso público da carreira instituída pela Lei nº 11.357 e, em 2009, há a criação do programa Caminho da Escola, a ampliação do PNAE, do PDDE e do PNATE. Em 2010, o FNDE passa a operar o Fundo de Financiamento Estudantil (FIES), uma de suas poucas ações diretamente relacionada ao ensino superior.

Como percebemos, entre 1968 e 2010, o FNDE passou por uma ampliação dos programas que executa, a criação de uma carreira própria e, que, tem essa mudança institucional simbolizada pela reforma do edifício sede em 2010 e pela evolução do seu orçamento, que passou de 3,96 bilhões de reais em 1995 para 60,66 bilhões em 2016, conforme Figura 6.

Figura 6 – Evolução Orçamentária do FNDE – 1995 a 2016



FONTE: (FNDE)⁵⁹

⁵⁹ Disponível em http://www.labtime.ufg.br/modulos/cb2_moddle/mod1_uni1_sl3.html, acesso em 15/02/2022

No período de 2012 até 2021, o orçamento do FNDE tem se mantido na média de 50 bilhões, conforme Figura 7. A Lei Orçamentária Anual de 2021 indicou dotação inicial de R\$ 54,38 bilhões, com acréscimo de R\$ 8,1 bilhões durante o ano, totalizando R\$ 62,48 bilhões, o que faz muitos veículos da imprensa se referirem ao FNDE como um espaço de disputa entre políticos pela gestão do “fundo bilionário da educação”.⁶⁰

Figura 7 - Evolução orçamentária do FNDE de 2012 a 2021



Fonte: (FNDE, 2021)

No espectro político propriamente, as alterações nos postos são constantes. No ano de 2016, marcado pelo Impeachment em agosto, estiveram à frente do Ministério da Educação Aloizio Mercadante (até 11/05/2016) e José Mendonça Filho (de 12/05/2016 a 06/04/2018).⁶¹

A presidência do FNDE refletiu essas alterações. Nos primeiros quatro meses de 2016, estiveram à frente da Autarquia, Antônio Idilvan de Lima Alencar, ex-secretário de Educação do Ceará, aliado do ex-governador do Ceará, Cid Gomes que havia sido Ministro da Educação em 2015 e que deixou o cargo após discurso contra os parlamentares. Em seguida, o FNDE passou para a gestão de Gastão Dias Vieira (até dezembro de 2016), então Deputado Federal pelo PMDB e ex-ministro do Turismo (2011-2014).⁶² No final de 2016, o FNDE foi comandado por Silvio Pinheiro, que ficou no cargo até dezembro de 2018.

⁶⁰ https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/politica/2019/08/15/interna_politica.791659/ala-ideologica-e-centrao-disputam-fundo-bilionario.shtml acesso em 09/09/2021

⁶¹ <https://www.gov.br/mec/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/galeria-de-ministros> acesso em 09/09/2021

⁶² <https://www.fnde.gov.br/index.php/aceso-a-informacao/institucional/presidentes> e <https://www.camara.leg.br/deputados/74200/biografia> acesso em 09/09/2021

Com o resultado das eleições em 2018, a gestão no MEC passou por mudanças, assumindo o cargo o teólogo, Ricardo Vélez Rodrigues (01/01/2019 a 09/04/2019) e, na sequência o professor da USP Abraham Weintraub (09/04/2019 a 19/06/2020), e, por fim com a nomeação do atual Ministro Milton Ribeiro.

As modificações no MEC levaram ao FNDE Carlos Alberto Decotelli (02/2019 a 08/2019), que posteriormente viria a ser nomeado Ministro da Educação, mas que não chegou a tomar posse, pois envolvido em polêmicas em seu currículo profissional.⁶³ Na sequência foram nomeados presidentes do FNDE, Rodrigo Sérgio Dias (28/08/2019 a 23/12/2019) e Karine Santos (23/12/2019 a 01/06/2020), técnica de carreira do FNDE.

Em 2020, as negociações políticas do governo federal com o bloco parlamentar de centro levam a indicações do Diretor de Ações Educacionais (DIRAE), então assessor do líder do Partido Liberal (PL) na Câmara dos Deputados e do atual presidente, então chefe de gabinete do senador Ciro Nogueira (PP).⁶⁴

6.2 Trajetórias no FNDE

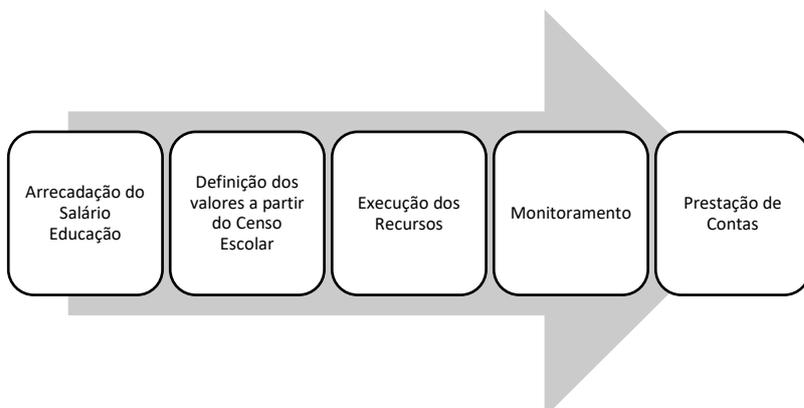
6.2.1 Trajetória do repasse do Dinheiro Direto na Escola no FNDE:

O repasse, monitoramento e fiscalização dos recursos do PDDE Básico envolvem diversos setores do FNDE, conforme Figura 4, enquanto o das ações agregadas incluem, também, diversas Secretarias do MEC, como a Secretaria de Educação Básica (SEB), a Secretaria de Modalidades Especializadas (SEMESP) e a Secretaria de Alfabetização (SEALF).

⁶³ <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-53242665> (acesso em 09/09/2021).

⁶⁴ <https://www6g.senado.leg.br/transparencia/sen/739/pessoal/?local=gabinete&ano=2018> (acesso em 09/09/2021).
https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/politica/2020/05/19/interna_politica.856233/centrao-leva-diretoria-do-fnde-orcamento-do-orgao-e-de-r-54-bilhoes.shtml (acesso em: 09/09/2021).

Figura 8 - Fluxo simplificado de processos de trabalhos relacionados ao PDDE no FNDE.



FONTE: Elaborado pelo autor com base no Regimento Interno do FNDE (FNDE, 2017b).

O acompanhamento da arrecadação do Salário Educação é feito na Diretoria de Gestão de Fundos e Benefícios (DIGEF), que conta com quatro coordenações gerais, incluindo uma de operacionalização do FUNDEB e de acompanhamento e distribuição da arrecadação do Salário Educação.

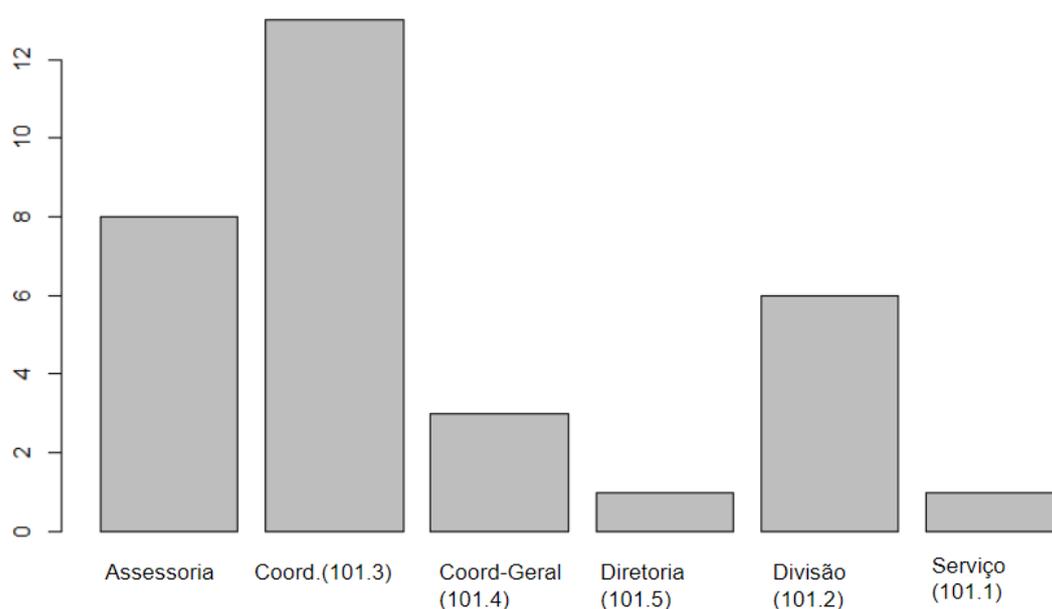
Como a assistência financeira do PDDE precisa cumprir com todo o regramento financeiro da Constituição Federal, os valores são consignados na Lei Orçamentária Anual (LOA), sob ação orçamentária *0515 – Dinheiro Direto na Escola para a Educação Básica*, dentro da esfera do Orçamento Fiscal, na Função 12 – Educação e Subfunção 847 – transferências para a educação básica. Isso significa, que há uma área do FNDE que faz o planejamento do desembolso, de acordo com os limites de movimentação (FNDE, 2020). Assim, a área executora do PDDE interage, constantemente, com a Diretoria Financeira do FNDE, por meio de sua Coordenação de Planejamento e Orçamento, para, em seguida, empenhar e realizar o pagamento de acordo com a programação orçamentária.

A Diretoria Financeira tem outro papel no PDDE, o de prestação de contas. A prestação de contas do PDDE, como detalhado no item de análise de conteúdo, é realizada pela Coordenação Geral de Acompanhamento e Prestação de Contas (CGAPC) do FNDE, sobre a lógica financeira.⁶⁵

⁶⁵ Regimento Interno do FNDE, Portaria nº 629, de 3 de agosto de 2017. Disponível em https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/19221268/doi-2017-08-07-portaria-n-629-de-3-de-agosto-de-2017-19220953 (acesso em 15/03/2022).

Na Diretoria de Ações Educacionais (DIRAE), no entanto, é que se concentra a maior parte do processo de execução do PDDE no FNDE. A Diretoria, atualmente, possui uma estrutura de cargos e funções comissionadas que totaliza o dispêndio bruto de cerca de 16 milhões de reais anuais (R\$ 16.312.660), contando com 58 servidores em exercício, além de terceirizados e consultores de organizações internacionais, como Unesco/ONU e Organização dos Estados Ibero Americanos (OEI).⁶⁶

Gráfico 3 – Quantidade de Cargos e Funções Comissionadas na Diretoria de Ações Educacionais

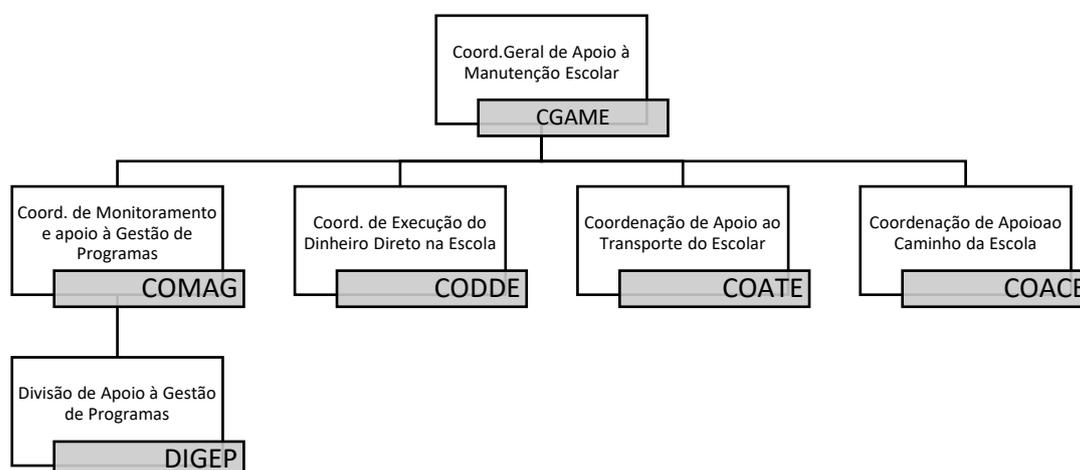


Fonte: elaborado pelo autor com base na Estrutura Regimental do FNDE (BRASIL, 2017)

Há uma Coordenação Geral de Apoio à Manutenção escolar (CGAME) que contém, em sua linha hierárquica, uma Coordenação de Execução do Dinheiro Direto na Escola (CODDE) e uma Coordenação de Monitoramento e Apoio à Gestão de Programas (COMAG), duas estruturas que interagem na gestão do PDDE, conforme Figura 9. Esse conjunto de siglas e estruturas documentadas seriam vazios de significado sem as pessoas que interagem diariamente com a gestão do PDDE. Nesse sentido, passamos a analisar a trajetória dos coordenadores (BME) entrevistados.

⁶⁶ Esses são os valores previstos com base na Estrutura Regimental (Decreto 9.007/2017) e os valores dos cargos disponibilizados no SIORG. A remuneração bruta pode variar, de acordo com a ocupação dos postos, já que cargos D.A.S. ocupados por servidores onera a autarquia em 60% do valor previsto. Os postos ocupados foram fornecidos pelo FNDE via e-sic.

Figura 9 – Organograma da Coordenação-Geral de Apoio à Manutenção Escolar - CGAME



Fonte: elaborado pelo autor com base na portaria N° 629, de 3 de agosto de 2017, publicada no DOU de 07 de agosto de 2017 e suas alterações.⁶⁷

6.2.2 Trajetórias dos Sujeitos Entrevistados

A formulação e as reformulações das políticas públicas estão interconectadas com as trajetórias daqueles que a experienciam (GUSSI, 2008; LEJANO, 2012; SILVA, 2013). Nesse sentido, como demonstrado anteriormente sobre o recorte da pesquisa, os sujeitos das entrevistas são burocratas de médio escalão (BME), que atuam ou atuaram na execução, monitoramento e controle do PDDE, interagem e interagiram no processo constante de reformulação do programa.

Isso fica mais evidente ao interpretar a percepção dos sujeitos entrevistados, que, em diversos momentos, apontam seus papéis na elaboração de uma nova resolução, de um novo fator de cálculo da política, ou mesmo de lutas para defender o programa, pelo qual nutrem emoções que se imbricam com a própria trajetória.

Dos entrevistados, dois chegaram a Brasília ainda na primeira infância, entre 6 e 7 anos, vindos do Nordeste, um veio do Sudeste já por questões profissionais, enquanto

⁶⁷ Disponível em https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/regimento_interno_consolidado_v11_01_2022.pdf (acesso em 03/02/2022).

os outros eram naturais de Brasília.⁶⁸ A área em que iniciaram no FNDE foi apontada por alguns dos entrevistados como não relacionada à formação originária, como a GESTORA 1, com formação em odontologia, cujo posto de trabalho foi sempre a análise financeira de prestação de contas. No geral, o ingresso no FNDE tornou-se uma opção profissional por conta do ingresso via concurso. As expressões utilizadas seguem o sentido de algo que ocorreu quase por acaso, como a fala do GESTOR 2: “[...] fui parar numa coisa chamada FNDE.”, ou como uma oportunidade por conta das vagas de acesso via concurso como o caso das entrevistas 3 e 5:

Aí depois que eu me formei, [...] comecei a estudar para concurso, e passei no concurso do FNDE. E comecei na prestação de contas, né? [...] eu nunca me identifiquei, eu sou psicóloga de formação, então nunca me identifiquei com prestação de contas. (GESTORA 3)

eu tinha feito o concurso do FNDE por fazer, eu não conhecia a instituição né? É surgiu [...] tem muita vaga, aquela coisa de concurseiro, né? Eu estava estudando e aí vi, fui, eu passei e depois de um tempo eu fui chamada né? (GESTORA 5)

A maioria dos entrevistados circulou em diversos setores, ou mesmo outros órgãos públicos, tendo passagem no FNDE por áreas que controlavam, acompanhavam o PDDE, como também outros programas.

