



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO
MESTRADO EM EDUCAÇÃO
LINHA DE PESQUISA: POLÍTICAS PÚBLICAS E GESTÃO DA EDUCAÇÃO

ALEXANDRA PEREIRA DA SILVA

**A PRESTAÇÃO DE CONTAS NA GESTÃO DO PDAF-DF:
DE DIRETOR DE ESCOLA A GESTOR FINANCEIRO?**

Brasília-DF

2016

ALEXANDRA PEREIRA DA SILVA

**A PRESTAÇÃO DE CONTAS NA GESTÃO DO PDAF-DF:
DE DIRETOR DE ESCOLA A GESTOR FINANCEIRO?**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade de Brasília, vinculada à linha de pesquisa Políticas Públicas e Gestão da Educação, como exigência parcial para obtenção do título de Mestre em Educação, sob a orientação da Professora Dra. Maria Abádia da Silva.

Brasília-DF

2016

Sp Silva, Alexandra Pereira da
A prestação de contas na gestão do PDAF-DF: de diretor de escola a gestor financeiro? / Alexandra Pereira da Silva; orientador Maria Abádia da Silva.
-- Brasília, 2016.
165 p.

Dissertação (Mestrado – Mestrado em Educação) --
Universidade de Brasília, 2016.

1. Diretor de escola. 2. Descentralização. 3. Gestão financeira. 4. Prestação de contas. 5. PDAF. I. Silva, Maria Abadia da, orient. II. Título.

ALEXANDRA PEREIRA DA SILVA

**A PRESTAÇÃO DE CONTAS NA GESTÃO DO PDAF-DF:
DE DIRETOR DE ESCOLA A GESTOR FINANCEIRO?**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade de Brasília, vinculada à linha de pesquisa Políticas Públicas e Gestão da Educação, como exigência parcial para obtenção do título de Mestre em Educação, sob a orientação da Professora Dra. Maria Abádia da Silva.

Brasília, 20 de maio de 2016.

Banca Examinadora

Profa. Dra. Maria Abádia da Silva
Programa de Pós-Graduação em Educação
Universidade de Brasília
Orientadora

Prof. Dr. Wellington Ferreira de Jesus
Programa de Pós-Graduação em Educação
Universidade Católica de Brasília
Examinador externo

Profa. Dra. Ana Maria de Albuquerque Moreira
Faculdade de Educação
Universidade de Brasília
Examinadora interna

Prof. Dr. José Vieira de Sousa
Programa de Pós-Graduação em Educação
Universidade de Brasília
Suplente

Dedico o presente trabalho ao meu eterno e amado pai, cuja presença neste momento completaria a minha alegria. A este que foi meu primeiro grande-mestre e quem despertou em mim o prazer nos estudos.

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente à minha família compreensiva e preciosa:

Às minhas filhas, Alina e Alana, pelas quais me movo todos os dias em busca da felicidade.

À minha mãe, Teresinha, que sempre me apoiou e entendeu a minha ausência ao longo desses dois anos.

Aos meus irmãos, Adevandro e Adessandro, que também entenderam meu afastamento e, mesmo assim, sempre me auxiliaram em diversos assuntos.

Agradeço também aos íntimos de coração:

Ao Francisco (Mano), companheiro que sempre me incentivou a buscar mais e mais o conhecimento.

À amiga Carmenísia Jacobina Aires, que desde o dia em que nos conhecemos tenho tomado como exemplo a ser seguido.

Não poderia me esquecer daqueles que labutam comigo a lida de cada dia:

A todos os meus colegas de trabalho da Secretaria de Educação do Distrito Federal, sempre presentes, conversando e agregando coisas novas no meu dia a dia. Em especial, a todos os diretores que se dedicam exaustivamente em prol de uma educação de qualidade.

Agradeço, também, aos ‘mestres com carinho’:

À minha generosa orientadora Maria Abádia da Silva, pela competência e paciência com que sempre me guiou. Nesta convivência, aprendi muito e sem a sua orientação, nada disso seria possível.

Ao querido professor Wellington Ferreira de Jesus, sempre generoso e disposto a nos ajudar a romper nossos limites. A você, minha eterna admiração!

À professora Ana Maria Albuquerque Moreira, a quem o pioneirismo na gestão financeira das escolas públicas me foi um incentivo a prosseguir nos estudos.

E por último, mas não em nível de importância, agradeço em especial aos meus colegas do Grupo Águia: Liana, Luiz Ricardo, Rodrigo e Rogério, os quais foram extremamente solidários e me acompanharam nesta jornada.

Sou realmente grata a todos que mencionei, pois cada um, do seu jeito e da sua maneira, me ajudou como pessoa, como profissional e como pesquisadora.

Muito obrigada por tudo!

“Eu prefiro ser uma metamorfose ambulante,
do que ter aquela velha opinião formada sobre tudo.”

Raul Seixas

SILVA, Alexandra Pereira da. A prestação de contas na gestão do PDAF-DF: de diretor de escola a gestor financeiro?

RESUMO

O presente estudo, desenvolvido no Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade de Brasília (UnB), vincula-se à linha de pesquisa Políticas Públicas e Gestão da Educação e tem por objeto a gestão financeira do Programa de Descentralização Administrativa e Financeira (PDAF). O PDAF foi implementado nas escolas públicas do Distrito Federal no ano de 2008 com a finalidade de dar autonomia gerencial para a realização do projeto pedagógico, administrativo e financeiro, por meio do repasse de recursos financeiros. O programa introduziu um modelo de gestão financeira nas escolas e a prestação de contas dos recursos recebidos exige do diretor conhecimentos para além da sua formação inicial. A pesquisa utilizou como pressuposto teórico-metodológico o materialismo histórico-dialético, sendo a contradição a categoria nuclear. O campo empírico foi realizado em três escolas que ofertam ensino médio na Coordenação Regional de Ensino do Plano Piloto/Cruzeiro da Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal (SEDF). Foram realizadas entrevistas semiestruturadas com sete professores que atuam na direção, um assessor técnico da Coordenação e um gerente da Gerência de Prestação de Contas dos Recursos Descentralizados da Secretaria de Educação. Analisaram-se as contradições da política de descentralização, pois ao mesmo tempo em que o PDAF trouxe ganhos para a autonomia da escola, a gestão do programa centralizou o trabalho do diretor. Os resultados da pesquisa permitiram constatar que: (a) apesar de a SEDF não criar o cargo de gestor financeiro na escola, as atribuições inerentes a essa função foram inseridas nas atividades do diretor; (b) as atribuições de gestor financeiro tornaram-se privativas do diretor no momento em que a presidência da unidade executora passou a ser obrigatoriamente exercida por ele; (c) a forma de provimento por eleição direta, mesmo com a oferta de curso posterior pela SEDF, não garante a formação técnica do diretor para desempenhar as atividades financeiras; (d) o apoio das instâncias superiores para a execução financeira do programa na escola mostrou-se insuficiente. Além disso, a exigência de procedimentos jurídico-contábil-bancários, o excesso de trâmites burocráticos na prestação de contas, a falta de uma equipe especializada, a irregularidade dos repasses e a redução dos recursos são determinantes que dificultam o planejamento pedagógico da escola e, quando conjugados, podem levá-la à situação de inadimplência.

Palavras-chave: diretor de escola; descentralização; gestão financeira; prestação de contas; PDAF.

SILVA, Alexandra Pereira da. The accountability in the management of PDAF-DF: from principal to financial manager?

ABSTRACT

This dissertation, developed under the Graduation Program in Education at the Faculty of Education – Universidade de Brasília (UnB), linked to the Public Policies and Education Management line, has the financial management from the Administrative and Financial Decentralization Program (PDAF) as its object. The PDAF was implemented in public schools of the Federal District in 2008 in order to ensure management autonomy to carry out the pedagogical, administrative and financial project, through the financial resources. The program introduced a model of financial management in schools in which the accountability of the received resources requires knowledge from the principal beyond his initial training. The research used the historical-dialectical as its theoretical and methodological approach. The contradiction was chosen as its main category. The empirical research took place in three high schools under Plano Piloto/Cruzeiro Coordination of the Secretary of Education of the Federal District (SEDF). Semi-structured interviews were conducted with seven teachers who work in the administration of the school, a technical advisor to the Coordination, and the employ responsible for Accountability Management of Decentralized Resources (GPDESC) of the Secretary of Education. Were analyzed the contradictions of the decentralization policy, because at the same time that the PDAF brought gains to the school autonomy, it is also centralized the work of the principal. The results of this research allow to assert: (a) although the SEDF has not created the school financial manager position, the responsibilities inherent were included in the director's tasks; (b) the financial manager assignments became private of the director as long as the presidency body had to be mandatorily carried out by him; (c) the form of provision through direct election, even if combined with further training, does not guarantee the director's technical training to carry out financial activities; (d) the support from higher instances to the financial implementation of the program inside the school was insufficient. In addition, the requirement knowledge from accounting, banking services, and legal fields, the complexity of the program, the excessive bureaucracy accountability, the irregularity of the transfers and the reduction of resources are factors that, in addition to hindering the educational planning school, can take it to the default situation.

Key words: principal; descentralization; financial management; accountability; PDAF.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AAE – Associação de Apoio Escolar

ANFOPE – Associação Nacional pela Formação de Profissionais da Educação

ANPAE – Associação Nacional de Política e Administração da Educação

ANPED – Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação

APM – Associação de Pais e Mestres

APAM – Associação de Pais, Alunos e Mestres

APPF – Associação de Pais, Professores e Funcionários

CLDF – Câmara Legislativa do Distrito Federal

CE – Conselho Escolar

CEDES – Centro de Estudos Educação e Sociedade

CF – Constituição Federal

CNPJ – Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas

CNCT – Catálogo Nacional de Cursos Técnicos

CNTE – Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação

CONAE – Conferência Nacional de Educação

CONSED – Conselho Nacional de Secretários de Educação

CRA – Conselho Regional de Administração

CRE – Coordenação Regional de Ensino

CRE-PP/C – Coordenação Regional de Ensino do Plano Piloto/Cruzeiro

CxE – Caixa Escolar

DEM - Democratas

DF – Distrito Federal

EAPE – Escola de Aperfeiçoamento dos Profissionais de Educação

EJA – Educação de Jovens e Adultos

FEDF – Fundação Educacional do Distrito Federal

FGIE – Função Gratificada das Instituições Educacionais

FINEDUCA – Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação

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

GDF – Governo do Distrito Federal

GPDESC – Gerência de Prestação de Contas dos Recursos Descentralizados

IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica

INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira

LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

MEC – Ministério da Educação

PECGC – Programa Escola Comunitária de Gestão Compartilhada

PIB – Produto Interno Bruto

PDAF – Programa de Descentralização Administrativa e Financeira

PDDE – Programa Dinheiro Direto na Escola

PDRF – Programa de Descentralização de Recursos Financeiros

PDRF-PR – Programa de Descentralização: Repasse de Recursos Financeiros às Escolas

PFL – Partido da Frente Liberal

PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PNE – Plano Nacional de Educação

PRN – Partido da Reconstrução Nacional

ProEMI – Programa Ensino Médio Inovador

Progestão – Programa de Capacitação a Distância para Gestores Escolares

PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira

PT – Partido dos Trabalhadores

PTRF – Programa de Transferência de Recursos Financeiros

RSEQ – Relatório-Síntese de Execução Quadrimestral

SEDF – Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal

SIGPC – Sistema de Gestão de Prestação de Contas

SINPRO-DF – Sindicato dos Professores no Distrito Federal

SUBEB – Subsecretaria de Educação Básica

SUAG – Subsecretaria de Administração Geral

UEx – Unidade Executora

UnB – Universidade de Brasília

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Evolução dos repasses do PDAF às escolas da rede pública do Distrito Federal	24
Quadro 2 – Código de anonimato das escolas e a situação fiscal	31
Quadro 3 – Instituições e sujeitos da pesquisa	32
Quadro 4 – Presidentes do Brasil e Governadores do Distrito Federal no período de 1990-2014 e as Leis de Gestão Escolar Pública no Distrito Federal	40
Quadro 5 – Legislação sobre a gestão escolar pública no Distrito Federal	48
Quadro 6 – Modelos de gestão escolar propostos na legislação do Distrito Federal	63
Quadro 7 – Composição da equipe da gestão escolar nas normas e forma de provimento.....	69
Quadro 8 – Cargos de supervisão na gestão compartilhada e na gestão democrática	72
Quadro 9 – A gestão financeira nas leis de gestão escolar pública do Distrito Federal	77
Quadro 10 – Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE	80
Quadro 11 – Programas de descentralização dos recursos financeiros federais para as escolas públicas do Distrito Federal	83
Quadro 12 – Caracterização das escolas no ano de 2015	92
Quadro 13 – Repasses do PDAF às escolas no período de 2008-2015 (Valores em R\$)	95
Quadro 14 – Responsabilização do diretor em relação às dimensões da gestão escolar	98
Quadro 15 – Formação dos entrevistados e experiência com o PDAF	105
Quadro 16 – Categorias emergentes do campo empírico	106
Quadro 17 – Periodicidade dos repasses do PDAF às escolas no período de 2008-2015	117
Quadro 18 – Razões da inadimplência indicadas pelas escolas pesquisadas	136
Quadro 19 – Sugestões de criação de cargos para a gestão financeira na escola	142

LISTA DE FIGURA

Figura 1 – Organograma da SEDF no ano de 2015	30
---	----

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	15
Proposição do objeto de estudo	15
Problematização da gestão financeira nas escolas públicas	18
Sobre a escolha do método científico em Educação.....	25
Estrutura e organização da dissertação	32
CAPÍTULO 1 – ALGUNS ELEMENTOS DO PERCURSO HISTÓRICO DA GESTÃO ESCOLAR PÚBLICA NO DISTRITO FEDERAL	34
1.1 O aspecto político na escolha dos diretores de escola pública	34
1.2 Os alinhamentos políticos a partir da década de 1990.....	38
1.3 Novas atribuições com a Lei nº 4.036/2007 - Lei da Gestão Compartilhada.....	50
1.4 Mudanças com a Lei nº 4.751/2012 - Lei da Gestão Democrática	57
1.5 As atribuições decorrentes dos modelos de gestão escolar	62
CAPÍTULO 2 – A GESTÃO FINANCEIRA DO PDAF NAS ESCOLAS PÚBLICAS DO DISTRITO FEDERAL	74
2.1 Os marcos legais da gestão financeira nas escolas públicas.....	74
2.2 Os programas de descentralização de recursos financeiros.....	79
2.3 A gestão financeira do PDAF.....	84
2.4 O PDAF nas três escolas públicas	91
2.5 A centralização decorrente da gestão financeira do PDAF	97
CAPÍTULO 3 – A PRESTAÇÃO DE CONTAS DO PDAF: AS ATRIBUIÇÕES DE GESTOR FINANCEIRO PARA O DIRETOR DE ESCOLA	103
3.1 Percursos e técnicas na coleta e análise dos dados.....	103
3.2 A prestação de contas do PDAF: um processo burocrático e complexo.....	107
3.3 O diretor e as atribuições de gestor financeiro	123
3.4 Gestão financeira e formação técnica: aprender fazendo	130
3.5 Por que as escolas públicas ficam inadimplentes?	135

CONSIDERAÇÕES FINAIS	146
-----------------------------------	-----

Referências	153
-------------------	-----

APÊNDICES

Apêndice A - Produção acadêmica sobre gestão financeira na escola pública	162
---	-----

Apêndice B - Termo de consentimento livre e esclarecido	163
---	-----

Apêndice C - Roteiro de entrevista semiestruturada	164
--	-----

Apêndice D - Valores dos repasses do PDAF às escolas entre 2008-2015	165
--	-----

INTRODUÇÃO

Proposição do objeto de estudo

O presente estudo, desenvolvido no Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade de Brasília (UnB), vincula-se à linha de pesquisa Políticas Públicas e Gestão da Educação e tem por objeto a gestão financeira do Programa de Descentralização Administrativa e Financeira (PDAF) em escolas públicas de ensino médio do Distrito Federal (DF).

Esse programa foi implantado no ano de 2008 com a finalidade de dar autonomia gerencial para a realização do projeto pedagógico, administrativo e financeiro das escolas públicas, por meio do repasse de recursos financeiros. Esses recursos são consignados no orçamento do Governo do Distrito Federal (GDF), na parte relativa à Secretaria de Estado de Educação (SEDF)¹.

A escolha pela gestão financeira do PDAF como objeto de estudo ocorreu devido a duas experiências com o programa. A primeira foi em 2010 quando assumi a presidência da Associação de Pais e Mestres (APM) de uma escola pública localizada no Plano Piloto. Uma das atribuições da associação era gerenciar os recursos financeiros descentralizados pelo programa.

A escola possuía uma conta bancária em que eram depositados os valores para serem utilizados em projetos pedagógicos ou pequenas reformas. Cabia à direção reunir-se com o Conselho Escolar (CE) e aprovar uma ata com as prioridades da escola ao longo do ano. A parte de compras era por conta da Associação, que emitia os cheques. Contudo, a pesquisa de preços, o recebimento, a conferência de mercadorias/serviços e a prestação de contas eram atividades realizadas pela direção da escola.

Esse modelo de gestão financeira me intrigou e, pelo fato de à época estar cursando Pedagogia na Universidade de Brasília, escolhi o processo de implantação do PDAF como tema para o Trabalho de Conclusão de Curso (TCC).

A segunda experiência, ocorrida em 2012, foi com o Programa Ensino Médio Inovador (ProEMI). Com o objetivo de fomentar a reestruturação curricular nessa etapa de ensino, esse programa federal disponibilizava apoio técnico e financeiro para as escolas

¹ No site institucional, existe a ocorrência de quatro siglas para denominar a Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal: SEEDF, SEE/DF, SEE-DF e SEDF. No presente estudo, optou-se pela sigla SEDF, contudo, fora respeitado o emprego das demais siglas quando utilizadas em documentos oficiais ou em arquivos eletrônicos.

públicas. À época, participei como membro da equipe técnico-pedagógica do Comitê Distrital, cuja função era a de coordenar o programa junto à SEDF.

Além da coordenação, era atribuição também do Comitê selecionar as escolas que tivessem interesse na adesão. A partir de critérios estabelecidos, criava-se uma lista nominal e classificatória. Entre os critérios para a seleção, exigia-se que a escola estivesse em dia com a prestação de contas de qualquer programa, fosse ele distrital ou federal. Nesse momento, tive contato com escolas de ensino médio que não foram selecionadas por pendências na prestação de contas do PDAF. Devido a essas pendências, a escola era classificada como inadimplente e deixava de receber os recursos do ProEMI. Desta segunda experiência, surgiu a inquietação de o porquê dessas dificuldades em prestar conta dos recursos financeiros descentralizados.

De acordo com Sánchez Gamboa (2012), não se investigam temas, investigam-se problemas. Assim, inicialmente, a inadimplência das escolas públicas tornou-se uma problemática a ser investigada.

A utilização dos recursos do PDAF segue o que está regulamentado na Portaria nº 134/2012 (DISTRITO FEDERAL, SEDF, 2012). A princípio, a gestão financeira desses recursos é similar em cada escola, em que as etapas de planejamento dos gastos, de execução orçamentária e de prestação de contas são seguidas, conforme as exigências legais. Segundo a portaria, os recursos financeiros chegam às escolas por meio de transferências para conta bancária em nome da Unidade Executora (UEX), pessoa jurídica de direito privado, de fins não-econômicos.

As Associações Escolares podem se habilitar como UEX: Associação de Pais e Mestres (APM), Associação de Pais, Alunos e Mestres (APAM), Caixa Escolar (CxE) e demais entidades similares que atendam ao dispositivo legal.

A referida Portaria estabelece que o programa tem por princípio a autonomia da gestão financeira das escolas e sua operacionalização ocorre mediante a alocação e a transferência de recursos financeiros para a implementação do plano administrativo anual que engloba o projeto político-pedagógico e o plano de gestão elaborado pela direção da escola.

No plano administrativo anual constam as prioridades eleitas pela comunidade escolar para o ano em exercício, como por exemplo, ações necessárias para a manutenção e conservação da escola, de pequenas melhorias estruturais e para o desenvolvimento de projetos pedagógicos.

A escola, juntamente com os membros da unidade executora e os membros dos órgãos deliberativos, como o Conselho Escolar, elabora a ata de prioridades destacando os projetos que serão desenvolvidos e a distribuição dos valores previstos.

Uma vez elaborada a ata, compete à UEx a administração dos recursos e ao Conselho Escolar o acompanhamento e a aprovação dos gastos. No entanto, a Portaria estabelece que para o recebimento dos recursos, a presidência da UEx deverá ser exercida pelo diretor da escola. Surge, aqui, o problema de pesquisa: que modelo de gestão financeira o PDAF instituiu nas escolas públicas do Distrito Federal?

Consoante o art. 27 da referida Portaria, a UEx tem como atribuição apresentar, junto aos órgãos competentes, a prestação de contas da escola. Quando identificada a situação de inadimplência, a gerência responsável pela fiscalização na prestação de contas determina a abertura de processo de Tomada de Contas Especial e adota, como sanção, a suspensão do repasse dos recursos para a escola e bloqueio das contas.

Art. 27. Sempre que a UEx não apresentar a prestação de contas anual e/ou tiver as suas contas não aprovadas, no todo ou em parte, e não cumprir as determinações para o saneamento, conforme as normas aplicáveis, será considerada **inadimplente** pela SEDF e se sujeitará, por seus dirigentes e membros do respectivo Conselho Fiscal, aos processos e às penalidades previstos na legislação. (DISTRITO FEDERAL, SEDF, 2012, grifo nosso)

São penalidades legais no que se refere ao controle do gasto público, todavia, como responsabilizar somente a UEx se estão envolvidas na gestão dos recursos financeiros três instâncias: a equipe gestora, a unidade executora e o Conselho Escolar. Pela Lei nº 4.751/2012, excetuando-se a primeira, que é composta, exclusivamente, por profissionais da educação concursados, nas demais instâncias presume-se a participação de outros segmentos da comunidade escolar (DISTRITO FEDERAL, 2012b).

Pode-se deduzir, então, que todos esses participantes da gestão financeira são responsáveis pela inadimplência. Porém, nem sempre o aparente revela o real. Segundo Ludke e André (1986, p. 1), pesquisar é “promover o confronto entre os dados, as evidências, as informações coletadas sobre determinado assunto e o conhecimento teórico acumulado a respeito dele”. Para entender, de fato, as razões que levam uma escola pública a ser classificada como inadimplente, faz-se necessário abrir mão das aparências e ir além, buscar desvelar o que está em oculto à primeira vista, entendendo o fenômeno a partir dos determinantes que o configuram.

Pelas normas vigentes, exige-se a constituição de unidades executoras, representadas pelas Associações Escolares, para a gestão desses recursos financeiros e de Conselhos Escolares para a aprovação das prioridades e o acompanhamento dos gastos em cada escola. Apesar da instituição desses espaços coletivos no âmbito escolar, a figura central nesse

processo ainda tem sido o diretor, pois a ele compete responder em todas as instâncias pela prestação de contas dos recursos públicos.

Com mais essa responsabilidade, o diretor, além das atribuições políticas, pedagógicas e administrativas, também desempenha atribuições de gestão financeira. São necessários conhecimentos teóricos e práticos sobre administração do dinheiro público; regras e normas estabelecidas pela Lei nº 8.666/1993²; práticas contábeis; cálculos de impostos e contribuições; aplicações financeiras; transações bancárias, uma vez que taxas indevidas serão reembolsadas por ele; enfim, uma diversidade de conhecimentos.

Não obstante serem considerados conhecimentos indispensáveis para o uso adequado do dinheiro público, a questão reside em conhecer de que forma e em quais condições esses conhecimentos se transformaram em atribuições para o diretor e foram sendo inseridas na gestão escolar.

Diante disso, o presente estudo, ao eleger como objeto de pesquisa a gestão financeira do PDAF, busca problematizar a relação entre a gestão dos recursos financeiros descentralizados e a incorporação de novas atribuições e responsabilidades à função de diretor.

Problematização da gestão financeira nas escolas públicas

No Distrito Federal, antes dos programas de descentralização financeira dos anos 1990, a manutenção do espaço escolar ocorria através do recebimento dos recursos sob a forma de materiais adquiridos pela Secretaria de Educação. Quando a demanda estava relacionada a algum reparo na parte física da escola, como, por exemplo, o conserto de um cano quebrado ou de uma luminária, era preciso formular um pedido de serviço para a seção competente e aguardar a visita da equipe responsável pelos reparos nas escolas.

Para a aquisição de material pedagógico, o procedimento era semelhante: a Secretaria de Educação, por intermédio de uma seção, era responsável pela compra do material a ser enviado para cada escola. Recursos financeiros próprios eram somente aqueles oriundos de recursos privados, como a arrecadação através de festas e eventos organizados pela própria escola, por exemplo, as Festas Juninas, ou oriundos de doações feitas para a Associação Escolar, instituição criada com a finalidade de apoiar a escola.

² A Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, instituiu normas para licitações e contratos da Administração Pública. Disponível em: www.planalto.gov.br

Mas esses recursos não dotavam a escola de forma suficiente. Receber direto na escola os recursos financeiros e ter a autonomia para decidir o seu gasto passou a constar na pauta de reivindicações dos movimentos em defesa da escola pública, desde os anos 1980. Assim, a descentralização financeira foi tomada como um dos princípios da gestão democrática, sendo esta, objeto de conflito e embate entre forças político-partidárias.

Nesse movimento, o Governo Federal criou o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), em 1995, implantando nas escolas públicas um modelo de gestão financeira³.

Segundo Moreira (1999), o repasse federal ocorreu, primeiramente, através de convênios entre o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e as Prefeituras Municipais ou Secretarias de Educação. Para receber os recursos diretamente, a escola passou a organizar sua Unidade Executora própria. No caso de não possuir, a aplicação dos recursos destinados a escola era feita pelas respectivas Prefeituras ou Secretarias. No ano de 1999, para receber os recursos, o FNDE passou a exigir das escolas com mais de 100 (cem alunos) a constituição de unidades executoras.

Em decorrência dessa exigência, a gestão escolar adquiriu um novo formato. Concebidas, em um primeiro momento, como entidades parceiras das escolas, visando a função auxiliar de assistência⁴ a alunos carentes, as Associações Escolares foram inseridas no âmbito escolar como entidades gerenciadoras de recursos públicos juntamente com a direção da escola.

A fim de compreender a relação entre a descentralização dos recursos financeiros e a nova configuração da gestão escolar, o ponto de partida foi um levantamento das produções acadêmicas publicadas entre 1999-2014 sobre a gestão financeira na escola pública.

A partir dessa revisão de literatura, foram selecionadas dez dissertações que tratam da gestão financeira dos recursos descentralizados para escolas públicas da educação básica (apêndice A). Nesse levantamento, constatou-se que para além dos repasses da União, algumas unidades federativas também implementaram programas próprios de descentralização de recursos financeiros, adotando a sistemática da gestão financeira proposta pelo PDDE. Esses programas reproduzem nas escolas públicas estaduais, municipais e

³ Inicialmente implantado em escolas do ensino fundamental, o PDDE foi ampliado, em 2009, para todas as etapas da educação básica, ou seja, incluiu também a educação infantil e o ensino médio. De acordo com os dados estatísticos do FNDE, o programa beneficiou no ano de 2014, mais de 134 mil escolas públicas e privadas de educação especial. (Disponível em: www.fnde.gov.br. Acesso em: 20 nov.2015)

⁴ De acordo com o art. 62 da Lei nº 5.692, de 11/8/1971, era responsabilidade do poder público estimular a organização de entidades, junto aos estabelecimentos de ensino, que congregassem professores e pais de alunos, com o objetivo de assegurar condições de eficiência escolar aos alunos necessitados. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em: 20.nov.2015

distritais, o gerenciamento dos recursos públicos através de unidades executoras e induzem outros formatos de prestação de contas.

Ainda nos primeiros anos de vigência do PDDE, Moreira (1999) analisou de que forma a administração da escola incorpora em sua concepção e prática, a gestão no aspecto financeiro. A pesquisa foi realizada em duas escolas públicas de ensino fundamental no Distrito Federal e os resultados apontaram que nos primeiros contatos do gestor com o programa houve dificuldade de entendimento sobre procedimentos de execução financeira. O estudo identificou que a gestão financeira ainda não estava incorporada às atividades da gestão escolar, ela caminhava de forma paralela, considerada mais como um apêndice do que como uma atividade-meio importante.

Com o objetivo de compreender qual a concepção de autonomia que a política de gestão financeira do PDDE aponta para a gestão da escola pública, Silva (2005) realizou um estudo com 35 documentos que normatizam o programa, compreendendo resoluções, medidas provisórias, informativos, cartilhas, manuais de orientação entre outros. O estudo revelou que a autonomia orientada pelo PDDE é uma autonomia funcional e operativa, e apontou três processos desencadeados na gestão da escola pública brasileira: 1) a re-centralização do poder do Estado no controle do emprego dos recursos financeiros da escola; 2) a introdução da lógica mercantil na organização do trabalho na escola; e 3) a desobrigação do Estado com o financiamento e com a prestação estatal de serviços nas unidades de ensino.

O estudo de Souza (2001) analisou a gestão financeira de uma escola pública da rede municipal de Curitiba/PR, a partir do Programa de Descentralização: Repasse de Recursos Financeiros às Escolas Municipais (PDRF-PR), implantado em agosto de 1997. De acordo com a pesquisa, a tradição financeira e contábil da escola tornou-a competente o suficiente para conseguir se adaptar às determinações de todos os programas de transferência de recursos financeiros, não apenas ao PDRF-PR. Um dos elementos que compõe essa tradição é a distribuição de poder interno na escola e na unidade executora, a Associação de Pais, Professores e Funcionários (APPF). Todavia, quando a APPF esteve sob controle de um grupo opositor à direção, a escola encontrou sérias dificuldades.

No Rio Grande do Sul, Schuch (2007) analisou a implementação da política de autonomia financeira em duas escolas públicas estaduais no período de 1995 a 2005. Para o estudo foram utilizadas várias fontes de evidência: análise de documentos, coleta de dados financeiros, entrevistas, visitas às escolas e a Coordenadoria Regional de Educação e observação de reuniões nas escolas. As categorias analíticas que deram suporte à análise

foram a descentralização de recursos, a autonomia financeira da escola, a gestão financeira e a gestão democrática da escola.

As entrevistas revelaram a dificuldade das escolas na formação do Conselho Escolar, pois as pessoas sentiam-se muito sobrecarregadas e não queriam assumir mais uma tarefa, como no caso dos professores que trabalhavam 40 horas semanais, e dos pais que trabalhavam o dia inteiro. Assim, de acordo com a pesquisa, cada escola possuía estratégias próprias na gestão dos recursos, sendo o profissional responsável pelo controle dos recursos um ator importante na gestão. Na escola em que não existia o assistente (pessoa responsável e remunerada para esse cargo), a diretora buscava auxílio para o desempenho dessas tarefas junto a uma de suas vice-diretoras.

Segundo Nascimento (2008), a rede de ensino público estadual de Tocantins, implantou desde 1997, o Programa Escola Comunitária de Gestão Compartilhada (PECGC) como estratégia de democratização e descentralização. O autor problematiza que o programa, ao se originar no contexto da década de 1990, assimilava as características e tendências da reforma do Estado vigente.

De acordo com o estudo, um dos principais objetivos do PECGC era a descentralização de recursos financeiros, com repasses diretos para as escolas através das Associações de Apoio Escolar (AAEs). Estas associações adquiriram centralidade, isto em virtude da necessidade de prestação de contas dos recursos, evidenciando que para o programa essa era a função principal das AAEs.

Para o autor, essa ênfase dada às AAEs, como principal órgão colegiado da escola, negligenciava a estruturação de outros espaços efetivos – conselho/colegiado escolar – de discussão e tomada de decisão em relação aos problemas das escolas, haja vista que essas associações priorizavam as questões mais gerenciais e administrativas. Os resultados da pesquisa apontaram que o campo de atuação dessas Associações se restringia ao técnico-burocrático – gerência financeira, aquisições, prestação de contas, preterindo, desta forma, o aspecto pedagógico.