[...] como o meu coração sempre bateu pela saúde pública, né? eu sempre tentava ficar perto do Ministério da Saúde, mas com o tempo eu fui aprendendo muito de gestão, né? Orçamento, essas coisas, e, em 2019, voltei pro FNDE com um olhar totalmente diferente sobre o FNDE, né? Se no início eu tinha medo de ficar perto da educação, por não conhecer, é, quando eu voltei, eu voltei muito tranquila de que eu sou de fato uma gestora pública (GESTORA 4)

Quando perguntados sobre a primeira vez que foram trabalhar com o PDDE, é perceptível na fala dos entrevistados uma dimensão afetiva com o programa:

[...] entrei no Programa Dinheiro Direto na Escola em dezembro de dois mil e nove. E aí eu fiquei até hoje no PDDE. Me apaixonei e não quis ir pra outro, pra outro setor (...) e estou aí me dividindo né, entre meus dois amores, que é o PDDE e o meu filho, que os dois dão o mesmo trabalho, o mesmo trabalho tá? (GESTORA 5)

Eu tive um pouco de contato muito [...] *en passant* quando em 2009, quando eu estava na alimentação escolar, porque a gente queria de alguma forma repassar os recursos via PDDE. Acho que era o sonho de todo mundo, né? (risos). E aí a gente foi conhecer etc. e tal. Meu coração bateu muito, achei maravilhoso. Mas foi uma questão mais de participar de reuniões etc. O contato mesmo profundo está sendo agora. (GESTORA 4)

⁶⁸ Foram selecionados pelo método Bola de Neve (VINUTO, 2014) seis nomes de gestores, quatro mulheres, dois homens, mas houve a desistência de um dos entrevistados homens.

É possível perceber aspectos emocionais nas falas dos entrevistados, que se imbricam com lutas e resistências em defesa do PDDE que são intrínsecos à própria biografia. Em uma situação narrada, por exemplo, segundo um dos entrevistados, um secretário do MEC defendeu o fim do PDDE, o que gerou forte reação pessoal:

E o PDDE continua, continua porque nós no FNDE brigamos, sabe? De unhas e dentes pra não deixar mexer. Me lembro que em um episódio em que [...] um secretário da educação básica [...] ele queria mexer na estrutura do programa e a gente não deixou, assim, nós chegamos a quase sair nos tapas dentro do gabinete dele, ele levantou pra cima de mim assim, o cara cresceu, o cara tem uns dois metros, eu falei, pô, eu vou ter que colocar as minhas habilidades de carateca aqui pra funcionar. (GESTOR 2)

Perguntada se tinha conhecimento do caso mencionado, a Gestora 5 afirmou não ter ciência sobre o caso, mas relatou que não é raro precisar lutar politicamente pelo programa:

Não chegou até a mim, mas assim, vira e mexe tem um deputado, um senador que fala que quer mexer na lei do PDDE, que quer voltar tudo pra prefeitura, sabe? Vixe, isso aí a gente vive, e aí é um rebuliço, ah teve uma época que teve um senador que quis [...] mexer na lei, né? E aí foi todo mundo. Os servidores foram pra lá, fizeram pressão. A gente acionou UNDIME, o CONSED, acionou todo mundo. Entendeu? E aí uma pressão danada e aí não mexeu, tá? Porque queriam transformar, pegar todo esse dinheiro e passar pra prefeitura, ou seja, voltar a centralizar novamente. Né? E aí foi um Deus nos acuda realmente, acho que foi 2019, [...] final de 2019. Que houve essa confusão e aí foi parar todo mundo lá, entendeu? (GESTORA 5)

Lotta e coautores (2014) definem os Burocratas de Médio Escalão (BME) como aqueles que interagem tanto com o alto escalão quanto com os implementadores. Eles detêm conhecimento técnico para a liderança da burocracia implementadora, e possuem habilidade para um diálogo técnico e político com a burocracia formuladora, constituindo-se assim peças-chave do “complexo emaranhado de interações que envolvem a implementação de políticas públicas (LOTTA; PIRES; OLIVEIRA, 2014, p 487). Concentrar-se na atuação desses sujeitos e nas relações que se estabelecem a partir deles, portanto, possibilita a ampliação da compreensão dos processos de produção de políticas públicas (LOTTA; PIRES; OLIVEIRA, 2014)

Nas entrevistas, é possível perceber essa característica dos BME, por exemplo, em momentos que os gestores afirmam que suas ações foram responsáveis por modificações na legislação do PDDE:

eu elaborei a resolução, emplaquei, e aí ela fez uma mudança completa na estrutura do programa, naquela ocasião era quase um bilhão e pouco que tinha de saldo que a gente, entendeu? É, assim, eu invento que foi uma grande mudança que houve no país no programa. E eu atribuo o seguinte, por que que eu fiz isso? (GESTOR 2)

Kingdon (2011) afirma que existem três fluxos na formulação de políticas: (1) problemas (*problems*); (2) soluções ou alternativas (*policies*); (3) política (*politics*). A convergência desses fluxos gera uma janela para o surgimento de políticas. Burocratas, como os entrevistados, fazem parte de forma mais significativa do fluxo de soluções ou alternativas, possuindo elementos técnicos e abertura para interagir com implementadores e formuladores. É possível perceber, com os dados disponíveis nas entrevistas, como o PDDE pode ter sido e continuar sendo redesenhado por influência desse fluxo, no curso de sua implementação e como burocratas de médio escalão o influenciam.

6.2.2.1 Percepções sobre os objetivos do PDDE

Rodrigues (2008; 2011) afirma que uma das finalidades da dimensão analítica da trajetória institucional busca verificar as mudanças nos sentidos dados aos objetivos do programa nos espaços variados em que percorre. Mesmo segmentando nossos dados ao FNDE, é possível verificar espaços diversos, relacionados às suas funções na gestão do programa, como execução, monitoramento, controle.

Nesse aspecto, questionamos aos gestores qual era o problema público (KINGDON, 2011) que o PDDE tentava enfrentar, o que, em outras palavras, trata-se de questionar qual o objetivo principal daquela política. Para a Gestora 4, a autonomia está no centro dos objetivos do PDDE:

Eu acho que ele veio enfrentar a necessidade de autonomia das escolas na execução dos recursos. Uma escola pedir além pra secretaria [municipal ou estadual] pra tudo que ela vai gastar, ela perde tempo, ela perde velocidade no agir, perde a oportunidade de atuar, né? Sem um tempo oportuno, né? Então eu acho que ele trabalha a autonomia, ele trabalha a direção descentralizada e a participação, são três princípios dele, né? É, mas eu percebo que a escola precisa ter, na minha opinião, muito mais recursos, né? Hoje, que eu sou impregnada e apaixonada pelo PDDE, na minha opinião, a escola teria muito mais pra recursos pra decidir o que ela vai fazer e a necessidade. (GESTORA 4)

É interessante esse pensamento sobre a autonomia das escolas estar ligado mais diretamente à autonomia em relação às prefeituras, aos poderes locais. Está muito claro o referencial de desburocratização do PDDE, porém como um mecanismo para suprir as falhas burocráticas que o programa federal aponta nos poderes locais, os quais detêm a competência administrativa constitucional para o ensino básico. Isso estava na exposição de motivos de 1995, conforme citado anteriormente, na qual o Ministro justificava a forma de repasse do PDDE “sem qualquer interferência dos entes públicos

locais.” (BRASIL, 2001), e é frequente nas entrevistas realizadas: “Uma escola pedir amém pra secretaria pra tudo que ela vai gastar” (GESTORA 4), “a prefeitura ainda quer tutorear demais [...] de alguma maneira eu acho que as prefeituras não estão preparadas para esse tipo de coisa” (GESTOR 2),

Como destacaram Adrião e Peroni (2007), possivelmente o programa desrespeitou o pacto federativo, por exigir uma mudança na estrutura de escolas que não fazem parte da administração pública federal, o que gerou certa tensão, como é possível identificar na fala do GESTOR 2 que vivenciou algumas situações delicadas:

No começo os prefeitos ficaram meio, né, meio brabos, me lembro que ficaram meio brabos, por que tirou um dinheiro que ia para a prefeitura, da mão do governo, e foi pra escola, gerou um certo dessabor [...] eu lembro, eu estava numa capacitação, né? Acho que era promovida pela própria UNDIME, salvo engano lá no Pará. E aí, a gente via os prefeitos brabos, né? Assim, reclamando, ah, porque esse dinheiro! Então a gente vê um pouco dessa situação, né? Mas assim, com o passar do tempo essa brabeza, essas coisas foram caindo por terra, porque isso, o programa tomou, caiu no gosto da população, né? Da comunidade escolar, enfim né? Então, por isso que ele se consolidou. (GESTOR 2)

O diagnóstico de que as burocracias locais eram um gargalo do repasse às escolas fez com que os formuladores originais do PDDE vissem uma oportunidade em um fenômeno que era comum em escolas públicas, como o caixa escolar, a realização de rifas, por exemplo, a arrecadação de recursos pela comunidade, para transformá-lo em um mecanismo de repasse, criando-se as Unidades Executoras.

A existência desses mecanismos, historicamente, pode ser utilizada como indicador da necessidade permanente de recursos por escolas públicas. A necessidade financeira continua sendo uma realidade, como aponta Marinheiro (2016), que relatou por entrevistas até o uso de recurso próprio do diretor da escola. Essa face do PDDE, de percebê-lo como um mecanismo, como um instrumento operacional de repasse está presente em várias falas dos entrevistados, concentrando-se na dimensão socioeconômica do programa, conforme Demo (2009):

É, então assim, o FHC ele, ele implementou essa história, e aí com isso ele conseguiu, como se diz, ele conseguiu colocar o dinheiro na escola ainda de uma forma meio muito burocratizada, que era por convênio, entendeu? Era muito difícil fazer convênio, é muito complicado, as prefeituras e os estados têm que estar adimplente, têm que estar com os certificados tudo em dia, uma série de coisas que, é, não é tão simples, né? Então a burocracia dificulta muito, mas assim nós criamos, foi criada uma engenharia de tal sorte que foi possível que a quase totalidade dos estados e municípios pudessem ser contemplados com recursos do programa (GESTOR 2)

Para a Gestora 5, o problema público que o PDDE veio enfrentar foi a qualidade da educação, já incluindo, em sua fala, certa avaliação de que o programa atende esse objetivo e reproduzindo o que a legislação traz como objetivo:

Então assim, é, o PDDE em si ele, ele é algo que, ele busca trazer melhorias pras escolas. E eu acho que ele atende, ele consegue. Pelo, pelas viagens, [...]. Porque eu fui muito a campo, né? É, nesse Brasil afora, eu percebo que o PDDE, ele consegue enfrentar o que ele se propôs, ou seja, trazer uma melhoria na infraestrutura, tanto física como pedagógica da escola, então ele está precisando, existem escolas, escolas que têm uma boa gestão e que tá com equipamentos iguais a uma escola particular, porque o gestor conseguiu pegar aquele dinheirinho lá e investir naquilo que que ele, é, se propôs a fazer durante o ano. Né? Então assim, o que o PDDE tenta fazer, que é trazer essa melhoria, eu acho que ele consegue enfrentar esse problema de forma, é, correta assim, ele consegue ir no x da questão que está lá na resolução, que é trazer melhorias na infraestrutura física e pedagógica pra escola. Né? (GESTORA 5)

Ao ser perguntado sobre qual o problema público o PDDE veio enfrentar, o Gestor 2 falou um pouco da origem histórica do programa, ainda com o nome PMDE:

Na verdade, na verdade, o PMDE, [...] é o compromisso do governo, né? Em atender algo que ia acontecer em Jomtien, na conferência [...] mundial de educação para todos. É, então, que naquele momento se começava a discutir a coisa do fortalecimento da escola, nas vertentes administrativa, financeira e pedagógica. Então, dar, empoderar a escola nesse sentido. [...] É, dar a escola essa, essa, esse poder, né? Essa autonomia, para tomar suas decisões, né? (GESTOR 2)

Como vimos na análise de contexto, a Conferência de Jomtien foi importante para a formulação de programas educacionais na década de 1990 (RABELO; SEGUNDO; JIMENEZ, 2009). Em relação ao “empoderamento” mencionado pelo Gestor, ligado à autonomia, há na literatura uma reflexão se o desenho do PDDE constitui-se como uma reconfiguração de poder (SILVA, 2005), o que está relacionado, por um lado, à luta das escolas por mais recursos, mas deve ser analisado, também, levando em consideração o pressuposto de que há uma racionalidade neoliberal em voga, na qual a descentralização, a devolução e a responsabilização são ferramentas que podem afetar a vida desses sujeitos de forma significativa.

Como lembra Brown (2017), a devolução envia, através de um duto de poder e autoridade, a tomada de decisão e provisão de recursos, enquanto a responsabilização, por outro lado, especialmente como uma política social, gera um peso moral da entidade na ponta desse duto. Essa responsabilização atarefa trabalhadores com o discernimento e empreendimento das estratégias corretas de auto investimento e empreendedorismo para prosperar e sobreviver. Eis um sobrepeso moral sobre os agentes, que deve ser levado em conta nessa dimensão do PDDE.

O peso ainda fica maior quando somado à realidade de cortes orçamentários e recursos insuficientes, constatação frequente na literatura sobre o PDDE (ADRIÃO; PERONI, 2007; DE LIMA MARINHEIRO; FERREIRA RUIZ, 2017) Nesse sentido, a insuficiência de recursos foi abordada nas entrevistas:

eu acho que o modelo do repasse direto descentralizado do PDDE é um modelo muito bem-sucedido, tanto que vários programas do MEC adotam, a gente tem mais de treze ações integradas, mas eu acho que a gente está sofrendo uma dificuldade de financiamento da educação como um todo, e o PDDE, ele espelha a situação. Não é por falta dos gestores pedirem mais recurso do PDDE, porque a gente faz isso todo ano. (GESTORA 4)

A Gestora 5 reforça esse pedido por mais recursos, afirmando que vem lutando para aumentar os recursos do programa, mas que não conseguiu nem a correção da inflação nos últimos anos:

A gente vem numa luta pedindo aumento né? O último aumento foi em 2013. Então eu fiz um estudo pedindo no PLOA [...] pelo menos a correção né? É, desses anos, mas não foi possível, né? [...] porque a gente colocou em consulta pública a resolução do PDDE, e uma das coisas que mais [...] solicitaram foi esse aumento, essa revisão do per capita do valor fixo né? que compõe o programa. Então é, não teve, não, não tivemos o aumento, mas, né? a gente tinha conseguido um aumento [...]vinte e seis por cento de aumento só, é, é, longe de corrigir tudo o que precisava, eu precisaria de mais de uns quatrocentos milhões pra corrigir, de acordo com o último ajuste, né? O de 2013, mas a gente pegou esses quarenta e oito milhões e, ao redistribuir, a gente conseguiu aumentar o valor fixo, né? (GESTORA 5)

Os pedidos frequentes por mais recurso nos lembram uma realidade histórica nacional, como as súplicas pelo subsídio literário ainda em 1834 (MORAIS; OLIVEIRA, 2012), remetendo à dificuldade perene em financiar as escolas públicas no contexto brasileiro, conforme abordado na análise de contexto histórico.

Mesmo quando avançamos diretamente para o PDDE, conforme apontado na revisão de literatura, esses recursos eram apontados nas entrevistas com diretores de escolas como necessários, institucionalizados, mas insuficientes (SOUSA; VIDAL; VIEIRA, 2020), e como a literatura aponta a autonomia gerada pelo PDDE é relativa (SILVA; SILVA, 2019), refletimos sobre como os recursos insuficientes podem interferir ainda mais nessa busca por autonomia. Como a fala de um dos entrevistados nos lembra: “[...] qualquer leigo entende, né? Ninguém é autônomo se não tem finanças, se não tem dinheiro” (GESTOR 2).

Os entrevistados mantêm um certo consenso quanto às dificuldades de implementação do PDDE, o que alguns consideram até como o “maior programa da educação”, por conta do número de entidades beneficiadas:

Enfim, execução orçamentária, e aí, também lidar com todos os desafios que é o PDDE, porque além de ele ser, né? Como o [suprimido] gosta de brincar, o maior programa do, o maior programa da educação, né? Porque vamos ter o maior número de beneficiários, né? São cento e trinta e sete mil escolas, né? Então isso no número de municípios já é grande, né? São cinco mil quinhentos e setenta, mas quando você pensa em escolas, então é um universo muito maior. Nós temos um desafio muito grande aí de lidar com esse contingente todo, espalhado por todo o Brasil, todas as dificuldades, as desigualdades, enfim, né? [...] e uma equipe pequena que tem um grande, um grande desafio pra, né? Lidar com as rotinas ali do dia a dia, né? E aí [...] como o PDDE não é só PDDE básico [...] tem várias outras ações aqui do Ministério da Educação, que é, transfere recursos, né? Diretamente a escola, né? Nos moldes operacionais do PDDE então essa coordenação lá tem muito, é, intersecção com o Ministério da Educação (GESTORA 3)

De acordo com informações fornecidas pelo FNDE, em 2021, a Coordenação de Execução do Dinheiro Direto na Escola (CODDE) possuía 4 postos de trabalho de nível superior e 4 de nível médio, além do posto de coordenador. No entanto, apenas os cargos de nível médio estavam ocupados até setembro de 2021.⁶⁹ Isso demonstra, em certo aspecto, a dificuldade operacional de gestão, compatível com a fala da entrevistada, diante de um programa de tão ampla abrangência nacionalmente.

Como vimos na análise de conteúdo, alcançada a primeira fase de consolidação do mecanismo, de 1995 a 2009, o PDDE passa a agregar outras ações, tornando-se uma ferramenta de repasse para as escolas com diversos intuitos, como já mencionado na análise de conteúdo do programa. Considerando essa complexificação das ações do PDDE, percebe-se um aumento na quantidade de instituições relacionadas com os recursos, assim como o aumento da dificuldade de implementação:

[...] por conta de como o PDDE não é só PDDE básico, [...] tem várias outras ações aqui do Ministério da Educação que transferem recursos, né? Diretamente à escola, né? Nos moldes operacionais do PDDE, então essa coordenação lá tem muita intersecção com o Ministério da Educação (GESTORA 3)

6.2.2.2 Os sentidos da participação social no PDDE.

Como vimos na análise de conteúdo, o PDDE tem como um dos objetivos contribuir com a autonomia das escolas e incentivar a participação social na gestão de seus recursos, contudo, através da revisão bibliográfica sistematizada em torno da dimensão participativa, foi possível reunir um conjunto de estudos críticos que percebem a participação no PDDE como secundarizada (ADRIÃO; PERONI, 2007;

⁶⁹ Dados coletados via e-sic.

SANTOS; DA SILVA, 2016), ou mesmo “falsa democracia” (MARINHEIRO, 2016), problematizando a “não-participação” de alguns grupos (CORDEIRO, 2019; SILVA et.al., 2020). A maior parte dessas pesquisas, no entanto, utilizou o nível dos burocratas de nível de rua, diretores, professores, que estão diretamente na implementação do PDDE. Nossa pesquisa focou no nível médio, os BME, para perceber como a participação era tratada.

Nas entrevistas em profundidade, a dimensão participativa surge, em um consenso de que o PDDE contribui com a gestão democrática, porém, oscila entre falas de que a gestão democrática é ainda um horizonte do programa, que a não-participação é uma cultura que precisa ser rompida. Sobre se o PDDE contribui com a gestão democrática da escola, por exemplo, a Gestora 4 desenvolveu:

Na minha opinião sim e muito, porque os relatos são lindos. Os relatos são fantásticos, apesar do valor ser baixo, é, a gente recebe muitos relatos legais. Então, se tivesse mais dinheiro, eu tenho certeza que a escola ia voar. Então a gestão democrática, ele [o PDDE] estimula, ele tem estratégias é, não sei. Eu, na minha opinião, o desenho dele é muito perfeito. É o desenho da proposta, o desenho, a forma como que ele é, ele não tem problema do desenho. É talvez a minha única dificuldade seja a burocracia na prestação de contas pra tentar destravar o programa, destravar essa questão do uso do recurso, mas ele no desenho, ele é, ele é muito, é um desenho de política pública muito saudável, (GESTORA 4)

A autonomia relativa havia sido apontada na literatura, e como percebe-se na fala, está relacionada não apenas ao baixo recurso financeiro, como às exigências de prestação de contas. Em outras entrevistas, o que surgiu foi a percepção da participação como um constante vir a ser:

Então é aquela questão que a gente sempre corre atrás, né? De ter a participação social, né? De ter a comunidade envolvida, né? Nos processos sociais, né? E todas as dimensões, a participação mesmo da gestão, né? (GESTORA 3)

Nesse sentido a gestora 5 afirmou: “a gente tem que romper com uma cultura, né? [...] E aí, não é fácil romper, não é fácil” (GESTORA 5), complementando da seguinte forma:

O Brasil tem essa história de estar tudo na mão do Estado ainda, né? e a gente, em si, acha que não, o Estado é que tem que ter isso, sabe? que tem que resolver, sabe? Então, quando você entrega na mão do gestor, eu acho isso fantástico, só que a participação social nisso ainda é pequena porque, às vezes, falta de interesse, às vezes não conhece o programa, às vezes a escola não tem tempo de divulgar né? Sabe? (GESTORA 5)

A devolução de autoridade é uma forma de antipatia da governança neoliberal pelo poder centralizado do Estado, assim como de sua ênfase na solução de problemas a

ser alcançada pelos “stakeholders” (BROWN, 2017). A devolução envia, através de um duto de poder e autoridade, a tomada de decisão e provisão de recursos.

A responsabilização, por outro lado, especialmente como uma política social, é o peso moral da entidade na ponta desse duto. A responsabilização atarefa trabalhadores, estudantes, consumidores, ou pessoas indigentes com o discernimento e empreendimento das estratégias corretas de auto investimento e empreendedorismo para prosperar e sobreviver. Eis aí um sobrepeso moral sobre os agentes. (BROWN, 2017, pp.131-134).

Toda essa racionalidade dificulta pensar em um projeto de Estado que cumpra com seus deveres sociais, para além do princípio jurídico da reserva do possível, pautado por princípios e valores republicanos como o mínimo existencial (JANNUZZI, 2021).

A autonomia é um caminho para a autopromoção (DEMO, 2009), e é relacionada historicamente a teoria democrática (LAVALLE, 2011). Nesse sentido, questionamos aos gestores, se as escolas têm autonomia?

De alguma maneira, acredito que sim, naquelas escolas que estão muito mais bem aparelhadas do ponto de vista do conhecimento, [...] aí elas se sentem melhores, mais autônomas, assim. Mas o que acontece muito é que a prefeitura ainda quer tutorear demais, entende? A secretaria acha que ela tem que tutorear, entendeu? E aí assim a gente vê que, de alguma maneira, as prefeituras não estão preparadas para esse tipo de coisa, para preparar, a auxiliar, orientar, e tudo mais, de ficar um pouco mais recuada e deixar as escolas irem adiante, elas querem tutorear, isso a gente sente muito, em especial quando a diretora, o presidente da “associaçãozinha” lá, da caixa escolar, da UEX, não tem informação, não tem conhecimento (GESTOR 2)

Uma das transformações que o PDDE está proporcionando é no processo de geração de conhecimento sobre gestão (SOUSA; VIDAL; VIEIRA, 2020). Como aponta a pesquisa de Sousa e coautoras (2020), há maior apropriação sobre conhecimentos técnicos, sobre compras, planejamento e execução orçamentária. No entanto, percebe-se, também, que essa disparidade de conhecimentos entre diretores e membros das escolas é percebida por nossos entrevistados em uma lógica meritocrática, que pode criar um discurso de competição que vai além da narrativa, gerando escolas vencedoras e escolas perdedoras, porque conseguem executar corretamente e fazer bom uso de um parco recurso, inseridas numa democracia de capitais humanos, na qual a cidadania perde o lugar e valor (BROWN, 2017). Tal dimensão fica mais clara na fala da Gestora 5 abaixo:

é o gestor [diretor da escola] que às vezes não é formado pra ser um gestor financeiro né? É um gestor que não é formado pra conseguir administrar tantas contas né? Fazer isso de forma legal, de forma efetiva. Sabe? E a responsabilidade desse gestor que vai além da gente. Né? É rotatividade, responsabilidade. Porque quando você vai a campo, às vezes você vai no mesmo local em que a escola recebe as mesmas coisas. Você entra numa escola está perfeita. Você entra na outra, e você fala meu Deus do céu! Não acredito que você recebe o mesmo valor daquela ali. Eu já entrei em uma no Ceará que a escola estava perfeita, mesmo número de alunos. Recebia as mesmas coisas do PDDE. E o diretor me mostrando isso e isso e isso. Quando eu cheguei na outra, o diretor nem estava. Quem me recebeu foi a secretária. As crianças bebiam água no mesmo local que lavavam o pé. [...] Então assim, a gente, quando a gente olha pro PDDE, não só o que nós fazemos, mas a gente depende da ponta. A gente depende de responsabilidade de gestão, de perfil de gestão né? (GESTORA 5)

Como vimos em Marinheiro (2016), o PDDE pode gerar esse efeito adverso, de incentivar a escola a ter que ir atrás de outras fontes de recursos por sua conta, contrariando o direito à educação pública gratuita de qualidade e o dever do Estado de provê-la. Há que se ter em consideração, portanto, que descentralizar o recurso para as escolas não é sinônimo, por si, de participação social como prática democrática (BROWN, 2017). A descentralização como sinônimo de inclusão e participação, subverte os sentidos desses índices de democracia, tornando-os conceitos vazios de significado. No entanto, há um enorme desafio em distinguir como esse sentido está sendo subvertido, já que, a autopromoção é um efeito esperado da participação (DEMO, 2009) e, como é consensual entre os gestores entrevistados, um efeito esperado do PDDE.

Um dos objetivos da participação social assinalados por Demo (2009) é controlar a burocracia (controle social). No entanto, é possível indicar que há um fenômeno contrário que tolhe a participação social, qual seja, o controle dos recursos por parte da própria burocracia. O que ocorre pode ser percebido como uma balança de poder, que, pretensamente, pende para um aparato mais bem equipado, especializado, com o domínio de termos e critérios de uma gramática pouco acessível e que inibe a extensão da participação social. O controle gera esse receio por parte dos implementadores do PDDE nos municípios e estados, o que é relatado em diversas ocasiões pelos entrevistados:

Então assim, é, eu fui entendendo, na prática, quando eu fui atendendo as ligações, né? Então a gente começava a ver necessidade, a dúvida, a, o medo de gastar o recurso, e como é que eu gasto isso? Né? Eu vou ser responsabilizado por isso e eu não estou entendendo como é que é que faz, como é que eu, onde eu gasto, o que que é custeio, o que que é capital (GESTORA 5)

Em pesquisas, como a de Barros (2020), que entrevistou membros das UEx, o medo dos implementadores em relação à execução dos recursos é enfatizado. Há receio de ter o CPF vinculado à execução de recursos, além da sobrecarga burocrática de ter que ir ao banco, fazer cotação orçamentaria, entre outros aspectos.

Junto ao repasse financeiro insuficiente, como apontado por diversas pesquisas, a prestação de contas onera o trabalho dos gestores dificultando a autonomia da escola, um dos objetivos do PDDE:

É um recurso muito pequeno. Ou a gente dá autonomia pras escolas. E pra dar autonomia tem que parar o controle na vírgula e no ponto ou a gente fica no impasse. Então eu acho que essa questão da autonomia ela passa por um processo de desburocratizar a prestação de contas do programa. E a gente almeja radicalizar a desburocratização (GESTORA 4)

Para complexificar ainda mais esse ambiente, as ações integradas do PDDE são separadas em contas diferentes do PDDE Básico e possuem regras específicas, o que constitui mais um obstáculo às escolas, como pode-se perceber na fala:

esse excesso de regras de cada ação integrada ter uma regra. Acaba, é um dos fatores que acaba travando a escola na execução, porque ela acaba com medo de tirar o dinheiro errado, usar o [educação] conectada pra uma coisa, usar o [PDDE] emergencial pra outra e aí errou pra um lado, então a gente entende que há uma demanda de tudo bem, implanta ação integrada, mas põe tudo num bolo só de recursos. Por outro lado, quando a gente vai em reunião com os órgãos de controle, eles querem saber se comprou do campo, se foi usado igual a regra do campo. Então essa equação está difícil de fechar, tá? A gente precisa fazer um trabalho de convencimento dos órgãos de controle. De que é um recurso pequeno, tem que dar autonomia pra escola. A gente já vem falando isso nas reuniões. (GESTORA 4)

Como vimos na análise de contexto, a partir de 2013 o Brasil começa a entrar em um período de regressão democrática, ou “desdemocratização” (TATAGIBA, 2021; AVRITZER, 2019). Nesse sentido, abordamos as tensões políticas nas entrevistas para questionar se isso, de alguma maneira, interferiu o trabalho na gestão do programa, percebemos, em alguns casos uma mudança de expressão, falando de forma mais sintética, mais hesitante, e sem a mesma empolgação do início da entrevista.

Não, o PDDE básico não, porque ele é uma política de Estado, então ele funciona, ele toca, né, normal, não tem, agora as políticas de governo, que são as ações integradas elas têm sim continuidades ou descontinuidades, né? E dependendo do governo que está ali, a proposta dele. Então isso aí, aí sim. Aí eles têm um pouco de, né? A gente tem às vezes no ano, é priorizado mais uma coisa, mais um, né? a SEB ou a SEMESP, ou a né? a depender [...] do nível de ensino que queira ser atingido, porque, por exemplo, o Brasil na escola é ensino fundamental, né? o tempo de aprender é o primeiro ciclo, é o primeiro e segundo ano da alfabetização, né? Então assim, depende do foco do governo, que está ali pra poder, é, colocar um programa pra frente ou né? Ou outro. Então isso aí as ações elas, elas flutuam nisso aí. (GESTORA 5)

Nesse eixo da entrevista, perguntamos se o PDDE poderia ser executado normalmente em um contexto autoritário:

É aí assim, aí a gente tem que ver o conceito de autoritário primeiro, né? Porque o que a gente está dizendo é o seguinte, olha, é o PDDE [...] de sua iniciação até os dias, até cerca de mil e um dia atrás, né? É, ele teve sobre um determinado segmento político-ideológico, vamos assim dizer, né? Ou seja, é, nós tivemos aqui, é, PSDB, PT, que estiveram à frente, certo? Quer dizer, cada um com a, e aí você tem hoje [...] um outro esquema, né? De governo. Nós temos aí uma outra, é, não mais, com essa linha social, enfim, né? Uma linha mais da direita. Isso que nós estamos discutindo aí, é, mais conservadora, enfim. Então eu não sei se autoritário, porque, autoritário por autoritário, nós temos que primeiro ver em que, nós tivemos nas duas circunstâncias. Nós tivemos lá gente que foi autoritária com a gente lá na outra e pode ver agora, enfim. Então, não sei se é muito bem a expressão. Agora, o que que é que acontece? É, em qualquer circunstância, pela leitura que eu faço, pelo que o que a gente conviveu, se a, se as pessoas, quem está no poder tem o conhecimento de que, de que, do que são as políticas, eles não destroem as políticas. Tá? Por exemplo, o quê que a gente está vendo agora? Ninguém vai acabar o fome zero, não é isso? Perdão, o bolsa, o Bolsa Família, o bolsa isso, né? Como não acabou-se no passado, que veio lá, veio lá de FHC né? Porque o bolsa aí, isso é o Renda Mínima, que eu trabalhei com ele, a gente cuidava dele quando era, quando era o ministro Paulo Renato, ele começou ali, né? Então, assim, do ponto de vista do governo federal, é, a ideia está ali, o que a gente põe é uma marca, né? Um selo e uma cor, né? Do partido e tudo mais. E quando é um o programa dessa natureza, e que está, cai na graça do povo, você não consegue destruir isso. É por isso que é uma política pública né? Então, é, o PDDE é algo nessa ordem. (GESTOR 2)

A fala do entrevistado questiona o conceito de autoritário, tentando enquadrar que a política ideológica não altera uma política de Estado. Nesse sentido, sendo o PDDE uma política de Estado, Jannuzi (2021) afirma que as políticas públicas carregam com elas valores republicanos, são pactos civilizatórios, por isso mesmo não podem ser avaliadas sem que se analise o arcabouço de valores públicos em que se subscrevem. O PDDE leva consigo todo um conjunto de princípios democráticos e republicanos que deve ser considerado na implementação.