Destarte, o autor concluiu que o modelo de gestão do PECGC evidencia o exercício de uma autonomia relativa, agravada por um processo de democratização decretada, em que a lógica da descentralização da gestão e autonomia dos sistemas educacionais, na verdade, colocam a educação em um processo de internacionalização do ensino, assumindo uma lógica excludente, voltada para os objetivos do sistema capitalista.

Nesta direção, Della Torre (2010) constatou, ao analisar a descentralização como política pública em Curitiba/PR, a relação entre o Programa de Repasse de Recursos

Financeiros nas Escolas (PDRF-PR) com as políticas de descentralização financeira do Governo Federal. Partindo da análise de aspectos administrativos, financeiros e jurídicos, a pesquisa indicou que com a criação do programa, as Associações Escolares, que já existiam nas escolas, passaram a ser responsáveis pelas verbas descentralizadas. Assim, o repasse de recursos para essas associações inaugurou um novo modelo de gestão, com a necessidade de novos conhecimentos de legislação tributária.

Na cidade de São Paulo, Souza (2012) analisa o Programa de Transferência de Recursos Financeiros (PTRF) no período de 2006 a 2009. A análise documental e as entrevistas demonstraram que os trâmites burocráticos e a insuficiência do quadro de profissionais das escolas são dificultadores para utilização dos recursos. E que, apesar dos recursos descentralizados ajudarem no desenvolvimento das atividades das escolas, eles não são suficientes para atender às suas necessidades.

Em relação aos valores, o estudo constatou que a taxa de crescimento dos recursos financeiros destinados ao programa foram inferiores à taxa de crescimento dos recursos para a educação no município, não tendo grande representação dentro do orçamento da Secretaria Municipal de Educação, menor que 1%.

Em se tratando das redes municipais, Silva (2013) estudou os recursos descentralizados na rede de ensino público municipal de Santo André – São Paulo. A pesquisa mostrou a ambigüidade da descentralização, pois ao mesmo tempo em que a redemocratização do país trouxe consigo a defesa da descentralização para o fortalecimento das políticas públicas, para a autonomia dos entes federados e de suas instituições e para o atendimento das necessidades locais, a descentralização dos recursos financeiros também é parte integrante da reforma do estado brasileiro, cujo objetivo principal era a diminuição dos gastos públicos. Na escola selecionada para a análise, a autora identificou que a descentralização dos recursos financeiros estimulou novas formas de gestão escolar e de organização do trabalho pedagógico, o que transformou as relações de poder dentro da escola, democratizando-as.

Ainda acerca da ambigüidade da descentralização, Netto (2013) avalia que a transferência dos recursos, tanto pela União quanto pelos Estados, é percebida como um ganho para a autonomia administrativa das escolas, mas, por outro lado, acaba sobrecarregando os gestores escolares. Para a autora, isso ocorre porque a partir do momento em que o gestor tem que receber e executar recursos públicos, novas competências lhe são necessárias, ele precisa se apropriar de: a) normas inerentes à gestão financeira; b)

administração de recursos públicos; c) processos licitatórios; d) prestação de contas; e) noções de contabilidade (notas fiscais, tributos e retenções).

A autora realizou a pesquisa na rede de ensino público municipal de Conselheiro Lafaiete – Minas Gerais e identificou uma padronização: a unidade executora responsável pela administração dos recursos descentralizados em todas as escolas da rede municipal é a Caixa Escolar e o presidente dessa instituição deve ser obrigatoriamente o diretor da escola.

A fim de sanar as dificuldades desse diretor, a Secretaria de Educação de Minas Gerais tem autorizado, desde 2010, a contratação de um funcionário para contribuir com a gestão financeira na escola, o Assistente Técnico de Educação Básica – ATB – Auxiliar de Área Financeira, com a função de auxiliar o diretor na área contábil, mais especificamente nas prestações de contas.

Dada a exigência desse conhecimento específico, a formação continuada do diretor sobre gestão financeira também foi outra questão encontrada nas produções acadêmicas. A respeito disso, o estudo de Borges (2014) indicou que os cursos para os gestores escolares precisam ser mais consistentes, com aplicações práticas nas escolas e com a valorização das trocas de experiência, considerando cada etapa e modalidade da educação básica. A autora analisou a gestão do financiamento público em uma escola de Educação de Jovens e Adultos (EJA) do Distrito Federal e constatou que o Curso de Gestores da Escola Pública, ofertado pela Secretaria de Educação mostrou-se superficial no aspecto do financiamento educacional, o que gerou a necessidade de uma formação continuada externa em direito administrativo pelos gestores.

Esse levantamento bibliográfico permitiu identificar algumas das múltiplas determinações que incidem sobre a gestão financeira nas escolas públicas: a introdução da lógica mercantil na organização do trabalho na escola; o excesso de trâmites burocráticos e a insuficiência do quadro de profissionais das escolas; a centralização do Estado no controle dos recursos financeiros descentralizados; as disputas de poder entre associação e direção da escola; as dificuldades para a composição das associações; o papel de centralidade das associações, como unidades executoras, em detrimento a outros espaços deliberativos; as atividades técnico-burocráticas atribuídas às associações preterindo o aspecto pedagógico; repasse de valores insuficientes para atender as necessidades da escola; a transferência de recursos financeiros sobrecarrega o diretor escolar; a falta de um assistente responsável pela gestão financeira na escola; a exigência de novos conhecimentos e novas competências para os diretores.

Cada pesquisa circunstanciou a gestão financeira nas escolas públicas em um espaço e tempo definidos, identificando problemas relacionados a uma determinada realidade. O presente estudo também se propõe a investigar a gestão financeira na escola pública e prioriza o PDAF por três motivos: 1. o modelo de gestão proposto pelo programa, 2. o selo de inadimplência que as escolas recebem; e 3. os expressivos valores oriundos do Tesouro do Distrito Federal repassados às escolas.

Quadro 1 - Evolução dos repasses do PDAF às escolas da rede pública do Distrito Federal

Exercício: 2008		Valores em R\$
Previsto e executado		65.092.223,85*
* Deste valor cerca de 45 milhões eram destinados ao pagamento de água, luz e telefone.		
Exercício: 2009		
Previsto e executado		65.746.525,45*
* Deste valor cerca de 45 milhões eram destinados ao pagamento de água, luz e telefone.		
Exercício: 2010		
Previsto e executado		70.532.030,45*
* Deste valor cerca de 50 milhões eram destinados ao pagamento de água, luz e telefone.		
Exercício: 2011		
Previsto		37.617.396,87**
Executado		19.951.016,77*
* <i>Faltou recurso orçamentário para a execução total.</i>		
** <i>Neste ano as contas de água, luz e telefone foram centralizadas para pagamento pela SEDF.</i>		
Exercício: 2012		
Previsto		70.724.112,02
Executado		68.923.340,02**
* <i>As unidades escolares não solicitaram o recurso ou perderam o prazo de instrução do processo.</i>		
** <i>Melhor distribuição de valores do PDAF, porém cerca de 80% foram reprogramados para 2013.</i>		
Exercício: 2013⁵		
Previsto pela portaria		104.351.341,03
Previsto na LOA ⁶		19.159.506,00
Executado		24.425.069,40*

* *Faltou recurso orçamentário para a execução total.*

Fonte: <http://www.se.df.gov.br/noticias-e-midias/noticias-da-educacao/item/2301-pdaf.html>.
Acesso em: 27 nov.2015.

Segundo Sánchez Gamboa (2012, p. 113), “a pesquisa se refere à busca de respostas para um problema”. No caso desse estudo, o problema de pesquisa surgiu da necessidade de compreender por que as escolas públicas enfrentam dificuldades na gestão financeira do PDAF.

⁵ Os valores de 2014 e 2015 não estavam disponíveis no quadro acima, mas foram divulgados, de forma avulsa, no site da SEDF em abril/2016. Assim, foram executados os valores de R\$ 34.801.162,11 em 2014 e de R\$ 68.344.542,53 em 2015. (Disponível em: www.se.df.gov.br. Acesso em: 15 abr.2016)

⁶ LOA: Lei Orçamentária Anual

Assim, propõe-se como objetivo geral: analisar a relação entre a gestão financeira do Programa de Descentralização Administrativa e Financeira (PDAF) e a exigência de novas atribuições para o diretor escolar, no período de 2008-2014.

E como objetivos específicos:

1. Compreender o percurso histórico da gestão escolar na educação básica pública do Distrito Federal.

2. Analisar a gestão financeira do PDAF em três escolas públicas que ofertam ensino médio, no período de 2008 a 2014.

3. Analisar a prestação de contas do PDAF nas três escolas, identificando as atividades de gestão financeira inseridas na gestão escolar.

No intuito de subsidiar a análise do objeto em estudo foram formuladas as seguintes questões de investigação:

- Como historicamente o aspecto político foi conformando o modelo de gestão escolar na educação básica pública do Distrito Federal?
- Como se caracteriza a gestão financeira do programa nas três escolas e quem participa dessa gestão?
- De que forma a gestão financeira do programa inseriu novas atribuições para o diretor de escola?
- Quais são as contradições resultantes da política de descentralização dos recursos financeiros para as escolas públicas?

Sobre a escolha do método científico em Educação

Pretende-se com essa investigação, problematizar a gestão financeira da escola pública de ensino médio do Distrito Federal, situando-a em um contexto maior, as políticas educacionais brasileiras e a reforma do Estado Brasileiro de 1995. Para isso, é necessária uma abordagem teórico-metodológica que faça essa interface entre o singular e o universal, de um método que apreenda a realidade como o resultado de uma produção material e social permeada por uma teia de complexos que interligam o particular com o geral. (MARX, 2004; HÚNGARO, 2008; NETTO, 2011)

Inserida em um contexto capitalista, a educação brasileira vive a tensão entre o público e o privado. Em defesa do capital, privatistas disputam com publicistas o orçamento público e assumem como argumento a oferta de uma educação de qualidade. Obtém-se como resultado

dessa disputa a naturalização do público não estatal. Tensões sobre o orçamento público⁷ movem a execução de uma política educacional híbrida (público e privado) e o recurso público adquire lugar estrutural para a manutenção das práticas de mercado na educação pública.

Ao analisar a política de descentralização dos recursos federais pelo PDDE, Peroni e Adrião (2007) consideram que a obrigatoriedade de todas as escolas possuírem unidades executoras para receberem os recursos da União significa não somente uma centralização por parte desse ente federativo, mas também um avanço no processo de implantação das organizações sociais, que é em parte, a passagem das políticas públicas para o público não estatal.

Essa passagem das políticas públicas para o público não estatal encontra-se prescrita no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado

Reformar o aparelho do Estado [...] significa tornar muito mais eficientes as atividades exclusivas de Estado, através da transformação das autarquias em “agências autônomas”, e tornar também muito mais eficientes os serviços sociais competitivos ao transformá-los em organizações públicas não-estatais de um tipo especial: as “organizações sociais” (BRASIL, 1995, p. 44).

Para entender esse movimento dialético entre o público e o privado na educação pública, este estudo procura aproximar-se dos pressupostos teórico-analíticos que Karl Marx⁸ utilizou para estudar as contradições da sociedade capitalista.

O modo pelo qual os homens produzem seus meios de vida singulariza as suas relações sociais; o que os indivíduos são “coincide, portanto, com sua produção, tanto com o que produzem, como com o modo como produzem. O que os indivíduos são, portanto, depende das condições materiais de sua produção” (MARX; ENGELS, 1999, p. 28).

Em decorrência disso, percebe-se a inter-relação entre o singular e o universal, ou seja, entre a parte e o todo, e isso requer, necessariamente, uma aproximação ao materialismo histórico dialético, como abordagem epistemológica. Parafraseando Vasconcelos (2013), ao se filiar à tradição marxista o pesquisador precisa ter em mente que são indissociáveis a singularidade e a universalidade da essência ontológica humana, as quais compõem um todo articulado, um complexo dos complexos.

⁷ Exemplo disso foram os debates que antecederam a aprovação do Plano Nacional de Educação (PNE/2014). Para os publicistas, ‘financiamento público para a educação pública’ e para os privatistas, ‘financiamento público para a educação’. No texto final, prevaleceu o interesse do segundo grupo.

⁸ Devido à limitação temporal do mestrado acadêmico, nesta pesquisa, foram utilizadas como referências para a análise do objeto de pesquisa três obras de Marx: A Ideologia Alemã (1999), Manuscritos econômicos-filosóficos (2004) e Crítica da filosofia do direito de Hegel (2005).

Segundo Netto (2011), o estudo da concepção teórico-metodológica de Marx revela como ele empreendeu a análise do seu objeto de estudo: a sociedade burguesa. Com o objetivo de descobrir a estrutura e a dinâmica dessa sociedade, ele foi progressivamente determinando o método adequado para o conhecimento da realidade social. Dessa sua formulação metodológica resultaram, entre outras, três categorias nucleares para a elaboração da sua teoria social: a totalidade, a contradição e a mediação.

Nesse estudo, a totalidade, umas das categorias analíticas do método marxista, permite a compreensão da existência das múltiplas determinações (históricas, econômicas, políticas, sociais, culturais, entre outras) que envolvem o objeto em estudo (MARX, 2005). Todo fenômeno possui relação com uma totalidade maior, não podendo ser compreendido se isolado de outros condicionantes. Assim, também com a gestão financeira na escola pública, ela não está separada, dissociada de outros fenômenos, pelo contrário, faz parte de um processo histórico, constituído de gênese e evolução, que revelam a dinamicidade do objeto.

Essa dinâmica se justifica no princípio de inter-relação universal do materialismo histórico, segundo o qual nenhum fenômeno está isolado, pelo contrário, insere-se numa rede de contextos e determinantes progressivamente mais amplos e complexos. Nesse sentido, nenhum fenômeno pode ser considerado um todo autônomo, isolado ou separado de uma totalidade maior que é a própria realidade, que por ser histórica não se esgota na percepção presente. (SÁNCHEZ GAMBOA, 2012, p. 142)

Desta forma, a categoria totalidade permite relacionar a gestão escolar pública no Distrito Federal a partir do contexto da Reforma do Estado brasileiro, nos anos 1990, no intuito de desvelar os desdobramentos para a gestão financeira na escola.

A categoria contradição permite compreender que não existem determinações absolutas. No caso do objeto em estudo, a gestão financeira pode tanto contribuir para a autonomia da escola quanto inserir várias dificuldades no seu dia a dia. Nesse sentido, a categoria mediação foi tomada como a categoria de análise que permite a compreensão dessas relações que estruturam e dão forma ao objeto.

Conforme Húngaro (2008), o processo de conhecimento sempre se inicia pela factualidade, ou seja, parte da aparência fenomênica da realidade, mas não se esgota nela. “A aparência, ao mesmo tempo em que revela o fato, também oculta, mistifica o fenômeno” (idem, p. 22).

Neste estudo, o fato inicial se deu a partir da constatação de que algumas escolas públicas apresentam dificuldades na prestação de contas dos recursos financeiros

descentralizados. Assim, tomou-se como ponto de partida para as análises o processo de prestação de contas na gestão financeira do PDAF.

A princípio atribuiu-se a essas dificuldades a questão da formação técnica do diretor, considerando indutivamente, ser esta a razão principal. No entanto, com o trato do campo empírico e a emergência de categorias que revelaram o modo de ser do objeto, percebeu-se ser esta uma das múltiplas determinações apreendida do objeto.

Com respeito à natureza do conhecimento, podemos distinguir nos objetos: o *aspecto interno*, isto é, a *essência*, e o seu *aspecto externo*, manifestável, isto é, o *fenômeno*. Percebemos no conhecimento vulgar o fenômeno, este aspecto externo, que, geralmente, não coincide com a essência ou a coisa como é de fato. (TELES, 1985, p. 68)

Dos estudos teóricos preliminares, duas categorias emergiram de forma central: a gestão financeira e a contradição. Considerando as leituras e os levantamentos de dados realizados antes da ida ao campo, observou-se a estreita relação que estas possuem, isto é, a gestão financeira na escola pública está, inexoravelmente, imbricada de contradições.

Nesse estudo, entende-se por gestão financeira na escola pública, o desempenho de atividades correlatas à administração de recursos financeiros, em obediência às etapas de discussão e eleição de prioridades, de planejamento dos gastos, de execução financeira e de prestação de contas.

Por isso, para estudar a gestão financeira do PDAF fez-se necessário conhecer sua gênese e seu processo de constituição. A gênese implica em conhecer as condições reais e materiais que lhe deram forma e existência. O processo de constituição trata de identificar o percurso histórico do objeto revelado pelas mediações ocorridas para o seu formato atual.

Para entender esse movimento de constituição do objeto, foram selecionados os seguintes documentos oficiais:

➤ Âmbito federal:

- Constituição Federal de 1988
- Lei nº 9.394/1996 – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
- Lei nº 10.172/2001 – Plano Nacional de Educação
- Lei nº 11.947/2009 – Dispõe sobre o PDDE
- Lei nº 13.005/2014 – Plano Nacional de Educação

➤ Âmbito distrital:

- Lei Orgânica do Distrito Federal
- Lei nº 575/1993 – Lei da Gestão Democrática
- Lei nº 957/1995 – Lei da Gestão Democrática

- Lei Complementar nº 247/1999 – Lei da Gestão Democrática
- Lei nº 4.036/2007 – Lei da Gestão Compartilhada
- Lei nº 4.751/2012 – Lei da Gestão Democrática
- Lei nº 4.751/2012 – Lei da Gestão Democrática
- Decreto nº 28.513/2007 – Dispõe sobre o PDAF
- Decreto nº 29.200/2008 – Dispõe sobre o PDAF
- Decreto nº 33.867/2012 – Dispõe sobre o PDAF
- Decreto nº 34.240/2013 – Dispõe sobre o PDAF
- Decreto nº 36.828/2015 – Dispõe sobre a estrutura da SEEDF
- Portaria nº 171/2008 – Dispõe sobre a execução do PDAF
- Portaria nº 12/2010 – Dispõe sobre a execução do PDAF
- Portaria nº 65/2011 – Dispõe sobre a execução do PDAF
- Portaria nº 167/2011 – Dispõe sobre a execução do PDAF
- Portaria nº 134/2012 – Dispõe sobre a execução do PDAF

O campo empírico ocorreu em três espaços da SEDF: na Gerência de Prestação de Constas dos Recursos Descentralizados (GPDESC), na Coordenação Regional de Ensino (CRE)⁹ e em três escolas, conforme Organograma 1.

A GPDESC foi escolhida pelo fato de ser a instância central responsável pela fiscalização do uso dos recursos descentralizados em todas as escolas.

Dentre as 14 Coordenações Regionais de Ensino, utilizou-se como critério aquela que possuísse o maior número de matrículas no ensino médio. A escolha por essa etapa de ensino se deu em consonância com a linha de pesquisa do programa de pós-graduação e por possuir elevado número de matrículas por escola.

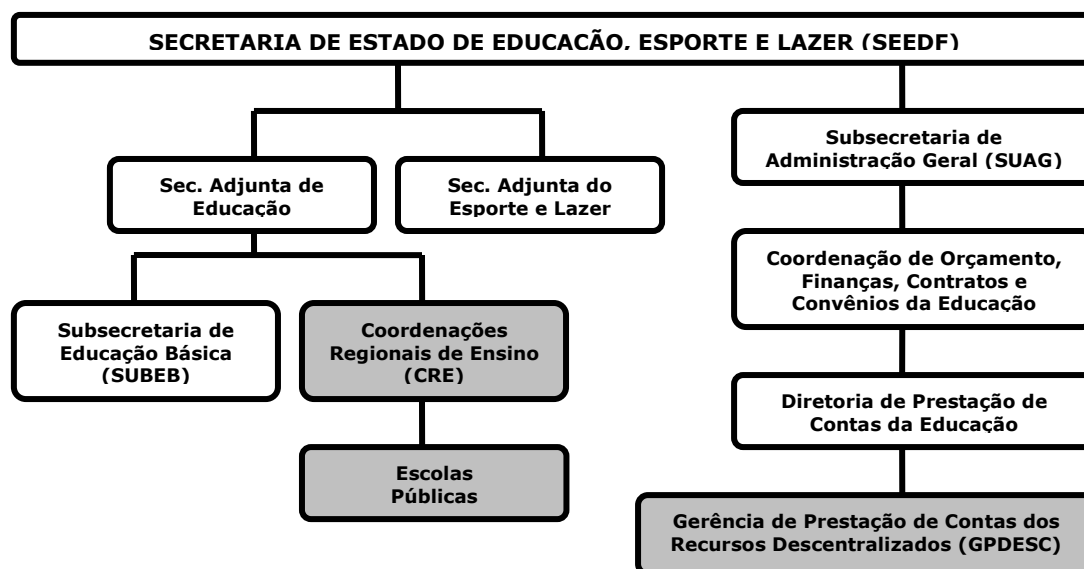
A partir de dados do Censo Escolar de 2014¹⁰, foram escolhidas, primeiramente, as três CRE que possuem o maior número de matrículas, Ceilândia com 13.086 estudantes, Taguatinga com 9.796 e Plano Piloto/Cruzeiro com 8.536 estudantes matriculados.

Após contato com a GPDESC houve a informação de que nas duas primeiras regionais, Ceilândia e Taguatinga, não havia a situação de escola que ofertasse o ensino médio e estivesse inadimplente, ocorrendo essa situação na regional do Plano Piloto/Cruzeiro. Desta forma, as três escolas selecionadas para a pesquisa estão localizadas na Coordenação Regional de Ensino do Plano Piloto/Cruzeiro (CRE-PP/C).

⁹ Segundo o Censo Escolar de 2015, são 658 escolas públicas distribuídas em 14 CRE: Brazlândia, Ceilândia, Gama, Guará, Núcleo Bandeirante, Paranoá, Planaltina, Plano Piloto/Cruzeiro, Recanto das Emas, Samambaia, Santa Maria, São Sebastião, Sobradinho e Taguatinga. Disponível em: www.se.df.gov.br. Acesso em: 02 de dez.2015.

¹⁰ Disponível em: www.se.df.gov.br.

Figura 1 – Organograma da SEDF¹¹ no ano de 2015



Fonte: Adaptado pela autora. Disponível em: www.se.df.gov.br. Acesso em: 30 nov.2015.

Essa regional possui 103 instituições educacionais públicas, todas localizadas em área urbana, e são atendidas as seguintes Regiões Administrativas (RA)¹²: Brasília, Cruzeiro, Lago Sul, Lago Norte, Sudoeste/Octogonal, Varjão e Jardim Botânico. Das 103 escolas, dez ofertam o ensino médio.

Os critérios estabelecidos para a escolha das escolas foram, além de possuir o maior número de estudantes, que configurassem em uma das três situações abaixo:

- a) 1 (uma) escola adimplente, em que a prestação de contas estivesse em dia;
- b) 1 (uma) escola com pendência, isto é, que apresentou pendências na prestação de contas no ano de 2014, mas que tenha sido solucionada;
- c) 1 (uma) escola inadimplente, onde a prestação de contas resultou na situação de inadimplência¹³ no período de 2008-2014.

¹¹ À época das entrevistas, o Decreto nº 36.828/2015 (DISTRITO FEDERAL, 2015a) havia integrado a Secretaria de Educação com a Secretaria de Esporte, alterando a sua denominação para Secretaria de Estado de Educação, Esporte e Lazer do Distrito Federal (SEEDF). O Decreto 37.140/2016 (DISTRITO FEDERAL, 2016) estabeleceu nova estrutura para a Secretaria e restabeleceu a sua denominação para Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal (SEDF).

¹² Por ser vedada a sua divisão em municípios, o Distrito Federal possui 31 Regiões Administrativas. Para saber mais acessar: www.df.gov.br.

¹³ De acordo com a Portaria nº 134, quando da situação de inadimplência, cabe ao ordenador de despesas determinar a abertura de processo de Tomadas de Contas Especial, a suspensão dos recursos e o bloqueio das contas da escola.

Por se tratar de objeto muito complexo e envolver informações sigilosas a respeito de abertura de processos administrativos e mesmo judiciais, optou-se pelo anonimato das escolas (Quadro 2), que foram codificadas e tratadas na pesquisa como:

Quadro 2 – Código de anonimato das escolas e a situação fiscal

Código de anonimato das escolas	Situação fiscal¹⁴
Escola 1	Adimplente
Escola 2	Com pendências
Escola 3	Inadimplente

Fonte: Elaborado pela autora. (2015)

Segundo os técnicos da Regional de Ensino, a diferença entre a escola com pendência e a escola inadimplente resulta da análise dos documentos apresentados nos processos de prestação de contas das escolas. Na primeira situação, as pendências não se relacionam diretamente ao uso do dinheiro, mas, por exemplo, às pendências documentais (a escola deixou de entregar uma certidão negativa, não anexou um dos três orçamentos, falta alguma assinatura nas atas de reunião escolar) enquanto que, na segunda situação, a análise da prestação de contas identificou problemas quanto ao uso do dinheiro público ou a escola não entregou a prestação de contas.

As três escolas públicas escolhidas funcionam nos três turnos, matutino, vespertino e noturno, e em nenhuma delas há a oferta exclusiva de ensino médio, ocorrendo também a oferta da Educação de Jovens e Adultos (EJA) nas três, e de séries do ensino fundamental, em duas.

Os dados do campo empírico foram coletados durante os meses de maio e dezembro de 2015 através de visitas às instituições selecionadas. De acordo com a função institucional de cada espaço, foram analisados os seguintes documentos: o projeto político-pedagógico, o processo de prestação de contas e as normativas emitidas, como portarias, memorandos, orientações.

Durante as visitas também foram realizadas entrevistas semiestruturadas, as quais foram gravadas e transcritas, mediante a assinatura do Termo de consentimento livre e esclarecido (apêndice B).

Os sujeitos foram agrupados de acordo com as suas atribuições. No Grupo A, estão os integrantes da equipe gestora responsáveis pela gestão financeira do PDAF dentro da escola. No Grupo B, os técnicos, da instância central e regional, responsáveis pelo

¹⁴ A situação fiscal foi utilizada como critério de escolha das escolas, mas ao longo da pesquisa, percebeu-se que as escolas transitavam entre as três situações.

acompanhamento/fiscalização do uso dos recursos descentralizados. Para cada um dos sujeitos de pesquisa também foi criado um código de anonimato (Quadro 3).

Em relação aos instrumentos de coleta de dados, além das informações obtidas pela análise de documentos oficiais, optou-se pela utilização de entrevista semiestruturada por se considerar esse tipo de entrevista uma das técnicas de coleta de dados que mais aproxima o pesquisador do seu objeto.

Quadro 3 – Instituições e sujeitos da pesquisa

Representação	Instituição	Profissional	Qtd.	Código de anonimato	Grupo
Direção de escola (SEDF)	Escola 1	Diretor	1	D1	A
		Apoio à direção	1	AD1	
	Escola 2	Diretor	1	D2	
		Ex-diretor	1	Ex-D2	
		Ex-apoio à direção	1	Ex-AD2	
	Escola 3	Diretor	1	D3	
Vice-diretor		1	VD3		
Técnicos (SEDF)	CRE/PPC	Assistente técnico	1	AT	B
	GPDESC	Gerente	1	GT	
Total:			9		

Fonte: Elaborado pela autora. (2015)

Ao propor as questões abertas, o investigador cria a possibilidade de diálogo com seu interlocutor. Assim, o pesquisador “permite, e às vezes até incentiva, que o entrevistado fale livremente sobre assuntos que vão surgindo como desdobramentos do tema principal” (PÁDUA, 2004, p. 70).

O roteiro de perguntas possui cinco eixos temáticos: gestão escolar, gestão financeira do PDAF, prestação de contas do PDAF, formação técnica e inadimplência (apêndice C). Isso com o intuito de identificar os conhecimentos necessários para a gestão dos recursos descentralizados e as dificuldades enfrentadas pelo diretor.

Estrutura e organização da dissertação

A dissertação está organizada em três capítulos. O primeiro capítulo, *Alguns elementos do percurso histórico da gestão escolar pública no Distrito Federal*, busca historizar a relação entre a concepção político-partidária e a adoção de modelos de gestão escolar pública em cada mandato dos governadores eleitos no Distrito Federal a partir de 1991. Analisam-se as leis editadas sobre a gestão escolar em cada governo, problematizando três elementos: a

forma de provimento do cargo de direção, a constituição de espaços deliberativos e as atribuições exigidas do diretor.

O segundo capítulo, *A gestão financeira do PDAF nas escolas públicas do Distrito Federal*, analisa como a política de descentralização de recursos financeiros, iniciada em 1995 com o PDDE, instituiu um modelo de gestão financeira nas escolas públicas. Busca ainda apresentar elementos do modelo implantado com o PDAF no Distrito Federal, procurando problematizar a gestão financeira do programa em três escolas que ofertam o ensino médio.

O terceiro capítulo, *A prestação de contas na gestão do PDAF: as atribuições de gestor financeiro para o diretor de escola*, procura identificar o movimento de incorporação das atribuições da gestão financeira do PDAF à função de direção de escola. Analisam-se as contradições da política de descentralização dos recursos financeiros distritais a partir das dificuldades enfrentadas pelos diretores das três escolas no processo de prestação de contas.

CAPÍTULO 1 – ALGUNS ELEMENTOS DO PERCURSO HISTÓRICO DA GESTÃO ESCOLAR PÚBLICA NO DISTRITO FEDERAL

Em 1960, com a inauguração de Brasília, efetiva-se a transferência do Distrito Federal da cidade do Rio de Janeiro para o planalto central. De início, os representantes políticos da nova Capital Federal eram nomeados pelo presidente da República, primeiro na condição de prefeitos e depois como governadores. Foi somente após o fim do regime militar que o Distrito Federal teve seu primeiro governador eleito, em 1991.

Esse aspecto político também se reproduziu na área da educação pública, em que diretores de escola eram indicados pelo governador. Ao longo de sua história, a gestão escolar pública no DF foi tratada como um campo de disputas políticas: a escolha da direção da escola esteve submetida às decisões de lideranças político-partidárias (MENDONÇA, 2001; BARROSO, 2004; NASCIMENTO, 2006; ARAÚJO, 2011; VASCONCELOS, 2013).

A partir do estudo das legislações sobre a gestão escolar promulgadas pelos governos eleitos entre 1993 e 2012, este capítulo busca analisar alguns elementos do percurso histórico da gestão escolar da educação básica pública do Distrito Federal.

Como resultado desse movimento histórico e político, cada norma legal traz em seu texto, de forma explícita ou implícita, uma concepção de gestão escolar. Diante desse movimento que envolve contradições, embates, lutas, conquistas, busca-se analisar a gestão escolar a partir da seguinte questão investigativa: como historicamente o aspecto político foi conformando o modelo de gestão escolar na educação básica pública do Distrito Federal?

1.1 O aspecto político na escolha dos diretores de escola pública

Segundo a Constituição Federal de 1988, a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos; sendo Brasília, a Capital Federal (BRASIL, 1988, art. 18).

De acordo com Vasconcelos (2013), Brasília, além de ser a Capital Federal da República, sede dos Poderes da União, também é um Distrito Federal. Essa característica singular faz da cidade um ente federativo com algumas peculiaridades: acumula competências de estado e de município, divide-se em regiões administrativas e possui somente dois

Poderes¹⁵, o Legislativo, exercido pela Câmara Legislativa do Distrito Federal (CLDF) e o Executivo, exercido pelo Governador do Distrito Federal.

A fim de compreender a gestão escolar da educação básica pública do DF, faz-se necessário transitar por dois campos: a política e a educação, pois segundo Bordignon e Gracindo (2004, p. 147), “analisar a gestão da educação, seja ela desenvolvida na escola ou no sistema municipal de ensino, implica em refletir sobre as políticas de educação”.

Na área escolhida para a construção da Capital Federal já existiam escolas em Planaltina e Brazlândia, cidades que pertenciam ao território goiano. Eram escolas pequenas e distantes do acampamento, local de moradia dos trabalhadores que edificavam a cidade. Em 1957, foi inaugurado o Grupo Escolar 1, localizado na cidade de Candangolândia. Denominado depois de escola-classe Júlia Kubitschek, o corpo docente da primeira escola de Brasília era composto pelas filhas ou esposas de funcionários. A direção da escola foi escolhida por votação, mas antes houve um rodízio em que cada professora dirigia a escola durante quinze dias (BARROSO, 2004).