Nesse aspecto, o papel dos burocratas de médio escalão é importante na resistência contra mudanças de prioridades por governos. Sobre isso, surgiram falas enfáticas:

Por exemplo, quando começou, na, no começo do governo aí, eu tive a oportunidade de conversar com algumas pessoas que tinham uma imagem muito ruim do FNDE. [...] foi um momento muito legal, porque com isso a gente conseguiu desmistificar, eu e um colega escrevemos um documento, tá? Para mostrar o que nós éramos, como era, tudo mais, tá? Isso, isso, para um determinada, [...] uma certa autoridade, né? Com trânsito no palácio. É, e o cara trazia, assim, é, as mais aberrantes situações, sobre o que eram nossos programas, o programa do livro, o programa do PDDE, todas essas coisas, né? Aí eu falo, calma, devagar com a dor que o santo é de barro. Não é isso. E nós escrevemos e mostramos que não é nada disso. Aí o cara olhou e disse,

é mesmo? Então assim, quando as pessoas começaram a perceber o que é, ninguém destrói, porque olha só, me diz qual foi a política, o programa dentro do FNDE que se descaracterizou. porque são políticas públicas. Olha só, o PAR vai pro seu quarto ciclo. Verdade? Alimentação escolar continua. Então assim, o que os caras começam a fazer, cada quem é impingir aí um pouco da sua marca e tal que é pra, é óbvio que nós estamos num cenário político. Nós vivemos, estamos em um país que tem eleições de dois em dois anos, o cara quer fazer algo pra daqui a pouco você votar de novo, lembrar e votar de novo. Então é isso. Então, assim o PDDE, ao contrário, o PDDE, quando nós tivermos a oportunidade de ter o Cristóvão como ministro, nós tivemos uma pessoa dentro do FNDE que chegou e queria acabar o PDDE, não acabou porque nós brigamos. Pra você ter uma ideia. Queria acabar, porque foi feito, foi criado por FHC. Percebe como essas coisas? A gente mostrou, não, não é por aqui. E uma pessoa que ficou um tempão no FNDE à frente de uma das coordenações mais importantíssimas do FNDE, queria acabar e nós não deixamos. Então o, o programa é, ele [...] ganhou, ele ganhou espaço, na comunidade. É, o sentimento de pertença é muito grande. Então assim, não é fácil você chegar e destruir um programa como esse, se você fizer isso, [...] você tem um problema, primeiro no congresso, você conseguir acabar com um troço desse, um programa desse, né, não é brincadeira não, então assim [...] os programas do FNDE tem essa, tem esse corpo [...] (GESTOR 2)

Há uma dupla dimensão técnica-política no processo de formulação de políticas públicas, em um processo de resolução aplicada de problemas, no qual atores permeados por restrições tentam compatibilizar objetivos políticos com meios políticos (HOWLETT, RAMESH e PERL, 2013, p. 5). Os burocratas de médio escalão entrevistados percebem que fazem parte desse processo no PDDE, embora interpretem que estão mais ao lado técnico do que político, mas essa é, também, uma dimensão política de suas atuações frente aos embates que surgem em torno do programa e uma face importante da participação do PDDE.

7 CONTEÚDO, CONTEXTO E TRAJETÓRIA: SÍNTESE AVALIATIVA DO PDDE

Este trabalho buscou um concerto harmônico entre empiria e teoria. Dessa maneira, manejamos autores selecionados e seus conceitos para encontrar dados empíricos sobre o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) e interpretá-los à luz de uma análise textual discursiva (MORAES e GALIAZZI, 2016) em uma pesquisa qualitativa inspirada na abordagem de Lea Rodrigues (2008; 2011; 2016; 2019), Lejano (2012) e Gussi (2008)

O PDDE é um programa com 27 anos de execução, que se inicia na convergência de três fluxos: problemas; soluções e política (KINGDON, 2011). Nesta pesquisa identificamos, no tópico de análise do contexto (Seção 5), um fluxo de problemas, ou seja, condições ou questões sociais presentes na história nacional que passaram a ser reconhecidas, em determinado momento, pelos formuladores como necessários de se enfrentar, o que, no caso do PDDE, estava centrado na precariedade material de escolas de ensino fundamental no Brasil. Nos anos 1990, a qualidade do ensino, assim como a ausência de mecanismos de avaliação, ocupou a agenda das políticas educacionais e, nesse cenário, os poderes locais eram percebidos como um dos entraves burocráticos à chegada de recursos nas escolas públicas.

Identificamos um fluxo de soluções, que encontrou na existência de um epifenômeno escolar, ou seja, a existência de caixas escolares, de Associações de Pais e Mestres (APMs), que buscavam angariar recursos privados (das famílias, da comunidade) para complementar as despesas da escola, e outras entidades no interior da escola como potenciais administradores diretos de recursos repassados por um ente governamental.

Por fim, destacamos o fluxo da política, com as reformas neoliberais da década de 1990, com ideias de descentralização e de responsabilização, mas, também, marcado por compromissos internacionais como os da Conferência de Jomtien, de mudanças normativas como a elaboração de nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação em 1996, da criação do FUNDEF, e da luta de movimentos sociais, de diretores e professores que vinham resistindo, permanentemente, como vimos na análise histórica do financiamento

(Seção 5), por melhorias no financiamento da educação e que criam esse ambiente propício para programas como o PDDE.

Se convergirmos esses três fluxos, como pretendia Kingdon (2011), do ponto de vista dos formuladores, partindo dos conceitos de participação social (Seção 3), em conjunto com a análise de conteúdo (Seção 4) e das trajetórias institucionais (Seção 6), podemos concluir que o PDDE nasce como uma política inconcebível sem participação, já que havia a necessidade, *sine qua non*, da atuação das escolas para a execução dos recursos, pois o diagnóstico apontava as burocracias locais como um gargalo, mas a esfera federal não poderia administrar o dinheiro formalmente sem essas burocracias, logo, a escola emerge como administradora dos próprios recursos através de um elemento já existente em sua história.

Independentemente de a participação ter sido percebida como essencial no contexto do desenho do PDDE, no entanto, é preciso compreendê-la como eixo primordial de qualquer política social e como conquista (DEMO, 2009). Como vimos em Demo (2009), uma política social tem como objetivo a redução da desigualdade social e sua dimensão política é a participação.

Nesse aspecto, como foi possível perceber entre conteúdo, contexto e trajetórias, embora o PDDE seja uma conquista para a participação das escolas no jogo do financiamento público educacional, os sentidos da participação, para o programa, e especialmente no nível analisado, ainda descansam escondidos em sua dimensão socioeconômica. A participação parece seguir como horizonte, dimensão diminuta do programa, escorada na justificativa de um necessário e complexo rompimento de cultura, dependente de características democráticas próprias de cada instituição e sujeita a um contexto nacional vacilante em termos de democracia, em um movimento pendular de avanço e regressão (AVRITZER, 2019).

Contribuem para esse achado de pesquisa, a ausência de legislação, materiais institucionais, ou mesmo vídeos tutoriais que tratem tão somente da dimensão participativa do PDDE de forma aprofundada. Da mesma maneira, não foi mencionado em entrevistas e não é perceptível no material analisado, ou nos índices de acompanhamento, como o IdeGES, e itens de prestação de contas do PDDE, aspectos relacionados à qualidade da participação, notadamente sua extensão, pluralidade, inclusão e igualdade, indicadores de vínculo mútuo das decisões tomadas

coletivamente, e proteção à participação na gestão da escola, como exemplo de alguns indicadores de qualidade da democracia (TATAGIBA, 2021).

Não há, tampouco, nos materiais analisados, algum dispositivo que aborde questões de representatividade racial, social e de gênero na dimensão participativa no PDDE, ou mesmo menção ao protagonismo da juventude, de grêmios estudantis.

Foi preciso muito esforço reflexivo para evitar a sobredeterminação da teoria ou, pelo outro lado, a sobredeterminação dos fatos (ALEXANDER, 1987). No entanto, compreender que subjaz uma razão normativa capaz de transformar cidades e almas (BROWN, 2017) e perceber sua essência, é tomar nota de que ela pode impactar nos sentidos do que se pensa ser democrático, na aparência, mas que podem estar, em essência, auxiliando a “desdemocratizar”, a desfazer o senso coletivo de participação, gerando competição e uma subjetividade que impele os sujeitos a empreenderem ou perecerem por méritos e deméritos próprios.

A ênfase da rotina operacional e economicista concentra os esforços na “engenharia”, ou “moldes operacionais do PDDE”, para usar alguns dos termos adotados pelos entrevistados, no repasse financeiro, e na fiscalização. Há uma concentração clara da dimensão socioeconômica, que, dificilmente, vai elevar a dimensão política à reboque, mas, como é justificado por todos os entrevistados, não há autonomia sem recursos. Assim, na ordem prática, conclui-se que a dimensão socioeconômica pode contribuir com a dimensão política, já que é preciso de mais recursos, uma vez que estão institucionalizados nas escolas e são necessários no seu desenvolvimento, embora insuficientes, como aponta a literatura e as entrevistas.

O conteúdo político do PDDE oscila no discurso, como foi possível verificar na análise de conteúdo (Seção 4), com a concentração maior de expressões como “*consolidação da escola democrática*” nos preâmbulos das resoluções no período a partir de 2004, dez anos após a criação do programa, ou quando se prefere utilizar o conceito de família para induzir a participação, no que veio a ser a primeira ação agregada ao PDDE Básico que trata diretamente de participação. Embora não aprofundada, já que publicada no período final desta pesquisa, a ação agregada nos remete ao conceito de família trazido por Harvey (2005), que já alertava, quando a

“família” aparecia no discurso de Thatcher como sendo a única face coletiva ainda tolerada pelo neoliberalismo⁷⁰:

Não existia, dizia ela em sua famosa declaração, tal coisa como a sociedade, apenas homens individuais e mulheres individuais – e, ela adicionou subsequentemente, suas famílias. Todas as formas de solidariedade eram para serem dissolvidas em favor do individualismo, da propriedade privada, da responsabilidade pessoal e dos valores da família. (HARVEY, 2005, p. 23, tradução livre)⁷¹

É possível apontar que o PDDE se valeu de uma ideia de que as burocracias locais eram um gargalo, um entrave, e que a burocracia federal vinha resolver isso. Mas como vimos o custo de uma prestação de contas, as regras, a necessidade de treinamento e de articulação com o serviço federal, substituem a máquina, mas não entregam o poder, fato já apontado em alguns trabalhos sobre o programa: há desconcentração em vez de descentralização (ROGGERO; SILVA, 2020).

A escola precisa do dinheiro do PDDE (SOUSA; VIDAL; VIEIRA, 2020), o gestor, como os entrevistados, reconhece que o dinheiro é pouco, e a história do financiamento educacional público é uma trajetória de problemas seculares de priorização, fonte de financiamento e disputas entre educação pública e privada, como vimos na análise de contexto. O caixa escolar e, no geral, a arrecadação privada de recursos para uma escola pública através de rifas, de campanhas na comunidade, é um epifenômeno das escolas públicas brasileiras, que, em vez de ser naturalizado, pode indicar um efeito adverso competitivo, que se distancia do direito à educação pública gratuita. Pode até, pretensamente, constar no discurso como ação empreendedora daquelas escolas que buscam, dividindo as instituições entre vencedoras e perdedoras, e que conseguem fazer acontecer na força de vontade, dentro de um contexto de racionalidade neoliberal (BROWN, 2017), mas ir nesse sentido é esquecer o dever que o Estado tem em financiar de forma pública o ensino público de qualidade a partir de princípios coletivos.

Do subsídio literário ao FUNDEB, vimos na análise histórica do financiamento, o quanto se lutou, e se continua lutando, por mais recursos na educação. Para lembrar Anísio Teixeira (TEIXEIRA, 1953), é importante perceber que o recurso

⁷⁰ Por ser a última ação agregada criada, será preciso mais tempo para avaliar o PDDE Escola e Família da Resolução 11 de 2021, o que se espera de pesquisas futuras.

⁷¹ “There was, she famously declared, ‘no such thing as society, only individual men and women’ – and, she subsequently added, their families. All forms of social solidarity were to be dissolved in favour of individualism, private property, personal responsibility, and family values.

do PDDE não é dádiva do Poder Central, do MEC ou do FNDE, mas decorre, em grande parte, de resistência, de luta e demandas das escolas, dos coletivos, das comunidades, das famílias. Há um histórico, como vimos na análise de contexto, de dificuldade permanente em financiar a escola pública. Essa luta, mesmo quando pensada no poder central, é permeada por disputas, em locais de poder diferenciados, podendo ser percebido no papel narrado por alguns entrevistados em garantir que o programa não fosse descontinuado.

Se, por um lado, o recurso financeiro do PDDE ainda é baixo e a participação é um conceito fluido, contudo, por outro lado, o programa conseguiu colocar a Escola, ao menos parcialmente, no centro da Política Educacional, não apenas como subsidiária, deslocando o centro executor de um programa das redes estaduais e municipais para as próprias escolas.

O arranjo de articulação institucional “União-Poderes Locais” ganhou um novo elemento e passou a ser “União-Escola-Poderes Locais”, criado originalmente para assegurar um fluxo menos burocrático de recursos, mas que não foi estabelecido sem tensões como as entrevistas e documentos analisados apontam, mas colocaram as escolas em um diferente patamar no jogo do financiamento educacional. Será difícil retroceder nessa realidade, fazendo-se necessários estudos constantes e ampliados para identificar efeitos dessa reconfiguração de poder.

O PDDE ainda é executado de uma forma não muito percebida pela sociedade como um todo, tanto que vários dos entrevistados se intrigaram com nosso objeto de pesquisa, perguntando diversas vezes por que havia escolhido o PDDE, que as pessoas geralmente não o conhecem. Nesse aspecto, os treinamentos oferecidos pelo FNDE precisam expandir mais o público, incluindo não apenas técnicos das escolas e secretarias, mas o público em geral.

Em outra dimensão, como vimos na revisão de literatura, as teses, dissertações e artigos se concentram no campo do conhecimento da Educação. É importante diversificar a interdisciplinaridade dos estudos sobre o programa.