Mas essa pioneira experiência democrática, não se prolongou no curso histórico da gestão escolar do Distrito Federal. De 1958 até 1995, a forma de provimento ao cargo de direção predominante foi a indicação.

Em seus estudos, Mendes (2012) verificou que a escolha dos diretores na educação pública do Distrito Federal foi regulada dentro de 3 modelos: a indicação, o processo seletivo e a eleição, podendo essas modalidades ocorrerem de forma mista. Até meados dos anos 1990, o que predominou foi a indicação:

1958-1985: Indicação

1985-1988: Eleição Direta (Acordo Coletivo - Sindicato dos professores)

1988-1993: Indicação

1993-1995: Indicação (Lei nº 575/1993)

A administração do sistema de ensino ficava a cargo da Fundação Educacional do Distrito Federal (FEDF)¹⁶. A instituição foi criada em 1960 e tinha por objetivo dar autonomia administrativo-financeira e facilitar a seleção de pessoal. De acordo com Barroso (2004, p. 30), “consoante com a racionalidade pregada à época, [a FEDF] pretendia ser um órgão de ordem burocrática, uma zona livre de influências políticas”.

¹⁵ O Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios (TJDFT), órgão integrante da Justiça Federal, é o responsável pelas demandas judiciais do Distrito Federal. (Art. 98, Constituição Federal de 1988)

¹⁶ A FEDF foi criada pelo Decreto nº 48.297, de 17 de junho de 1960, e sua extinção se deu pelo Decreto nº 21.396, de 31 de julho de 2000. Os servidores ocupantes dos cargos efetivos do quadro de pessoal permanente da Fundação foram lotados na Secretaria de Estado de Educação.

Essa racionalidade pregava a modernização e a burocratização do Estado brasileiro, e segundo Mendonça (2001), alguns fatores podem ilustrar esse esforço modernizador no campo da educação:

[...] o estabelecimento de um funcionalismo moderno, com competências oficiais fixas, ordenadas mediante regras; a fixação de uma hierarquia de cargos, como um sistema regulamentado de mando e subordinação das autoridades e fiscalização dos inferiores pelos superiores; a adoção de uma administração baseada em documentos e em um quadro de funcionários, separando o ambiente de trabalho da moradia; a especialização do funcionário na atividade oficial; a administração funcional a partir de ordenamentos fixos e abrangentes que podem ser aprendidos, constituindo-se o seu conhecimento posse dos funcionários. (idem, p. 95)

No entanto, essa estrutura burocrática não conseguiu anular com as formas de dominação não racionais. Assim, “mais que um Estado patrimonial puro, consideram-se os traços, as atitudes e os valores da dominação tradicional que subsistiram no Estado brasileiro, criando um modelo híbrido de burocracia patrimonial.” (ibidem, idem)

No Distrito Federal, essa lógica também se reproduziu. A intenção do governo de racionalizar as práticas escolares com a criação da FEDF não coadunava com a permanência da indicação política para o cargo de diretor.

Segundo o modelo burocrático¹⁷, para o bom funcionamento da organização administrativa, faz-se necessária a constituição de regras racionais e formais que delimitem cada tipo de serviço a ser executado. Acredita-se que a especialização leva o funcionário a exercer suas atividades sem a influência de motivos pessoais ou de outra ordem, considerando apenas o aspecto técnico de suas obrigações.

Nas décadas de 1960/1970, a burocracia e o tecnicismo permearam as práticas de gestão escolar pública. “Com base no pressuposto da neutralidade científica e inspirada nos princípios de racionalidade, eficiência e produtividade, a pedagogia tecnicista advoga a reordenação do processo educativo de maneira que o torne objetivo e operacional” (SAVIANI, 2013, p. 381).

Buscou-se um modelo de gestão baseado na formalidade e na racionalidade. Assim, o modelo de gestão escolar que predominou no Distrito Federal até meados dos anos 1990 caracterizou-se pelo poder centralizado nas mãos do diretor, que derivava muito mais da indicação política do que de sua competência.

¹⁷ Para Weber (1991), são três os fundamentos que legitimam as formas de poder, a tradição, o carisma e a legalidade. Na tradição, são os costumes e os hábitos que legitimam a autoridade e na carismática, isso ocorre devido a traços pessoais. Já a dominação legal ocorre em virtude de um estatuto sancionado, ou Para seja, a pessoa não obedece devido a um direito próprio, mas sim, pela regra estatuída, pela lei ou regulamento de uma norma. Esta última resulta na burocracia.

Esse panorama começa a se alterar a partir do final da década de 1980, quando as demandas populares por uma educação de qualidade exigem a gestão democrática, participativa, em oposição à racionalidade da gestão burocrática, centrada na figura do diretor.

Os termos Gestão da Educação e Administração da Educação são utilizados na literatura educacional ora como sinônimos, ora como termos distintos. Algumas vezes gestão é apresentada como um processo dentro da ação administrativa; outras vezes seu uso denota apenas intenção de politizar a ação administrativa; noutras apresenta-se como sinônimo de “gerência”, numa conotação neotecnicista dessa prática e, em muitos momentos, gestão aparece como a “nova” alternativa para o processo político-administrativo da educação. O que se percebe é que há uma reação (por vezes muito forte) ao termo administração da educação, como consequência da forma descomprometida, “neutra” e tecnicista como ela se desenvolveu na década de 70 [...]. (BORDIGNON; GRACINDO, p. 147, 2004)

Um exemplo dessa nova alternativa para o processo político-administrativo da educação foi o Acordo Coletivo de Trabalho com o Sindicato dos Professores no Distrito Federal (Sinpro-DF), de 5 de julho de 1985.

O Acordo estabelecia que o diretor de cada unidade escolar da Fundação Educacional do Distrito Federal seria “eleito mediante escrutínio pelos respectivos professores, técnicos de educação e demais funcionários, pais de alunos ou seus responsáveis legais e alunos maiores de 18 (dezoito) anos” (MENDES, 2012, p. 77).

Mas no Distrito Federal, essa segunda experiência democrática também teve curta duração. No ano de 1988, Joaquim Domingos Roriz, nomeado pelo Presidente da República, ocupa o cargo de governador do DF e retorna a indicação como forma de provimento para a escolha de diretor de escola pública. Todavia, as direções eleitas cumpriram o mandato até 1991.

Nesse ano, ocorre a primeira eleição para governador no Distrito Federal, antes disso os governadores foram nomeados por indicação política. Esta foi uma prática que se observa na história política brasileira e certamente remete ao favoritismo e às práticas clientelistas.

Práticas que se reproduziram na educação pública, pois como afirma Nascimento (2006), de 1930 até a promulgação da Constituição em 1988, o ingresso dos funcionários nos quadros funcionais da educação pública ocorria, de forma geral, por meio de “indicação, normalmente associada a um apadrinhamento político-partidário de fazendeiros, de coronéis ou autoridade local” (idem, p. 60).

No aspecto organizacional, a indicação conforma um modelo de gestão escolar tradicional, em que os funcionários da direção da escola tornam-se meros executores de políticas e reprodutores de concepções político-partidárias.

A interferência política no ambiente escolar permitiu que o clientelismo político tivesse, na escola, um campo fértil para seu crescimento. Para o político profissional, ter o diretor escolar como aliado político é ter a possibilidade de deter indiretamente o controle de uma instituição pública que atende diretamente parte significativa da população. [...] Essa forma de provimento, que denominei *indicação*, baseia-se na confiança pessoal e política dos padrinhos e não na capacidade própria dos indicados, ficando distante da ordenação impessoal que caracteriza a administração burocrática. (MENDONÇA, 2001, p. 88)

Contudo, a gestão escolar nas escolas públicas do Distrito Federal procurou imprimir elementos da ordem burocrática, caracterizada entre outros aspectos, pela centralidade na figura do diretor, entendido como aquele profissional detentor de conhecimentos capaz de dirigir a escola.

Isso gerou, para as primeiras décadas da gestão escolar do Distrito Federal, um modelo de gestão híbrido que ora transitava entre a burocracia e o patrimonialismo, entre a impessoalidade e a pessoalidade, entre o tecnicismo e o improvisado.

O aspecto político na escolha dos diretores de escola pública seguiu a lógica partidária de cada governador que assumiu o governo do Distrito Federal. Percebe-se, assim, a redução da dimensão política ao aspecto político-partidário, em que cada governo imprimiu sua concepção de gestão escolar da educação básica pública, mesmo que para tanto, fosse necessário mesclar características de modelos de gestão distintos.

1.2 Os alinhamentos políticos a partir da década de 1990

A partir dos anos 1990, a relação entre a gestão escolar pública no Distrito Federal e a concepção político-partidária de seus governos torna-se mais evidente à medida em que ocorrem os alinhamentos políticos com a esfera federal.

Para enfrentar os problemas econômicos advindos da crise do modelo de produção, a Reforma do Estado brasileiro, nos anos 1990, significou, em primeira instância, a adoção da política neoliberal que visava, entre outras medidas, a diminuição do poder estatal e a abertura da economia ao mercado mundial.

Essa reordenação aos princípios capitalistas tinha por base o discurso da modernização. A burocrática administração dos assuntos públicos foi considerada um dos males causadores da crise econômica enfrentada à época e a reforma administrativa nos setores governamentais se tornava um dos caminhos para o seu enfrentamento.

De acordo com Castro (2007), a reforma administrativa do Estado implicou, para os entes federados, a substituição do modelo de administração burocrática, inspirada na teoria weberiana (estrutura organizacional rígida, departamentalização, hierarquização com administradores especializados, formalismo, impessoalidade) pela adoção no aparato estatal de novas formas gerencialistas (descentralização, autonomia às agências e departamentos, redução e controle dos gastos e serviços públicos).

Esse novo paradigma gerencial vem substituindo gradativamente os modelos burocráticos de gestão, trazendo modificações em todos os setores sociais. No campo da educação, desde os sistemas centrais até à escola, passam a ser adotadas diretrizes gerenciais na condução dos serviços educacionais. As influências fazem-se presentes na gestão escolar, entre outros, por meio da descentralização; na instituição dos colegiados; e na participação da comunidade escolar nos processos de decisão da escola. (idem, p. 131)

É nesse cenário, de modernização da gestão pública, via reformas, que se adota para a educação, a visão gerencialista na gestão escolar pública. Esse modelo de gestão gerencial assume características da iniciativa privada em atendimento ao proposto pela política neoliberal, cuja defesa era pelos interesses do capital através da desregulação do mercado e sua abertura para a livre concorrência.

A forma como o governo federal conduziu a reforma administrativa revelou, a posteriori, a associação do Estado brasileiro aos organismos internacionais¹⁸ na elaboração de documentos e na definição de planos e metas, bem como, na forma como estes intentavam cunhar no País um processo de transformação de um Estado provedor para um Estado avaliador.

(...) enfatizava a necessidade de reformas administrativas que operassem uma transmutação do Estado administrador e provedor para um Estado avaliador, incentivador e gerador de políticas. Para tanto, recomendava que se conjugassem esforços de descentralização e de integração, o que pode ser traduzido em desconcentração de tarefas e concentração de decisões estratégicas. A urgência na implementação de uma reforma educacional marcada pelas estratégias recomendadas pela CEPAL, em 1992, foi marcadamente reiterada por outros organismos multilaterais ao longo da década. (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2011, p. 55)

Para a implantação dessas reformas no âmbito educacional, recorreu-se, em primeiro plano, ao alinhamento político-ideológico entre governo federal e estadual. Assim, aqueles que assumiam as mesmas posições partidárias adotavam as medidas neoliberais, já para aqueles de oposição partidária, percebe-se, ainda que de forma tênue, a tentativa de

¹⁸ Banco Mundial, Organização das Nações Unidas (ONU), Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), entre outros.

desalinhamento ao projeto modernizador, que visava entre outros objetivos, a mercantilização da educação pública.

A seguir, apresenta-se a posição partidária do governo federal e distrital a partir de 1990 e as Leis de Gestão Escolar que foram editadas nesse período (Quadro 4). Com isso, busca-se compreender o contexto político da reforma administrativa no Distrito Federal e o alinhamento aos interesses econômicos e privatistas subjacentes à proposta de modernização da gestão pública brasileira e seus reflexos na gestão da escola pública.

Quadro 4 – Presidentes do Brasil e Governadores do Distrito Federal no período de 1990-2014 e as Leis de Gestão Escolar Pública no Distrito Federal

Período	Presidência do Brasil	Governo do Distrito Federal	Lei de Gestão Escolar Pública no Distrito Federal
1990-1992	Fernando Affonso Collor de Mello (PRN)	Joaquim Domingos Roriz (PMDB) ¹⁹	*
1992-1994	Itamar Augusto Cautiero Franco (PMDB)	Joaquim Domingos Roriz (PMDB)	Lei nº 575, de 26/10/1993 Dispõe sobre a gestão democrática das Unidades Públicas de Ensino do Distrito Federal.
1995-1998	Fernando Henrique Cardoso (PSDB)	Cristovam Ricardo Cavalcanti Buarque (PT)	Lei nº 957, de 22/10/1995 Dispõe sobre a Gestão Democrática da Escola Pública.
1999-2002	Fernando Henrique Cardoso (PSDB)	Joaquim Domingos Roriz (PMDB)	Lei Complementar nº 247, de 30/09/1999 Dispõe sobre a gestão democrática das unidades escolares da rede pública de ensino do Distrito Federal.
2003-2006	Luís Inácio Lula da Silva (PT)	Joaquim Domingos Roriz (PMDB)	
2007-2010	Luís Inácio Lula da Silva (PT)	José Roberto Arruda (PFL) ²⁰	Lei nº 4.036, de 25/10/2007 Dispõe sobre a gestão compartilhada nas instituições educacionais da rede pública de ensino do Distrito Federal.
2011-2014	Dilma Vana Rousseff (PT)	Agnelo dos Santos Queiroz Filho (PT)	Lei nº 4.751, de 7/7/2012 Dispõe sobre o Sistema de Ensino e a Gestão Democrática do Sistema de Ensino Público do Distrito Federal.

Fonte: Elaborado pela autora, a partir de dados obtidos na pesquisa bibliográfica e documental. (2015)

*Não houve nesse período, promulgação de lei sobre a gestão escolar pública no Distrito Federal.

No âmbito nacional, nas eleições de 1989, Fernando Collor de Mello foi eleito, pelo Partido da Reconstrução Nacional (PRN), o primeiro presidente por voto direto depois do regime militar. Seu governo foi caracterizado pela adoção de medidas neoliberais e o Plano

¹⁹ Joaquim Roriz ocupou o governo do Distrito Federal como governador nomeado pelo Presidente da República entre 19/9/1988 e 9/3/1990, retornando como governador eleito em 15/3/1991. Durante o período de 9/3/1990 a 15/3/1991, Wallin da Silva ocupou o cargo como governador nomeado.

²⁰ O PFL hoje é Democratas (DEM). Devido a denúncias de corrupção envolvendo o governador José Arruda, o mesmo renunciou ao cargo no último ano de mandato, sendo assumido pelo seu vice Paulo Octávio Alves Pereira. Dada a instabilidade política da época, o vice também renuncia ao governo ocorrendo a substituição por mais duas vezes, com Wilson Ferreira de Lima e Rogério Schumann Rosso.

Collor, no intuito de conter a inflação, reduziu investimentos sociais e iniciou o processo de privatização das empresas estatais.

Embora o plano que levou o seu nome tenha fracassado, Fernando Collor continuou praticando uma política econômica voltada para o neoliberalismo. O liberalismo econômico pregado pelo então presidente marcou-se pela livre negociação, pelo estímulo à competitividade, pela desestatização através da privatização de empresas estatais e pelo quase livre-cambismo, que o levou a reduzir as tarifas alfandegárias sobre vários tipos de produtos importados e a ampliar as relações comerciais do Brasil com o mundo. (SILVA, 1996, p. 161)

No Distrito Federal, as eleições diretas ocorrem somente em 1991, sendo eleito para governador, Joaquim Domingos Roriz, pelo Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB).

De acordo com Barroso (2004), Roriz foi ministro da Agricultura de Collor no início do mandato presidencial e durante sua passagem pelo Buriti²¹, abusou da imagem pessoal, das ações imediatistas e do jeito secular de fazer política, identificando com astúcia, as potencialidades de exploração política da problemática habitacional.

A agenda social rorizista, do ponto de vista da cidadania, transitava entre a tutela e a submissão. O resgate de uma “dívida social” efetivava-se por práticas mercantis, a terra tornava-se moeda. O discurso transformista que conclamava à justiça social, bandeira historicamente liberal, negava na prática o direito a ter direitos, pois qualquer liderança ou movimento com perfil reivindicatório era desqualificados e ignorados. (idem, p. 116)

Em seu mandato, Roriz edita a Lei nº 575/1993, que dispõe sobre a “Gestão democrática das Unidades Públicas de Ensino do Distrito Federal” (DISTRITO FEDERAL, 1993b). A lei, referenciando os princípios constitucionais do art. 206 da Constituição Federal, menciona em sua ementa a expressão gestão democrática, no entanto, estabelece como forma de provimento do cargo de direção, a indicação. Paradoxalmente, essa norma determina que a gestão de cada escola seja de responsabilidade da Diretoria e do Conselho Escolar, mas estabelece que a composição dessa diretoria será de livre escolha do Governador.

A respeito dos documentos expedidos durante esse mandato de Roriz, Barroso (2004) observa que palavras como desburocratização, modernização, racionalização, descentralização, participação, democracia, ou mesmo o princípio da gestão democrática, eram recorrentes, porém, “todos os vocábulos estavam fortemente condicionados pela ideologia dos muitos que haviam servido à ditadura e por um modelo político que era a recusa viva dos seus significados.” (idem, p. 122)

²¹ Buriti refere-se ao Palácio do Buriti, sede do governo do Distrito Federal.

Nas eleições de 1994, foram eleitos para o mandato de presidente da República, pelo Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), Fernando Henrique Cardoso e para o governo do Distrito Federal, pelo Partido dos Trabalhadores (PT), Cristovam Ricardo Cavalcanti Buarque, sendo ambos empossados em 1º de janeiro de 1995.

Segundo Torres (2010, p. 145) tanto o PSDB quanto o PMDB podem ser relacionados “na abordagem social-democrata, pois, segundo as propostas constantes nos programas e manifestos desses partidos, destaca-se a descentralização de recursos e responsabilidades, mas centraliza-se a questão da avaliação e do controle”.

O governo de Fernando Henrique caracterizou-se pela desregulamentação do mercado e pela privatização de empresas estatais, revelando o ajustamento consensual, por meio da política macroeconômica, aos interesses do Banco Mundial e do Fundo Monetário (SILVA, 2002; FONSECA; TOSCHI; OLIVEIRA, 2004; CABRAL NETO, 2012).

[...] o Governo FHC tinha uma agenda de prioridades educacionais fortemente focalizadas no ensino fundamental e na avaliação da educação em grande escala, áreas em que certamente houve desenvolvimentos expressivos. No entanto, ao fazê-lo, descuidou do necessário investimento em outras áreas, especialmente na universidade pública, fato que deu início a uma verdadeira explosão da iniciativa privada no ensino superior, sob a forma de institutos e faculdades isoladas e de centros universitários. (SANDER, 2012, p. 33)

Assim, nesse período, houve a expansão das instituições privadas de ensino superior e na educação pública, o investimento ficou restrito ao ensino fundamental, conforme previa o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF)²².

Ao privilegiar o ensino fundamental de oito anos, o Fundo deixava de fora as etapas da educação infantil e do ensino médio; e as modalidades da educação básica, como a Educação de Jovens e Adultos (EJA). Segundo Borges (2014), essa regra concorreu para secundarizar a EJA, ao desestimular a criação ou ampliação de turmas na modalidade, por não computar os estudantes no repasse de recursos pelo FUNDEF.

As análises críticas do período do Governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) são abundantes tanto no âmbito econômico e político como no social, cultural e educacional. Todas convergem no sentido de que se trata de um governo que conduziu as diferentes políticas de forma associada e subordinada aos organismos internacionais, gestores da mundialização do capital e dentro da ortodoxia da

²² O Fundef foi criado com a Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996 (BRASIL, 1996b), mas só foi implantado nacionalmente em 1º de janeiro de 1998. O Fundo introduziu novos critérios de distribuição e utilização dos recursos, promovendo a partilha de recursos entre o Governo Estadual e os Governos Municipais de acordo com o número de alunos atendidos em cada rede de ensino. Disponível: <http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/mo.pdf>. Acesso em: 20 nov.2015.

cartilha do credo neoliberal, cujo núcleo central é a idéia do livre mercado e da irreversibilidade de suas leis. (FRIGOTTO, 2003, p. 103)

Enquanto no governo federal implantavam-se as bases do projeto neoliberal, no Distrito Federal, Cristovam Buarque assumia como representante de um partido político fundado sobre as bases do socialismo democrático e originário do movimento trabalhista organizado. “A gestão de Cristovam gerou expectativas de ruptura com a política tradicionalista. Seu mandato foi marcado pela moderação e apresentou propostas educacionais com pontos comuns com as que se davam em nível federal” (MENDES, 2014, p. 206).

Apesar da moderação política indicada pela autora, foi sancionada, em seu mandato, a Lei nº 957/1995, que tratava da “Gestão Democrática da Escola Pública” (DISTRITO FEDERAL, 1995). Nela, instituiu-se a eleição direta para a escolha do cargo de diretor com a participação da comunidade escolar, formada por quatro segmentos: alunos, pais ou responsáveis, professores/especialistas e servidores da carreira assistência.

A lei estabelecia, ainda, a autonomia das unidades de ensino na gestão pedagógica, administrativa e financeira de seu projeto educativo, sob responsabilidade de um Conselho Deliberativo Escolar com representação eleita dos quatro segmentos da comunidade escolar, sendo membro nato, o diretor eleito.

O rompimento com a lógica da indicação política para o cargo de direção de escola atende aos princípios democráticos. A escolha do diretor a partir dos segmentos escolares permite que ele exerça sua função representando os interesses de quem o elegeu, neste caso a maioria, e assim, se desvencilhar do compromisso de atender aos pedidos daquele que o indicou, traço característico do patrimonialismo.

De acordo com Barroso (2004), o governo Cristovam não foi capaz de interromper em definitivo com o espoliador processo histórico, social e espacial de desenvolvimento de Brasília, mas o seu maior legado “foi a identificação com a educação, adjetivada como ‘obsessão’ por ele próprio. Nos pronunciamentos, nos documentos oficiais do GDF, na destinação de recursos, na propaganda institucional, a educação ocupou espaço de prioridade.” (idem, p. 148)

Não obstante a instituição de eleição direta para diretores das escolas públicas demonstrar um desalinhamento à política tradicional, contudo, não houve continuidade, dada a não reeleição de Cristovam Buarque para governador e o retorno de um partido que promoveu o alinhamento com as bases do projeto neoliberal.

Nas eleições de 1998, o presidente Fernando Henrique se reelege para o segundo mandato pelo PSDB, e Joaquim Roriz elege-se para governador do Distrito Federal pelo

PMDB. A partir deste momento, acentua-se o alinhamento entre regulação nacional e distrital. No governo federal, as políticas neoliberais cada vez mais se consolidam. No governo distrital, Joaquim Roriz representa a ruptura imediata com algumas proposições do governo anterior e “novas políticas implementadas passaram a expressar maior aproximação e consonância com as proposições do MEC.” (MENDES, 2014, p. 214).

Esse alinhamento exigiu a adoção de medidas centralizadoras no campo educacional. Assim, já no primeiro ano de mandato, Joaquim Roriz revoga a lei aprovada no governo anterior e sanciona a Lei Complementar nº 247/1999 que dispõe sobre a “Gestão Democrática das unidades escolares da rede pública de ensino do Distrito Federal” (DISTRITO FEDERAL, 1999b). Apesar de utilizar a mesma expressão ‘gestão democrática’ no título, essa lei se diferencia completamente da anterior ao substituir a eleição direta para o cargo de diretor pelo processo seletivo composto por etapas: prova escrita, análise de currículo e indicação por lista tríplice.

O estilo de governo apresentado por Roriz neste novo mandato parece corroborar com as ideias polêmicas sobre as concepções e práticas públicas e privadas. No lugar de criação de infraestrutura urbana nos assentamentos, a doação de lote; no lugar de uma redefinição da política habitacional, a regularização dos condomínios de classe média; no lugar do Bolsa-Escola familiar, o kit individual de material escolar e uniforme; no lugar das eleições para diretores de escola, o concurso meritocrático seguido de indicação pessoal. (BARROSO, 2004, p. 169)

Cabe destacar que a nova lei editada pelo Governador Roriz em alguns aspectos se assemelha com a lei editada em 1993, quando exerceu o mesmo cargo. Em ambas, existe a determinação legal de que a direção indicada exercerá sua função em conjunto com um Conselho Escolar. E o trato principal das normas são os critérios para a seleção dos candidatos à direção da escola e dos membros desse Conselho.

A indicação política, como forma de provimento para o cargo de diretor, esteve presente nos dois mandatos de Joaquim Roriz e revela uma concepção de gestão centralizada e controlada. Contudo, ao analisar a segunda lei sobre a gestão escolar, percebe-se que essa centralização se distancia do modelo de gestão burocrático, indicado na primeira lei, e se alinha ao modelo gerencial, que estava sendo difundido, à época, pela reforma administrativa do Estado brasileiro.

De acordo com Bresser-Pereira (2006), são características desse modelo de gestão gerencial: a descentralização política, transferindo recursos e atribuições para os níveis regionais e locais; a descentralização administrativa, através da delegação de autoridade para os administradores públicos transformados em gerentes; organizações com poucos níveis

hierárquicos ao invés de piramidal; pressuposto da confiança limitada e não da desconfiança total; controle por resultados, ao invés do controle rígido dos processos administrativos.

Na gestão escolar pública, essa transferência das atribuições para o nível local teve implicações. No Distrito Federal, a determinação de que a gestão da escola seria exercida de forma conjunta entre direção e Conselho Escolar resultou mais num processo de responsabilização do que de democratização bem como o processo de indicação, em um processo de centralização ao invés de descentralização.

O modelo de formação de lista tríplice com indicação governamental refletiu na descentralização administrativa e financeira, ao acentuar a contradição entre a centralização das decisões oficiais e o movimento da direção de compartilhamento destas decisões internas com os espaços coletivos da escola. Todavia, esse esforço do gestor em compartilhar estava ligado a uma maneira de evitar cobranças e questionamentos tanto da comunidade escolar quanto das instâncias superiores – dado o respaldo sugerido pelo compartilhamento das decisões –, em oposição a uma proposta estruturada de descentralização para o espaço escolar (MENDES, 2014, p. 220).

Diante da correlação de forças entre a política tradicionalista de Roriz e o empreendimento gerencialista da reforma administrativa, tem-se como resultado um modelo de gestão escolar centralizado, mas que também, introduziu o processo de compartilhamento de responsabilidades com a comunidade escolar.

Nas eleições presidenciais de 2002, vence o candidato Luiz Inácio Lula da Silva, filiado ao PT. No Distrito Federal, Joaquim Roriz consegue se reeleger para o cargo de governador, dando continuidade à sua política.

Nas eleições seguintes Lula consegue se reeleger para o cargo de presidente. Os oito anos de seu governo foram marcados pela estabilidade política e econômica²³. Ao estudar as políticas de educação básica no marco do Plano Nacional de Educação (PNE), Sander (2012), destaca que no governo Lula

[...] o Plano 2001-2010 também não foi o centro condutor das políticas e programas educacionais do país. Ao contrário, com base na falta de organicidade e articulação entre diretrizes e metas e falta de previsão orçamentária para a execução do plano, o Ministério da Educação decidiu elaborar, na esteira do Plano de Aceleração do Desenvolvimento (PAC), um conjunto de programas e ações que integraram o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE). O PDE, lançado em 2007, orientou a política educacional brasileira no segundo mandato do presidente. (idem, p. 33)

²³ Lula, em contraposição à lógica neoliberal de diminuir os gastos públicos com políticas sociais, desenvolveu no seu governo vários programas: Bolsa-Família, Brasil Sem Miséria, Universidade Para Todos (ProUni), entre outros. Disponível em: www.institutolula.org. Acesso em: 15 abr.2016

Segundo o autor, o governo Lula secundarizou o PNE 2001-2010 nas políticas públicas de educação. Contudo, investiu no planejamento para o decênio 2011-2020, convocando para essa tarefa a participação da sociedade política e da sociedade civil²⁴, com vistas a elaborar um plano nacional como política de Estado.

Em relação à participação da sociedade na construção das políticas públicas para a educação, foi aprovado em seu governo o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB)²⁵, ampliando o cômputo de matrículas para todas as etapas da educação básica.

A análise dos processos de concepção e aprovação do FUNDEF e do FUNDEB revela que o segundo representa, em relação ao primeiro, uma continuidade com aprimoramentos, que somente foram possíveis com base no aprendizado que a experiência proporcionou e, sobretudo, pela qualidade da participação dos movimentos sociais e dos Poderes Executivo e Legislativo e do diálogo e negociação entre esses atores, no caso do FUNDEB. O protagonismo dos movimentos sociais, organizados em rede, com formulação, acompanhamento e combinação de pressão política e argumentos técnicos, reverteu aspectos significativos como a exclusão das creches e o desenho da complementação da União. (MARTINS, 2011, p. 284)

Entre outros avanços, o FUNDEB constitucionalizou a regra da complementação da União; vedou o uso do salário-educação para a complementação; instituiu avaliações periódicas; criou uma instância de negociação federativa (*idem*, p. 274).

No Distrito Federal, o engenheiro José Roberto Arruda, candidato pelo Partido da Frente Liberal (PFL), vence as eleições de 2006 e dá continuidade tanto à política educacional estabelecida no governo distrital anterior, de Joaquim Roriz, quanto à política federal resultante dos dois mandatos do governo de Fernando Henrique.

Nesse contexto, José Arruda sanciona a Lei nº 4.036/2007 que dispõe sobre a “Gestão Compartilhada nas instituições educacionais da rede pública de ensino do Distrito Federal”

²⁴ De acordo com Sander (2012), participaram da tramitação do Projeto de Lei do PNE, entre outras, entidades acadêmicas da sociedade civil como a Associação Nacional de Pesquisa e Pós-graduação (ANPED), Associação Nacional de Política e Administração da Educação (ANPAE), Associação Nacional pela Formação de Profissionais da Educação (ANFOPE), Centro de Estudos Educação e Sociedade (CEDES), assim como a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE) e outros órgãos da Administração Federal. O Ministério da Educação (MEC) fez um esforço para incorporar as determinações do Conselho Nacional de Educação e da Conferência Nacional de Educação (CONAE), precedida pelas conferências municipais e estaduais.

²⁵ O FUNDEB foi criado pela Emenda Constitucional nº 53/2006 e regulamentado pela Lei nº 11.494/2007 (BRASIL, 2007) e pelo Decreto nº 6.253/2007, em substituição ao FUNDEF, que vigorou de 1998 a 2006. Disponível em: www.fnde.gov.br. Acesso em: 15 abr.2016

(DISTRITO FEDERAL, 2007a). A lei, apesar de retomar a eleição direta para o cargo de diretor, estabelece como pré-requisito a aprovação em processo seletivo através de prova de conhecimento e análise de títulos.

Além dessa exigência, ainda estabelece um perfil específico para os cargos de diretor e vice-diretor, em que são exigidas características de articulador, líder e executor. Surgem nesse momento, novas atribuições para o diretor da escola pública do Distrito Federal, as quais serão apresentadas na próxima seção.

No último quadriênio, 2011-2014, Dilma Vana Roussef, filiada ao PT, exerce a presidência da República. No governo do Distrito Federal, ocorre o alinhamento político com a eleição do médico Agnelo dos Santos Queiroz Filho, do mesmo partido.

Após três anos de tramitação no Congresso Nacional, Dilma sanciona o Plano Nacional de Educação 2014-2024, sem nenhum veto. Apesar das várias mobilizações dos trabalhadores da educação que resgataram propostas da Conferência Nacional de Educação (CONAE), de 2010, o Plano recebeu duras críticas no que se refere ao investimento público para o setor privado.

Em relação à gestão escolar, o Documento-Referência da CONAE-2010 sinalizou o modelo de gestão democrática para a gestão da educação básica pública, com a participação da comunidade escolar por meio de colegiados.

[...] cabe enfatizar a necessidade de: **democratizar a gestão da educação e das instituições educativas**, garantindo a participação de estudantes, funcionários, pais, mães e/ou responsáveis, professores, gestores e comunidade local na definição e realização das políticas educacionais, de modo a estabelecer o pleno funcionamento dos conselhos e órgãos colegiados de deliberação coletiva da área educacional, por meio da ampliação da participação da sociedade civil; instituir mecanismos democráticos, - inclusive eleição direta de diretores e reitores, por exemplo -, para todas as instituições educativas e para os sistemas de ensino; e, ainda, implantar formas colegiadas de gestão da escola, mediante lei específica. (CONAE, 2010, p. 28)

Nessa direção, o governador Agnelo Queiroz sanciona a Lei nº 4.751/2012 que dispõe sobre o “Sistema de Ensino e a Gestão Democrática do Sistema de Ensino Público do Distrito Federal” (DISTRITO FEDERAL, 2012b). Essa lei retoma a escolha do diretor e do vice-diretor mediante eleição, por voto direto e secreto, sem a necessidade de processo seletivo anterior, exigindo-se curso de formação após a posse do candidato escolhido pela comunidade.

Para além do Conselho Escolar, a lei institui vários colegiados para a gestão da escola e dispõe em seu texto legal que, para garantir a implementação da gestão democrática, a

SEDF regulamentara a descentralização de recursos necessários à administração das unidades escolares.

Considerando esses elementos conjunturais, a partir do movimento entre o local e nacional, com destaque de alguns elementos da política educacional do governo federal, bem como de aspectos do momento político distrital em que cada lei da gestão escolar pública foi editada, percebe-se que a partir dos anos 1990, coexistiram elementos dos três modelos de gestão escolar nas escolas públicas do Distrito Federal: (1) do modelo de gestão burocrático; (2) do modelo de gestão gerencial; e (3) do modelo de gestão democrática. No entanto, esses modelos foram, equivocadamente, apresentados como congêneres, conforme quadro-síntese das leis editadas no período (Quadro 5).

Quadro 5 – Legislação sobre a gestão escolar pública no Distrito Federal

Partido	Governo/ Período	Alguns Secretários de Educação no Período*	Lei	Ementa
PMDB	Joaquim Roriz (1991-1994)	- Stella dos Cherubins - Eurides Brito - Anna Maria Villaboim	Lei nº 575, de 26 de outubro de 1993.	Dispõe sobre a gestão democrática das Unidades Públicas de Ensino do Distrito Federal e dá outras providências.
PT	Cristovam Buarque (1995-1998)	- Antônio Ibañez	Lei nº 957, de 22 de novembro de 1995.	Dispõe sobre a Gestão Democrática da Escola Pública e dá outras providências.
PMDB	Joaquim Roriz (1999-2006)	- Eurides Brito - Vandercy Antonia	Lei Complementar nº 247, de 30 de setembro de 1999.	Dispõe sobre a gestão democrática das unidades escolares da rede pública de ensino do Distrito Federal.
PFL	José Arruda (2007-2010)	- José Valente - Marcelo Aguiar	Lei nº 4.036, de 25 de outubro de 2007.	Dispõe sobre a Gestão Compartilhada nas Instituições Educacionais da Rede Pública de Ensino do Distrito Federal e dá outras providências.
PT	Agnelo Queiroz (2011-2014)	- Regina Vinhaes - Denílson Bento - Marcelo Aguiar	Lei nº 4.751, de 7 de fevereiro de 2012.	Dispõe sobre o Sistema de Ensino e a Gestão Democrática do Sistema de Ensino Público do Distrito Federal.

Fonte: Elaborado pela autora a partir de levantamentos bibliográfico, documental e virtual. (2015)

*Foram mencionados nome e sobrenome dos secretários.

Cada norma buscou imprimir um modelo específico que deriva não somente da concepção político-partidária, mas também de uma concepção de mundo. Sanches (2010), no intuito de identificar qual a concepção de público e privado da educação básica em seis partidos políticos do Distrito Federal, utilizou uma tipologia²⁶ que separa os partidos em três categorias: partidos invariantes, mudancistas e transformadores.

²⁶ Sobre a tipologia dos partidos, ver Gracindo (1994).

Segundo a autora, os invariantes parecem estar vinculados à manutenção do capitalismo e da democracia vigentes; os mudancistas parecem desejar mudanças no capitalismo vigente, defendendo um capitalismo mais “civilizado”; enquanto que os transformadores, pela própria acepção da palavra, pretendem transformações radicais, visando um capitalismo mais avançado, que tenha em seu interior partidos que apontem para um futuro socialista que objetiva a transformação das relações de produção e, como consequência, das relações sociais (idem, adaptado, p. 173).

A partir dessa tipologia, os três partidos que estiveram ocupando o governo do Distrito Federal entre 1990-2014, e que legislaram sobre a gestão escolar na educação básica pública, seriam assim classificados:

- Partido da Frente Liberal (PFL) - partido invariante
- Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) - partido mudancista
- Partido dos Trabalhadores (PT) - partido transformador

Em relação à coexistência da escola pública e da escola privada, Sanches (2010) afirma que tanto o PFL quanto o PMDB, manifestam-se favoráveis à escola privada, considerando que em uma sociedade democrática devem coexistir as duas formas de oferta, uma vez que os pais têm direito de escolher as escolas que desejam para os filhos. E o Estado também pode comprar vagas em escolas particulares.

Para o PT, a escola privada é muito mais voltada para o âmbito da concorrência de mercado, das regras de alocação de recursos. No entanto, o controle deve ser público e as bolsas devem ser concedidas ao cidadão, não às instituições.

Observam-se duas concepções, dois campos de disputa: privatistas e publicistas. A cada passagem pelo governo, cada partido buscou imprimir a sua concepção, a sua ideologia, ou em outras palavras, o seu projeto societário. Cada norma expedida na gestão escolar significou o alinhamento a esse projeto e aos interesses dos grupos econômicos.

Diante do exposto, observa-se que o período correspondente aos anos 2000 a 2010 pode ser considerado como a década do alinhamento, por parte dos governos distritais, ao projeto neoliberal para a gestão escolar pública do Distrito Federal.

Importa compreender os elementos que compõem a concepção de gestão escolar referenciados na ação de compartilhar e na ação de democratizar, ambas expressas, respectivamente, nas duas últimas normas: a Lei nº 4.036/2007 e a Lei nº 4.751/2012.

1.3 Novas atribuições com a Lei nº 4.036/2007 - Lei da Gestão Compartilhada

A Lei nº 4.036 foi editada em 2007, mas ao analisar o seu texto legal foram identificados alguns elementos da teoria do capital humano²⁷ difundida nos anos 1970.

Essa teoria estabelece uma relação diretamente proporcional entre escolaridade e produtividade, ou seja, quanto mais escolaridade o indivíduo possuir, maior a sua capacidade cognitiva, conseqüentemente, mais produtivo ele se tornará. “O investimento em pessoas significa ampliar sua produtividade ou, desde outra perspectiva, em aprimorar, no posto de trabalho, sua capacidade de gerar bens e serviços” (RAMOS, 2015, p. 22)

Embora o regime militar tenha estabelecido “uma relação direta, imediata e mesmo de subordinação da educação à produção” (GERMANO, 1994, p. 105), acreditava-se que com o processo de redemocratização fosse possível romper com a educação a serviço do capital, difundida na teoria do capital humano.

Com o fim do regime militar em 1985, inicia-se no País um período de reorganização das instituições democráticas, de busca pela estabilidade econômica, de modernização do aparato estatal, caracterizando-se, para alguns, a Nova República. Em sua luta pela resolução dos dilemas brasileiros, Fernandes (1986) afirmou que a Nova República não era nova e nem era uma república, pois

Os propósitos “modernizadores” se concentram e se intensificam na esfera da produção, dos níveis de consumo e dos padrões de vida. “Modernizar” significa reajustar as economias periféricas às estruturas e aos dinamismos das economias centrais, para que o fluxo da expropriação dual do excedente econômico alimente as taxas de crescimento da acumulação capitalistas nos ritmos necessários ao “bom andamento dos negócios” (idem, p. 60).

Ao que parece, o sociólogo antevia os resultados desse processo de modernização, que balizou a manutenção de estruturas dominantes e de desigualdades sociais e regionais bem como possibilitou a conformação de uma economia periférica brasileira dependente dos interesses do capital estrangeiro.

Na educação pública, esse processo não somente introduziu conceitos e práticas voltadas para a lógica lucrativa do capitalismo (maior produção com menor custo), mas também se apropriou dos mecanismos propostos por uma gestão escolar democrática e os subordinou a essa lógica.

Em nome da modernização foram introduzidas na prática escolar: a *accountability*²⁸, o contrato de gestão, a parceria público-privado, entre outros. Nessa via, foram apropriados

²⁷ Ver “O capital humano – investimentos em educação e pesquisa” de Theodore W. Schultz (1971).

conceitos democráticos de forma diversa daquilo a que se propõem, como a descentralização e a autonomia.

No Distrito Federal, a primeira década dos anos 2000 correspondeu ao momento de consolidação das reformas modernizadoras na gestão da educação básica pública preconizadas pela gestão gerencial, mas como a proposta de gestão escolar subjacente à Lei nº 4.036 incorporou os dispositivos do gerencialismo?

A lei foi editada em 25 de outubro de 2007, pelo então governador José Roberto Arruda, eleito pelo Partido da Frente Liberal. Para analisar a Lei da Gestão Compartilhada²⁹, foram utilizados dois procedimentos. Em um primeiro momento, foram identificados três princípios da gestão escolar: a participação, a autonomia e a transparência³⁰, que se encontram dispostos no art. 2º da referida lei. No segundo momento, procurou-se confrontar o resultado dessa primeira análise com as atribuições do diretor, constantes no Regimento Escolar das Instituições Educacionais da Rede Pública de Ensino do Distrito Federal (DISTRITO FEDERAL, SEDF, 2006).

Desta forma, foram analisados, a partir do art. 2º da lei, termos e expressões norteadores da gestão escolar convergentes aos três princípios relacionando-os com as atribuições do diretor de escola.

Art. 2º A gestão compartilhada visa atingir aos seguintes objetivos:

I – implementar e executar as políticas públicas de educação, assegurando a qualidade, a equidade e a **responsabilidade social de todos os envolvidos**;

II – assegurar a transparência dos mecanismos administrativos, financeiros e pedagógicos;

III – **otimizar** os esforços da coletividade para a garantia da **eficiência, eficácia e relevância** do plano de trabalho e da proposta pedagógica;

IV – garantir a **autonomia** das instituições educacionais, no que lhes couber pela legislação vigente, na gestão pedagógica, administrativa e financeira, **por meio do Conselho Escolar**, de caráter deliberativo;

V – assegurar o processo de avaliação institucional mediante mecanismos internos e externos, a **transparência de resultados** e a prestação de contas à comunidade;

VI – assegurar mecanismos de suporte para a utilização, com **eficiência**, dos recursos descentralizados diretamente às instituições educacionais.

(DISTRITO FEDERAL, 2007a, grifo nosso)

²⁸ *Accountability* é um termo da língua inglesa de difícil tradução. No artigo “Accountability: já podemos traduzi-la para o português?”, os autores trazem uma definição da Anna Maria Campos que consideramos esclarecedora: “[...] accountability é sinônimo de responsabilidade objetiva, isto é, trata-se da responsabilidade de uma pessoa ou organização perante outra, fora de si mesma. Tal responsabilidade tem conseqüências, implicando em prêmios, pelo seu cumprimento, e castigos, quando o inverso é verificado.” Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rap/v43n6/06.pdf>. Acesso em: 20 abr.2016.

²⁹ Nesta seção, foi utilizada a expressão “Lei da Gestão Compartilhada” para designar a Lei nº 4.036/2007.

³⁰ A escolha por esses três princípios decorreu da intrínseca relação com a gestão financeira do PDAF. Quando referidos à Lei nº 4.036/2007, esses princípios foram grafados com a fonte em itálico.

O termo participação não foi incluído no art. 2º, mas encontra-se disposto em outros artigos da lei. Assim, infere-se que a *participação* da comunidade escolar na Lei da Gestão Compartilhada fora tratada como a responsabilização de todos os envolvidos e a busca em otimizar os esforços da coletividade para garantir a eficiência e a eficácia da proposta pedagógica. Essa participação pressupõe, além do esforço da coletividade, a sua responsabilização pelos resultados.

Otimizar implica em tornar ótimo, extrair o melhor rendimento de algo. Eficiência e eficácia, juntas, significam buscar o caminho certo para o alcance de um resultado com menor custo e o maior. Na perspectiva gerencialista, os termos otimizar, eficiência e eficácia denotam a busca pela maior produtividade com menor custo, quando empreendidos na perspectiva educacional denotam a mesma coisa. Isso reflete a lógica do capital e a mercantilização da educação³¹.

A busca por resultados e a responsabilização destes, não apenas pela equipe escolar, mas também pela comunidade escolar, enfatizados na Lei da Gestão Compartilhada, reforça a ideia de transferência de responsabilidades e explica de forma tácita a introdução da lógica empresarial na escola pública visando promover o desenvolvimento de parcerias público-privado a fim de alcançar os melhores resultados.

A autonomia, na perspectiva educacional, implica em dimensionar o poder de decisão que a escola possui e está diretamente relacionada ao processo de descentralização da gestão escolar, caracterizado pela transferência do poder decisório, antes, exercido apenas pela instância central.

Na Lei da Gestão Compartilhada, a *autonomia* das unidades escolares é exercida por meio das deliberações do Conselho Escolar e ocorre nas três dimensões da gestão escolar, a pedagógica, a administrativa e a financeira.

Em 2008, no ano seguinte ao da implantação da gestão compartilhada, foi implantado o Programa de Descentralização Administrativa e Financeira (PDAF), que visava dar autonomia gerencial para as instituições educacionais. O estabelecimento desse programa viabilizou a regulação da ação deliberativa do Conselho Escolar bem como normatizou a sua responsabilização, não só pelos aspectos administrativos e pedagógicos, mas também pelos gastos financeiros.

³¹ Neste estudo, a expressão ‘mercantilização da educação’ corresponde ao processo de transformar a educação pública em mercadoria. Esse processo de mercantilização traz para o ambiente escolar elementos característicos da lógica de mercado. A escola assume algumas funções típicas de uma empresa cuja finalidade na prestação de serviço é a obtenção de lucro.

Assim, a corresponsabilidade do Conselho Escolar na gestão da escola, com o discurso do exercício do controle social, anunciava que a autonomia se tratava da transferência das responsabilidades pela execução da gestão pública para a sociedade civil e a desresponsabilização do Estado nessa execução, mas não no poder de decidir.

Algumas propostas da nova gestão pública estão presentes na gestão educacional, como a descentralização, baseada numa concepção que enfatiza ganhos de eficiência e efetividade, reduz custos e aumenta o controle e a fiscalização dos cidadãos sobre as políticas públicas, além de desresponsabilizar o Estado de parte de suas obrigações com os serviços sociais. (CASTRO, 2007, p. 133)

Essa forma de transferência de obrigações sem a devida transferência do poder decisório se contrapõe à lógica democrática. Ao estabelecer a autonomia apenas na esfera da execução, faz com que a escola não tenha “outra saída senão a procura de parceria com empresas e outras formas de manutenção, cabendo ao Estado o mínimo investimento e a menor responsabilidade possível” (ARAÚJO, 2010, p. 44).

No texto da Lei da Gestão Compartilhada, apresenta-se a *transparência* como um mecanismo a ser utilizado em todos os níveis, seja pedagógico, administrativo ou financeiro. No entanto, alia esse princípio ao processo de avaliação institucional interna e externa, assegurando não somente a prestação de contas à comunidade, mas a que os resultados sejam tratados dentro de uma ordem de classificação.

Na lógica empresarial, o cumprimento de metas acarreta a melhoria do desempenho e viabiliza a empresa a se configurar entre as melhores do mercado. Os dados referentes aos resultados atingidos pela empresa são utilizados como marketing e servem até para influenciar na compra de ações da empresa na bolsa de valores. Ao transpor essa lógica dos resultados para o campo educacional pode-se obter um efeito contrário, o ranqueamento das escolas.

Essa visão empresarial de busca e responsabilização pelos resultados incidiu diretamente na função de diretor, agregando à sua função outras atribuições. Não se tratava mais de administrar a escola ou de gerir as atividades escolares, agora o diretor precisava, como dito em algumas empresas, “bater as metas”. Para isso, não poderia ser mais um simples diretor, precisava-se de um líder.

O art. 5º da Lei da Gestão Compartilhada traça as características do perfil desse futuro diretor: “articular, liderar e executar políticas educacionais, na qualidade de mediador entre essas e a proposta pedagógica e administrativa da instituição educacional”.

Essa capacidade técnica de articulador, líder, executor, mediador precisava ser aferida antes da aprovação da comunidade escolar, pois esta era passível de se enganar, já que não

detinha o conhecimento técnico sobre as habilidades necessárias para a gestão escolar, por isso a necessidade de instituir o processo seletivo anterior ao processo eleitoral.

Mas essas competências não se restringiam apenas ao aspecto da liderança e da execução, exigiu-se do diretor escolar, também, o espírito empreendedor para o alcance de metas, caso desejasse ser reconduzido ao cargo no final do mandato. Segundo o art. 18 da Lei da Gestão Compartilhada, não podia ser inferior a 70% (setenta por cento) dos objetivos estabelecido no Termo de Compromisso. Logo, percebe-se que o modelo de gestão por resultados torna-se parte integrante da política para a educação básica do Distrito Federal com implicações no trabalho do diretor, em que novas atribuições e responsabilidades são exigidas.

O art. 8º dessa mesma lei estabelece que o provimento ao cargo de diretor e vice-diretor ocorrerá mediante eleição, desde que os candidatos tenham sido aprovados na prova objetiva, etapa anterior do processo eletivo. E o art. 12 determina aos candidatos selecionados, que passaram pelas duas etapas, prova e eleição, a frequência no Programa de Capacitação à Gestão Compartilhada.

Segundo Araújo (2011, p. 80), a Lei nº 4.036/2007 “significou uma interpretação muito particular dos princípios da gestão democrática, expressando de maneira idiossincrática, a visão dos novos condutores da política educacional local quanto à gestão da educação”.

O Regimento Escolar das Instituições Educacionais da Rede Pública de Ensino do Distrito Federal, vigente à época, estabelecia para esse diretor as seguintes atribuições:

Art. 8º Constituem atribuições do Diretor:

- I** - cumprir e fazer cumprir as leis de ensino vigentes, as determinações dos órgãos competentes e o presente Regimento;
- II** - implementar as deliberações do Conselho Escolar;
- III** - responsabilizar-se por todas as atividades desenvolvidas na instituição educacional, com predominância das de caráter pedagógico;
- IV** - coordenar a elaboração da Proposta Pedagógica e do Plano de Ação, bem como, garantir sua execução e avaliação;
- V** - incentivar a participação dos pais e da comunidade no desenvolvimento das atividades promovidas pela instituição educacional;
- VI** - garantir o acesso e a divulgação, em tempo hábil, de documentos e informações de interesse da comunidade escolar;
- VII** - coordenar a elaboração e a divulgação das normas internas, com a participação da comunidade escolar;
- VIII** - manter-se informado sobre a realidade socioeconômica e cultural da comunidade e do mercado de trabalho no caso da Educação Profissional, com vista à atualização da Proposta Pedagógica;
- IX** - acompanhar e avaliar, de forma participativa, a execução do currículo em vigor, visando a adoção de medidas necessárias a correção de eventuais disfunções;
- X** - propiciar a participação da instituição educacional em atividades educativo-culturais promovidas pela comunidade e, no caso da Educação

Profissional, em atividades do mundo do trabalho, no que concerne à produção e às relações produtivas;

XI - analisar e assinar documentos escolares, observando sua atualização, organização e autenticidade;

XII - fazer cumprir os prazos estabelecidos, pela administração da Rede Pública de Ensino do Distrito Federal, para o registro sistemático dos fatos e dados da vida escolar do aluno e da instituição educacional;

XIII - deferir matrícula, conforme a legislação vigente;

XIV - criar estratégias que garantam aos servidores a participação em atividades relacionadas à atualização, ao aprimoramento profissional e a formação continuada;

XV - administrar a utilização dos recursos financeiros provenientes do Poder Público e/ou de outras fontes, zelando por sua aplicação adequada e prestando contas ao órgão competente;

XVI - desenvolver ações educativas voltadas para a correta e contínua utilização, manutenção e conservação do prédio, dos equipamentos, dos materiais e das instalações escolares, estimulando a co-responsabilidade dos professores, dos servidores, dos alunos e da comunidade;

XVII - zelar pela identidade da instituição educacional, pelo bem estar dos profissionais que ali atuam e pelas relações interpessoais;

XVIII - representar a instituição educacional perante as autoridades superiores e a comunidade, prestando informações pertinentes, quando for o caso;

XIX - presidir reuniões do Conselho de Classe ou da Comissão de Professores, e do Conselho Comunitário, onde houver;

XX - diagnosticar e submeter à apreciação do Conselho de Classe ou da Comissão de Professores casos, referentes a avaliação e a promoção dos alunos;

XXI - desenvolver estratégias que consolidem as políticas de educação, no âmbito da instituição educacional;

XXII - implantar mecanismos que consolidem a prática da avaliação institucional, bem como a aplicação dos resultados em prol da melhoria da qualidade do ensino;

XXIII - praticar os demais atos necessários ao funcionamento da instituição educacional. (DISTRITO FEDERAL, SEDF, 2006)

Percebem-se, pelo extenso rol, as diversas atribuições sob a responsabilidade do diretor: pedagógicas, administrativas, financeiras, patrimoniais, gestão de pessoas, entre outras. No entanto, o inciso III destaca que essa responsabilização por todas as atividades desenvolvidas na instituição educação, deva ocorrer com a predominância das de caráter pedagógico.

A gestão gerencial, na política neoliberal empregada na reforma educacional, fundamenta-se na adoção de práticas mercantilistas como a concorrência, a competitividade, a produtividade. A inserção da educação no âmbito dos negócios comercializáveis tem implicações na gestão escolar levando à intensificação do trabalho do diretor conjugada a dois fatores: a precarização e a meritocracia.

A precarização decorre devido ao aumento das atividades exercidas pelo diretor de escola sem a oferta das condições necessárias para executá-las, enquanto que a meritocracia visa enaltecer aquele diretor, que mesmo diante dessa falta de condições, consegue bons resultados, o que se pode denominar de diretor empreendedor.

Interessante observar na Lei da Gestão Compartilhada o uso de expressões utilizadas pelos setores defensores da democratização da escola pública, como os três princípios analisados anteriormente: participação, autonomia e transparência, mas que no gerencialismo, essas expressões assumem outra semântica.

Ressaltamos, ainda, que, apesar das críticas feitas a esse modelo gerencial pela apropriação inadequada de termos como a participação, autonomia, descentralização (utilizados, na lógica gerencial, como um processo necessário à racionalização dos recursos e não como mecanismos de gestão democrática), é possível utilizar-se dessas estratégias para a superação do modelo e para a implantação de uma gestão participativa e autônoma no interior das instituições escolares. (CASTRO, 2007, p. 140)

As contradições existentes na apropriação dos mesmos conceitos por lógicas distintas revela que o emprego desses termos no texto legal não garante o exercício de práticas democráticas no ambiente escolar.

A respeito disso, Araújo (2011, p. 75) adverte que no modelo gerencialista, os objetivos a serem atingidos pela escola não são construídos coletivamente, “a partir do debate aberto e da ação dos sujeitos sociais, mas são elaboradas pela ação direta do diretor, agora visto como o gerente responsável pela concretização de objetivos e metas que, previamente, foram definidas fora do âmbito escolar”.

Em se tratando da realidade, percebe-se que os trabalhadores, em geral, enfrentam a competição, a concorrência, a meritocracia e na educação pública, apesar de toda complexidade que envolve essa atividade, isso tendem a se reproduzir.

Os trabalhadores da educação – categoria que, ao contrário de bancários, metalúrgicos e braçais de vários tipos, se expande em todo mundo – precisam se assumir como [...] arautos da solidariedade na época da competição, reinventores da utopia e dos sonhos nos dias do pragmatismo absoluto e da aversão às mudanças. Politizadores – não proselitistas! – no mundo da alienação e da demissão. Negadores da ideia de que “preparar para as novas realidades” seja tão somente, como se apregoa, formar trabalhadores para as novas engrenagens, “softs”, do sistema neoliberal. Engrenagens e mecanismos inevitáveis de um sistema tido como “natural” e “irreversível”: fora do mercado não há salvação. (GENTILI, 2003, p. 107)

A ordem vigente também impõe essas práticas mercantis para a escola. Ao invés de invocar preceitos mais humanizadores como a cooperação, a solidariedade, o companheirismo, tem-se praticado outros princípios, como a competição.

Isso porque a escola sofre com as interferências políticas do momento histórico. E no período analisado, o que se aventava era a capacidade do mercado em ditar as regras, inclusive para a educação pública.

Como a Lei da Gestão Compartilhada foi editada sob os efeitos do projeto econômico neoliberal, percebe-se em seu texto legal que os princípios analisados refletem essa lógica.

Assim, a participação da comunidade escolar na escola se materializa mais como uma ação fiscalizadora do Conselho Escolar; a autonomia da escola se faz de forma relativa, uma vez que o poder de decisão permanece nas instâncias superiores, competindo às escolas o papel de execução; e a transparência visa obter, através das avaliações institucionais, a classificação entre escolas, no intuito de bonificar as que apresentam os melhores desempenhos. E em relação ao diretor, este se torna o gerente responsável pela implementação do modelo de educação a serviço do capital.

1.4 Mudanças com a Lei nº 4.751/2012 - Lei da Gestão Democrática

No dia 7 de julho de 2012, o governador do Distrito Federal, Agnelo Queiroz, do Partido dos Trabalhadores, revogou a Lei da Gestão Compartilhada e sancionou a Lei nº 4.751, denominada Lei da Gestão Democrática.

Os preceitos tratados nesta lei remontam aos movimentos sociais nos idos dos anos 1980. Com o processo de redemocratização, alguns mecanismos de participação social foram instituídos constitucionalmente, como o sufrágio, as audiências públicas, o plebiscito, a constituição de conselhos.

Na educação, pode-se dizer que a participação foi sintetizada na expressão *gestão democrática*, em que tanto os profissionais da educação quanto os alunos e seus pais/responsáveis podem e devem participar do processo educativo.

De acordo com Albuquerque (2015a), a institucionalização da gestão democrática como princípio da educação brasileira se inicia

[...] na Constituição Federal de 1988 em meio a uma conjuntura em que se presencia uma correlação de forças políticas favoráveis à ampliação dos direitos sociais, políticos e civis, à construção de um regime político democrático e que levaram à queda o regime militar de 1964. Este contexto movimentava-se em contradição com o cenário internacional em que se elegiam os representantes políticos mais expressivos das políticas neoliberais – o governo de Margareth Thatcher, na Inglaterra (1979), Ronald Reagan, Estados Unidos da América (1980), Helmut Kohl, Alemanha (1982), Nakasone, Japão (1982), e Schluter, Dinamarca (1982). (idem, p. 92)

A respeito disso, observa-se que o inciso VI, do art. 206, da Constituição Federal de 1988 (CF/1988) institui a gestão democrática como um dos princípios em que o ensino público será ministrado (BRASIL, 1988). O inciso VIII, do art. 3º da Lei de Diretrizes e Bases

da Educação Nacional de 1996 (LDB/1996), fez a mesma referência, mas inclui a necessidade de se observar a legislação dos sistemas de ensino (BRASIL, 1996a).

A referida lei regulamenta que os sistemas de ensino definirão as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com as suas peculiaridades e conforme dois princípios: (I) participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola e (II) participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes (art. 14).

No Plano Nacional de Educação de 2001, cada sistema de ensino deve implementar a gestão democrática. Em nível de gestão de sistema na forma de Conselhos de Educação que reúnam competência técnica e representatividade dos diversos setores educacionais; em nível das unidades escolares, por meio da formação de conselhos escolares de que participe a comunidade educacional e formas de escolha da direção escolar que associem a garantia da competência ao compromisso com a proposta pedagógica emanada dos conselhos escolares e a representatividade e liderança dos gestores escolares (BRASIL, 2001).

Já o Plano Nacional de Educação de 2014, estabelece um prazo específico na meta 19: assegurar condições, no prazo de 2 (dois) anos, para a efetivação da gestão democrática da educação, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar, no âmbito das escolas públicas, prevendo recursos e apoio técnico da União (BRASIL, 2014).

Apesar da previsão legal no texto constitucional e na legislação educacional, ainda não existe uma diretriz nacional a respeito da gestão democrática que oriente cada sistema de ensino. A meta 19 do PNE/2014 estabelece o prazo de 2 anos para que ocorra a efetivação da gestão democrática em âmbito nacional, pois o que existem são normatizações criadas em nível estadual e municipal, segundo concepções próprias.

Exemplo disso é o caso do provimento para o cargo de diretor, que em alguns estados/municípios ocorre através da eleição direta com a participação da comunidade escolar e, em outros, se adota a indicação política ou o concurso público.

Em algumas Secretarias Estaduais de Educação³², observou-se que a formação técnica era uma das exigências do processo de provimento ao cargo de direção. No Rio Grande do Norte, a formação ocorre antes do processo eletivo, sendo exigido do candidato desempenho satisfatório no curso. No Ceará, a aprovação em avaliação escrita é pré-requisito para

³² As informações a respeito do provimento ao cargo de direção nos Estados do Rio Grande do Norte, Ceará e São Paulo estão disponíveis, respectivamente, em: www.rneducao.com / www.seduc.ce.gov.br / www.educacao.sp.gov.br. Acesso em: 20 dez.2014.

participar do processo eletivo. Enquanto que São Paulo, não adotando o processo eletivo, estabelece o concurso público para o provimento do cargo de diretor, exigindo do candidato conhecimentos prévios sobre gestão escolar.

No Distrito Federal, com exceção do concurso público, também ocorreu essa fusão entre os tipos de acesso ao cargo de direção da escola, mas com conotação diferente. Quando da edição de leis cujas ementas dispunham sobre a gestão democrática, a concepção no texto legal não refletia os seus fundamentos, como no caso das duas leis do governador Roriz que estabeleciam a indicação como forma de provimento para o cargo de diretor (Quadro 5).

De forma análoga³³, a análise da Lei nº 4.751/2012, que dispõe sobre a gestão democrática no Sistema de Ensino Público do Distrito Federal, foi feita com base em três princípios: participação, autonomia e transparência. Percebe-se no art. 2º da lei a substituição de termos, antes adotados pela visão gerencialista, por outros, mais próximos de uma educação humanizadora.

Art. 2º A gestão democrática da Rede Pública de Ensino do Distrito Federal, cuja finalidade é garantir a centralidade da escola no sistema e seu **caráter público** quanto ao financiamento, à gestão e à destinação, observará os seguintes princípios:

I. **Participação** da comunidade escolar na definição e na implementação de decisões pedagógicas, administrativas e financeira, por meio de órgãos colegiados, e na eleição de diretor e vice-diretor da unidade escolar

II. Respeito à **pluralidade, diversidade**, ao caráter laico da escola pública e aos **direitos humanos** em todas as instâncias da Rede Pública de Ensino do Distrito Federal

III. **Autonomia** das unidades escolares, nos termos da legislação, nos aspectos pedagógicos, administrativos e de gestão financeira

IV. **Transparência** da gestão da Rede Pública de Ensino, em todos os seus níveis, nos aspectos pedagógicos, administrativos e financeiros

V. Garantia da **qualidade social**, traduzida pela busca constante do pleno desenvolvimento da pessoa, do preparo para o exercício da cidadania e da qualificação para o trabalho

VI. **Democratização** das relações pedagógicas e de trabalho e criação de ambiente seguro e propício ao aprendizado e à construção do conhecimento

VII. **Valorização** do profissional da educação

(DISTRITO FEDERAL, 2012b, grifo nosso)

Na Lei da Gestão democrática, a *participação* da comunidade escolar ocorre através da definição e implementação das decisões pedagógicas, administrativas e financeiras por meio de órgãos colegiados, e quando da eleição para o cargo de diretor.