Construir uma rede comunicativa de mais de 118 mil escolas, em uma realidade continental, é um grande feito do PDDE. Inserir a Escola em um patamar de poder antes não alcançado, deixar com que ela seja agente, sujeito na execução das políticas educacionais. Juntamente aos recursos subvinculados do Novo FUNDEB, a majoração

dos recursos do PDDE poderiam tornar a escola ainda mais central na política de educação, podendo reconfigurar poderes existentes e transformar a qualidade financeira, pedagógica e democrática da educação básica pública.

A sólida base de dados cadastrais de escolas públicas, como referenciado por um dos entrevistados, representa significativa capilaridade de envio de recursos, uma rede comunicativa com alta capacidade entre o centro e entidades de outros entes federativos e que fazem do PDDE uma política potencial transformadora capaz de contribuir significativamente com uma escola pública de qualidade, autônoma além de potencialmente construir, em conjunto com outras estratégias, uma formação para a democracia, mais justa e equitativa.

Por tudo analisado, podemos afirmar que PDDE não é um programa pequeno. Repassar um bilhão de reais para 137 mil escolas é que é a dimensão pequena do programa. É preciso ampliar os recursos, repensar os controles e dar mais autonomia às escolas. O PDDE tem contribuído e pode contribuir mais com a qualidade da educação, especialmente, por sua dimensão socioeconômica, mas tem um potencial, também, para transformar sua dimensão política e contribuir com a qualidade da democracia brasileira. Para isso, é necessário priorizar a qualificação da participação social em sua gestão e não deixar que sua dimensão política se torne um aspecto apolítico.

Quadro 4- Síntese da avaliação do PDDE (continua)

Tópicos Essenciais da Avaliação	Categorias analisadas	Resultados
Análise de Conteúdo	Análise dos objetivos, critérios, dinâmica de implementação, acompanhamento e avaliação, em busca de suas bases paradigmáticas, concepção e valores	O objetivo declarado do PDDE é disponibilizar recurso suplementar para as escolas de forma a contribuir com a qualidade física e pedagógica do ensino. Diante da forma como foi concebido, no entanto, não haveria o PDDE, mesmo como mecanismo, sem que houvesse a participação da escola, na lógica de descentralização no contexto da

	centrais do PDDE.	<p>reforma administrativa da década de 1990.</p> <p>Com a Análise Textual Discursiva dos materiais institucionais, legislação e entrevistas, conclui-se que o objetivo do PDDE é dar autonomia financeira às escolas e nesse sentido, o objetivo do PDDE ainda não está sendo cumprido plenamente, pois seu recurso é insuficiente. É preciso mais recurso para garantir mais autonomia. Além disso o peso da prestação de contas, do medo de errar dos gestores escolares, como apontado nas entrevistas e na revisão de literatura, nessa lógica fiscalista, dificulta a plena autonomia. Como uma das entrevistadas afirmou, o PDDE poderia ser o Bolsa Família das escolas. Isso poderia empoderar, de forma mais efetiva, grupos que são excluídos pelo receio da prestação de contas.</p> <p>A autonomia é uma dimensão da participação, a autopromoção, mas, pode se confundir com a ideia de que as escolas estão individualmente submetidas a uma lógica de vencedores e perdedores. A escola que sabe gerenciar, sobrevive. A que não, perece, por sua culpa, já que os recursos são os mesmos. A participação social na escola precisa incluir mais, enfrentar questões de extensão (maior número de atores envolvidos), igualdade (racial, de gênero, social),</p>
--	-------------------	--

Análise de Contexto	<p>Divisão em duas partes a) análise histórica do financiamento educacional; b) análise do contexto social, econômico e político de 2016 a 2020 para apreender seus modelos e interações com os desenhos e redesenhos do programa</p>	<p>Da água benta (jesuítas) à aguardente (taxação para o subsídio literário) o que encontramos foram dificuldade perenes (ou perenizadas) de financiamento educacional. Vetores opostos entre educação privada e educação pública. Pêndulo democrático e vínculo dos recursos à educação</p> <p>Um novo momento do financiamento a partir das políticas de fundo, influência de políticas econômicas neoliberais, precariedade e qualidade da educação, especialmente no ensino fundamental, como um problema a ser enfrentado. Dificuldades burocráticas de repasse.</p> <p>Crises discursivas e práticas da democracia no período de 2019 a 2021 influenciam o ambiente institucional, embora os entrevistados minimizem o impacto em suas respostas. Na percepção dos sujeitos, o PDDE está institucionalizado, como política de Estado, e essa é uma resposta a tentativas de mudanças por parte de governos.</p>
Trajetória Institucional	<p>Análise do PDDE ao longo das vias institucionais no FNDE, com o objetivo de compreender os sentidos percebidos pelos sujeitos em relação aos objetivos</p>	<p>Os conceitos não são estanques, se misturam entre sentimentos e sentidos dados pelos atores que fazem da política a construção de sua própria trajetória. É um espaço de trabalho, assim sendo, é a construção de biografias e é também a luta pautada por valores públicos e privados dos sujeitos. Os dados gerados nas entrevistas são uma comprovação da inexistência de dicotomia</p>

	do programa e seus desenhos e dinâmicas de implementação.	entre técnica e política, embora não tão percebida, sendo os gestores parte de uma luta técnica e política frente a outras restrições técnicas e políticas que enfrentam. Em alguns espaços o objetivo do PDDE é a qualidade da educação, em outros é a autonomia da escola. A participação como conceito é fluida entre os entrevistados, sem muitas caracterizações específicas sobre a qualidade dessa participação. Ela é um horizonte, uma cultura a se construir, mas não parece o foco do trabalho desempenhado pelos executores do programa.
--	---	--

Fonte: elaborado pelo autor (2022)

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa teve como objetivo avaliar a dimensão participativa do PDDE tendo como lócus o FNDE em seu nível gerencial médio. Consistiu em um amplo levantamento de documentos, materiais institucionais, produção bibliográfica, analisados juntamente a entrevistas em profundidade com burocratas de médio escalão diretamente relacionados à execução, monitoramento e controle do PDDE.

É importante enfatizar que fazemos parte de uma agenda de pesquisa, pretensamente, contra-hegemônica no campo da Avaliação de Políticas Públicas, o que significa, em outras palavras, que buscamos compreender o PDDE, mais do que mensurá-lo. A eficiência dos processos de repasse é uma dimensão importante de análise, mas não foi tratada neste trabalho. O que se buscou, desde o início foi verificar a essência, os sentidos da participação social na dimensão política do PDDE.

Para isso, juntamo-nos a abordagens pós-positivistas de avaliação, como a de Lea Rodrigues (2008; 2011; 2016; 2019), Lejano (2012) e Alcides Gussi (2008) para desenhar uma avaliação que agregasse elementos epistêmicos, teórico e metodológicos potencialmente capazes de compreender a política de forma mais aprofundada, sem desconsiderar o interesse técnico, mas, tampouco reificá-lo. A perspectiva foi de tratar o conhecimento como uma unidade dialética, como tratado no Seção 2, conjugando interesses técnicos, práticos e emancipatórios (PAULA, 2015).

Este trabalho foi produzido em um contexto conturbado, de desproteção social, de ataques discursivos e reais à democracia brasileira, além de uma Pandemia mortal em nosso país. Tudo isso deve ser levado em conta ao se ler este trabalho. A preocupação com a perversão de sentidos sobre elementos democráticos é visível, e fez parte como pressuposto e problematização de como uma nova razão do mundo está presente em diferentes dimensões da nossa vida. Como destaca Brown (2017) e Dardot e Laval (2016), essa coerção muda, capaz de reconstruir subjetividades e desdemocratizar os sujeitos, corroe a noção de coletivo, e assim sendo, foi encarada de frente ao avaliar o PDDE.

O PDDE é um programa solidamente institucionalizado, importante instrumento que contribuiu em inserir a escola em um local de maior destaque no jogo de

financiamento público da educação. Apenas com os dados empíricos e teóricos agregados nesta pesquisa já é possível perceber a multidimensionalidade desse programa, suas trajetórias, seus constantes redesenhos, os contextos e as lutas diárias de sujeitos que se apropriam da política em seus espaços institucionais e a fazem parte de suas biografias. Perceber a paixão, a resistência perante a necessidade de melhorar a qualidade da educação foi um alento neste processo e, por isso, tornou a tarefa de contribuir com sua melhoria ainda mais justificada.

Há muito espaço para futuras pesquisas, especialmente, quanto à qualificação da participação, em estudos qualitativos que tentem compreender como a participação ou não-participação se dá nas escolas, como elementos de raça, gênero, e relações de poder se dão nesses espaços deliberativos e de como o PDDE pode auxiliar com a democratização da escola.

Neste trabalho, naturalmente, existem lacunas e dúvidas que sobram. É uma tentativa, inacabada, na qual colocamos todo rigor possível, uma parte significativa da reflexão diária, do suor e do cansaço que é fazer pesquisa no Brasil atualmente, ainda mais quando se tem que conciliar ao trabalho diário como servidor. Espera-se que ela contribua com o PDDE e com outros estudos sobre a política e a participação, intentando, de forma pequena, contribuir com a qualidade do que pensamos sobre nossa democracia.

APÊNDICE A – LEVANTAMENTO DE ARTIGOS DE 2016 A 2021 CENTRADOS NA TEMÁTICA PARTICIPATIVA DO PDDE

Autor(es)	Ano	Título	Objetivos	Metodologia	Resultados
Renato de Oliveira Brito Célio da Cunha Luiz Siveres	2018	Gestão participativa e sustentabilidade socioambiental: um estudo em escolas da rede pública de Sobral-CE	Analisar indicadores de influência da gestão participativa no desenvolvimento de projetos escolares, contemplados pelo PDDE – Escolas Sustentáveis, que visaram a promoção de uma educação socioambiental	Entrevistas semiestruturadas com diretores, professores, coordenadores e alunos em quatro escolas contempladas pelo programa	a gestão participativa, acrescida do apoio financeiro institucional aos projetos da escola, enriqueceu tanto o ambiente escolar como o ambiente social no que concerne à questão da conservação e da preservação do meio ambiente, com objetivo de possibilitar uma qualidade de vida melhor para a geração presente e futura
Givanildo da Silva Alex Vieira da Silva	2019	O programa dinheiro direto na escola como mecanismo da descentralização financeira na gestão escolar	Analisar o PDDE como mecanismo da descentralização financeira, da participação e da autonomia escolar.	abordagem qualitativa, tendo como técnica de pesquisa o estudo de caso (entrevistas semiestruturadas)	a descentralização que as normatizações do PDDE apontam segue uma concepção de gestão gerencialista e neoliberal, sendo a oferta de uma educação de boa qualidade da comunidade a qual a escola pertence.

<p>Edwylson de Lima Marinheiro</p> <p>Maria José Ferreira Ruiz</p>	<p>2017</p>	<p>Percurso político e histórico do programa dinheiro direto na escola e a parceria público-privada na gestão escolar</p>	<p>explicitar os princípios e fundamentos históricos, políticos e econômicos do PDDE e suas implicações para a gestão escolar</p> <p>buscar responder se o PDDE tem contribuído para democratizar a gestão da escola pública.</p>	<p>pesquisa bibliográfica e a pesquisa documental</p>	<p>Conclui que o PDDE, mesmo sendo um recurso público, favorece o fortalecimento das parcerias público-privadas</p>
--	-------------	---	---	---	---

<p>SILVA, Adriana Oliveira de SOUZA SILVA, Sandra Lúcia da Cunha e SILVA, Débora Cardoso da Marco BARZANO, Antônio Leandro SANTOS, Sillas Oliveira</p>	<p>2020</p>	<p>Programa Dinheiro Direto na Escola – escolas sustentáveis, em um município do Estado da Bahia: contribuições, desafios e perspectivas</p>	<p>Avaliar a implementação do Programa Dinheiro Direto na Escola - Escolas Sustentáveis em 41 escolas da rede municipal de ensino de um município do Estado da Bahia, pontuando as contribuições no que concerne ao espaço físico, à gestão e à inserção curricular da temática ambiental, bem como aos desafios e às perspectivas para a concretização da escola como espaço educador sustentável</p>	<p>abordagem qualitativa e descritiva, com apoio da análise quantitativa, foram utilizados como instrumentos metodológicos a análise documental, entrevista e observação in loco</p>	<p>A análise demonstrou que o maior obstáculo para a efetividade desse Programa foi a falta de capacitação, sendo a preparação dos profissionais imprescindível para uma melhor aplicabilidade dos recursos, assim como para um maior envolvimento no programa. Além disso, foi detectada falta de articulação entre os eixos Gestão, Currículo e Espaço Físico, aspecto importante para se consolidar a sustentabilidade socioambiental no ambiente escolar conforme os princípios do Programa Nacional Escolas Sustentáveis.</p>
--	-------------	--	--	--	--

<p>de Souza, Donaldo Bello Menezes, Janaína Specht da Silva Coelho, Lígia Martha C.da Costa Bernado, Elisangela da Silva</p>	<p>2017</p>	<p>Regime de colaboração e educação em tempo integral no Brasil</p>	<p>examinar alguns dos programas do governo federal que podem contribuir para sua implantação e desenvolvimento local, alicerçados no regime de colaboração, tomando por base três ações do Plano de Ações Articuladas: Programa Mais Educação, PDDE/Educação Integral e ProInfância. Constata-se</p>	<p>estudo qualitativo, de caráter exploratório e descritivo (KETELE; ROEGIERS, 1993), apoiado na análise de fontes documentais primárias (LAVILLE; DIONNE, 1999) relativas a documentos oficiais concernentes a alguns dos programas do governo federal de maior relevo para a educação em tempo integral, indicados pelo “Observatório do PNE”² como as principais ações destinadas ao atendimento da Meta 6 do PNE 2014-2024 (BRASIL, 2014b)</p>	<p>Constata-se que sua existência local, se, por um lado, apresenta forte dependência em relação às iniciativas do governo federal, por outro, demanda maior protagonismo dos sistemas de ensino na sua promoção, também em termos de construção de suas próprias propostas, sob a perspectiva de uma educação integral em tempo integral.</p>
---	-------------	--	--	--	--

<p>PIACENTINI, Alexandre Leonardo Simões WINCK, Cesar Augustus PIACENTINI, Marcos Tadeu Simões VALE, Carlaile Largura do</p>	<p>2017</p>	<p>Planejamento em Escolas Públicas Brasileiras na Perspectiva de uma Gestão Escolar Interdependente</p>	<p>análise do planejamento organizacional adotado por escolas públicas brasileiras, em face de um construto de gestão escolar interdependente baseada nos pressupostos da Teoria Contingencial</p>	<p>Método de Estudo de Caso, para abordar qualitativamente o objeto de estudo. Como</p>	<p>Considera-se que a adoção do PDDE Interativo não tem proporcionado à gestão escolar ganho de eficiência em relação aos objetivos organizacionais de longo prazo.</p> <p>(1) as metodologias administrativas podem ser tomadas como variáveis tecnológicas que influenciam a estrutura organizacional e, portanto, como fatores contingenciais da organização escolar; (2) que os pontos críticos estão no eixo da análise do ambiente organizacional; (3) e que os direcionadores ao ajustamento do PDDE Interativo envolverão a articulação das dimensões de diagnóstico, estabelecimento de objetivos e procedimentos de avaliações.</p>
--	-------------	--	--	---	---

<p>Sousa, Esmeraldina Januario de Vidal, Eloisa Maia</p> <p>Vieira, Sofia Lerche</p>	<p>2020</p>	<p>Recursos financeiros na escola: visão de diretores em cinco municípios do Ceará</p>	<p>Analisar percepções de nove gestores escolares de cinco municípios do Ceará quanto aos recursos financeiros que chegam às escolas.</p>	<p>Entrevistas. técnicas de análise do conteúdo de Bardin.</p>	<p>A pesquisa mostra que a transferência de recursos federais (PDDE, Mais Educação e Mais Alfabetização) está institucionalizada e são considerados importantes para a gestão do cotidiano da escola.</p> <p>Os diretores reconhecem a importância do recurso como apoio a autonomia escolar e informam que as decisões sobre a aplicação são tomadas de forma colegiada com o Conselho Escolar ou com a Unidade Executora.</p> <p>Percebeu-se também que os diretores vêm se apropriando de conhecimentos técnicos e procedimentais sobre a gestão de recursos públicos, e ampliando os saberes sobre aspectos relativos a orçamento, regras de aquisição e prestação de contas.</p>
--	-------------	--	---	--	---