³³ Conforme se procedeu para a análise da Lei nº 4.036/2007 na seção anterior, foi utilizada a expressão “Lei da Gestão Democrática” para designar a Lei nº 4.751/2012 e os princípios participação, autonomia e transparência foram grafados com a fonte em itálico, quando referidos à essa lei.

Além do Conselho Escolar, a referida lei prevê a organização de outros colegiados deliberativos na escola, como a Assembleia Geral Escolar, Conselho de Classe e o Grêmio Estudantil (art. 9º).

A participação, nessa perspectiva, é compreendida como um fator importante dos insumos relacionados à gestão democrática (CARREIRA E PINTO, 2007). Torna-se um requisito essencial na busca pela qualidade na educação, sendo indispensável a criação de estratégias que estimulem essa participação, ocorrendo a sua previsão e organização no planejamento escolar e, quando necessária, a dotação orçamentária para tal ação.

(...) o **fomento** à participação da comunidade escolar, que inclui o estímulo para o trabalho em equipe, a construção conjunta do projeto pedagógico, a democratização da gestão da escola e dos sistemas de ensino por meio do fortalecimento dos conselhos de escola e dos conselhos de educação e da garantia de participação de pais e mães, alunos e profissionais da educação na escolha dos dirigentes escolares e implica, ainda, a existência de grêmios estudantis independentes (idem, p. 30, grifo nosso).

Em atendimento ao proposto, a Lei da Gestão Democrática estabelece a realização da Conferência Distrital da Educação como espaço de debate, mobilização, pactuação e formulação das políticas de educação, e prevê a participação dos estudantes, pais de alunos, agentes públicos e representantes de entidades da sociedade civil.

Ainda como forma de promover a *participação*, a referida lei menciona o Fórum Distrital de Educação cuja finalidade é acompanhar e avaliar a implementação das políticas públicas da educação no âmbito do Distrito Federal, definindo como competência da Secretaria de Estado de Educação a coordenação das atividades do Fórum e a garantia dos recursos necessários para a realização de seus trabalhos.

Na Lei da Gestão Democrática, a *autonomia* não mais se restringe a separar as responsabilidades entre Estado, escolas e sociedade civil. Trata-se de romper com a simples execução de tarefas pré-estabelecidas e buscar garantir a centralidade da escola no sistema.

Em relação à direção, o provimento ao cargo de diretor e vice-diretor ocorre mediante eleição, por voto direto e secreto. Interessante observar que faz parte do processo eleitoral a participação dos eleitos em curso de gestão escolar oferecido pela SEDF, visando à qualificação para o exercício da função (art. 38).

Ao contrário do que está disposto na Lei da Gestão Compartilhada, a Lei da Gestão Democrática não faz menção ao perfil exigido do gestor escolar, nem ao menos vincula suas atividades à busca constante por resultados.

O princípio da *transparência* na Lei da Gestão Democrática dissocia-se das avaliações institucionais com a lógica classificatória de divulgação dos resultados. Assume uma de suas funções que é romper com práticas tradicionais como o clientelismo e patrimonialismo, e não com o propósito de ranqueamento.

Se as instituições não forem construídas de forma a superar o patrimonialismo, pode-se configurar um federalismo oligárquico, como na República Velha, ou subsistirem práticas patrimonialistas mesmo que o modelo seja de um federalismo democrático e cooperativo, como preconiza a Constituição cidadã de 1988. Entre essas práticas, caracterizadas pela apropriação do público, em que este é absorvido por interesses privados do estamento, destacam-se [...] a corrupção e os desvios de recursos para outros fins que não o financiamento da educação pública. (MARTINS, 2011, p. 41)

Assim, a transparência torna-se um mecanismo de separação entre o público e o privado e de acessibilidade para o exercício do controle social por parte da sociedade brasileira. Na gestão escolar, além disso, a transparência também se transforma em instrumento de defesa da escola pública.

Isso porque com o maior número de representantes conhecendo e participando na gestão escolar aumentam-se as possibilidades de combate aos abusos cometidos de espoliação do patrimônio público, rompendo com a prática histórica de se apropriar do que é público como se privado fosse.

Nessa direção, a lei estabelece que a gestão democrática será efetivada por intermédio dos órgãos colegiados e da direção. Tratados como mecanismos de participação, a lei destaca os seguintes órgãos colegiados: (a) Conferência Distrital de Educação; (b) Fórum Distrital de Educação; (c) Conselho de Educação do Distrito Federal; (d) Assembléia Geral Escolar; (e) Conselho Escolar; (f) Conselho de Classe; e (g) grêmios estudantis (art. 9º).

A instituição desses espaços conforma outro modelo de organização da gestão escolar nas escolas públicas do Distrito Federal, apresentando divergências com a visão gerencialista, da qual resultava no papel do diretor como gerente em busca dos melhores resultados e, agora, lhe atribui a configuração de articulador do processo educacional com a participação de outros sujeitos em busca da qualidade social para a educação.

Percebe-se que o inciso V, do art. 2º, da Lei da Gestão Democrática, introduz como princípio da gestão democrática a garantia da qualidade social, traduzida pela busca constante do pleno desenvolvimento da pessoa, do preparo para o exercício da cidadania e da qualificação para o trabalho. Apesar dessa definição ter sido anteriormente citada na LDB/1996, o Distrito Federal inova ao trazer a expressão qualidade social, no momento em que o projeto neoliberal visa à redução das políticas sociais.

Pelo exposto, percebe-se que a Lei da Gestão Democrática faz uso dos três princípios apresentados na seção anterior: participação, autonomia e transparência. No entanto, estes denotam valores diferentes do enunciado pela Lei da Gestão Compartilhada.

No texto legal, esses três princípios retomam a essência democrática e se distanciam da lógica neoliberal da escola produtiva. Nesse sentido, cabe ao diretor ser o articulador dessa proposta de educação. Uma proposta que busca uma formação integral, e não apenas para o mercado.

No entanto, há uma grande diferença entre ‘o dito e o feito’. Tanto é, que não houve no governo de Agnelo Queiroz, qualquer revisão ou alteração nas atribuições para o diretor de escola, pelo contrário, as atribuições previstas no Regimento Escolar de 2006 se mantiveram, ou seja, foram acumuladas com as atribuições subjacentes de cada lei de gestão escolar.

1.5 As atribuições decorrentes dos modelos de gestão escolar

Ao analisar as leis editadas sobre a gestão escolar da educação básica pública no Distrito Federal, observou-se que no início dos anos 1990, o modelo de gestão escolar subjacente à norma em vigor era o burocrático, centrado na figura do diretor, que ascendia ao cargo mediante indicação política. Entre os anos de 1995 e 1998, houve a expedição de uma norma baseada no modelo de gestão democrática, na autonomia da escola e na participação de segmentos nos processos e instâncias decisórios.

No período de 1999 e 2010, foram expedidas duas normas. Nesse decurso, a Secretaria de Educação, consoante à política neoliberal, envidou esforços para implantar nas escolas públicas o modelo de gestão gerencial que visava, entre outros objetivos, tornar a gestão escolar eficiente. A partir do ano de 2012, o modelo de gestão democrática foi retomado, encontrando-se a lei ainda em vigência.

Deste modo, cada lei editada ao longo desses anos propunha uma concepção de educação básica pública e um modelo específico de gestão escolar, podendo ser classificada, de forma didática, dentro dos três modelos assinalados (Quadro 6).

Isso reflete a trama de interesses que envolve o jogo político: a concepção de Estado, o projeto de sociedade e a finalidade da educação pública. Mas reflete também a disputa pelo poder entre as forças nacionais e internacionais. No entanto, a defesa daquilo que fere enquanto concepção pode existir e resistir na prática.

Quadro 6 – Modelos de gestão escolar propostos na legislação do Distrito Federal

Aspectos	Gestão	Gestão		Gestão	
	burocrática	Gerencial		Democrática	
Lei	Lei nº 575, de 23/12/1993	LC nº 247, de 01/10/1999	Lei nº 4.036, de 25/10/2007	Lei nº 957, de 24/11/1995	Lei nº 4.751, De 07/02/2012
Dimensões da gestão escolar	Não há referência	Não há referência	Pedagógica, administrativa e financeira	Pedagógica, administrativa e financeira	Pedagógica, administrativa e financeira
Acesso ao cargo de direção	Indicação	Processo seletivo e Indicação por Lista triplíce	Processo seletivo e Eleição direta	Eleição Direta	Eleição Direta
Mandato do cargo de direção	Não há referência	Não há referência	4 anos, podendo prorrogar por igual período	2 anos, com direito à reeleição	3 anos, permitida reeleição para um único período subsequente
Perfil do Diretor	Não há referência	Não há referência	Articular, liderar e executar políticas educacionais	Não há referência	Não há referência
Formação continuada	Não há referência	Realizar especialização ou aperfeiçoamento em Gestão da Escola Pública	Programa de capacitação: visa uniformizar a gestão, respeitadas as peculiaridades da escola	Curso de qualificação: aspectos político, administrativo, financeiro e pedagógico	Curso de gestão escolar: visando à qualificação para o exercício da função
Gestão da escola	Direção e Conselho Escolar	Direção e Conselho Escolar	Diretor e vice, e Conselho Escolar	Direção e Conselho Escolar	Equipe gestora e Conselho Escolar
Equipe da direção	Diretor e vice-diretor	Diretor, vice-diretor, assistentes e secretário escolar	Diretor e vice, supervisores pedagógico e administrativo, chefe de secretaria	Diretor e do vice-diretor	Diretor, vice-diretor, supervisores e chefe de secretaria
Órgãos colegiados	Conselho Escolar	Conselho Escolar	Conselho Escolar	Conselho Escolar	1. Conferência Distrital de Educação 2. Fórum Distrital de Educação 3. Conselho de Educação do DF 4. Assembléia Geral Escolar 5. Conselho Escolar 6. Conselho de Classe 7. Grêmio Estudantil
Implementação do modelo de gestão	Não há referência	Não há referência	Regulamentar a contratação temporária de professores e a descentralização de recursos necessários à administração das escolas	Não há referência	Regulamentar a descentralização de recursos necessários à administração das escolas
Avaliação	Não há referência	Mecanismos internos e externos	A cada 24 meses	Não há referência	Não há Referência

Fonte: Elaborado pela autora a partir das Leis sobre gestão escolar no DF, grifo nosso. (2015)

No que diz respeito à última lei, Lei nº 4.751/2012 (DISTRITO FEDERAL, 2012b), Vasconcelos (2013) investigou a participação de grupos de pressão e suas relações na tramitação do Projeto de Lei. Para tanto, o autor partiu da análise crítica do discurso como procedimento de análise dos discursos proferidos por parlamentares, sindicatos e associações de professores, diretores, estudantes e pais em três audiências públicas realizadas pela Câmara Legislativa do Distrito Federal (CLDF) em 2011.

Os resultados da pesquisa evidenciaram práticas de lobismo por parte dos grupos de pressão bem como o acolhimento de demandas em emendas parlamentares em atendimento de interesses corporativos na redação final da lei. (idem, 2013)

Pelo levantamento documental, constatou-se que foram promulgadas 5 leis que tratam da gestão escolar pública no Distrito Federal e para a elaboração do quadro foram selecionadas algumas das características que permitem identificar o modelo de gestão predominante em cada lei.

Predominante por não existir um modelo de gestão escolar puro, ou seja, cada modelo pode apresentar características dos demais. Esse hibridismo ocorre, por exemplo, quando no modelo de gestão burocrática exige-se a centralidade na figura do diretor, que é o executor da política educacional e que no modelo de gestão gerencial, também se exige dele essa centralidade na figura do líder que vai implementar os programas educacionais.

No caso da Lei nº 4.036/2007, o diretor também é o executor da política educacional, agregando a esta função outras atribuições, como o de elaborar planos de gestão, de estabelecer metas e objetivos, de coordenar as três grandes dimensões da escola: a pedagógica, a administrativa e a financeira, de acompanhar e avaliar os indicadores de desempenho resultantes das avaliações internas e externas, de cuidar da formação continuada, de promover a integração e participação da comunidade escolar, entre outras (DISTRITO FEDERAL, 2007a).

Já a Lei nº 4.751/2012, retoma algumas dessas atribuições. Por exemplo, no plano de trabalho elaborado pelos candidatos que concorrerão às eleições devem constar os objetivos e as metas para a melhoria da qualidade da educação, as estratégias para a participação da comunidade no cotidiano escolar, as estratégias para a avaliação das ações pedagógicas (DISTRITO FEDERAL, 2012b).

Dada essa ocorrência de retomada de algumas características nas leis sucessoras, buscou-se desvelar aquilo em que elas divergem, ou seja, os aspectos singulares que as diferenciam.

Para tanto, além da análise de alguns aspectos histórico-políticos de cada período em que houve a edição de uma norma sobre a gestão escolar no Distrito Federal, três elementos foram centrais para a delimitação de cada lei consoante o modelo predominante: 1. a forma de provimento para o cargo de direção; 2. a constituição de outros espaços deliberativos para além da equipe da direção; e 3. as atribuições exigidas do diretor.

Esses três elementos foram tratados nas seções anteriores e os dois primeiros foram sistematizados no Quadro 6. Assim, a forma de provimento encontra-se sintetizada no item ‘acesso ao cargo de direção’ e a constituição de outros espaços deliberativos para além da equipe de direção encontra-se no item ‘órgãos colegiados’.

Quanto às atribuições exigidas do diretor, além do que estava normatizado em cada lei de gestão escolar, buscou-se analisar também o Regimento Escolar das escolas públicas do Distrito Federal, considerando o anterior e o atual.

No tocante às leis, percebe-se que as atribuições para o diretor não foram sendo modificadas com a edição de cada norma, mas sim foram sendo agregadas novas, isto é, as atribuições foram sendo acumuladas no decorrer do tempo.

No modelo burocrático, representado pela Lei nº 575/1993, a gestão de cada unidade escolar era de responsabilidade da Diretoria e do Conselho Escolar, que cumpria um papel mais de fiscalizador do que de apoiador. Com a Lei nº 957/1995, o modelo de gestão democrática é implantado e outros princípios são introduzidos na gestão escolar, como a autonomia, a participação e a transparência na gestão pedagógica, administrativa e financeira da escola. Na Lei Complementar nº 247/1999, inicia-se o processo de implantação do modelo gerencial. A norma instituiu o processo seletivo para o cargo de diretor e tratou da necessidade da gestão escolar de otimizar os esforços da coletividade para garantir a eficiência, a eficácia e a relevância do projeto pedagógico da escola. (DISTRITO FEDERAL, 1993b, 1995, 1999b)

Esse modelo gerencial foi consolidado através da Lei nº 4.036/2007. Com essa norma, o diretor foi colocado no topo da organização escolar. Cabia a ele desenvolver a liderança e melhorar o rendimento escolar e caso não conseguisse, era porque não tinha o perfil para assumir o cargo. Introduziu-se a lógica da competência individual e técnica (DISTRITO FEDERAL, 2007a).

Na Lei nº 4.751/2012, suprimiram-se termos como otimizar, eficiência, eficácia. O modelo democrático instituído por essa norma inseriu os direitos humanos e inovou ao trazer a qualidade social como um princípio da gestão. Mas a simples supressão ou a substituição de termos não garantiu, para o diretor, mudanças na prática. A lógica da competência individual

já estava enraizada. Na verdade, características dos três modelos se enraizaram na prática da gestão escolar (DISTRITO FEDERAL, 2012b).

Dirigir, executar, liderar, empreender, mediar, articular não deixaram de ser práticas exigidas do diretor, elas são o resultado do percurso histórico que conformou o modelo de gestão escolar vigente e o transformou em um modelo híbrido.

Isso significa que, mesmo na gestão democrática, o diretor ainda tem que *executar* a política educacional, *liderar* a sua equipe, *articular* com todos os segmentos da escola, *otimizar* os recursos que recebe, *conhecer* de tudo que diz respeito à escola, *empreender* para alcançar os objetivos traçados, *capacitar-se* para estar sempre atualizado, *conectar-se* para se manter sempre disponível para as demandas.

Percebe-se que cada passagem político-partidária a norma editada foi agregando à função do diretor de escola novas atribuições, mas estas não foram, necessariamente, revogadas com a simples revogação das leis. Pelo contrário, elas já estavam assimiladas na prática do dia a dia e mesmo não constando nas normas elas são exigidas do diretor tacitamente.

Assim, o diretor foi se transformando cada vez mais em um profissional polivalente, do tipo ‘faz tudo’ na escola. Nas entrevistas, quando perguntados sobre quais eram as atribuições deles na escola, os 3 diretores, o ex-diretor e o vice-diretor confirmaram essa polivalência.

A gente faz tudo, não é? A gente atua no pedagógico, no financeiro, no administrativo da escola, no gerenciamento de recursos humanos, no gerenciamento de conflitos, dos mais variados níveis. **A gente faz tudo.** (Sujeito da pesquisa: D1)

[...] participar das reuniões que são convocadas pela Regional de Ensino ou Secretaria de Educação. Às vezes, a gente é convidado para reuniões com a Polícia Militar, para tratar da segurança dos alunos da escola ou o próprio Corpo de Bombeiros, principalmente nessa época de seca. Como agir, como fazer. **Enfim, tudo que se trata da escola**, por exemplo, eu sou um diretor que chego 6h20 da manhã e saio 10h da noite [...] (Sujeito de pesquisa: D2)

Então, a parte administrativa eu acabava fazendo ela toda. E assim, como minha, eu acredito que a minha função era supervisionar tudo, era, mas na verdade o que acontecia que **eu acabava fazendo tudo.** (Sujeito de pesquisa: Ex-D2)

“Bom, aqui você vai desde da portaria, de porteiro pra cozinha, para ver como está a merenda, o patrimônio de todo o colégio, **o funcionamento de todo o colégio**, falta de professor, problemas disciplinares com alunos, reuniões com alguns pais que vem procurar o colégio. Fora as demandas que a Regional de Ensino manda para a gente, via e-mail, que todo dia a gente tem uma demanda muito grande de solicitações tanto administrativo, da Secretaria, que a gente tem que está controlando isso aí, senão não tem volta. **Difícil organizar tudo**”. (Sujeito de pesquisa: D3)

Olha, eu só não limpo banheiro, entendeu? O resto. Carregar caixa. Não, mais falando sério. Assim, as atribuições são muitas, é claro que há aquelas do Regimento Interno Escolar, aquelas lá que estão na lei, mas na prática **a gente na direção**

acaba fazendo muito mais do que aquilo que nos é imposto por lei. Seja por dedicação, seja por sentimento de responsabilidade, a gente acaba fazendo mais. (Sujeito de pesquisa: VD3)

Essa polivalência não está detalhada em nenhum regimento interno ou em outra norma qualquer, ela se constituiu como resultado da união de dois fatores: o alto grau de responsabilização da função de diretor e as múltiplas funções exigidas dele. Como a gestão da escola é indicada nas normas como responsabilidade do diretor, tudo que diz respeito a escola torna-se responsabilidade do diretor. Assim, a polivalência foi e está sendo fincada no trabalho do diretor. Ela está inerente ao cargo, não depende de nenhum documento específico para explicitá-la. Nas três escolas pesquisadas, todos, sem exceção, reconhecem que exercem/exerceram suas funções para além das atribuídas legalmente constituídas.

De acordo com Ramos (2015), uma empresa contrata fatores de produção, basicamente trabalho e capital, e os combina para atingir o máximo produto. Considerando que o objetivo é a maximização do lucro, a contratação de um assalariado só será interessante se o valor de sua produção for superior ou igual ao custo de sua contratação, ou seja, o salário. Assim, a empresa observa os salários de mercado segundo cada nível de escolaridade e o preço do capital, a fim de combinar os diferentes tipos de trabalho com diferentes alternativas de capital de tal forma a maximizar seu lucro.

Segundo o autor, existe um nexo entre os anos de estudo de um indivíduo e seus rendimentos. A escolaridade elevaria a produtividade dos indivíduos na medida em que aumenta a capacidade cognitiva, suas habilidades em administrar tecnologias, conhecimentos de processos, capacidade de comunicação etc. Além deste fator, outros também podem influenciar o lugar de cada pessoa no processo produtivo: a idiosincrasia de cada indivíduo, como a iniciativa, a capacidade de liderar, e as externalidades, como o perfil sanitário do país, por exemplo.

No Distrito Federal, o professor candidato ao cargo de diretor de escola pública precisa ser portador de diploma de curso superior. A não exigência prévia de conhecimentos específicos sobre gestão escolar coaduna com um aspecto dessa lógica empresarial: o grau de escolaridade eleva o indivíduo para aprender qualquer coisa.

Acredita-se que os conhecimentos adquiridos com a formação superior tornem os indivíduos mais flexíveis, versáteis, polivalentes e principalmente aptos para novas aprendizagens. Seja na área das ciências humanas ou exatas, essa formação pode potencializar no indivíduo a capacidade de acumular conhecimentos cada vez mais específicos e complexos no seu fazer laborioso.

Esse entendimento reforça a lógica perversa do trabalhador como mais uma peça na engrenagem da indústria capitalista e transforma a polivalência em um instrumento de produtividade.

Em realidade, existe consenso sobre a necessária flexibilidade e polivalência na formação. A controvérsia pode ter como eixo a dúvida sobre o perfil do currículo que proporciona essas características. Uma formação geral em diversas disciplinas, ainda que intuitivamente pareça ser a trilha a percorrer, não é exatamente a mais adequada. Contrariamente, especialidades que requerem capacidade de raciocínio lógico, concentração, disciplina etc. em áreas bem concretas, parecem desenvolver aptidões que propiciam a versatilidade requerida. (RAMOS, 2015, p. 67)

Em uma empresa privada, a condicionalidade da polivalência aos rendimentos pode realmente resultar em melhores salários para o trabalhador, mas no serviço público, e em especial para o diretor de escola pública, o resultado é outro: a sobrecarga de atividades sem a devida remuneração.

Estudar os alinhamentos políticos no percurso histórico da gestão escolar pública do Distrito Federal permitiu observar o trato dispensado ao diretor de escola pública inserido em um sistema capitalista.

Deste modo, os estudos de Marx indicaram que o trabalho nas fábricas esgotava o trabalhador e que o capitalista não se preocupava com a qualidade de vida do operário, interessava-se apenas, no máximo de lucro que aquele poderia lhe ofertar.

Essa característica está intrínseca ao sistema capitalista e vem alcançando a escola pública. Não mais na fábrica, mas na escola o diretor se exaure diante de tantas demandas que lhe são exigidas, e não mais o capitalista, e sim o Estado, se interessa apenas pela maior produtividade com o menor investimento possível. É a questão da multifuncionalidade. Semelhante a um equipamento multifuncional, o diretor, ou melhor, o eficiente diretor é aquele que consegue desempenhar várias funções ao mesmo tempo.

Observou-se nas leis de gestão escolar que o especialista da gestão burocrática foi abolido, mas apenas no papel, na letra da lei, ele ainda está presente no dia a dia de um diretor de escola. O líder da gestão gerencial foi excluído, mas mesmo na gestão democrática espera-se que ele aja assim. São as contradições do que se escreve e daquilo que se pratica.

No Quadro 7, percebe-se que a gestão escolar pública no Distrito Federal transitou da figura central do diretor até a constituição de uma equipe gestora.

Se houve alterações na legislação, essas mudanças não se materializaram na escola, pois a gestão escolar ainda está centrada na figura do diretor nas três escolas pesquisadas. O modelo de gestão escolar assumido na gestão democrática visa romper com a centralidade das

responsabilidades do diretor do modelo burocrático e com a gestão por resultados do modelo gerencialista.

No entanto, essas rupturas encontram-se apenas no nível legal, normativo, quando a gestão escolar se materializa no dia a dia do diretor constata-se continuidades.

Pode também ocorrer o contrário, ao invés de ruptura, conjugação. Exemplo disso é a associação da gestão democrática com critérios técnicos de mérito e desempenho previstos na meta 19 do PNE/2014 (BRASIL, 2014).

Quadro 7 – Composição da equipe da gestão escolar nas normas e forma de provimento

Lei	Gestão da escola	Equipe da direção	Forma de provimento
Lei nº 575	Responsabilidade da Diretoria e do Conselho Escolar	DIRETOR E VICE-DIRETOR	Indicação do governador
		*	*
Lei nº 957	Exercida pela Direção e pelo Conselho Escolar	DIRETOR E VICE-DIRETOR	Eleição direta
		*	*
LC nº 247	Exercida pela Direção e pelo Conselho Escolar	DIRETOR	Processo seletivo e Indicação em Lista Tríplice
		-VICE-DIRETOR - ASSISTENTES - SECRETÁRIO ESCOLAR	Análise de Currículo
Lei nº 4.036	Desempenhada pelo diretor e vice-diretor e pelo Conselho Escolar	DIRETOR E VICE-DIRETOR	Processo seletivo e Eleição direta
		- SUPERVISORES - CHEFE DE SECRETARIA	Indicação pelo diretor
Lei nº 4.751	Desempenhada pela equipe gestora e pelo Conselho Escolar	DIRETOR E VICE-DIRETOR	Eleição direta
		- SUPERVISORES - CHEFE DE SECRETARIA	Indicação pelo diretor

Fonte: Elaborado pela autora a partir das leis sobre gestão escolar pública no Distrito Federal. (2015)

*A lei não tratou de outros profissionais da educação.

Nesse caso, a meritocracia defendida pela gestão gerencial encontra-se agora conjugada com a gestão democrática. Como dito, cada época sinaliza um modelo de gestão escolar que apresenta, de forma tácita, uma concepção de educação básica pública. Mas que também apresenta elementos de outros modelos.

Um exemplo perceptível desse hibridismo no modelo de gestão escolar vigente no Distrito Federal, são as atribuições constantes no Regimento Escolar da Rede Pública do Distrito Federal editado no ano de 2015:

Art. 12. São obrigações e responsabilidades do Diretor e Vice-Diretor, em articulação com os órgãos colegiados:

I. conhecer, cumprir e divulgar os princípios e as diretrizes da administração pública, a legislação e as normas vigentes, incorporando-as à prática gestora no cotidiano da gestão escolar;

II. liderar e executar políticas educacionais, na qualidade de mediador entre essas e o Projeto Político Pedagógico - PPP da unidade escolar em consonância com o

Currículo em Movimento da Educação Básica, identificado por Currículo da Educação Básica, Diretrizes e as Orientações Pedagógicas desta SEEDF;

III. utilizar os resultados das avaliações nos níveis previstos nas Diretrizes de Avaliação da SEEDF como subsídio à construção do Projeto Político Pedagógico - PPP da unidade escolar;

IV. promover a integração e a participação da comunidade escolar, estabelecendo relações de cooperação que favoreçam a formação de redes de apoio e de aprendizagem recíproca;

V. propor e planejar ações que, voltadas para o contexto socioeconômico, ambiental e cultural em que a unidade escolar esteja inserida, incorporem as demandas e os anseios da comunidade local aos propósitos pedagógicos da unidade escolar;

VI. fomentar a Gestão Democrática como forma de garantir o fortalecimento da unidade escolar e a promoção dos direitos de aprendizagem dos estudantes;

VII. estimular a formação continuada para o aprimoramento dos profissionais que atuam na unidade escolar por meio de ações pedagógicas que favoreçam o seu desenvolvimento;

VIII. garantir que as ações de formação continuada contribuam efetivamente para a aquisição das aprendizagens;

IX. atender a comunidade escolar com cordialidade, presteza e eficiência;

X. acompanhar, sistematicamente, o preenchimento dos Diários de Classe;

XI. acompanhar e garantir o cumprimento do Calendário Escolar, bem como o cumprimento da carga horária estabelecida na Matriz Curricular aprovada pelo Conselho de Educação do Distrito Federal - CEDF;

XII. zelar pelo patrimônio, pela limpeza e pela conservação do ambiente escolar, das instalações, dos equipamentos e dos materiais existentes na unidade escolar;

XIII. zelar para que o trabalho dos profissionais da unidade escolar seja realizado de maneira articulada;

XIV. zelar pelo cumprimento das disposições contidas neste Regimento. (DISTRITO FEDERAL, SEDF, 2015)

Ao longo do percurso histórico da gestão escolar foram sendo instituídas atribuições para a função de diretor que revelam a coexistência de elementos dos três modelos, podendo ser assim sintetizado:

- *gestão burocrática*: diretor tido como o executor
- *gestão gerencial*: diretor tomado como o gerente
- *gestão democrática*: diretor considerado o articulador

A seguir serão apresentados mais exemplos de supressão de termos na norma, mas de permanência no cotidiano escolar. Observa-se que na primeira lei de gestão escolar, Lei nº 575/1993 (DISTRITO FEDERAL, 1993), a gestão de cada escola era responsabilidade da Diretoria e do Conselho Escolar. Apesar da supressão do termo ‘responsabilidade’ no texto das leis subsequentes, essa é a ação mais cobrada do diretor, ou seja, o diretor é responsabilizado por tudo que acontece na escola, uma vez que tudo fica centralizado na sua figura.

Então, só concluindo, a gestão escolar, a gestão na nossa escola, infelizmente, apesar da determinação legal e não só dessa lei [Lei 4.751], mas de algo que está previsto em leis maiores, como a própria LDB, como a própria Constituição, ela não é colegiada. **Ela acaba ficando centralizada na figura do diretor e do vice.** (Sujeito de pesquisa: VD3)

A gestão compartilhada estabelecida com a Lei nº 4.036/2007 enfatizava o conhecimento técnico a priori, por isso a instituição de um processo seletivo com prova. A posteriori, o diretor deveria ser capaz de acompanhar os indicadores divulgados pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) (art. 5º, VII), sendo estabelecido como referência principal para avaliar as escolas, o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) (DISTRITO FEDERAL, 2007a, art. 20). Mesmo que a norma não explicitasse o termo ‘responsável’, dadas essas atribuições, o diretor também era responsabilizado pela nota da escola.

O segundo exemplo de supressão de termos na lei e permanência no trabalho do diretor consiste na delegação de atribuições para os membros da direção. A referida gestão compartilhada previa a divisão de atribuições entre os supervisores pedagógico e administrativo. Enquanto que a gestão democrática da Lei nº 4.751/2012 (DISTRITO FEDERAL, 2012b), ao suprimir os termos delimitadores dessas funções, ocasionou problemas na gestão, como indicado pelo ex-diretor da Escola 2.

[...] na época em que eu era vice-diretor, ela (a gestão escolar) **tinha uma equipe de pedagógicos e administrativos bem definidos**. Depois no meu período de direção também tinha os supervisores, **mas aí o governo já não estabeleceu mais como supervisor pedagógico e administrativo, eram só supervisores**. E aí, na verdade, o diretor tinha autonomia para resolver quem ia trabalhar com o pedagógico, quem ia trabalhar com o administrativo. Teve um problema, uma certa confusão até na época em relação aos supervisores porque nesse período teve uma luta da categoria da carreira assistência por fazer parte da gestão escolar. (Sujeito de pesquisa: Ex-D2)

Assim, na Lei 4.036/2007 havia uma delimitação das atribuições dos supervisores (DISTRITO FEDERAL, 2007a, art. 24). Essas eram vinculadas à Função Gratificação das Instituições Educacionais (FGIE), pertencentes às duas carreiras da SEDF: carreira magistério público e carreira assistência à educação (Quadro 8).

Enquanto que, na Lei nº 4.751/2012, não houve a mesma delimitação. Pelo contrário, a função de supervisão aparece uma única vez na lei quando da indicação da composição da equipe gestora. Nesse caso, ocorrendo ainda a supressão dos qualificativos pedagógico e administrativo: “a direção das instituições educacionais será desempenhada pela equipe gestora composta pelo diretor e vice-diretor, supervisores e chefe de secretaria” (DISTRITO FEDERAL, 2012b, art. 37).

Quadro 8 – Cargos de supervisão na gestão compartilhada e na gestão democrática

Leis	Função gratificada	Cargo	Carreira
Lei nº 4.036/2007	FGIE-01 (diurno)	Supervisor pedagógico	Magistério Público
	FGIE-02 (noturno)	Supervisor administrativo	Assistência à Educação
Lei nº 4.751/2012	*	Supervisores	*

Fonte: Elaborado pela autora, 2015.

*A lei não tratou.

Conforme destacado pelo ex-diretor da Escola 2, em sua experiência como vice-diretor na gestão compartilhada e como diretor na gestão democrática, essa supressão trouxe dificuldades para a função do supervisor pedagógico e do administrativo. Assim, dada a sua experiência nos dois modelos de gestão, pôde perceber que essa ausência de delimitação de funções dos supervisores gerou mais responsabilidades para a sua função de diretor.

“Na verdade, o que acontecia era que eu acaba fazendo tudo. Eu acho que por algumas falhas nessa montagem dessa equipe que eles propõem. Mas as atribuições do diretor é isso: o pedagógico a gente também fazia reuniões, [...] toda a estrutura física da escola que você tem que dar conta. A administração da verba que é uma das coisas que eu acho mais pesadas.” (Sujeito de pesquisa: Ex-D2)

Apesar das supressões dos termos, as práticas já estão arraigadas na organização escolar. Existe a delimitação entre as atividades administrativas e as pedagógicas. Na realidade existem diversas áreas que compõe a gestão escolar, por exemplo, a Lei nº 4.751/2012 estabelece que a SEDF ofereça cursos de qualificação de, no mínimo, cento e oitenta horas aos diretores e vice-diretores eleitos, considerando os aspectos políticos, administrativos, financeiros, pedagógicos, culturais e sociais da educação no DF (DISTRITO FEDERAL, 2012b, art. 60).

Cada área mencionada significa um número diverso de atividades que envolverão a gestão escolar, ou seja, no aspecto administrativo, o diretor terá atividades administrativas, no aspecto financeiro, o diretor desempenhará atividades financeiras, na questão pedagógica da mesma forma e assim por diante.

Dito isto, constata-se que ao longo da gestão escolar pública do Distrito Federal, leis foram editadas a partir de concepções político-partidárias e que estas conformaram modelos de gestão escolar.

Evidencia-se essa conformação nas duas últimas normas. Na Lei nº 4.036/2007, Lei da Gestão Compartilhada, o princípios participação, autonomia e transparência revelaram a implantação de uma lógica gerencialista e a introdução de novas atribuições para o diretor

numa perspectiva empresarial da escola. Enquanto que na Lei nº 4.751/2012, Lei da Gestão Democrática, observa-se a mudança de concepção com a substituição de termos, antes adotados pela visão gerencialista, por outros, mais próximos de uma educação humanizadora (DISTRITO FEDERAL, 2007a, 2012b).

Mas, quando se parte da concepção para a prática, percebe-se que características dos três modelos foram agregadas ao trabalho do diretor, ou seja, o diretor tido como o executor, na gestão burocrática; tomado como gerente, na gestão gerencial; e considerado como o articulador, na gestão democrática; coexistem, atualmente, dentro da gestão escolar, assim, de acordo com as atribuições constantes no Regimento Escolar vigente, hoje, o diretor executa, gerencia e articula.

Isso porque a simples supressão de termos nas normas editadas não garantiu que as mesmas fossem reconfiguradas no âmbito escolar, pelo contrário, as atribuições para o diretor de escola pública de cada norma foram agregadas ao seu fazer diário, essas atribuições foram se diversificando cada vez mais e exigindo cada vez mais conhecimentos administrativos, financeiros, pedagógicos e tecnológicos dos diretores. No bojo desses conhecimentos, o caráter técnico se faz presente nas atividades desempenhadas pelo diretor. Nas três escolas pesquisadas, constatou-se a prevalência dos conhecimentos técnicos no cotidiano da escola, ainda mais, quando se trata do aspecto financeiro, que será tratado a seguir.

CAPÍTULO 2 – A GESTÃO FINANCEIRA DO PDAF NAS ESCOLAS PÚBLICAS DO DISTRITO FEDERAL

O presente capítulo visa analisar a gestão financeira nas escolas públicas do Distrito Federal a partir do Programa de Descentralização Administrativa e Financeira (PDAF), com a finalidade de conhecer a política de descentralização dos recursos financeiros instituída pelo programa no período de 2008 a 2014.

Assume-se aqui que essa política de descentralização foi decorrente tanto das lutas sociais pela qualidade da educação pública quanto do projeto de reforma do Estado brasileiro nos anos 1990. Por isso, contraditoriamente, ela é ao mesmo tempo, uma ação que deu configurações democráticas à gestão escolar, mas que também delegaram ao diretor de escola atribuições para além do seu escopo técnico e pedagógico.

Para subsidiar as análises, o estudo procurou identificar as origens da gestão financeira nas escolas públicas do Distrito Federal, indicando suas fontes, formas de recebimento e gerenciamento dos recursos.

No caso das transferências realizadas pelo PDAF, problematiza-se como ocorre a gestão financeira do programa nas escolas pesquisadas. Assim, parte-se da seguinte questão investigativa: como se caracteriza a gestão financeira do programa nas três escolas e quem participa dessa gestão?

2.1 Os marcos legais da gestão financeira nas escolas públicas

Com a CF/1988, os entes federados vincularam parte da renda líquida resultante de impostos na educação. A União deve aplicar nunca menos de 18% e os Estados, Distrito Federal e Municípios, o percentual mínimo de 25% (BRASIL, 1988, art. 212).

De acordo com a LDB/1996, compete a União prestar assistência técnica e financeira aos estados, DF e municípios, exercendo sua função redistributiva e supletiva. (BRASIL, 1996a)

Em relação à assistência financeira, a União exerce a função redistributiva e supletiva, por exemplo, quando o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), por meio

do salário-educação³⁴, distribui recursos financeiros aos programas e projetos educacionais, como o Programa Nacional de Alimentação Escolar, do Livro Didático, do Dinheiro Direto na Escola, Biblioteca da Escola, Saúde Escolar, Transporte Escolar³⁵.

Além dos impostos arrecadados e das transferências, a Lei nº 13.005/2014, que instituiu o Plano Nacional de Educação, estabelece, na Meta 20, a progressão para 10% do Produto Interno Bruto (PIB) no investimento público em educação pública. Em relação aos *royalties*³⁶, a Estratégia 20.3 prevê a destinação de parcela da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural e outros recursos (BRASIL, 2014).

À semelhança dos Estados e municípios, o Distrito Federal possui essas quatro fontes de recursos financeiros públicos para a educação pública: o salário-educação, a vinculação de percentual da arrecadação de impostos, as transferências da União e a parcela de participação nos *royalties*.

Além dessas fontes, existem os recursos oriundos do Fundo Constitucional do Distrito Federal (FCDF). Criado pela Lei nº 10.633/2002, o Fundo Constitucional provém, com os recursos necessários, a organização e manutenção da polícia civil, da polícia militar e do corpo de bombeiros militar, bem como a assistência financeira para a execução de serviços públicos de saúde e educação (BRASIL, 2002).

Das fontes assinaladas anteriormente, todas possuem prescrição legal. Mas existe outra fonte de recursos financeiros que não se encontra normatizada, são as contribuições recolhidas pelas Associações Escolares legalmente constituídas.

Apesar de serem oriundas de doações particulares, feitas geralmente por pais e estudantes, essas contribuições ao entrarem na contabilidade da escola precisam ser tratadas como dinheiro público, tendo o gestor escolar a mesma preocupação em relação à transparência do seu gasto.

De forma resumida, constituem-se fontes de financiamento³⁷ para a educação básica pública do Distrito Federal: (1) a cota-parte do salário-educação; (2) o percentual da renda líquida dos impostos arrecadados; (3) as transferências da União; (4) a participação nos

³⁴ Criado em 1964 pela Lei nº 4.440, o salário-educação é uma contribuição social recolhida pelas empresas. Corresponde hoje a 2,5% sobre o total de remuneração pagas ou creditadas aos empregados. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em: 15 jan.2016.

³⁵ Disponível em: www.fnede.gov.br. Acesso em: 15 jan.2016.

³⁶ Para saber mais sobre os royalties, ver: rluizaraujo.blogspot.com.br. Acesso em: 15 abr. 2016.

³⁷ Dos itens 1 ao 5, cada fonte de financiamento assinalada possui percentual e regulamentação próprios, por se tratarem de fontes de financiamento público. Para saber mais, ver Pinto (2000), Martins (2011), Jesus (2011), Silva (2012), Amaral (2012), Pinto e Souza (2014). As doações prescritas no item 6 referem-se ao financiamento privado e não foi localizada, na Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal, normatização a respeito.

royalties; (5) os repasses do Fundo Constitucional; e (6) as doações para as Associações Escolares.

Dessas fontes de financiamento, os recursos financeiros que chegam às escolas públicas que ofertam o ensino médio são geralmente transferidos através de programas de descentralização como o PDDE e seu subprograma, o ProEMI. Estes, por sua vez, são financiados pela cota-federal do salário-educação. No caso do PDAF, os recursos financeiros são oriundos da arrecadação distrital.

Contudo, mesmo antes, quando o diretor utilizava os recursos arrecadados pela escola, seja pelos eventos realizados, pelas doações recebidas ou pelos repasses³⁸, já ocorria uma forma de gerenciamento de recursos públicos, mas a institucionalização da gestão financeira na escola pública, como uma das áreas da gestão escolar e como atribuição específica do diretor, ocorre, efetivamente, em 1995, com a implantação do PDDE.

A partir de então, a gestão financeira na escola vem se constituindo cada vez mais como uma atribuição privativa do diretor. A fim de entender esse movimento, buscou-se, primeiramente, investigar a sua inserção nos marcos legais.

Para a apreensão da riqueza estrutural do objeto (no caso de Marx, o modo de produção material da vida social na ordem burguesa), Marx opera com dois movimentos: a investigação do fenômeno no aqui (sincronia) e, ao mesmo tempo, como se deu sua gênese, sua evolução histórica (diacronia). A gênese não explica o estado atual, porém permite identificar a diferenciação (sua particularidade) em sua evolução. (HUNGARO, 2014, p. 76)

Na CF/1988, a gestão financeira foi tratada como um preceito, ou seja, cabe à lei complementar estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta (BRASIL, 1988, art. 165, § 9º, II).

A administração direta compreende os órgãos que atuam diretamente em cada uma das esferas do governo. A educação pública faz parte da administração direta, sendo, então, representada no Distrito Federal pela Secretaria de Estado de Educação.

Foi a partir da política de descentralização dos anos 1990 que a gestão financeira dos recursos transferidos para a escola pública se constituiu, de fato, como campo de atuação para o diretor.

De forma objetiva, a gestão financeira na escola pública aparece pela primeira vez, em legislação de âmbito nacional, na Lei nº 9.394/1996, que estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional (BRASIL, 1996a).

³⁸ Em seus estudos, Torres (2010) faz menção a experiências anteriores ao PDDE no Estado de Minas Gerais, em que as Caixas Escolares das escolas públicas remontam ao início dos anos 1970.

Art. 15°. Os sistemas de ensino assegurarão às unidades escolares públicas de educação básica que os integram progressivos graus de autonomia pedagógica e administrativa e de **gestão financeira**, observadas as normas gerais de direito financeiro público. (BRASIL, 1996a, grifo nosso)

Ainda em conformidade com a legislação nacional, o PNE/2001, na parte que trata do financiamento e gestão, apresenta como diretriz a promoção da efetiva *desburocratização e descentralização da gestão* nas dimensões pedagógica, administrativa e de **gestão financeira**, devendo as unidades escolares contar com repasse direto de recursos para desenvolver o essencial de sua proposta pedagógica e para despesas de seu cotidiano. (BRASIL, 2001, Eixo V, Diretriz 11.2, grifo nosso)

No PNE/2014, a meta 19 trata da efetivação da gestão democrática e estabelece como estratégia “favorecer processos de autonomia pedagógica, administrativa e de **gestão financeira** nos estabelecimentos de ensino” (BRASIL, 2014, grifo nosso).

Percebe-se, então, que no âmbito nacional, a gestão financeira na escola pública é recente, podendo ser demarcado seu início com a CF/1988, sendo a sua exigência legal estabelecida com a LDB/1996.

Nas normas expedidas no Distrito Federal sobre a gestão escolar, a gestão financeira foi estabelecida no ano de 1995, com a Lei da Gestão Democrática do governador Cristovam Buarque (Quadro 9).

Quadro 9 – A gestão financeira nas leis de gestão escolar pública do Distrito Federal

Lei	Artigos que tratam da gestão financeira
Lei nº 575, de 23/12/1993	Art. 11 – Compete ao Conselho Escolar: V - aprovar o regulamento de utilização e orçamento de recursos alocados pela comunidade e fiscalizar sua execução.
Lei nº 957, de 24/11/1995	Art. 1º - São princípios da Gestão Democrática: IV – autonomia das unidades de ensino, no que lhes couber pela legislação vigente, na gestão pedagógica, administrativa e financeira de seu projeto educativo
LC nº 247, de 30/09/1999	Na referida lei, não houve citação do termo ‘gestão financeira’.
Lei nº 4.036, de 25/10/2007	Art. 2º A gestão compartilhada visa atingir os seguintes objetivos: IV – garantir a autonomia das instituições educacionais, no que lhes couber pela legislação vigente, na gestão pedagógica, administrativa e financeira
Lei nº 4.751, de 7/7/2012	Art. 2º A gestão democrática observará os seguintes princípios: III – autonomia das unidades escolares, nos termos da legislação, nos aspectos pedagógicos, administrativos e de gestão financeira

Fonte: Elaborado pela autora, grifo nosso. (2015)

Essa ocorrência similar no marco da legislação do Distrito Federal com o estabelecido nas normas federais reflete a disputa entre as forças políticas e suas concepções. Com a reforma administrativa iniciada em meados dos anos 1990, a gestão escolar ampliou as suas atividades administrativas e pedagógicas para as atividades financeiras.

Para os entes federados, essa ampliação iniciou, de fato, com a adesão ao Programa Dinheiro Direto na Escola em 1995. Isso ocorreu porque uma das exigências para as escolas públicas era criar as suas unidades executoras para gerir os recursos transferidos. Assim, o programa inseriu nas escolas uma nova sistemática de gestão financeira: a constituição de pessoa jurídica, de direito privado, sem fins lucrativos para gerenciar os recursos públicos.

Esse alinhamento à política de descentralização proposto pelo PDDE se refletiu em outros Estados e municípios e revela a configuração gradativa da gestão financeira no trabalho do diretor escolar, conforme exemplos a seguir.

Em 1997, a rede municipal de ensino Curitiba/PR cria o Programa de Descentralização: Repasse de Recursos Financeiros às Escolas Municipais (PDRF-PR)³⁹; no mesmo ano, a rede estadual de Tocantins implanta o Programa Escola Comunitária de Gestão Compartilhada (PECGC); em 2006, a rede municipal de São Paulo institui o Programa de Transferência de Recursos Financeiros (PTRF)⁴⁰.

Constatou-se entre algumas normas estaduais e municipais, que tratam da gestão escolar pública, a relação entre gestão financeira e a obrigação de constituir uma unidade executora.

Em Rondônia, a Lei nº 3.018/2013 estabelece que a autonomia da gestão financeira das unidades escolares será assegurada pela administração dos recursos pela respectiva Unidade Executora – UEx (RONDÔNIA, 2013).

No Rio Grande do Norte, a Lei Complementar nº 290, de 2005, determina que compete ao diretor exercer a função de presidente da UEx da escola. Paradoxalmente, a lei também atribui ao diretor a função de coordenar o desenvolvimento das atividades administrativas, pedagógicas e financeiras, ouvido o Conselho de Escola e a própria unidade executora, da qual ele era o presidente (RIO GRANDE DO NORTE, 2005).

No município de Vitória/ES, houve a indicação para o diretor de escola pública captar recursos para a escola. A Lei nº 4.747/1998 determina ser uma das atribuições do diretor “buscar a captação de recursos para o funcionamento de despesas que garantam melhores condições de atendimento ao educando” (ESPÍRITO SANTO, 1998).

³⁹ Ver Souza (2001).

⁴⁰ Ver Souza (2012)

Na Lei nº 3.108/2013 de Rondônia, o texto legal tratou essa captação de recursos de forma genérica, indicando essa responsabilidade para a escola: “a autonomia da gestão financeira também será assegurada pela geração de recursos no âmbito das respectivas unidades escolares” (RONDÔNIA, 2013).

Esses exemplos indicam o alinhamento ocorrido entre Estados e municípios às reformas administrativas iniciadas pelo governo federal.

No Distrito Federal, esse alinhamento ocorreu, primeiramente, com o Programa de Descentralização de Recursos Financeiros (PDRF). Criado pelo Decreto nº 20.306/1999 (DISTRITO FEDERAL, 1999a), o programa visava suprir as escolas com recursos financeiros para pequenos reparos e aquisição de materiais de consumo não fornecidos pelos órgãos centrais do sistema de ensino.

Em 2007, com a publicação do Decreto nº 28.513, o PDRF foi substituído pelo PDAF (DISTRITO FEDERAL, 2007b). Segundo o decreto, faziam parte dos recursos alocados ao programa a “arrecadação gerada pelo uso oneroso de espaços públicos ocupados por terceiros nas instituições educacionais”, classificados como recursos de concessões e permissões. Por exemplo, as cantinas escolares que eram concessões.

Salvo a contradição de exigir do diretor de escola pública a atribuição de captar recursos, as demais atividades da gestão financeira, resultantes desse movimento de alinhamento entre o nacional e o local, foram assumidas pelo diretor nas escolas públicas do Distrito Federal, as quais serão tratadas no próximo capítulo.

2.2 Os programas de descentralização de recursos financeiros

A partir da Constituição Federal de 1934 se inicia o processo constitucional de proteção aos percentuais a serem aplicados na educação – a vinculação. Isto significa fixar um percentual mínimo dos recursos tributários para a educação.

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu o percentual de 25% para o Distrito Federal, sendo a incidência desse percentual sobre a receita de impostos próprios e de impostos transferidos.

Normatizar a vinculação de percentuais destinados à educação reflete um movimento inicial em favor da descentralização, já que partes assumem responsabilidades.

Contudo a vinculação, por si só, não resolvia os problemas educacionais, uma vez que os recursos podiam ser gastos naquilo que não era propriamente educação, como a justificativa de construir estradas, na alegação de que estas levavam os estudantes até as escolas.

Assim, era preciso delimitar o gasto. Essa definição foi regulamentada com os arts. 70 e 71 da LDB/1996, através do que ficou conhecido como MDE – Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (Quadro 10).

Dentro dessa lógica de aplicação dos recursos nas atividades de ensino⁴¹, insere-se o processo de descentralização dos recursos financeiros às escolas públicas no intuito de auxiliar na execução do projeto pedagógico.

Quadro 10 - Manutenção e Desenvolvimento do Ensino - MDE

Constitui MDE	Não é MDE
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Remuneração e Capacitação dos profissionais da educação ➤ Aquisição, construção e manutenção de instalações destinadas ao ensino ➤ Pesquisas destinadas ao ensino ➤ Atividades-meio destinadas ao ensino ➤ Bolsas de estudo ➤ Material didático e programas de transporte escolar 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Subvenção de instituições públicas ou privadas de caráter assistencial, cultural ou de desporto ➤ Formação de quadros para administração pública (civil ou militar) ➤ Programas de assistência médica, odontológica ou assistencial ➤ Obras de infra-estrutura, mesmo que beneficiem a escola ➤ Pessoal docente e demais trabalhadores da educação quando em desvio de função

Fonte: Adaptado de Jesus (2010).

Segundo Saviani (2013) a mobilização no campo educacional dos anos 1980 buscou defender uma escola pública de qualidade, aberta a toda a população e voltada para a necessidade da maioria. Com a abertura democrática houve a tentativa de implementar políticas educativas por parte de governos estaduais e municipais opositores ao regime militar, mas apesar do clima favorável à emergência das pedagogias contra-hegemônicas, os

⁴¹ A preocupação com a aplicação de recursos na educação pública sempre foi pauta por educadores, intelectuais, entidades organizadas como a ANPED e a ANPAE. Nesse sentido, foi fundada por um grupo de professores universitários, em 2011, a Associação Nacional de Pesquisadores em Financiamento da Educação (FINEDUCA). Trata-se de uma associação civil de direito privado, sem fins lucrativos ou econômicos, com o objetivo de contribuir para que os poderes políticos garantam a realização do direito à educação pública, gratuita, laica, democrática e de qualidade para todos, mediante um financiamento adequado, com a garantia de fiscalização e controle social. Disponível em: <http://www.redefinanciamento.ufpr.br>. Acesso em: 20 mai.2015.

resultados não foram muito animadores, pois na década de 1990, com a ascensão de governos neoliberais “promovem-se nos diversos países reformas educativas caracterizadas, segundo alguns analistas, pelo neoconservadorismo” (idem, p. 423).

Nesse contexto de reformas, a ‘nova gestão pública’ foi eleita como uma das saídas para a crise econômica da época. Bastante difundida durante o processo de Reforma do Estado Brasileiro, a nova gestão pública significa, segundo Bresser-Pereira, “tornar as agências mais descentralizadas e os gestores mais autônomos e mais responsáveis perante a sociedade” (BRASÍLIA, 2002, p. 34).

Importa destacar que os termos descentralização e autonomia já eram requeridos pelos defensores da educação pública desde a década de 1930, quando do lançamento do Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova⁴². Defendidas pelos movimentos sociais e populares, são expressões que antecedem à Reforma do Estado e estão no cerne da gestão democrática. Mas que, no entanto, possuem princípios diversos daqueles efetivados pela reforma.

Com a publicação do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado em novembro de 1995, a reforma “passa a ser orientada predominantemente pelos valores da eficiência e qualidade na prestação de serviços públicos e pelo desenvolvimento de uma cultura gerencial nas organizações” (BRASIL, 1995, p. 16). A partir de então, a dupla ‘gestão e eficiência’ adquire forma e força com a gestão gerencial, que acompanhada da descentralização, torna-se o mote para superar os problemas econômicos e tornar o setor público produtivo e eficiente.

Para a educação pública, um dos argumentos era a demasiada concentração de poder nos órgãos centrais, por isso, fazia-se necessária a criação de “mecanismos de participação, controle e fiscalização do ensino por parte da população; de cobrança e responsabilização pelas ações do Estado; e de avaliação dos resultados escolares” (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2011, p. 69). Assim, justificava-se também para a educação pública a implantação do modelo gerencialista na gestão escolar: descentralização, autonomia e controle.

Implementado inicialmente em escolas de ensino fundamental, o Programa Dinheiro Direto na Escola, em vigor desde 1995, introduziu um modelo de gestão financeira dentro das escolas públicas brasileiras.

Os recursos financeiros do PDDE são consignados no orçamento do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e quando as escolas públicas fazem a adesão ao programa recebem os recursos federais, por meio de transferências para contas bancárias de

⁴² Disponível em: http://www.histedbr.fe.unicamp.br/revista/edicoes/22e/doc1_22e.pdf

titularidade das entidades representativas das escolas, as Unidades Executoras Próprias (UEX), comumente denominadas de caixa escolar, conselho escolar, colegiado escolar, associação de pais e mestres, círculo de pais e mestres, dentre outras⁴³.

Os estudos de Viana e Camargo (2013) procuraram identificar a realidade da gestão financeira escolar, buscando conhecer quais são os programas dos governos federal, estadual e/ou municipal que transferem recursos financeiros descentralizados para as escolas públicas de São Paulo. Segundo os autores

No Brasil, programas de descentralização financeira têm sido implantados desde os anos 1980, e mais marcadamente a partir de 1995, com a criação do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), por parte do governo federal. Estes programas passaram a garantir, mesmo que precariamente, um pequeno aporte de dinheiro para a solução de problemas mais imediatos da escola que não eram resolvidos a contento pelo poder público, significando uma ampliação do exercício da gestão democrática, do controle social, da participação e da autonomia da escola que se tornou a responsável pela gestão, utilização e prestação de contas destes recursos descentralizados por meio de procedimentos legais de maior praticidade para a transferência e utilização de recursos públicos. (idem, p. 2)

Experiências anteriores ao PDDE também foram registradas nos estudos de Della Torre (2010), como as Caixas Escolares de Minas Gerais que remontam ao início dos anos 1970. Mas a autora adverte que diferente dos programas de descentralização concebidos nos anos 1990, que tinham como ponto comum a autonomia escolar, o caso da Caixa Escolar, no Estado de Minas, “não tinha como objetivo principal a autonomia, mas sim o de suprir as necessidades básicas dos alunos carentes e da própria escola” (idem, p. 169).

O estudo revelou ainda que o formato do Programa de Descentralização Financeira das escolas públicas municipais de Curitiba/PR seguia o mesmo formato do PDDE. Isso ocorreu porque este programa introduziu um modelo de gestão financeira nas redes estaduais, municipais e distrital de ensino público.

O Programa Dinheiro Direto na Escola transfere, diretamente, recursos financeiros federais para as escolas públicas. Segundo o FNDE⁴⁴, esses recursos são transferidos independentemente da celebração de convênio ou instrumento congênere, de acordo com o número de alunos extraído do Censo Escolar do ano anterior ao do repasse.

Do ano de sua criação em 1995 até o ano de 2008, o programa contemplava apenas as escolas públicas de ensino fundamental. Com a edição da Medida Provisória nº 455, de 28 de

⁴³ Disponível em: www.mec.gov.br. Acesso em 20 nov.2015.

⁴⁴ Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/programas/dinheiro-direto-escola/dinheiro-direto-escola-apresentacao>. Acesso em 20/11/2015.

janeiro de 2009, transformada posteriormente na Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, o programa foi ampliado para toda a educação básica.

São objetivos do PDDE a melhoria na infraestrutura física e pedagógica das escolas e o reforço da autogestão escolar nos planos financeiro, administrativo e didático. O programa engloba várias ações, comumente chamadas de subprogramas (Quadro 11).

De todos os subprogramas do PDDE, que descentralizam recursos financeiros federais para as escolas públicas, o único que a Coordenação Regional de Ensino do Plano Piloto/Cruzeiro (CRE/PPC) não recebe é o Programa Água e Esgotamento Sanitário.

Quadro 11 – Programas de descentralização dos recursos financeiros federais para as escolas públicas do Distrito Federal

Ações do PDDE	Programa	Resoluções FNDE⁴⁵
PDDE/ Estrutura	-Água e Esgotamento Sanitário	Resolução FNDE/CD nº 32, de 13/8/2012
	-Escola Campo	Resolução FNDE/CD nº 36, de 21/8/2012
	-Escola Acessível	Resolução FNDE/CD nº 27, de 2/6/2011
PDDE/ Qualidade	-PDE/Escola*	Resolução FNDE/CD nº 25, de 24/5/2011
	-Mais Cultura na Escola	Resolução FNDE/CD nº 30, de 3/8/2012
	-Atleta na Escola	Resolução FNDE/CD nº 11, de 7/5/2013
	-Escola Sustentável	Resolução FNDE/CD nº 18, de 3/9/2014
	-Ensino Médio Inovador	Resolução FNDE/CD nº 31 de 22/7/2013
Educação integral	-Mais Educação	Resolução FNDE/CD nº 14, de 9/6/2014
	-Escola Aberta	Resolução FNDE/CD nº 21, de 22/6/2012

Fonte: Elaborado pela autora, a partir de informações da CRE-PP/C e do site do FNDE. (2015)

* PDE/Escola - Plano de Desenvolvimento da Escola

A gestão financeira desses programas na escola pública envolve uma sistemática rígida, pois a legislação que os regulamenta determina para a escola o quê comprar, como comprar e quando comprar, uma vez que em alguns programas não há a regularidade de repasses.

Outra situação que demonstra esta inflexibilidade refere-se à reprogramação. Caso a escola não utilize todo o recurso transferido ao longo do ano, ela pode não receber o repasse no próximo exercício, por possuir saldo em conta.

Esses são apenas alguns exemplos que tornam “complexo e rígido o processo descentralizador, que repassa o poder de decisão sobre o uso dos recursos disponíveis à escola

⁴⁵ Todas as Resoluções mencionadas estão disponíveis no site do FNDE. As Resoluções estabelecem os critérios para os repasses, as formas de transferência dos recursos financeiros e a execução de cada programa. Disponível em: www.fnde.gov.br. Acesso em: 15 abr.2016.

dentro de rigorosos parâmetros previamente definidos pelas instâncias superiores, em uma perspectiva desconcentradora” (MENDES, 2014, p. 225).

As escolas públicas do Distrito Federal também enfrentam essas dificuldades quando da gestão financeira dos programas de descentralização, o que será apresentado nas seções seguintes.

2.3 A gestão financeira do PDAF

O Regimento Escolar da Rede Pública de Ensino do Distrito Federal, de 2015, estabelece que a gestão democrática na rede pública observe, entre outros, o seguinte princípio: autonomia das unidades escolares, nos aspectos pedagógico, administrativo e da **gestão financeira** nos termos da legislação. (DISTRITO FEDERAL, SEDF, 2015, inciso II, grifo nosso).

No que concerne à gestão financeira, o Regimento ainda determina:

Art. 8º São atribuições da equipe gestora:

VII. garantir a lisura, a transparência e a regularidade da prestação de contas dos recursos repassados à unidade escolar, e daqueles por ela diretamente arrecadados;

Art. 9º À Direção e Vice-Direção, compete cumprir o Termo de Compromisso assinado no ato da posse, que contemplará as competências da Gestão Democrática nos **aspectos administrativo, pedagógico e financeiro**, além daquelas decorrentes do cargo, bem como as atribuições a serem definidas pela SEDF.

Art. 13. O Supervisor, em articulação com os demais profissionais da equipe gestora, será responsável pela **supervisão pedagógica, administrativa e financeira da unidade escolar** em consonância com as deliberações do Conselho Escolar, respeitadas as disposições legais. (idem, 2015, grifo nosso)

A gestão financeira na escola pública significa o uso de recursos financeiros, transferidos ou arrecadados, a fim de executar projetos pedagógicos ou realizar a manutenção do espaço físico. São essas as finalidades dos recursos financeiros transferidos pelo PDAF. Desde a criação do programa em 2007⁴⁶, foram publicados quatro decretos:

- Decreto nº 28.513, de 06 de dezembro de 2007
- Decreto nº 29.200, de 25 de junho de 2008
- Decreto nº 33.867, de 22 de agosto de 2012
- Decreto nº 34.420, de 27 de março de 2013 (altera o art. 3º do Decreto nº 33.867)⁴⁷

⁴⁶ Antes era o Programa de Descentralização de Recursos Financeiros (PDRF), criado no ano de 1999, pelo Decreto nº 20.306 (DISTRITO FEDERAL, 1999a).

⁴⁷ O Decreto 34.240/2013 (DISTRITO FEDERAL, 2013b) alterou o art. 3º do Decreto 33.867/2012 (DISTRITO FEDERAL, 2012c), acrescentando o seguinte parágrafo: “1º§ Os Recursos de Concessões e Permissões – RCP,

O PDAF foi instituído pelo Decreto nº 28.513/2007, sendo revogado pelo Decreto nº 29.200/2008. Ambos traziam em seu texto legal, como objetivo do programa: “visa dar autonomia gerencial” para a realização do projeto pedagógico, administrativo e financeiro das escolas, por meio do recebimento de recursos financeiros do Governo do Distrito Federal (DISTRITO FEDERAL, 2007b, 2008).

Contudo, o Decreto nº 29.200 foi revogado pelo Decreto nº 33.867/2012. Percebe-se, neste último, a exclusão do termo ‘gerencial’ para indicar a finalidade do programa: “visa conferir autonomia financeira” às unidades escolares nos termos de seu projeto político-pedagógico, do plano de gestão e da disponibilidade financeira nela alocada (DISTRITO FEDERAL, 2012c).

De acordo com o Decreto nº 33.867/2012, os recursos alocados ao programa são consignados no Orçamento do Governo do Distrito Federal, na parte relativa à SEDF, em programa orçamentário próprio, sendo provenientes da receita ordinária do Distrito Federal. A operacionalização do programa ocorre mediante:

I - a alocação e a transferência de recursos financeiros para, supletivamente, implementar o projeto político-pedagógico e o plano de gestão em consonância com as políticas educacionais vigentes e as normas e diretrizes da Rede Pública de Ensino do Distrito Federal.