Roggero, Rosemary Silva, Adriana Zanini da	2020	A descentralização de recursos no financiamento da Educação Básica	analisa a política de descentralização de recursos financeiros da educação básica. Situa a descentralização de recursos no contexto social, econômico e político; analisa a descentralização nos preceitos da Constituição Federal de 1988 e no Plano de Reforma do Estado Brasileiro	pesquisa empírica deu-se em escolas de educação básica de São Paulo e sua região metropolitana.	Constata-se que a descentralização dos recursos financeiros não se efetiva como tal, mas como desconcentração.
--	------	--	---	---	--

<p>Silva, Maraisa De Oliveira Passos, Joyce Kelly Fabiano Carvalho, Daniela Oliveira, Cristiane Costa da Cunha Coelho, Andressa Sales</p>	<p>2020</p>	<p>A sustentabilidade e o Desenvolvimento do Programa Dinheiro Direto na Escola- Escolas Sustentáveis, em Aracaju, Sergipe</p>	<p>descrever o desenvolvimento do PDDE-ES em escolas públicas de Aracaju, Sergipe, quanto aos aspectos de educação ambiental, sustentabilidade e Projeto Político Pedagógico (PPP).</p>	<p>aplicação de questionários aos gestores e professores de doze escolas participantes. Foram realizadas análises de frequência e análises bivariadas das variáveis (1) conhecimento dos objetivos e (2) dificuldades encontradas na aplicação de práticas sustentáveis com variáveis sócio-demográficas e profissiográficas.</p>	<p>Os resultados mostraram que 83,3% das escolas inscritas no programa ainda não haviam recebido o recurso. Sobre os objetivos propostos pelo programa, 83,3% dos gestores conheciam os objetivos, mas a maioria dos professores (61,2%) desconhecia e não participou da construção do plano de ação. Gestores e professores ressaltaram dificuldades na execução de práticas de Educação Ambiental e sustentabilidade, mostrando fragilidade na comunicação entre gestão e corpo docente, que aliada à falta de recurso financeiro e de planejamento, não contribuem para a efetiva realização das atividades e concretização do programa. O PDDE-ES é de suma importância para que as escolas trabalhem as questões socioambientais estimulando a mudança de hábitos e ações da comunidade na busca por alternativas mais sustentáveis e conservação ambiental local.</p>
---	-------------	--	---	---	---

<p>Siqueira, José Flávio Rodrigues Soares, Fabiano Francisco Zanon, Angela Maria</p>	<p>2018</p>	<p>PDDE Escolas Sustentáveis : a inclusão da Educação Ambiental no Projeto Político-Pedagógico de escolas públicas em Mato Grosso do Sul Universidade Federal de Mato Grosso do Sul Secretaria de Estado de Educação de Mato Grosso do Sul</p>	<p>Apresentar as atividades financiadas pelo PDDE Escolas Sustentáveis para quantificar as escolas sul-mato-grossenses que incluíram a temática socioambiental no projeto político-pedagógico.</p>	<p>análise documental nos planos de ação; empregamos o método Ciência da História e orientamos as discussões em estudos, como: Loureiro (2003, 2012) e Veiga (1995, 1998).</p>	<p>entre as 160 escolas, revelamos que 89 têm atividades na dimensão do Currículo enquanto outras 02 destinaram os recursos exclusivamente para esta dimensão. Foi possível reconhecer que ambas destinaram os recursos em consonância com os documentos normativos do PDDE Escolas Sustentáveis e podem promover práticas condizentes com a educação ambiental transformadora. entre as 160 escolas, revelamos que 89 têm atividades na dimensão do Currículo enquanto outras 02 destinaram os recursos exclusivamente para esta dimensão. Foi possível reconhecer que ambas destinaram os recursos em consonância com os documentos normativos do PDDE Escolas Sustentáveis e podem promover práticas condizentes com a educação ambiental transformadora.</p>
--	-------------	--	--	--	--

APÊNDICE B – TESES E DISSERTAÇÕES SOBRE O PDDE COM FOCO EM SUA DIMENSÃO PARTICIPATIVA

Autor(es)	Ano	Título	Programa	Metodologia	Resultados relativos à participação
MARINHEIRO, EDWYLSO DE LIMA.	2016	O PROGRAMA DINHEIRO DIRETO NA ESCOLA E A DEMOCRATIZAÇÃO DA GESTÃO ESCOLAR NO MUNICÍPIO DE LONDRINA – PR'	Mestrado em EDUCAÇÃO Instituição de Ensino: UNIVERSIDADE ESTADUAL DE LONDRINA	Qualitativa – Entrevistas semiestruturada com gestores, membros da APM...	A pesquisa nas duas escolas revela que a democratização da gestão escolar, que é um dos pilares do programa, vem sendo obstada por princípios técnicos e operacionais, advindos do modelo de gestão gerencial, que é o que mais se visualiza nas escolas públicas
SPANNER, DANIELA TELES DOS SANTOS	2020	ATUAÇÃO DO CONSELHO ESCOLA COMUNIDADE A PARTIR DO PROGRAMA DINHEIRO DIRETO NA ESCOLA (PDDE QUALIDADE) EM ESCOLAS DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO'	Mestrado em EDUCAÇÃO Instituição de Ensino: UNIVERSIDADE ESTÁCIO DE SÁ	observação de campo combinada com observação livre, entrevistas e consulta documental dos conselhos de duas escolas pertencentes à 7ª Coordenadoria Regional de Educação incluídas no Programa PDDE Qualidade no ano de 2018.	pouco engajamento dos segmentos dos CECs no estabelecimento de práticas democráticas nas escolas, e dentre as principais observações da pesquisa, destaca-se a predominância da função: consultiva, na atuação dos CECs das Unidades Escolares pesquisadas.

LIMA, VANUZIA SALDANHA DE MEDEIROS.	2020	PROGRAMA DINHEIRO DIRETO NA ESCOLA: CONTRIBUIÇÕES PARA A CONSTRUÇÃO DA GESTÃO DEMOCRÁTICA E PARTICIPATIVA NO CONTEXTO DE ESCOLAS DA REDE MUNICIPAL DE ENSINO DE MOSSORÓ/RN	Mestrado em Educação Instituição de Ensino: UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE	entrevistas semiestruturadas. O lócus da pesquisa são escolas da rede municipal de ensino da cidade de Mossoró-RN. Os sujeitos participantes da pesquisa são os membros do Conselho Escolar de duas escolas	o PDDE contribui para a construção dos processos democratizantes e de participação da comunidade, na dinâmica da gestão escolar, através de importantes instrumentos de participação coletiva: o Conselho Escolar e o Projeto Político pedagógico, em escolas da rede municipal de ensino de Mossoró/RN. Apesar da gestão democrática não estar consolidada, dos diretores escolares das escolas da rede ainda serem nomeados por indicação do gestor municipal, as instituições caminham baseadas em princípios democráticos e de participação coletiva. No entanto, ainda há um longo caminho a ser percorrido para a implantação da gestão democrática e da efetiva participação de toda a comunidade escolar e local em todos os processos decisórios da instituição. Ainda se faz necessário que sejam implementados, pelo poder público, políticas e mecanismos diversos que viabilizem os processos de decisão coletiva e muita luta por parte da sociedade, em geral, e da comunidade escolar, em particular, para a conquista da gestão democrática, no interior da escola pública.
-------------------------------------	------	--	--	---	--

MAFASSIOLI, ANDREIA DA SILVA	2017	PROGRAMA DINHEIRO DIRETO NA ESCOLA (Re)formulações e implicações na gestão escolar e financeira da educação básica (1995 – 2015)'	Doutorado em EDUCAÇÃO Instituição de Ensino UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL	Utiliza a análise de conteúdo para o estudo de documentos, de produção técnico-científica sobre o PDDE e de depoimentos de atores da política colhidos em entrevistas.	os achados do estudo indicam que o PDDE, formulado no governo de Fernando Henrique, partiu de princípios neoliberais de descentralização, com a ideia de reduzir a responsabilidade do Estado com as escolas públicas. Já nos governos de Lula da Silva e durante o primeiro mandato de Dilma Rousseff, mesmo com o hibridismo entre políticas macroeconômicas voltadas para o mercado e políticas de maior inclusão social, foi verificada, com as reformulações no/do PDDE, a ampliação dos recursos para suplantarem as deficiências infraestruturais e pedagógicas das escolas; nas instituições onde a gestão financeira e o controle social foram efetivos, as modalidades agregadas ao PDDE promoveram mais inclusão social. Porém, os recursos ainda são insuficientes para garantir os insumos necessários para uma educação com qualidade social. Ao longo desses vinte anos, houve uma intensificação no trabalho dos gestores escolares, mas também um grande aprendizado na gestão financeira dos recursos.
------------------------------------	------	---	--	--	--

BARROS, NATALIA MARTINS	2020	A IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA DINHEIRO DIRETO NA ESCOLA: Uma análise a partir da percepção dos agentes locais sob a perspectiva da gestão escolar'	Mestrado em Educação Instituição de Ensino: UNIVERSIDADE FEDERAL DE OURO PRETO,	Entrevistas semiestruturadas com membros da UEX e servidores da secretaria municipal de educação em Mariana (MG)	Os agentes locais não detém total conhecimento sobre o programa; há resistência de participação de funcionários da escola por conta da burocracia existente; não há participação efetiva dos pais e comunidade; os recursos são apontados como importantes, porém considerados insuficientes
-------------------------------	------	--	---	---	--

MILER, EMERSON SOUZA.	2017	O PAPEL DO CONSELHO DELIBERATIVO DA COMUNIDADE ESCOLAR-CDCE NO CONTROLE SOCIAL DO PROGRAMA DINHEIRO DIRETO NA ESCOLA- PDDE EM ESCOLAS DA EDUCAÇÃO BÁSICA NO MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ DOS QUATRO MARCOS-MT'	Mestrado em Educação Instituição de Ensino: UNIVERSIDADE DO ESTADO DE MATO GROSSO	análise documental e de entrevistas semiestruturadas junto aos membros do CDC E, Gestão 2014/2015, de três unidades de ensino no município de São José dos Quatro Marcos-MT	o estudo de caso analisado nessa produção evidencia que o PDDE tem consolidado relativamente a autogestão escolar do CDCE. E, nesse contexto, reportamo-nos a Costa (2011) e Barroso (1996) quando destacam que a autonomia é relativa, construída de maneira progressiva – e nesse mesmo processo caminham a participação e, conseqüentemente, o controle social na perspectiva aqui discutida.
-----------------------------	------	---	---	---	--

BRITO, RENATO DE OLIVEIRA	2016	GESTÃO PARTICIPATIVA E SUSTENTABILIDADE SOCIOAMBIENTAL: UM ESTUDO EM ESCOLAS DA REDE PÚBLICA DE SOBRAL-CE'	Doutorado em EDUCAÇÃO Instituição de Ensino: UNIVERSIDADE CATÓLICA DE BRASÍLIA	estudo de abordagem essencialmente qualitativa, com a utilização de procedimentos pertinentes à análise de conteúdo Os dados foram obtidos mediante entrevistas semiestruturadas, realizadas com diretores, professores, coordenadores e alunos, em quatro das escolas contempladas pelo programa supracitado.	os resultados obtidos da análise dessas entrevistas confirmaram a premissa de que a gestão participativa, acrescida do apoio financeiro institucional aos projetos da escola, enriquece tanto o ambiente escolar como o ambiente social, no que concerne à conservação e preservação do meio ambiente, visando uma qualidade de vida melhor para a geração presente e futura. Este resultado foi obtido da realização de um processo de categorização associado à busca de compreensão dos sentidos que os participantes atribuem às suas ações e conquistas, em uma escola que permite ampla participação e diálogo. Assim, culminou na criação do que chamou-se, aqui, de os indicadores de sustentabilidade socioambiental em escolas de gestão participativa.
---------------------------------	------	--	---	---	---

CORDEIRO, PRISCILA DA SILVA.	2019	A PARTICIPAÇÃO DOS CONSELHOS ESCOLARES NA PERSPECTIVA DA GESTÃO DEMOCRÁTICA: UMA EXPERIÊNCIA NA EDUCAÇÃO INFANTIL'	Mestrado em EDUCAÇÃO, CONTEXTOS CONTEMPORÂNEOS E DEMANDAS POPULARES Instituição de Ensino: UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO	Entrevistas semiestruturadas em uma escola de educação infantil no município do Rio de Janeiro com representantes da comunidade escolar que integram o Conselho Escolar	A institucionalização do CEs mostrou-se frágil, hierarquizada e centralizada na figura do gestor escolar, além de revelar um instrumento que visa atender à exigência para entrada de programas de financiamento, como por exemplo, o Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE; a participação dos conselheiros escolares revelou-se fragmentada e limitada a atuação de atividades que envolvam o referido programa; as atas indicaram documentos de análise relevantes ao apontar o caráter legitimador das ações e decisões do CE, e, com relação às crianças percebemos a presente marca da concepção do ser infante e que se justifica na ideia de que as crianças pouco ou nada podem contribuir com questões como as que apontamos nessa pesquisa.
------------------------------------	------	---	--	--	--

APÊNDICE C – EXEMPLOS DE QUESTÕES FEITAS AOS GESTORES (BME) NO FNDE

Eixo 1: Trajetória Pessoal

- 1) Você poderia falar brevemente sobre sua trajetória? (onde nasceu, educação, perspectivas profissionais)
- 2) Como era o ambiente escolar que frequentou?
- 3) Poderia falar um pouco sobre sua trajetória no FNDE?
- 4) Lembra o primeiro contato com o PDDE?

Eixo 2 O desenho do PDDE e dificuldade na implementação

1. Na sua visão, qual o problema público o PDDE tenta enfrentar?
2. O monitoramento /controle, avaliação da execução do programa consegue acompanhar como esse “problema” (o que o(a) entrevistada responder) vem sendo enfrentado?
3. Muitas ações agregadas foram criadas a partir de 2013, o que representou para a execução, controle, avaliação do programa? (variar de acordo com a área do gestor)
4. Há uma interação muito constante entre FNDE e técnicos dos estados e prefeituras, através de cursos, palestras. Você poderia nos contar um pouco mais sobre essa interação, como ela tem impactado na percepção do programa pelo FNDE?

Eixo 3 Alterações na política nos últimos 5 anos

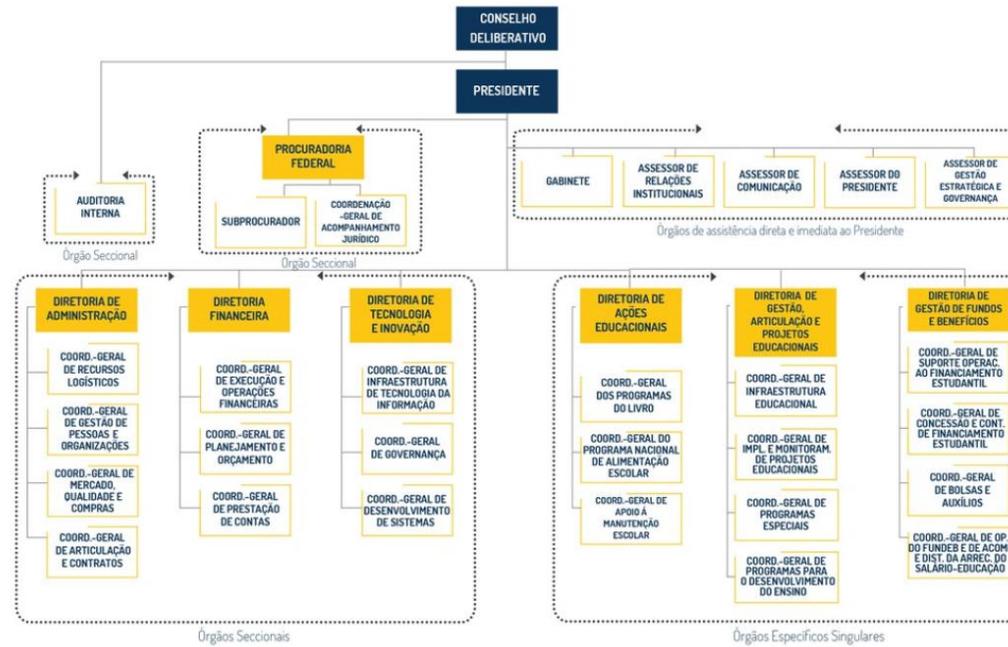
1. De 2016 até hoje há uma certa turbulência política no País. Você acha que de alguma forma o programa foi afetado por esse ambiente?
2. Quais alterações no PDDE você apontaria como importante nos últimos 5 anos?
3. Muitas ações agregadas foram criadas a partir de 2013, o que representou para a execução, controle, avaliação do programa? (variar de acordo com a área do gestor)
4. Qual normativo têm tido um uso mais frequente por vocês da Coordenação /Diretoria?

Eixo 4: Participação

1. Sobre o Conselho Deliberativo, há alguma interação entre a coordenação e o CD? Como se dá a atuação desse órgão do FNDE?
2. Há participação da comunidade escolar nessas palestras?
3. Falando em participação, como você percebe o engajamento da comunidade escolar na gestão dos recursos?
4. Você acha que a participação sempre foi uma dimensão importante do PDDE?
5. Seria possível um PDDE sem participação?
6. Como é avaliado a participação na gestão dos recursos?
7. Na sua opinião, de que maneira o PDDE contribui com a gestão democrática da escola?
- 8.

ANEXO A - ORGANOGRAMA DO FNDE ATÉ O NÍVEL DE COORDENAÇÕES-GERAIS

Figura 10 - Organograma do FNDE até o nível de Coordenações-Gerais



Fonte: (FNDE,2021)

REFERÊNCIAS

ADRIÃO, Theresa; PERONI, Vera. Implicações do Programa Dinheiro Direto na Escola para a gestão da escola pública. **Educação & Sociedade**, [S. l.], v. 28, n. 98, p. 253–267, 2007. DOI: 10.1590/s0101-73302007000100013.

ALEXANDER, Jeffrey C. O novo movimento teórico. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, [S. l.], p. 5–28, 1987. Disponível em: www.anpocs.org.br. Acesso em: 10 jan. 2021.

ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**, [S. l.], p. 9–23, 1995.

AVRITZER, L. **O pêndulo da democracia**. 1ª. ed. São Paulo: Todavia, 2019. 208 p.

BARROS, NATÁLIA MARTINS. **A Implementação do Programa Dinheiro Direto na Escola: uma análise a partir da percepção dos agentes locais sob a perspectiva da gestão escolar**. 2016. Dissertação. (Mestrado em Educação) Instituto de Ciências Humanas e Sociais - Universidade Federal de Ouro Preto, Ouro Preto, 2016.

BOULLOSA, Rosana de Freitas. Por um olhar epistemológico para a avaliação em políticas públicas : história , teoria e método. **AVAL Revista Avaliação de Políticas Públicas**, Fortaleza, v. 4, n. Jul-Dez nº 18, p. 9–37, 2020.

BOULLOSA, Rosana de Freitas; OLIVEIRA, Breyner Ricardo De; ARAÚJO, Edgilson Tavares De; GUSS, Alcides Fernando. Por um antimanual de avaliação de políticas públicas. **Revista Brasileira de Avaliação**, [S. l.], v. 10, n. 1, p. e100521, 2021. DOI: 10.4322/rbaval202110005. Disponível em: <https://www.rbaval.org.br/article/doi/10.4322/rbaval202110005>. Acesso em: 10 jan. 2021.

BOURDIEU, P. **Os usos sociais da Ciência: por uma sociologia clínica do campo científico**. São Paulo: UNESP, 2004.

BOURDIEU, P. Introdução a uma sociologia reflexiva. *In*: BOURDIEU, P. **O Poder Simbólico**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007.

BRAGA, Daniel Santos. Combates pela Educação: as propostas de financiamento da educação no ‘Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova’. **FINEDUCA - Revista de Financiamento da Educação**, [S. l.], v. 8, p. 1–14, 2018. DOI: 10.17648/fineduca-2236-5907-v8-82422.

BRASIL. **Decreto nº 19.433, de 26 de novembro de 1930**. Cria Secretaria de Estado com a denominação de Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, Rio de Janeiro. Brasília, DF: 1930. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-19433-26-novembro-1930-517354-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 10 jan. 2021.

BRASIL. **Lei nº 4.024 de 20 de dezembro de 1961**. Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília, DF: 1961. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-4024-20-dezembro-1961-353722-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 10 jan. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 55.551, de 12 de Janeiro de 1965**. Regulamenta a Lei nº 4.440, de 27 de outubro de 1964, que institui o Salário-Educação, e dá outras providências. Brasília, DF:

1965. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1960-1969/decreto-55551-12-janeiro-1965-395895-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 10 jan. 2021.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 10 jan. 2021.

BRASIL. **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. Brasília, DF: 1968. Disponível em: [planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15537.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15537.htm). Acesso em: 10 jan. 2021.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 1**, Brasília, 1969.

BRASIL. **Exposição de Motivos nº 156 de 27 de novembro de 1998**. Anais da Câmara dos Deputados. Diário do Congresso Nacional, Brasília, 09 outubro 2001. 58-80.

BRASIL. **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. Brasília: [s.n.], 2007.

BRASIL. **Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009**. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica. Brasília: [s.n.], 2009.

BRASIL. **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, Brasília, 2017.

BRESSER PEREIRA, L. C. Os três ciclos da sociedade e do Estado. **Perspectivas: Revista de Ciências Sociais**, Jan/Jun 2012. 193-208.

BROWN, W. **Undoing the Demos: Neoliberalism's Stealth Revolution**. 1ª. ed. New York: Zone Books, 2017.

BROWN, W. **Nas ruínas do neoliberalismo**. Tradução de Mario A. Marino e Eduardo Altheman C. São Paulo: Filosófica Politeia, 2019.

BUENO, Ederson Nunes; PERGHER, Calinca Jordânia. Analisando a Trajetória dos Fatores de Ponderação Estabelecidos no FUNDEB: 2007-2016. **FINEDUCA - Revista de Financiamento da Educação**, [S. l.], v. 7, p. 1-19, 2017. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/fineduca/article/view/69472>. Acesso em: 10 maio 2021.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Estudo Técnico n.º 24/2017**. Brasília, p. 123, 2017. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/internet/orcament/principal/>. Acesso em: 10 maio 2021.

CAPELLA, A. C. N. Perspectivas Teóricas sobre o Processo de Formulação de Políticas Públicas. In: HOCHMAN, G.; ARRETCHE, M.; MARQUES, E. **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2007. Cap. 3.

CARDOSO, C. F. S. A Crise do Colonialismo Luso na América Portuguesa. In: LINHARES, M. Y. **História Geral do Brasil**. 9ª. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 1990. Cap. 3, p. 111 - 128.

CARVALHO, Alba Maria Pinho de. **Políticas Públicas e o Dilema de Enfrentamento das Desigualdades: Um olhar Crítico sobre a América Latina no Século XXI**. In: PIRES, Fernando José *et al.* (org.). Poder e Políticas Públicas na América Latina. Fortaleza: Edições UFC, 2010.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: O longo Caminho**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.

CARVALHO, M. E. G. Império e educação: rupturas e continuidades no processo educacional brasileiro durante o primeiro reinado. **Revista Tempos e Espaços em Educação**, 5, jul./dez. 2010. 7-18.

CASTRO, Maria Helena Guimarães De. O Saeb e a agenda de reformas educacionais: 1995 a 2002. **Em Aberto**, [S. l.], v. 29, n. 96, p. 85–98, 2016. DOI: 10.24109/2176-6673.emaberto.29i96.%p.

CGU. **Nota Técnica nº 3526/2020/CGEBC - CIÊNCIA DE DADOS/CGEBC/DS/SFC**. Proposta de Malha Fina do FNDE, Brasília, 22 de dezembro 2020.

CORDEIRO, Priscila da Silva. **A Participação dos Conselhos Escolares na Perspectiva da Gestão Democrática : Uma Experiência na Educação Infantil**. 2019. Dissertação. (Mestrado em Educação) Instituto de Educação, Nova Iguaçu, 2019.

COSTA, F. L. D. Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas. **Revista de Administração Pública**, 42(5), Set/Out 2008. 829-74.

COUTINHO, C. N. **Marxismo e Política: a dualidade de poderes e outros ensaios**. São Paulo: Cortez, 1994.

COUTINHO, C. N. **Contra A Corrente. Ensaio sobre democracia e socialismo**. São Paulo: Cortez, 2008.

CRUZ, A. **A boneca de Kokoschka**. Porto Alegre: Dublinense, 2021.

CRUZ, D. M. Enfoques contra-hegemônicos e pesquisa qualitativa: desafios da avaliação em profundidade em políticas públicas. **Revista Avaliação de Políticas Públicas - AVAL**, Fortaleza, v.1 n. 15, JANEIRO / JUNHO 2019. 161-173. Disponível em: <http://www.periodicos.ufc.br/aval/article/view/41553/99012>.

CRUZ, Gabriela; ROCHA, Rudi. **Efeitos do FUNDEF/B sobre frequência escolar, fluxo escolar e trabalho infantil: Uma análise com base nos censos de 2000 e 2010**. [s.l.: s.n.]. v. 48 DOI: 10.1590/0101-4161481239gcr.

CRUZ, Tássia; PLANK, David; ELACQUA, Gregory; MAROTTA, Luana; SOARES, Sammara, COSSI, João. Novo Fundeb: prós e contras das propostas em debate. **Notas Técnicas nº IDB-TN-01745**, Banco Interamericano de Desenvolvimento. Divisão de Educação. [S. l.], p. 49, 2019. Disponível em: https://publications.iadb.org/publications/portuguese/document/Novo_Fundeb_Prós_e_contra_s_das_propostas_em_debate_pt.pdf. Acesso em: 10 jan. 2021.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Financiamento da Educação Brasileira: do subsídio literário ao FUNDEB. **Educação & Realidade**, [S. l.], v. 43, n. 4, p. 1217–1252, 2018. DOI:

10.1590/2175-623684862.

DAGNINO, Evelina. Artigo: Construção democrática, neoliberalismo e participação: os dilemas da confluência perversa. **Política & Sociedade**, [S. l.], v. 3, n. 5, p. 139–164, 2004.

DAVIES, Nicholas; ALCÂNTARA, Alzira Batalha. Fundeb: uma avaliação da evolução do número de matrículas e escolas na educação básica. **FINEDUCA – Revista de Financiamento da Educação**, [S. l.], v. 10, p. 1–20, 2020. DOI: 10.22491/fineduca-2236-5907-v10-104054.

DE FARIA, Carlos Aurélio Pimenta. A Política da Avaliação de Políticas Públicas. **Revista Brasileira De Ciências Sociais**, [S. l.], v. 20, n. 59, p. 97–109, 2005.

MARINHEIRO, Edwylson de Lima; FERREIRA, Maria José Ruiz. **Percursos político e histórico do programa dinheiro direto na escola e a parceria público-privada na gestão escolar**. Revista HISTEDBR On-line. Campinas: nº 71, p. 274-289, mar. 2017

DARDOT, P.; LAVAL, C. **A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal**. São Paulo: Boitempo, 2016.

DEMO, P. **Participação é conquista: noções de política social participativa**. 6ª. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

DENHARDT, R. B.; J. CATLAW, T. **Teorias da administração pública**. Tradução de Noveritis. São Paulo: Cengage Learning, 2017.

DURHAM, Eunice Ribeiro. A política educacional do governo Fernando Henrique Cardoso: Uma visão comparada. **Novos Estudos CEBRAP**, [S. l.], n. 88, p. 153–179, 2010. DOI: 10.1590/S0101-33002010000300009.

FAUSTO, B. **História do Brasil**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2008.

FAUSTO, B. A Vida Política. In: CASTRO, Â. D. **Olhando para Dentro: 1930-1964**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2013. p. 91-141.

FERNANDES, F. **A Revolução Burguesa no Brasil**. Rio de Janeiro: Zahar, 1975.

FISCHER, Frank. **Evaluating public policy**. Chicago: Nelson-Hall Publishers, 1995.

FISCHER, Frank; MILLER, Gerald J.; SIDNEY, Mara S. Handbook of public policy. **Handbook of Public Policy**, [S. l.], p. 1–512, 2006. DOI: 10.4135/9781848608054.

FNDE. **Resolução CD/FNDE nº 9 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), Brasília, 2011.

FNDE. Folder. **Novo PDDE**, Brasília, 2013.

FNDE. **Análise de Custo do Processo de Prestação de Contas do FNDE**. Ministério da Educação, Brasília, 2017a.

FNDE. Portaria nº 629, de 3 de agosto de 2017. **Regimento Interno do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE**, Brasília, 2017b.

FNDE. PDDE. Relatório dinâmico de execução do PDDE Básico e das Ações Integradas. Brasília, 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/pdde/monitore-o-pdde>. Acesso em: 31 mar. 2022.

FNDE. **Relatório de Gestão**, Brasília, 2020. Disponível em: <https://sites.google.com/view/relatriodegestao/apresenta%C3%A7%C3%A3o>. Acesso em: 10 jan. 2021.

FNDE. Relatório de Gestão, Brasília, 2021 Disponível em <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/transparencia-e-prestacao-de-contas-2/relatorio-de-gestao-1/relatorio-de-gestao-2021-1> acesso em 31/03/2022.

FRANÇA FILHO, Genauto Carvalho de; MAGNELLI, André; EYNAUD, Philippe. Para superar o divórcio entre economia e sociedade: diagnóstico crítico e notas propositivas em um contexto de pandemia. **NAU Social**, [S. l.], v. 11, n. 20, p. 167, 2020. DOI: 10.9771/ns.v11i20.36609.

GARCIA, M. M. D. M. S. **Trajetórias da Internacionalização da Universidade Pública: Avaliação do Programa Ciência sem Fronteiras à Luz da Experiência da Universidade Federal do Ceará**. 2020. Dissertação (Mestrado Profissional em Avaliação de Políticas Públicas) – Centro de Ciências Agrárias, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza: 2020.

GARCIA, WALTER E. Educação brasileira : da realidade à fantasia. **Cadernos de Pesquisa**, [S. l.], n. n^o 107, p. 227–246, 1999.

GREMAUD, A. P.; MARQUES DE SAES, F. A.; TONETO JÚNIOR, R. **Formação Econômica do Brasil**. São Paulo: Atlas, 1997.

GUBA, E. G.; S. LINCOLN, Y. **Avaliação de quarta geração**. Campinas - SP: Editora da Unicamp, 2011.

GUSSI, Alcides Fernando. Apontamentos teóricos e metodológicos para a avaliação de programas de microcrédito. **AVAL Revista Avaliação de Políticas Públicas**, Fortaleza: v. 1, n. 1, p. 29–37, 2008.