II - a colaboração entre os entes gestores das unidades da rede pública de ensino do Distrito Federal e as pessoas jurídicas de direito privado, de fins não-econômicos, que tenham por finalidade apoiar as escolas no cumprimento das suas correspondentes competências e atribuições, desde que credenciadas como unidades executoras (UEX). (DISTRITO FEDERAL, 2012c, art. 2º, § 1º)

No texto legal, as UEx são entidades legalmente constituídas pelas comunidades escolares sob a forma de pessoas jurídicas de direito privado sem fins econômicos, credenciadas com a finalidade de auxiliar na administração das escolas. Podem se habilitar para o credenciamento como Unidade Executora, a Associação de Pais e Mestres (APM), a Associação de Pais, Alunos e Mestres (APAM), a Caixa Escolar (CxE) e demais entidades similares.

A utilização dos recursos do PDAF, que podem ser gastos com despesas correntes e de capital, observa programação a ser estabelecida em planos de aplicação anuais elaborados pela UEx e previamente aprovados pelos Conselhos Escolares. Caso os recursos não sejam utilizados no ano de exercício, poderão ser reprogramados pelas UEx para o exercício

decorrentes da arrecadação gerada pelo uso oneroso de espaços públicos ocupados por terceiros nas Instituições Educacionais – IE e nas Coordenações Regionais de Ensino – CRE da rede pública de ensino do Distrito Federal deverão ser alocados no Programa de Descentralização Administrativa e Financeira – PDAF”.

subsequente. Sendo vetado, em qualquer hipótese, o remanejamento de recursos consignados em despesas correntes para despesas de capital e vice-versa.

Na Lei nº 4.751/2012, encontra-se a indicação dos responsáveis pelo gerenciamento desses recursos (DISTRITO FEDERAL, 2012b):

- O art. 6º dispõe sobre a autonomia da gestão financeira das escolas e assegura a administração dos recursos pela respectiva *unidade executora*, nos termos do seu projeto político-pedagógico, do plano de gestão e da disponibilidade financeira nela alocada;

- O art. 37 determina que a direção das escolas seja desempenhada pela *equipe gestora* composta pelo diretor e vice-diretor, supervisores e chefe de secretária em consonância com as deliberações do Conselho Escolar;

- O art. 24 estabelece que em cada escola funcione um *Conselho Escolar*, sendo este um órgão de natureza consultiva, fiscalizadora, mobilizadora, deliberativa e representativa da comunidade escolar. Dentre as suas atribuições, compete ao Conselho Escolar analisar, modificar e aprovar o plano administrativo anual elaborado pela direção da escola sobre a programação e a aplicação dos recursos necessários à manutenção e conservação da escola bem como divulgar, periódica e sistematicamente, informações referentes ao uso dos recursos financeiros.

Pelo exposto, observa-se que o texto legal da Lei nº 4.751/2012 define a participação de três instâncias no gerenciamento dos recursos financeiros descentralizados pelo PDAF: a equipe gestora, a unidade executora e o Conselho Escolar. Contudo, quando se analisa a Portaria nº 134/2012, que operacionaliza o PDAF, constata-se a centralização na unidade executora (DISTRITO FEDERAL, 2012b; SEDF, 2012).

O art. 8º da referida Portaria estabelece que os recursos descentralizados destinam-se à execução do projeto político-pedagógico e do plano de trabalho das unidades escolares. Para a execução do projeto, o art. 18 estabelece que a unidade executora adote procedimentos objetivos e simplificados para aquisição de materiais e/ou contratação de pessoa jurídica ou física utilizando recursos do PDAF.

§1º Os procedimentos de compra e/ou contratação de serviços de pessoa jurídica serão compostos por **pesquisa de preço (orçamento), no mínimo em 03 (três) empresas distintas**, que sejam semelhantes em suas atividades econômicas, e, no ato da venda ou execução dos serviços, seja entregue pelo fornecedor a seguinte documentação:

- a) Certificado Nacional de Pessoa Jurídica - CNPJ;
- b) Certidão Negativa de Débitos junto à Receita Federal do Brasil;
- c) Certidão Negativa de Débitos junto ao Instituto Nacional de Seguridade Social - INSS;
- d) Certidão Negativa de Débitos junto ao FGTS;

e) Certidão Negativa de Débitos junto à Receita Tributária do Governo do Distrito Federal;

f) Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas - CNDT.

§2º Na contratação de pessoa física, será adotado procedimento objetivo e simplificado composto por pesquisa de preço (orçamento), no mínimo de 03 (três) profissionais liberais, que sejam semelhantes em suas profissões. Será firmado um contrato de prestação de serviço “autônomo” entre a UEx e o contratado, especificando o objeto, as cláusulas e condições. O prestador de serviço apresentará a seguinte documentação:

a) cópia do Cadastro de Pessoa Física - CPF e Carteira de Identidade;

b) cópia da Inscrição Individual junto ao Instituto Nacional de Seguridade Social - INSS;

c) cópia da Certidão Negativa de Débitos junto à Receita Tributária do Governo do Distrito Federal. (DISTRITO FEDERAL, SEDF, 2012, grifo nosso)

Além dos procedimentos acima, o art. 21 da Portaria estabelece, ainda, que a unidade executora contabilizará, na utilização dos recursos do PDAF, os rendimentos oriundos das aplicações financeiras.

Para o uso do recurso, a equipe gestora, em observância ao projeto político-pedagógico, ao plano de gestão e a disponibilidade financeira, realiza o levantamento das necessidades escolares e juntamente com o Conselho Escolar elabora uma ata de prioridades para os gastos, os quais são administrados pela respectiva unidade executora.

De acordo com o Manual de Orientação sobre as Associações de Pais e Mestres das Unidades da Rede Pública de Ensino do Distrito Federal – GDF/SEDF do ano de 2002, para que uma associação de pais, alunos e mestres fosse constituída em uma escola era necessário que a direção dessa unidade de ensino se reunisse com seus professores, auxiliares de educação, pais e alunos para que todos, imbuídos do desejo do bem comum, tivessem a necessidade de criar uma entidade, na qual a comunidade escolar fosse representada. Eram previstas as seguintes etapas:

Primeiro, a partir de uma reunião, formava-se uma comissão composta por pais e/ou alunos maiores de 16 anos, e pelos profissionais da educação, que elaborava a minuta do estatuto posteriormente levada a discussão e aprovação. Registrava-se essa reunião em ata e colhiam-se as assinaturas de todos os presentes, ficando, assim, criada a entidade que poderia levar o nome⁴⁸ de Associação de Pais e Mestres (APM) ou de Pais, Alunos e Mestres (APAM), quando existirem alunos maiores de 16 anos.

Segundo, o Estatuto era elaborado por Comissão criada para esse fim, com base no estatuto padrão (o modelo sugerido às associações era uma forma de auxiliá-las, além do que seus dispositivos contemplavam exigências legais específicas).

⁴⁸ O nome da entidade é acordado entre os membros da escola. No levantamento bibliográfico foram encontrados alguns nomes: Associação de Apoio à Escola; Associação de Pais, Mestres e Comunitários; Associação de Pais, Professores e Funcionários.

Terceiro, a entidade necessitava, além dos seus documentos constitutivos, de documentação que a regulamentasse e, para isso, providenciava o Regimento Interno que era elaborado pela Diretoria da associação, apreciado e aprovado em Assembleia Geral. O Regimento continha dispositivos que regulamentavam o estatuto e disciplinavam em detalhe, o funcionamento da instituição; as eleições; as normas de aplicabilidade e cumprimento etc.

Quarto, a associação inscrevia-se na Secretaria da Receita Federal no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (CNPJ). Os documentos necessários continham assinatura do representante legal da entidade, o presidente, e firma reconhecida em cartório. Após a obtenção da inscrição do CNPJ, o seu número constava nos formulários e documentos contábeis, necessários à legalidade da associação (recibos, notas fiscais, balancetes etc.).

Pelo descrito acima, a criação de uma associação escolar, além de seguir os rigores legais, era fundamentada no interesse da comunidade escolar em constituir a sua representatividade dentro da unidade de ensino. Comunidade essa composta pelos profissionais da educação, pais e alunos.

Consoante o modelo de gestão financeira implantado pelo PDDE, desse formato de representatividade da comunidade escolar, as associações escolares assumiram novas atribuições e foram gradativamente transformadas nas unidades executoras.

Antes da Lei nº 4.751/2012, os membros da diretoria e do conselho fiscal de uma associação escolar, ou seja, de uma unidade executora, concorriam a esses cargos através de eleição, sendo a votação por maioria simples. Com a referida lei, a presidência da UEx passa a ser exercida obrigatoriamente pelo diretor da escola. (DISTRITO FEDERAL, 2012b, art. 6º).

A respeito desse acúmulo de funções por parte do diretor, o gerente da GPDESC concorda em parte, porque caso ocorra algum problema na gestão dos recursos financeiros está ao alcance do Estado localizar um servidor público com matrícula do que um representante da comunidade escolar. No entanto, discorda em parte, por considerar ilegal essa exigência.

E ao mesmo tempo eu discordo, porque as associações que recebem os recursos do programa, seja o PDAF, também o mesmo que recebe os recursos federais do PDDE, é uma associação privada, sem fins lucrativos, de direito privado. Então, **o Estado no momento em que ele determina que o presidente da unidade executora seja um servidor público ele está interferindo numa entidade privada.** Então, nesse ponto, eu acho que legalmente isso não está correto. Mas aí teria que ver, observar, fazer uma pesquisa na legislação. Eu, particularmente, eu acho que é inconstitucional essa determinação de que esse presidente seja o diretor da escola, seja um presidente de uma associação privada sem fins lucrativos. Por esse lado, eu não concordo. (Sujeito de pesquisa: GT)

É fato que essa exigência centraliza mais uma atribuição para o diretor: a presidência da unidade executora. E em certa medida, centraliza também a gestão financeira, porque dos três entes envolvidos - a equipe gestora, a unidade executora e o Conselho Escolar - o diretor ocupa cargo de direção em dois deles, ou seja, de diretor na equipe gestora e de presidente na unidade executora.

A respeito da representatividade do Conselho Escolar, o art. 14 da LDB/1996 estabelece que os sistemas de ensino definam as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica, considerando as suas peculiaridades e de acordo com o princípio da participação da comunidade escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes (BRASIL, 1996a).

O art. 24 da Lei nº 4.751/2012 estabelece que em cada instituição pública de ensino do Distrito Federal funcionará um Conselho Escolar com a função de um órgão de natureza consultiva, fiscalizadora, mobilizadora, deliberativa e representativa da comunidade escolar. O art. 25 apresenta, entre outras, a competência de analisar, modificar e aprovar o plano administrativo e a aplicação de recursos necessários à manutenção e à conservação da escola (BRASIL, 2012b).

Segundo o diretor da Escola 2, o Conselho Escolar de sua escola exerce a função de analisar e aprovar a aplicação dos recursos financeiros.

Esses gastos eles são escolhidos pela comunidade escolar. Aqui o que eu faço: eu recebo a verba. Eu sou o gestor, como quem diz: “eu sou o dono da grana”, mas eu **só posso gastar com aquilo que me for delegado pelo Conselho Escolar e pelos professores, servidores, alunos e pais de alunos**. Eu chego e digo “olha, eu preciso comprar uma porta.” Se a Assembleia autorizar, ok. Se a Assembleia falar “não professor, o que precisa no momento é apenas você reformar”. Aí, eu vou fazer a reforma. (Sujeito de pesquisa: D2)

No que se refere à gestão financeira do PDAF, essa escola distoa das demais, pois foi recorrente nas entrevistas relatos sobre as dificuldades de conseguir essa parceria. Muitas são as situações, mas uma fala recorrente foi a indisponibilidade dos pais para participarem das reuniões.

Para o diretor da Escola 1, as atribuições do Conselho Escolar muitas vezes não se efetivam na escola e tudo acaba centralizado no gestor. Para ele, o Conselho Escolar poderia ser mais ativo dentro da escola e se envolver mais na administração da escola.

Eu acho que, como em outras escolas, **eu acho que o Conselho Escolar poderia ser mais ativo, mais atuante, para poder partilhar mais as responsabilidades, porque você acaba centralizando tudo em cima do gestor**. É o gestor que acaba respondendo por tudo. Então, eu acho que a criação do Conselho Escolar, ela vem na lei de gestão democrática exatamente para isso, que é pra poder partilhar isso aí.

A gestão democrática ela é para fazer a partilha dessa gestão, por isso que é uma gestão democrática. Então, quando uma das áreas da atuação da gestão se omite do seu papel, aí complica. Então, o quê que acontece? Na maioria das gestões, o que eu vejo, pela experiência que eu vejo com outros gestores, é exatamente isso, é que é tudo centralizado no gestor. (Sujeito de pesquisa: D1)

Essa dificuldade não se registra apenas em uma escola, ou em escolas do Distrito Federal. Trata-se de uma realidade nacional. Por isso, o Ministério da Educação (MEC) criou o Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares⁴⁹. O programa busca fomentar a implantação dos conselhos por meio da elaboração de material didático específico e formação continuada para técnicos das Secretarias Estaduais e Municipais e para conselheiros escolares.

De acordo com o programa, aos conselhos escolares cabe deliberar sobre normas internas e o funcionamento da escola, além de participar da elaboração do Projeto Político-Pedagógico; analisar as questões encaminhadas pelos diversos segmentos da escola, propondo sugestões; acompanhar a execução das ações pedagógicas, administrativas e financeiras da escola e mobilizar a comunidade escolar e local para a participação em atividades em prol da melhoria da qualidade da educação.

São atribuições que tornam o Conselho Escolar um co-gestor na escola e que em certa medida, auxiliam o trabalho do diretor, uma vez que acompanhariam a execução das ações nas três grandes dimensões: pedagógica, administrativa e financeira.

Mas para o ex-diretor da Escola 2, apesar de ser um avanço a constituição de um órgão que represente a comunidade e possua tantas atribuições, ainda há muito que percorrer para que o Conselho Escolar venha desempenhar todas essas atribuições a contento.

A gestão se dava basicamente com esses cargos, o diretor, o vice, os supervisores e o apoio dos coordenadores pedagógicos. Normalmente, era uma gestão democrática mesmo. Eu acredito que a gente avançou muito nessa questão de ser democrática. De resolver as coisas em equipe, com a comunidade, com o Conselho Escolar. **Apesar de que o Conselho Escolar ainda é um pouco enfraquecido.** Ele ainda é um pouco enfraquecido, mas é um avanço o Conselho Escolar. (Sujeito de pesquisa: Ex-D2)

No entendimento do vice-diretor da Escola 3, não existe outro órgão colegiado melhor do que o Conselho Escolar para gerir os recursos do PDAF, mas isso não ocorre em sua escola.

Eu diria para você que nem um órgão melhor do que o próprio Conselho Escolar para gerir os recursos do PDAF, seja nas decisões de como aplicar, do que gastar, na fiscalização daquilo que já foi gasto. Mas na prática, infelizmente, **isso não**

⁴⁹ Mais informações sobre o programa em: <http://portal.mec.gov.br/programa-nacional-de-fortalecimento-dos-conselhos-escolares>.

acontece, os recursos do PDAF, eles acabam sendo geridos pela direção da escola e entenda, diretor e vice. (Sujeito de pesquisa: VD3)

Na realidade, essa hierarquia entre os três entes resulta de um entendimento equivocado a respeito da gestão democrática. A equipe gestora, a unidade executora e o Conselho Escolar podem funcionar como uma espécie de colegiado maior, em que as decisões passem pelos três agentes, mas cada um possui atribuições e composições específicas.

Todavia, como a Lei nº 4.751 estabeleceu que, para o recebimento dos recursos financeiros, a presidência ou função equivalente da unidade executora deverá ser exercida pelo diretor da unidade escolar, isso acarretou a junção da função de diretor de escola com a de presidente da UEx (DISTRITO FEDERAL, 2012b, art. 6º). Assim, houve, em certa medida, a fusão entre equipe gestora e unidade executora, restando o papel de agente fiscalizador para o Conselho Escolar.

2.4 O PDAF nas três escolas públicas

As escolas participantes da pesquisa pertencem à Coordenação Regional de Ensino do Plano Piloto/Cruzeiro. Essa regional possui 103 instituições educacionais públicas, todas localizadas em área urbana. Das 103 escolas públicas, dez ofertam o ensino médio. Das três escolas selecionadas em nenhuma delas há a oferta exclusiva de turmas de ensino médio.

A Escola 1 também oferta a modalidade da Educação de Jovens e Adultos (EJA) - 1º, 2º e 3º segmentos, no turno noturno. A escola possui 15 salas de aula ambiente, três laboratórios, uma sala de multimídia e uma sala de projetos.

A Escola 2, além de atender o ensino médio nos turnos diurno e noturno também atende o ensino fundamental – anos finais e correção de distorção, no turno vespertino e a EJA nos três segmentos, no noturno. A escola possui 23 salas de aula, três laboratórios (Química, Biologia e informática), uma biblioteca comunitária, um auditório, uma sala de judô, uma sala de Projeto Cineclube, uma sala de Orientação Educacional, uma sala de vídeo, duas salas de arte, uma sala de aula (Altas Habilidades), duas salas de recursos (Generalista e DA), uma cantina e quatro quadras de esportes.

A Escola 3 também oferta o ensino fundamental – 8º e 9º anos (antigas 7ª e 8ª séries), no turno vespertino, sendo o ensino médio ofertado no matutino e no noturno. A escola possui 12 salas de aula, quatro laboratórios (Informática, Química, Física e Ciências/Biológicas), uma sala de vídeo, uma biblioteca e uma sala de artes.

Cada escola possui mais de mil alunos matriculados e funcionam nos três turnos. A equipe gestora foi eleita no ano de 2012 para exercer o mandato por três anos. E todas possuem Conselho Escolar e unidade executora (Quadro 12).

Nas escolas são desenvolvidos vários projetos que utilizam os recursos descentralizados por programas. A Escola 1 desenvolve para as turmas de ensino médio o “Projeto entre Jovens” e o “Música na escola: aprendizagem musical informal na educação formal”.

Na Escola 2, existem os projetos “Inclusão digital”, “Educação Patrimonial” e “Do lápis ao mouse, do quadro-negro ao monitor”. Já a Escola 3 possui os seguintes projetos: “Educação Ambiental/Viveiro de Mudanças”, “Culturas afro-brasileiras e indígenas”, “Cidadania Contribuindo para Qualidade de Vida”, “Oficina da Escrita (hora da leitura)”, “Ensino Médio Inovador” e “Tecendo dramas e reconstruindo tramas”.

Quadro 12 – Caracterização das escolas no ano de 2015

Aspectos	Escola 1	Escola 2	Escola 3
Equipe gestora	Eleita para o triênio 2014-2016	Eleita para o triênio 2014-2016	Diretor eleito para o triênio 2014-2016 e vice-diretor referendado ⁵⁰ em 2015
Oferta de ensino	- Ensino médio - EJA	- Ensino médio - 6º ao 9º ano - Correção de distorção - EJA	- Ensino médio - 8º e 9º anos - EJA
Turno	Diurno e noturno	Diurno e noturno	Diurno e noturno
Alunos*	1.700	1.200	1.300
UEx	APAM	APAM	CxE
CE	Possui	Possui	Possui

Fonte: Elaborado pela autora a partir de informações coletadas com os entrevistados e nos projetos político-pedagógicos das escolas. (2015)

*Aproximadamente.

Além dos projetos escolares que já fazem parte da rotina escolar, os candidatos ao cargo de direção precisam formular um plano de trabalho para a gestão.

Na gestão compartilhada, Lei nº 4.036/2007, um dos objetivos desse plano era assegurar mecanismos de suporte para a utilização, com eficiência, dos recursos descentralizados diretamente às instituições educacionais. No Plano de Trabalho, soluções factíveis a eventuais problemas detectados seriam apresentados e deveriam conter aspectos pedagógicos, administrativos e financeiros (DISTRITO FEDERAL, 2007a).

⁵⁰ O vice-diretor eleito pediu exoneração e de acordo com a legislação o diretor, neste caso, pode convidar alguém para compor a equipe, contanto que seja referendado pela comunidade escolar.

Na gestão democrática, Lei nº 4.751/2012, exige-se que no Plano de Trabalho para a Gestão da Escola também sejam explicitadas estratégias para a participação da comunidade na gestão dos recursos financeiros (DISTRITO FEDERAL, 2012b, art. 39).

Assim, o candidato à direção formula um plano de gestão para o uso dos recursos financeiros e necessariamente têm que constar, nesse plano, as estratégias que promovam a participação da comunidade. Logo, uma vez eleito e empossado, o diretor terá que por em prática o seu plano de trabalho, assim, agrega-se às suas funções cotidianas a atribuição de promover a participação da comunidade na gestão financeira.

Mas isso nem sempre se torna alcançável. Segundo o diretor da Escola 3, a escola optou por constituir a Caixa Escolar como unidade executora devido à baixa participação representativa dos segmentos da comunidade escolar. O vice-diretor possui uma explicação para essa baixa representatividade

Me parece que faz parte da cultura da comunidade escolar delegar essa função para as direções das escolas, até porque **são pessoas muitas vezes com pouco estudo, pessoas simples, que não tem o conhecimento técnico ou que julgam que não tenham um conhecimento técnico suficiente e acabam por entregar por confiança essa função para a direção da escola.** [...]. Eles não se sentem preparados tecnicamente e eles não percebem, não se dão conta de que não é necessário ter preparo técnico pra decidir acerca das metas, das diretrizes que se quer implementar, exemplo, a escola deseja muito ter um teatro. Um desejo nosso aqui. Veja, pra gente se reunir de forma colegiada, não há a necessidade de nenhum conhecimento técnico para apenas definir essa diretriz, ou, ainda que seja, na prestação de contas, dentro do que é razoável, para aquiescer aquilo que está sendo definido, do tipo a gente precisa comprar tais e tais materiais ou realizar determinados serviços. Isso aí a gente vai gastar tanto e a gente tem tanto de verba. Isso não é uma coisa do outro mundo, ainda mais quando se decide colegiadamente, de forma colegiada. (Sujeito de pesquisa: VD3)

De fato, diferente das outras duas escolas pesquisadas, essa escola atende muitos estudantes moradores de localidades que, dada a falta de uma política habitacional no Distrito Federal, surgiram a partir da ocupação desordenada do solo e que por isso, apresentam situação de vulnerabilidade socioeconômica, com a ausência de serviços mínimos, como o saneamento básico.

No entanto, o vice-diretor reconhece ser uma tarefa difícil para os pais acompanharem a gestão financeira na escola, como também, para a direção, fomentar essa participação.

Agora é complexo porque para a Lei 4.751 é obrigação, é dever das direções das escolas fomentar esse processo de gestão colegiada. E é algo que é bacana. Eu acho que é assim que tem que ser mesmo, **mas na prática a gente fica aí perdido nos pequenos problemas ou nos grandes problemas que acontecem muitas vezes no pedagógico da escola por ter equipe reduzida, por uma série de fatores, que aí a gente acaba não fomentando essa idéia importantíssima de trabalhar de forma**

colegiada que é um pilar, um dos pilares da gestão democrática na escola. (Sujeito de pesquisa: VD3)

A questão excede o simples fato de uma escola possuir uma associação ao invés de um caixa escolar, uma vez que a norma legal não faz distinção entre elas para a execução financeira dos recursos do PDAF. Tanto a Associação de Pais e Mestre quanto o Caixa Escolar, ambos, desde que legalmente constituídas, são autorizados a funcionarem como unidade executora.

O trato incide na atribuição delegada ao diretor de fomentar a participação da comunidade na gestão financeira. O exemplo dado de decidir ou não pela criação do teatro na escola parece ser simples, segundo o vice-diretor. Mas trazer o pai para se posicionar tornou complexa a criação do teatro. Algo aparentemente simples transformado em algo complexo.

Isso foi exatamente o que ocorreu com as atribuições dos diretores na gestão financeira. Aquilo, que posto na lei, parece simples à primeira vista transformou substancialmente o dia a dia da gestão escolar.

Percebe-se que o vice-diretor se responsabiliza, alegando que as demandas da escola lhe ocupam o tempo. Mas a questão de fato reside em como fazer com pais que moram longe da escola, trabalham o dia todo, vivem em condições materiais adversas, possam sair da sua casa, do seu trabalho, para decidir sobre a criação de um teatro. A questão é muito maior. Não se trata apenas de uma questão cultural, ela é estrutural.

No texto *Sobre a Questão judaica*, Marx (2010) tratou da questão da emancipação política e da emancipação humana. Nesse caso, os pais, politicamente, possuem o direito de participar da gestão financeira do PDAF na escola em que seus filhos estudam, mas humanamente, não conseguem exercer essa participação.

Cada escola recebe um montante diferente das demais, uma vez que os repasses financeiros são condicionados ao número de estudantes e à situação fiscal. A seguir são apresentados os valores repassados para as três escolas desde a implantação do PDAF no ano de 2008 (Quadro 13).

Nas três escolas, cada diretor montou a sua própria estratégia para lidar com a gestão financeira do PDAF, não somente desse, mas de todos os programas do governo federal e distrital que transferem recursos para a escola.

Na Escola 1, o responsável é um professor readaptado. Esse professor trabalha com a gestão financeira do PDAF desde 2012 na escola. Além de ser pedagogo, também é bacharel em administração e possui várias especializações na área de recursos humanos, na área pedagógica e na área de gestão de finanças públicas.

Quadro 13 – Repasses do PDAF às escolas no período de 2008-2015 (Valores em R\$)

Ano	Escola 1	Escola 2	Escola 3
2008	95.554,27	160.796,60	Não houve repasse
2009	26.649,26	43.847,22	96.267,64
2010	24.398,88	0,00	54.361,64
2011	73.456,46	95.174,12	59.800,52
2012	138.487,00	0,00	147.130,50
2013	79.025,50	187.483,50	0,00
2014	60.000,00	99.337,11	77.468,32
2015 (1)	142.431,50	145.112,00	39.462,50

Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados da GPDESC/SEDF. (2015)

(1) No ano de 2015, a Escola 3 recebeu valor inferior por possuir saldo em conta, sendo o valor repassado somente no mês de novembro, conforme apêndice D.

Na Escola 2, o diretor executa a gestão financeira do programa com a ajuda do contador. O diretor é formado em Artes Cênicas e História e possui pós-graduação em Docência do Ensino Superior. Trabalhou como vice-diretor na escola em 2013, mas à época não teve contato com o PDAF que ficava sob a responsabilidade do diretor. Seu contato com a gestão financeira do programa se deu a partir de 2014.

Na Escola 3, a gestão financeira do PDAF ficou a cargo do diretor e do seu vice. O diretor é formado em Educação Física com várias especializações na área e teve contato com a gestão financeira do PDAF somente quando assumiu o cargo em 2014. O vice-diretor é licenciado em Matemática e Física, bacharel em Direito e não possui especialização. Seu contato com a gestão financeira do PDAF ocorreu somente em 2015, quando foi referendado para assumir a vice-direção.

Observa-se que nas três escolas, a estratégia utilizada para a gestão financeira do PDAF foi a centralização. Paradoxalmente, as entrevistas revelaram que essa centralização se dá basicamente por dois motivos: a responsabilidade de liberar esse dinheiro na mão de outras pessoas e de não existirem pessoas que queiram lidar com esse dinheiro.

A gestão desses recursos exige conhecimentos técnicos, jurídicos, contábeis, que traz à tona a discussão sobre a formação do diretor. Segundo o diretor da Escola 3, tendo em vista que a escola já foi classificada como inadimplente e deixou de receber os recursos, hoje quem faz a prestação de contas é ele e o vice-diretor. Mas julga que isso poderia estar a cargo de uma pessoa específica.

Agora mesmo, que nós estamos no período de PDDE, PDAF, entregando um bando de coisas, tem hora que você senta aqui e são 4 situações diferentes que você tem que pensar: “Opa, esse aqui está me pedindo isso, esse aqui está me pedindo isso”.

Aí começa a correr atrás, põe no papel e eu saio daqui e vou no cartório, tem pegar uma certidão lá no cartório, corro para o outro lado, vou pegar agora nota fiscal para fazer. **É, gasta muito tempo. Acho que se tivesse em cada colégio, uma pessoa específica, “olha, ele vai ter só que mexer com o PDAF”. Vai comprar, vai fechar. E você vai lá e só fiscaliza aquela situação. Para mim, seria o ideal. Porque eu deixo de fazer muitas coisas aqui no colégio.** Aí, é outro lado que eu tenho que delegar ao coordenador, supervisor pedagógico, a parte importante do colégio, também para ver como está funcionando, por quê? Porque eu estou na rua, pra ir atrás de PDAF pra ver como é que eu vou comprar essas coisas todas. (Sujeito da pesquisa: D3)

Diante dessas exigências, o diretor se vê compelido a centralizar a gestão financeira do PDAF, seja pelo medo de delegar, seja pela falta de quem o possa auxiliar. No final, o diretor acaba assumindo sozinho toda a responsabilidade.

Assim, de início a gente fica muito preocupado com a responsabilidade desse dinheiro para liberar na mão de outras pessoas e nem os outros querem. Faz questão de não querer mexer com isso. **Ninguém quer mexer com isso.** Então, às vezes você pede: “ah, vê só pra mim as certidões e não sei o quê”. Já é complicado. E aí você não faz o seu trabalho, por quê? Porque está dependendo dele para fechar aqui. Aí ele não faz também. Então, é difícil. Mas eu gostaria que outras pessoas nos ajudassem, com certeza. (Sujeito de pesquisa: D3)

No Rio Grande do Norte, a solução adotada para essa questão foi a de incorporar a gestão financeira na parte administrativa da escola. A Lei Complementar nº 290, de 2005, estabelece que a equipe da direção da escola seja composta pelo Diretor, pelo Vice-Diretor, pelo Coordenador Pedagógico e pelo Coordenador Administrativo-Financeiro (RIO GRANDE DO NORTE, 2005). A este compete:

- I - coordenar as atividades relativas aos serviços gerais da escola;
- II - exercer a função de tesoureiro da Unidade Executora da escola;
- III - coordenar a matrícula e o controle acadêmico no âmbito da escola;
- IV - ter sob seu controle direto e responsabilizar-se pelos bens patrimoniais da escola;
- V - viabilizar a elaboração, implementação e avaliação do Plano Anual de Aplicação dos Recursos, bem como garantir seu cumprimento;
- VI - **gerenciar os recursos da unidade escolar e elaborar as prestações de contas** ao Conselho de Escola, à comunidade escolar, ao Poder Público e a quem possa interessar. (idem, grifo nosso)

Para o diretor da Escola 3, essa incorporação não funcionaria porque o administrativo da escola já se encontra sobrecarregado. Segundo ele, melhor seria que a pessoa se ocupasse somente com a gestão financeira.

Mas se cada colégio tivesse uma pessoa assim: “Olha, é esse aqui”, assim como tem um administrativo, só para PDAF. Porque em um colégio que tem, nós estamos aí, com 60 professores, **é difícil um administrativo conseguir ainda mexer com PDAF. Por que é abono, é não sei o quê. Porque chega a demanda também de enviar memorando pra cá e pra lá, é muito grande. É, então, eles também tem**

uma dificuldade. Teria que ter assim, o secretário do PDAF. Ele vai só trabalhar com o PDAF. Eu acho que é o ideal. Pra mim, ía ser o ideal. (Sujeito da pesquisa: D3)

Ter uma pessoa específica para tratar do PDAF foi algo recorrente nas entrevistas. Falas como “uma pessoa responsável pelo financeiro” ou “o ideal seria isso, um gestor financeiro” e ainda “o ideal seria realmente que tivesse uma pessoa específica, que é o que as direções de escola normalmente fazem”.

Segundo os entrevistados, isso é uma rotina nas escolas da Secretaria de Educação do Distrito Federal: faltam servidores para o número de demandas. Refletindo sobre essa situação, constata-se que incorporar as atividades da gestão financeira no administrativo seria apenas ‘tirar o peso de um e colocar no ombro de outro’.

2.5 A centralização decorrente da gestão financeira do PDAF

No *Guia da Escola Cidadã*, Gadotti e Romão (1997, p. 19) consideram que “enquanto a escola não for de todos, enquanto todos não se interessarem por ela, ela não poderá ser para todos”. Mas quando se trata de gerir recursos financeiros isso se torna uma tarefa complexa.

Na SEDF, torna-se complexo porque, dentro da organização institucional existem as Subsecretarias responsáveis por cada área, por exemplo, pelo pedagógico, pelo financeiro (Organograma 1).