GUSSI, Alcides Fernando. Outras epistemologias e metodologias para avaliar políticas públicas: a experiência do Mestrado de Avaliação de Políticas Públicas – MAPP da Universidade Federal do Ceará, Brasil. **AVAL - Revista Avaliação de Políticas Públicas**, [S. l.], v. 2, n. 16, p. 169–183, 2019.

GUSSI, Alcides Fernando; THÉ, Raul da Foseca Silva; PEREIRA, Janainna Edwiges de Oliveira. Experiências metodológicas de avaliação: usos da noção de trajetória em políticas públicas. **SINAIS**, [S. l.], v. n.23/1, p. 2–15, 2019. DOI: <https://doi.org/10.25067/s.v1i23.21373>.

GUSSI, A. F.; OLIVEIRA, B. R. D. Políticas públicas e outra perspectiva de avaliação: uma abordagem antropológica. **Revista Desenvolvimento em Debate**, v. 4, n. 1, 2016. 83-101. Disponível em: http://desenvolvimentoemdebate.ie.ufrj.br/pdf/dd_v_4_1_Gussi_Oliveira.pdf.

HARVEY, D. **A Brief History of Neoliberalism**. New York: Oxford University Press, 2005.

- HEIDEMANN, F. G. Do sonho do progresso às políticas de desenvolvimento. *In:* HEIDEMANN, F. G.; SALM, J. F. **Políticas Públicas e Desenvolvimento**. 3ª. ed. Brasília: Universidade de Brasília, 2014.
- HERMIDA, Jorge Fernando; LIRA, Jailton de Souza. Quando fundamentalismo religioso e mercado se encontram: as bases históricas, econômicas e políticas da escola sem partido. **Roteiro**, [S. l.], v. 45, p. 1–32, 2020. DOI: 10.18593/r.v45i0.23216.
- HOLANDA, Antônio Nilson Craveiro. **Avaliação de Programas**: conceitos básicos sobre a avaliação “ex post” de programas e projetos. Rio de Janeiro: ABC Editora, 2006.
- HOWLETT, M.; RAMESH, M.; PERL, . **Política Pública**: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integradora. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.
- IBGE. **Síntese de Indicadores Sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira**. Brasília: 2019. v. 53 Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101678.pdf>. Acesso em: 31 mar. 2022.
- JANNUZZI, Paulo de Martino. Avaliação de programas públicos no Brasil: considerações sobre complexidade, valores públicos e critérios avaliativos. **XLV Encontro da ANPAD**, [S. l.], n. Xlv, p. 2013–2015, 2021.
- KINGDON, J. W. **Agendas, Alternatives, and Public Policies**. Second Edition. ed. Harlow: Person Education, 2011.
- KUHN, T. S. **A estrutura das revoluções científicas**. Tradução de Beatriz Vianna Boeira e Nelson Boeira. 13. ed. São Paulo: Perspectiva, 2018.
- LAVALLE, Adrian Gurza. Participação: valor, utilidade, efeitos e causa. **Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação**, [S. l.], n. July, p. 33–42, 2011.
- LEJANO, R. P. **Parâmetros para Análise de Políticas**. Campinas: Arte Escrita Editora, 2012.
- LOTTA, Gabriela Spanghero; PIRES, Roberto Rocha C.; OLIVEIRA, Vanessa Elias. Burocratas de Médio Escalão: novos olhares sobre velhos atores da produção de políticas públicas. **Revista do Serviço Público**, [S. l.], v. 65, n. 4, p. 463–492, 2014. DOI: 10.21874/rsp.v65i4.562.
- MAFASSIOLI, A. D. S. 20 anos do Programa Dinheiro Direto na Escola. **Fineduca - Revista de Financiamento da Educação**, Porto Alegre, v. 5, n. 12, 2015.
- MAFASSIOLI, Andreia da Silva. PROGRAMA DINHEIRO DIRETO NA ESCOLA (Re)formulações e implicações na gestão escolar e financeira da educação básica (1995 – 2015). 2017. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2017.
- MARINHEIRO, Edwylson de Lima. **O programa dinheiro direto na escola e a democratização da gestão escolar no Município de Londrina - PR**. 2016. Dissertação (Mestrado em Educação) Departamento de Educação, Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2016.

MENEZES, Janaina S. S. O Financiamento Da Educação Básica Pública No Brasil: 500 Anos De História. *[S. l.]*, p. 1–25, 2005.

MENDONÇA, S. R. D. Estado e Sociedade: A consolidação da república oligárquica. *In: LINHARES, M. Y. (. História Geral do Brasil*. 9 ed. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 1990.

MORAIS, Christianni Cardoso; OLIVEIRA, Cleide Cristina. Aulas régias, cobrança do subsídio literário e pagamento dos ordenados dos professores em Minas Gerais no período colonial. **Educação em Perspectiva**, *[S. l.]*, v. 3, n. 1, p. 81–104, 2012.

MORAES, R.; GALIAZZI, M. D. C. **Análise Textual Discursiva**. 3ª. ed. Ijuí: Unijuí, 2016.

MOURELLE, T. C. As várias faces de Getúlio Vargas. **Café História - História Feita com cliques**, 26 Jul 2017. Disponível em: <https://www.cafehistoria.com.br/as-varias-faces-de-vargas>. Acesso em: 25 maio 2019.

NOGUEIRA, R. M. *et al.* **novas abordagens avaliativas de políticas públicas**: contribuições atualizadas da revista aval. I Congresso Nacional de Gestão Pública por Resultado. Fortaleza:, 2020. p. 503-512.

NUNES, J. A. O resgate da epistemologia. *In: SANTOS, B. D. S.; MENESES, M. P. Epistemologias do sul*. 1ª. ed. São Paulo: Cortez, 2010. Cap. 7, p. 261-290.

OLIVEIRA, Breyner Ricardo De. Avaliar desde a América Latina e a Contra Hegemonia no Campo da Avaliação de Políticas Públicas. **Revista Avaliação de Políticas Públicas**, Fortaleza, v. 1, n. Janeiro/Junho nº 15, p. 50–65, 2019. Disponível em: <http://periodicos.ufc.br/aval/article/view/41547>. Acesso em: 30 de mar. 2021.

PAULA, A. P. P. D. **Repensando os estudos organizacionais**. Rio de Janeiro: FGV, 2015.

PAULA, A. P. P. D. Para além dos paradigmas nos Estudos Organizacionais: o Círculo das Matrizes Epistêmicas. **Cadernos EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, Jan./Mar. 2016. 24-46.

PINTO, José Marcelino de Rezende. O financiamento da educação na constituição federal de 1988: 30 anos de mobilização social. **Educação e Sociedade**, *[S. l.]*, v. 39, n. 145, p. 846–869, 2018. DOI: 10.1590/es0101-73302018203235.

PNE. **PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO**. [S.l.]: [s.n.], 1962. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=2730-pne-lei-10172-09-01-01&Itemid=30192 acesso em 14/01/2021.

RABELO, Jackline; SEGUNDO, Maria das Dores Mendes; JIMENEZ, Susana. Educação para todos. **Trabalho necessário**. *[S. l.]*: ano 7, número 9, p. 1–24, 2009.

ROCHA, C.; SOLANO, E. A ascensão de Bolsonaro e as classes populares. *In: AVRITZER, L.; KERCHE, F.; MARONA, M. Governo Bolsonaro: retrocesso democrático e degradação política*. Belo Horizonte: Autêntica, 2021. Cap. 2.

RODRIGUES, L. C. Propostas para uma avaliação em profundidade de políticas públicas sociais. **Revista Avaliação de Políticas Públicas - AVAL**, Fortaleza, v. v.1, n.1 (1), Jan/Jun 2008.

RODRIGUES, L. C. Análises de conteúdo e trajetórias institucionais na avaliação de políticas

públicas sociais: perspectivas, limites e desafios. **CAOS – Revista Eletrônica de Ciências Sociais**, João Pessoa: v. 16, p. 55–73, 2011. Disponível em: www.cchla.ufpb.br/caos. Acesso em: 30 de mar. 2021.

RODRIGUES, L. C. Método experiencial e avaliação em profundidade: Novas perspectivas em políticas públicas. **Desenvolvimento em Debate**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 1, p. 103–115, 2016. Disponível em: http://desenvolvimentoemdebate.ie.ufrj.br/pdf/dd_v_4_1_Lea-Carvalho.pdf. Acesso em: 30 de mar. 2021.

RODRIGUES, L. C. Avaliação em profundidade e ecologia política: um diálogo possível. **Revista Avaliação de Políticas Públicas - AVAL**, Fortaleza, v.2 nº16, julho/dezembro 2019. 180-206.

ROGGERO, Rosemary; SILVA, Adriana Zanini Da. A descentralização de recursos no financiamento da Educação Básica. **Dialogia**, [S. l.], n. 36, p. 568–580, 2020. DOI: 10.5585/dialogia.n36.18175.

ROMANELLI, O. D. O. **História da Educação no Brasil**. 8ª. ed. Petrópolis: Vozes, 1986.

SANTOS, Inalda Maria Dos; DA SILVA, Givanildo. O PAPEL DO COLEGIADO ESCOLAR NA GESTÃO FINANCEIRA DA ESCOLA PÚBLICA. **Revista Exitus**, [S. l.], v. 6, n. 1, p. 77–89, 2016. Disponível em: <http://www.ufopa.edu.br/portaldeperiodicos/index.php/revistaexitus/>. Acesso em: 30 de mar. 2021.

SILVA, Givanildo; SILVA, Alex. O Programa Dinheiro Direto na Escola como mecanismo da descentralização financeira na gestão escolar. **Revista Eletrônica Científica Ensino Interdisciplinar**, [S. l.], v. 5, n. 14, p. 362–373, 2019. DOI: 10.21920/recei72019514362373.

SILVA, G. D.; VIEIRA DA SILVA, A. O Programa Dinheiro Direto na Escola como Mecanismo da Descentralização Financeira na Gestão Escolar. **Revista Eletrônica Científica Ensino Interdisciplinar**, Mossoró, v.5, n. 14, outubro 2019.

SILVA, L. B. E. A Reforma Administrativa de 1967. *In*: ANDREWS, C. W.; BARIANI, E. **Administração Pública no Brasil**. São Paulo: Unifesp, 2010. p. 63-84.

SILVA, L. C. F. D. Estado e Políticas de Gestão Financeira para a Escola Pública: a autonomia da escola no PDDE.. **Dissertação de mestrado do Programa de Pós-Graduação em Educação do Centro de Educação da Universidade Federal do Pará**, Belém, 2005.

SILVA, Maraisa De Oliveira; PASSOS, Joyce Kelly Fabiano; CARVALHO, Daniela Oliveira; OLIVEIRA, Cristiane Costa da Cunha; COELHO, Andressa Sales. A sustentabilidade e o Desenvolvimento do Programa Dinheiro Direto na Escola- Escolas Sustentáveis, em Aracaju, Sergipe. **Educação (UFSM)**, Santa Maria, v. 45, n. 1, p. 1–27, 2020. DOI: 10.5902/1984644439187.

SILVA, M. O. D. S. E. Avaliação de políticas e programas sociais: uma reflexão sobre o conteúdo teórico e metodológico da pesquisa avaliativa. *In*: SILVA, M. O. D. S. E. **Pesquisa Avaliativa: aspectos teórico-metodológicos**. São Paulo: Veras Editora, 2013. p. 19-108.

SONOBE, Aline Kazuko; PINTO, José Marcelino De Rezende; RIBEIRO, Josete Maria Cangussú. Análise da evolução dos gastos por aluno em alguns estados brasileiros, suas respectivas capitais e sua relação com o Fundeb. **Revista Brasileira de Política e**

Administração da Educação - Periódico científico editado pela ANPAE, [S. l.], v. 34, n. 2, p. 395, 2018. DOI: 10.21573/vol34n22018.86366.

SOUSA, Esmeraldina Januario De; VIDAL, Eloisa Maia; VIEIRA, Sofia Lerche. Recursos financeiros na escola: visão de diretores em cinco municípios do Ceará. **Revista on line de Política e Gestão Educacional**, [S. l.], v. 24, n. 1, p. 132–153, 2020. DOI: 10.22633/rpge.v24i1.13067.

SANTOS, B. D. S.; MENESES, M. P. Epistemologias do sul. *In*: SANTOS, B. D. S.; MENESES, M. P. **Epistemologias do sul**. São Paulo: Cortez, 2010.

SAVIANI, Dermeval. Políticas educacionais em tempos de golpe: retrocessos e formas de resistência. **Roteiro**, [S. l.], v. 45, n. June 2014, p. 1–18, 2020. DOI: 10.18593/r.v45i0.21512.

SAVIANI, D. et al. **O Legado Educacional do Século XX no Brasil**. 3ª. ed. Campinas: Autores Associados, 2014.

SECCHI, L. **Análise de políticas públicas**: diagnóstico de problemas, recomendação de soluções. São Paulo: Cengage Learning, 2016.

SECCHI, L. **Políticas públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2ª. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2017.

SOUZA, C. Estado da Arte da Pesquisa em Políticas Públicas. *In*: HOCHMAN, G.; ARRETCHE, M.; MARQUES, E. **Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007. Cap. 2, p. 61-85.

SOUZA, J. **Subcidadania brasileira**: para entender o país além do jeitinho brasileiro. Rio de Janeiro: Leya, 2018.

SZWAKO, J.; LAVALLE, G. Movimentos sociais e sociedade civil: reconfigurações da mobilização, repensando nossas lentes. *In*: AVRITZER, L.; KERCHE, F.; MARONA, M. **Governo Bolsonaro**: retrocesso democrático e degradação política. Belo Horizonte: Autêntica, 2021. p. 453-464.

TATAGIBA, L. Desdemocratização, ascensão da extrema direita e repertórios de ação coletiva. *In*: AVRITZER, L.; KERCHE, F.; MARONA, M. **Governo Bolsonaro**: retrocesso democrático e degradação política. Belo Horizonte: Autêntica, 2021.

TEIXEIRA, Anísio. Sobre o problema de como financiar a educação do povo brasileiro: bases para a discussão do financiamento dos sistemas públicos de educação. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, [S. l.], v. 80, n. 194, p. 147–160, 1953.

TEIXEIRA, Iara Da Paixão Corrêa; NUNES, Andre; ALMEIDA, Alexandre Nascimento De. O processo de descentralização e o financiamento das políticas públicas educacionais. **Reflexão e Ação**, [S. l.], v. 27, n. 2, p. 182–201, 2019. DOI: 10.17058/rea.v27i2.8875.

TINÔCO, Dinah dos Santos; SOUZA, Lincoln Moraes De; OLIVEIRA, Alba Barbosa De. AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: modelos tradicional e pluralista. **Revista Políticas Públicas**, [S. l.], v. 15, n. 2, p. 305–313, 2012. DOI: 10.18764/. Disponível em: <http://www.periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/rppublica/article/view/847>. Acesso em: 30 de abr. 2021.

UNESCO. Qualidade da infraestrutura das escolas públicas do ensino fundamental no Brasil: indicadores com dados públicos e tendências de 2013, 2015 e 2017. **Edições UNESCO**. Brasília, p. 122. 2019. Disponível em <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000368757?posInSet=1&queryId=3d780b> acesso em: 31/03/2022

VIEIRA, Sofia Lerche; VIDAL, Eloísa Maia. Política de financiamento da educação no Brasil: uma (re)construção histórica. **Em Aberto**, [S. l.], v. 28, n. 93, p. 17–42, 2015.

VINUTO, Juliana. A AMOSTRAGEM EM BOLA DE NEVE NA PESQUISA QUALITATIVA: UM DEBATE EM ABERTO. **Temáticas**, [S. l.], v. 22, n. 44, p. 203–220, 2014.

WACQUANT, L. três etapas para uma antropologia histórica do neoliberalismo realmente existente. **CADERNO CRH**, Salvador, Set./Dez. 2012. v. 25, n. 66, p. 505-518.