A Subsecretaria de Administração Geral (SUAG) possui uma gerência responsável pela prestação de contas, a GPDESC. Na Regional de Ensino, existe uma assessoria técnica que responde pela prestação de contas. Em cada uma delas, existe uma equipe composta por técnicos que lidam exclusivamente com a prestação de contas.

Mas ao se tratar da instância local, ou seja, a escola, espera-se do diretor que ele desempenhe todas as funções, sem delimitação clara dessas funções dentro da sua equipe.

Bem, a gestão escolar ela acontece na escola de diversas formas. Por que **tem a gestão administrativa, tem a gestão financeira** e a gestão que ela faz parte de todo o processo de gestão democrática que acontece na escola. **E a própria gestão pedagógica também.** Então, o quê que acontece, o nosso foco é a gestão financeira que são repasses de recursos que é feito para as escolas. (Sujeito de pesquisa: GT)

No levantamento bibliográfico a respeito da gestão financeira na escola pública, Schuch (2007) identificou em duas escolas do Rio Grande do Sul que as pessoas sentiam-se

muito sobrecarregadas e não queriam assumir mais uma tarefa, como no caso dos professores que trabalhavam 40 horas semanais, e dos pais que trabalhavam o dia inteiro.

A pesquisa revelou que cada escola possuía estratégias próprias na gestão dos recursos, sendo o profissional responsável pelo controle dos recursos um ator importante na gestão. Na escola em que não existia o assistente financeiro, a diretora buscou auxílio para o desempenho dessas tarefas junto a sua vice-diretora.

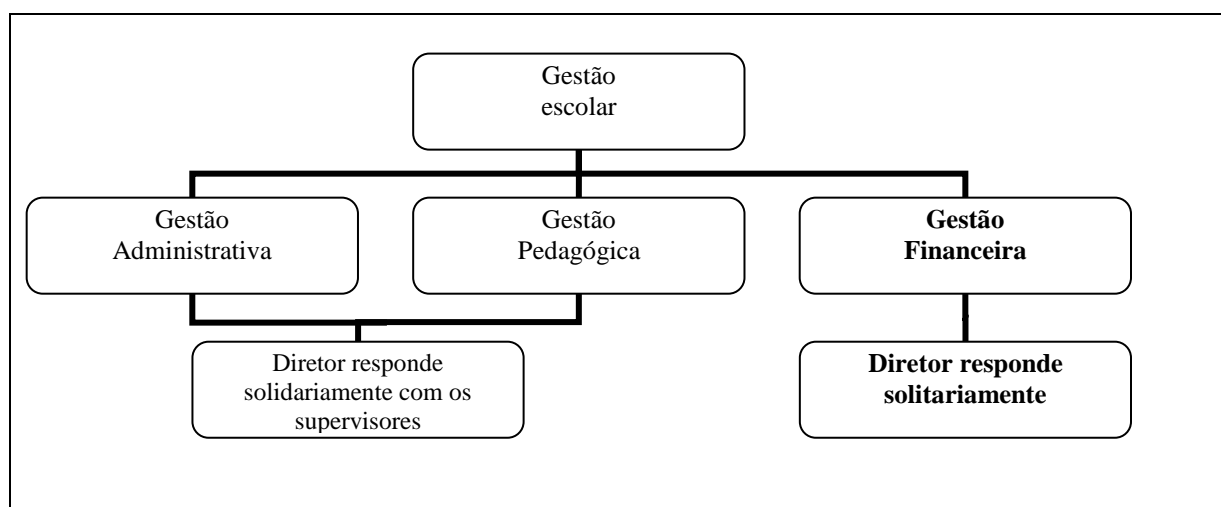
Essa realidade também se reflete nas três escolas pesquisadas, mas com um agravante, na SEDF não existe o cargo de assistente financeiro. Tanto para a parte pedagógica quanto para a parte administrativa, existem cargos definidos e profissionais concursados com conhecimento suficiente para desempenhar cada uma dessas funções. São funcionários pertencentes à carreira magistério e à carreira assistência à educação, respectivamente

Na área pedagógica, são os próprios professores que assumem a supervisão pedagógica da escola, enquanto que para o administrativo, são os profissionais da carreira assistência que assumem a supervisão administrativa.

Mas em relação à gestão financeira, a escola não dispõe de profissionais que atuem nessa área e nem de cargos destinados a essa dimensão. E outra, acontece também de os profissionais que trabalham na escola considerarem a gestão dos recursos financeiros uma atribuição separada das demais.

Assim, sem conhecimentos técnicos próprios, sem as condições materiais e sem uma equipe suficiente, o diretor tem que lidar com a responsabilização solitária na gestão financeira (Quadro 14).

Quadro 14 – Responsabilização do diretor em relação às dimensões da gestão escolar



Fonte: Elaborado pela autora. (2015)

O ex-apoio à direção da Escola 2, que tem experiência com o PDAF desde 2010, adverte que são atribuídas ao administrativo da escola muitas responsabilidades e que inserir a gestão financeira intensificaria o seu trabalho.

As escolas têm vários jeitos de trabalhar. Nas escolas pequenas, que são Jardins de Infância e Escolas de 1ª a 4ª séries, o administrativo é junto com a secretaria da escola. Porque são menos professores, são menos alunos e o trabalho dá para fazer junto. Apesar de que são trabalhos diferentes. Secretaria você vai trabalhar com aluno, com certificado, com histórico escolar, com declarações e as coisas pertinentes à vida do aluno. O administrativo você lida com a vida do professor. E que não é pouca coisa. O professor ele recebe um pagamento que precisa ser averiguado, o administrativo faz uma prévia de pagamento, vem a prévia da Secretaria e você tem que conferir se esse pagamento está sendo correto, se não você tem que incluir as gratificações que vieram a menor. O professor, ele pede muito Repag. Veio salário errado, não foi corrigido nessa prévia. A gente tem que fazer esse documento. Tem os memorandos, tem os ofícios, tem as Ouvidorias, tem toda essa parte burocrática, folha de ponto, tem abonos. A gente trabalha com os servidores da escola, então lida com os servidores, vê se estão fazendo a limpeza da escola corretamente. Eles são terceirizados, a gente tem que mandar relatórios. Então, assim, é um universo de coisas que o administrativo abraça e que são realmente pertinentes à vida da escola. **O PDAF é questão de verba.** (Sujeito de pesquisa: Ex-AD2)

Observa-se que para o ex-apoio da Escola 2, o administrativo se responsabiliza por coisas que são pertinentes à vida da escola, mas o PDAF seria questão de verba. Como se isso não fizesse parte da escola. Na realidade, houve a defesa de que já são muitas demandas para a equipe responsável pelo administrativo e que não seria razoável inserir a gestão dos recursos financeiros em seus afazeres. Essa também foi uma justificativa recorrente dada pelo diretor.

No entanto, para quem não vivencia o cotidiano escolar, credita ao diretor a incapacidade de delegar a gestão financeira para a sua equipe: “Eu acho que o diretor ele tem muitas funções na escola. Eu acho que, na questão da gestão, é saber gerir. E é descentralizar o serviço. Delegar funções também. Então, tem muita escola que concentra essa obrigação no diretor.” (Sujeito de pesquisa: AT)

Considera-se que um bom gestor saiba delegar funções, se não faz isso, não possui perfil para o cargo. Com essa lógica, inicia-se o processo de centralização da gestão financeira do PDAF nas mãos do diretor.

Já é senso comum: ‘para ser gestor é imprescindível descentralizar’. Mas para delegar uma função, em qualquer organização, são necessárias duas coisas: ou um cargo instituído ou alguém que possua conhecimentos.

Quando em uma instituição já existe um cargo instituído, mesmo que a pessoa indicada para ocupá-lo não tenha preparo suficiente, haverá na organização um conhecimento

instituído. Ou o contrário, na ausência do cargo instituído, se houver uma pessoa com conhecimentos específicos, ela consegue desempenhar as atividades.

Mas o que se verificou nas três escolas pesquisadas: não existe nem o cargo instituído e nem pessoas com conhecimentos específicos sobre a gestão financeira, exceto a Escola 1, em que o professor readaptado trabalha com o financeiro desde 2010.

Nesse sentido, o diretor ou assume ou delega. Não tendo com quem contar para lidar de forma eficiente com a gestão financeira, ele centraliza em suas mãos ou, quando encontra uma pessoa capaz de lidar com essa função, centraliza nela as atividades.

A primeira situação aconteceu com a Escola 2. Pelo fato de ter tido problemas em gestões anteriores e ter ficado sem receber recurso, o diretor optou por fazer sozinho a gestão financeira do PDAF na escola, contando com o apoio externo do contador. A segunda situação aconteceu com a Escola 1. Nessa escola, existe uma pessoa que dada a sua experiência em administração e finanças públicas, tornou-se a responsável pela gestão financeira.

Observa-se que por não ter a quem delegar o diretor centraliza as atividades. No entanto, essa centralização contraria os princípios da gestão democrática. Ocorre também do diretor centralizar a gestão financeira em decorrência da burocracia do programa. Em algumas situações são realizados gastos em que o próprio diretor precisa desembolsar.

O PDAF, ele te pede tanta coisa assim, que para você adquirir, no dia a dia do colégio, é quase impossível. Por exemplo, estragou uma torneira. Você tem que sair atrás de três orçamentos, tem que, e assim, está vazando, a torneira está vazando. Então, **você acaba tendo que comprar com o seu dinheiro mesmo**, porque se você for esperar isso, a demanda, acaba ficando o colégio sem água. [...] Às vezes, assim, tonner, cartucho de impressora, você tem que fazer para hoje, pra ontem. E às vezes, não dá tempo de você sair atrás e fazer uma prestação de contas de qual a empresa que é. Você precisa rodar as provas. Aí eu vou e eu pago para encher os tonners, essa coisa toda. Então, é mais difícil isso aí. A internet. **Não sou obrigado a fazer nada disso. Mas a gente faz.** E acaba, as pessoas que trabalham aqui, acabam achando que é obrigação sua fazer isso. Quer dizer, eles não sabem nem de onde vem. Eu nem falo para eles. Se não eles vão falar, “ah, o diretor está querendo dizer que ele está gastando do dinheiro dele e coisa e tal”, mas eu nem falo isso. (Sujeito de pesquisa: D3)

Isso ocorre porque com o recebimento dos recursos financeiros instituiu-se uma rotina de compras. Com a sistemática do dinheiro chegando direto na escola, muitas vezes o diretor, devido a uma necessidade urgente realiza a aquisição de uma mercadoria sem ter recebido o repasse, realizando o gasto com recursos próprios.

A fim de tratar essa questão, o programa poderia destinar parte da verba para situações emergenciais que dispensassem os três orçamentos, destinando parte do montante do recurso a uma rubrica mais flexível.

Além das compras emergenciais que a escola pode demandar, a pesquisa também verificou outros tipos de gastos relacionados à gestão financeira do PDAF que são mais corriqueiros.

Então, nós não temos na escola um ambiente, uma estrutura financeira pra essa logística. Então, a gente termina fazendo, porque o trabalho tem que ser efetivado, mas a condição pra isso, o funcionário que tiver boa vontade em fazer **ele vai fazer com seus recursos próprios**. Nós não temos hoje uma verba específica pra custos dessa logística, que seria pra gasolina, pro telefone, pra internet, pra cópia, nós não temos, o PDAF não prevê essa verba. (Sujeito de pesquisa: AD1-EEM-AP)

São exemplos de gastos que ficam centralizados na figura do diretor quando este executa a gestão financeira. Segundo o diretor da Escola 3, a gratificação que ele recebe para exercer a sua função de direção não compensa todo o trabalho, não somente pelo desgaste físico, emocional, psíquico, não a remuneração pelo exercício do cargo de confiança compensa.

Mas no final das contas, o que você recebe, com gasolina, com esse negócio de que toda hora tem que ir para um lugar, lá na Regional, procurar onde comprar essas coisas, acaba não compensando muito não, o trabalho, sabe? Porque às vezes, eu já fico pensando assim, “**Não está compensando, financeiramente**”. E o trabalho assim, é muito desgastante em um colégio que tem 3 turnos. Então, fica muito complicado. (Sujeito de pesquisa: D3)

O fato de o diretor sofrer essas três ações: não ter a quem delegar, ser responsabilizado por tudo e desembolsar recursos próprios, faz com que ele repense se compensa exercer essa função de gestor financeiro.

É o que me tira o sono. Porque não é o seu dinheiro e você tem que ter um cuidado muito grande porque é um dinheiro público. [...] Bom, quando a gente pensa em ser diretor na campanha, você fala assim: “Eu já estou quase para aposentar. Eu quero fechar a minha carreira dando uma contribuição para o colégio, vou fechar de uma maneira diferente”. É um sonho, não é? Porque na realidade, você fica assim, “poxa, o desgaste é muito grande”. **Acho que eu envelheci 10 anos, neste último ano aqui, por conta disso.** Eu vou para casa 24 horas ligado. Por exemplo, no dia em que eu não venho a tarde, é o telefone o tempo todo: “Ô, fulano, fulano”. É a hora que você vai na rua pra ver, pra arrumar as coisas que você não faz no colégio, porque é impossível fazer o PDAF no colégio. (Sujeito de pesquisa: D3)

Diante do exposto, constatou-se que a gestão financeira do PDAF caracteriza-se por um modelo de gestão centralizado na unidade executora, que tem por sua vez a presidência

exercida, obrigatoriamente, pelo diretor de escola. Sendo este que, quando não consegue delegar a uma pessoa específica, quem de fato executa a gestão dos recursos.

Em relação aos três princípios abordados nas leis de gestão escolar, percebe-se que, tanto na legislação quanto na execução da gestão financeira do PDAF: a autonomia é relativa, a participação é restrita e a transparência é complexa.

O programa foi concebido com a lógica de descentralizar, mas da forma como foi implantado e da maneira que vem sendo gestado, o resultado, paradoxalmente, tem sido a centralização e a responsabilização do diretor.

Assim, conclui-se que a gestão financeira do programa toma do diretor parte do tempo destinado para pensar e atuar no pedagógico da escola, ou seja, para pensar na aprendizagem dos estudantes. Isso revela uma contradição da política de descentralização dos recursos financeiros para a escola pública.

A política, entendida aqui como o espaço de debate de idéias e de projetos para garantir as aprendizagens, precisa ser aprimorada. Embora os recursos financeiros sejam fundamentais, pois ajudam a garantir as condições materiais objetivas, não há que se aceitar a sobreposição dos mesmos ao que mais importa numa escola, no caso a dimensão pedagógica.

CAPÍTULO 3 – A PRESTAÇÃO DE CONTAS DO PDAF: AS ATRIBUIÇÕES DE GESTOR FINANCEIRO PARA O DIRETOR DE ESCOLA

Este capítulo visa identificar as atribuições que foram introduzidas pela gestão financeira do PDAF no exercício da função de direção nas três escolas pesquisadas e analisar as mediações realizadas para a inserção dessas atividades em cada escola.

A escolha pela análise da prestação de contas do programa ocorreu devido a dois motivos: as dificuldades apresentadas pelas escolas para prestar contas e a compreensão de que o processo documental da prestação sintetiza, de modo geral, as etapas da gestão financeira.

Como uma das problemáticas da gestão financeira do programa são as atribuições que competem ao diretor na gestão dos recursos financeiros, propõe-se analisar a prestação de contas do PDAF nas três escolas, identificando as atividades de gestão financeira inseridas na gestão escolar.

Para tanto, parte-se de duas questões investigativas: de que forma a gestão financeira do programa inseriu novas atribuições para o diretor de escola? E quais são as contradições resultantes da política de descentralização dos recursos financeiros para as escolas públicas?

3.1 Percursos e técnicas na coleta e análise dos dados

De início, o objeto de investigação apresentou uma expressão fenomênica que precisou ser problematizada: a gestão financeira como dimensão da gestão escolar.

Problematizada, não por estar incorreta essa assertiva, mas porque no real concreto o inverso também se manifestava, isto é, em algumas situações, a gestão escolar estava subsumida pela gestão financeira. Assim, aprioristicamente, essas duas categorias de conteúdo foram tomadas como ponto de partida da pesquisa.

Dos estudos realizados sobre a gestão escolar, os quais foram apresentados no primeiro capítulo, constatou-se que os modelos de gestão escolar adotados na rede de ensino público do Distrito Federal estavam alinhados a concepções político-partidárias. No entanto, os estudos da gestão financeira na escola pública mostraram, para além desse alinhamento, relações dicotômicas e ambíguas entre as duas categorias: gestão escolar e gestão financeira. Essa situação foi identificada a partir do levantamento bibliográfico, no qual pesquisas

acadêmicas revelaram algumas das contradições da gestão financeira dos recursos descentralizados nas escolas públicas. Assim, para compreender o fenômeno de subordinação da gestão escolar pela gestão financeira, partiu-se, então, da análise da categoria descentralização.

Além dos textos acadêmicos sobre o tema, realizou-se um estudo sobre os aspectos legais-normativos da Reforma do Estado que incidiram na política de descentralização da década de 1990 e seus desdobramentos para a escola pública. Um desses desdobramentos foi a implantação de um modelo de gestão financeira a partir do Programa Dinheiro Direto na Escola. Essas análises foram apresentadas no segundo capítulo.

Apesar de a categoria gestão financeira ter sido tomada de forma apriorística, com a coleta empírica, essa categoria se confirmou nas falas dos entrevistados e se tornou nuclear no estudo.

O campo empírico da pesquisa ocorreu em três espaços da Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal: na Gerência de Prestação de Contas de Recursos Descentralizados (GPDESC), na Coordenação Regional de Ensino (CRE) e em três escolas públicas que ofertam ensino médio.

Foram entrevistados nove profissionais efetivos da SEDF. Destes, sete trabalham em escolas, um na Assessoria Técnica da CRE do Plano Piloto/Cruzeiro e outro na GPDESC da Subsecretaria de Unidade Administrativa da SEDF.

Os critérios estabelecidos para a escolha das escolas foram, além de possuir o maior número de estudantes, que configurassem em uma das três situações: a) escola adimplente, como prestação de contas em dia; b) escola com pendência na prestação de contas no ano de 2014; e c) escola inadimplente no período de 2008-2014.

Por se tratar de objeto muito complexo e envolver informações sigilosas a respeito de abertura de processos administrativos e mesmo judiciais, optou-se pelo anonimato das escolas, que foram codificadas e tratadas na pesquisa como: Escola 1 (adimplente), Escola 2 (com pendência) e Escola 3 (inadimplente).

Os dados do campo empírico foram coletados durante os meses de maio e dezembro de 2015 através de visitas às instituições selecionadas. De acordo com a função institucional de cada espaço, foram analisados os seguintes documentos: o projeto político-pedagógico, o processo de prestação de contas e as normativas emitidas, como portarias, memorandos, orientações, etc.

Durante as visitas também foram realizadas entrevistas semiestruturadas, as quais foram gravadas e transcritas, mediante assinatura do Termo de consentimento livre e esclarecido (apêndice B).

Os sujeitos foram organizados em dois grupos. O Grupo A foi composto por integrantes da equipe gestora responsáveis pela gestão financeira do PDAF dentro da escola. No Grupo B, os técnicos da instância central e regional responsáveis pelo acompanhamento e fiscalização do uso dos recursos descentralizados. Para cada um dos sujeitos de pesquisa também foi criado um código de anonimato (Quadro 15).

Quadro 15 – Formação dos entrevistados e experiência com o PDAF

Código	Formação		Experiência	
	Graduação	Pós-graduação	Gestão	PDAF
D1	Letras Português	-	2014	2014
AD1	Pedagogia e Administração	Finanças Públicas	2009	2012
D2	Artes Cênicas e História	Docência Superior	2013	2014
Ex-D2	Letras Português	Gestão Escolar e Atendimento Especializado	2008	2008
Ex-AD2	Pedagogia	Docência Superior e Sala de recurso	2001	2010
D3	Educação Física	Especializações na área	2014	2014
VD3	Matemática, Física e Direito	-	2015	2015
AT	Letras Português	Especialização na área	2014	2008
GT	Pedagogia	-	2011	2008

Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados coletados nas entrevistas. (2015)

Cada escola apresentou uma realidade diferente no que concerne o responsável pela prestação de contas do PDAF: na Escola 1, o diretor delega a função para um professor readaptado; na Escola 2, devido à problemas na gestão anterior⁵¹, o diretor presta contas sozinho com a ajuda do contador; e na Escola 3, os responsáveis pela prestação de contas são o diretor e o vice-diretor.

⁵¹ Dada a situação da Escola 2, houve a procura da gestão anterior da escola para compreender como era prestação antes. Foram entrevistados dois integrantes da equipe anterior, o ex-diretor e o ex-apoio à direção, os quais estiveram à frente da escola no período de 2012-2013.

Em relação aos instrumentos de coleta de dados, além das informações obtidas pela análise de documentos oficiais, optou-se pela utilização de entrevista semiestruturada por considerar esse tipo de entrevista uma das técnicas de coleta de dados que mais aproxima o pesquisador do seu objeto.

Ao propor as questões abertas, o investigador amplia o campo de abrangência do seu estudo, pois cria a possibilidade de diálogo com seu interlocutor. Além das questões propostas sobre o tema que está sendo estudado, o pesquisador “permite, e às vezes até incentiva, que o entrevistado fale livremente sobre assuntos que vão surgindo como desdobramentos do tema principal” (PÁDUA, 2004, p. 70).

Foram criados para o roteiro de entrevistas cinco eixos temáticos: gestão escolar, gestão financeira do PDAF, prestação de contas do PDAF, formação técnica e inadimplência (apêndice C).

A partir da análise das entrevistas, formas do objeto foram se manifestando e essas características foram sistematizadas em unidades temáticas (Quadro 16).

Quadro 16 – Categorias emergentes do campo empírico

Eixo Temático	Síntese das respostas dos sujeitos	Unidades Temáticas	*Nº	Categorias⁵²
GESTÃO ESCOLAR	<i>O diretor tem muitas funções na escola.</i>	Múltiplas funções	9	Responsabilização
	<i>O diretor responde por tudo na escola.</i>	Individualismo	9	
GESTÃO FINANCEIRA DO PDAF	<i>Exige conhecimentos específicos.</i>	Especialização	9	Centralização
	<i>Uma pessoa específica para isso.</i>	Concentração	8	
PRESTAÇÃO DE CONTAS DO PDAF	<i>É um processo burocrático.</i>	Burocracia	9	Racionalização
	<i>Processo com relações complexas.</i>	Complexidade	7	
FORMAÇÃO TÉCNICA	<i>São amadores na gestão financeira.</i>	Amadorismo	6	Instrumentalização
	<i>Aprendem a prestar contas, fazendo.</i>	Aprender fazendo	7	
INADIMPLÊNCIA	<i>As pessoas não são preparadas.</i>	Desconhecimento	8	Ausência de conhecimento instituído
	<i>A escola vai fazendo sozinha.</i>	Isolamento	7	

Fonte: Elaborado pela autora, a partir de Albuquerque (2015b, p. 101). (2015)

*Nº = número de sujeitos que responderam no universo de 9 entrevistados

Essas unidades temáticas são algumas das múltiplas determinações que incidem sobre o objeto e delas foi possível extrair formas de expressão da gestão financeira do PDAF nas três escolas públicas, as quais foram agrupadas nas cinco categorias de análise, apresentadas na última coluna do Quadro 16.

⁵² A respeito das categorias emergentes do campo empírico, Húngaro (2014, p. 76) destaca que o “próprio Marx insistiu sobre o limite de universalidade das categorias por ele descobertas – elas têm validade para o objeto de investigação em questão, portanto têm limites históricos. E a verdade de uma teoria – mesmo dentro dos limites histórico a que ela pretende representar – supõe revisões diante das transformações do próprio objeto.”

Para auxiliar na interpretação das expressões fenomênicas do objeto assume-se a categoria *contradição*. Isso com o intuito de se aproximar do real concreto, na medida em que se consegue desvelar o movimento dialético entre o público e o privado na educação e as contradições presentes na política de descentralização dos recursos financeiros para as escolas públicas tornam-se apreensíveis.

3.2 A prestação de contas do PDAF: um processo burocrático e complexo

A prestação de contas do PDAF está regulamentada pela Portaria nº 134/2012 (DISTRITO FEDERAL, SEDF, 2012). Após a execução financeira dos recursos descentralizados o diretor comprova a utilização dos recursos do programa através dos Relatórios-Síntese de Execução Quadrimestral (RSEQ), elaborado pela escola em três períodos: de dois de janeiro (02/01) a trinta de abril (30/04); de primeiro de maio (01/05) a trinta e um de agosto (31/08) e de primeiro de setembro (01/09) a trinta e um de dezembro (31/12).

Para a composição de cada relatório quadrimestral são exigidos das escolas os seguintes documentos:

- I - ofício de encaminhamento, assinado pelo presidente da UEx;
- II - quadro de composição de documentos, assinado pelo presidente da UEx;
- III - RSEQ assinado pelo presidente e tesoureiro da UEx;
- IV - cópia dos extratos bancários da conta corrente e da conta aplicação (poupança ou CDB), da execução financeira contemplando todo o quadrimestre;
- V - cópia dos canchotos dos cheques utilizados no quadrimestre;
- VI - cópia dos cheques cancelados no quadrimestre, se houver;
- VII - cópia das notas fiscais e ou recibos de pagamento de autônomo, relativo às despesas efetuadas no quadrimestre, devidamente atestados;
- VIII - cópia dos orçamentos que originaram as despesas relativas ao quadrimestre;
- IX - cópia do contrato de prestação de serviços de contabilidade constando número do registro do profissional no Conselho Regional de Contabilidade - CRC;
- X - cópia do contrato de prestação de serviços, se houver;
- XI - cópia dos recibos de ressarcimento de voluntários, apenas para os casos de Unidades Escolares beneficiadas com acréscimos previstos nas alíneas “e” e “t” do inciso I do § 1.º do artigo 4º;
- XII - cópia dos relatórios de atividades desenvolvidas, apenas para os casos de Unidades Escolares beneficiadas com o acréscimo previsto nas alíneas “e” e “t” do inciso I do § 1.º do artigo 4º;
- XIII - cópia das guias DAR/DARF referentes ao recolhimento de tributos oriundos da contratação de serviços de pessoa física, se houver;
- XIV - quarta via do memorando direcionado à GEAPAT constando a chancela do processo de incorporação do bem, se houver;
- XV - termo de doação do bem adquirido e / ou produzido;
- XVI - cópia da ata quadrimestral conforme disposto no §2º deste artigo;
- XVII - justificativa se houver. (SEDF, 2012, art. 21, §7º)

Esses documentos são organizados em forma de processo pela escola e enviados à Coordenação Regional de Ensino para análise documental dos gastos apresentados. Após proceder a análise da documentação, a Regional de Ensino encaminha a devolutiva para a escola com vistas à UEx, destacando as recomendações de ajustes, se necessário.

A partir dessa instrução normativa, foi inserida no roteiro de entrevista a seguinte pergunta: como ocorre a prestação de contas dos recursos do PDAF?

Com a coleta dos dados e a análise das entrevistas foi possível identificar duas características predominantes nesse processo: a burocracia e a complexidade. Os nove sujeitos entrevistados indicaram que, seja na escola, na Regional, ou na Gerência, a primeira característica do processo de prestação de contas é sua burocracia:

O processo de prestação de contas é um processo **moroso**, porque você manda as contas para a Regional de Ensino. A Regional de Ensino, o departamento deles, olha as contas. Aí, ela manda de volta, “olha isso aqui, isso aqui”, com todos os pontos que tem que refazer. [...] **É um vai e vêm**. (Sujeito de pesquisa: D1)

Eu também acho que a **burocracia** desse gasto e dessa prestação de contas também dificulta muito. (Sujeito de pesquisa: AD1)

E os processos eles estão aí. Eu respondendo. **Vai e volta, vai e volta**. (Sujeito de pesquisa: D2)

Então, a minha parte, na verdade, eu acabava ficando com a parte mais de compras. Compra e recebimento. Era a parte que eu cuidava muito. **E eu não deixava ninguém fazer porque tem toda uma burocracia**. Então, se a pessoa não pega o orçamento certo, não pega uma data certa, não recebe no dia certo, não dá a data do valor, a data do cheque de acordo com a data tal. Então, é muito detalhe. Aí, eu preferia eu mesma fazer. (Sujeito de pesquisa: Ex-D2)

Então, a **burocracia** pra mim é uma dificuldade. (Sujeito de pesquisa: Ex-AD2)

A segunda dificuldade, eu acho que é extremamente **burocrático**. (Sujeito de pesquisa: D3)

É um processo muito **burocrático**. É um processo extremamente engessado. (Sujeito de pesquisa: VD3)

A gente trabalha mais com a parte **burocrática** do fechamento dos processos. (Sujeito de pesquisa: AT)

Bem, ele [o processo de prestação de contas] ocorre de uma forma **burocrática**, porque tem que cumprir os procedimentos. (Sujeito de pesquisa: GT)

Ao analisar as respostas, percebeu-se que para os entrevistados, os procedimentos exigidos no processo de prestação de contas encontram-se carregados de uma rotina repetitiva, condensada em ritos fixos, minuciosos, detalhistas, que o caracterizam como um processo rígido, inflexível e burocrático.

Essa burocracia no processo de prestação de contas do PDAF advém do modelo de gestão escolar que vigorou no ensino público do Distrito Federal até o início dos anos 1990 e que tinha por intenção aniquilar com as relações patrimonialistas no serviço público.

Buscava-se com esse modelo estabelecer, através de um sistema hierárquico de funções na organização escolar, normas e regras baseadas na racionalidade da gestão.

Segundo Barroso (2004, p. 125), “a organização moderna é hierárquica, impessoal, normatizada, objetiva, planejada, formalmente estruturada, almejando a estabilidade e o consenso”.

A estabilidade e o consenso resultam do apego aos regulamentos. Não há o que se questionar daquilo que está legalmente normatizado. O excesso de formalismo transforma o funcionário em burocrata, um especialista em suas tarefas, não pelo conhecimento acerca delas, mas pelo domínio das normas, das técnicas, uma vez que tudo precisa ser devidamente registrado, documentado.

Nesse modelo de gestão, as relações tornam-se impessoais. A rígida hierarquização reforça a divisão social do trabalho e distancia o trabalhador da práxis social: o aluno é apenas uma matrícula; o pai, um contribuinte; o supervisor, um fiscalizador; o diretor, um executor; e o professor, ele apenas ensina o conteúdo.

Apesar de todo o intento de racionalizar a gestão, o modelo burocrático apresentou seus limites na educação básica pública do Distrito Federal. Em seus estudos, Barroso (idem) identifica que em meados dos anos 1990 a estrutura organizacional da Secretaria de Educação encontrava-se em estágio de semiburocratização:

A escolha das pessoas para o trabalho nas seções administrativas da SEDF, da FEDF e nas DREs obedecia a critérios pouco transparentes, o que corroborava as suspeitas sobre as práticas de amizade, afinidade pessoal, arranjos políticos, o que contrariava com a **impessoalidade** e com a **racionalidade técnica** que, supostamente, deveriam ser privilegiadas. (idem, p. 126, grifo nosso)

Isso por que, como bem advertiu a autora, “as organizações são fruto das relações sociais e não de vontades humanas individuais. São herdeiras de séculos de desigualdades, centralismo e gigantismo estatal, desde os tempos de dominação lusitana com ecos fortes até os dias hodiernos” (idem, 126).

A fim de sanar com esses limites da gestão burocrática, implanta-se com a Reforma do Estado Brasileiro de 1995, o modelo gerencial. No entanto, o que se observou para a gestão escolar na escola pública do Distrito Federal foi a remanescência de ritos extremamente burocráticos, principalmente no que concerne à gestão financeira do PDAF.

Interessante observar que para Bresser-Pereira (2006) a flexibilidade proposta na gestão gerencial seria capaz de romper com esses elementos da gestão burocrática. Contudo, a política de descentralização implantada desde 1990 não foi capaz de eliminar alguns desses entraves, pelo contrário, quando se estuda a materialidade da política na escola, constata-se a soma de elementos dos dois modelos de gestão na prática escolar.

Na verdade, a não compreensão da escola pública como um espaço singular faz transparecer os limites dessa política de descentralização, uma vez que não cabe a escola somente se adaptar às políticas educacionais, mas estas também, serem pensadas, planejadas, levando-se em consideração os aspectos concretos da rotina escolar.

Isso significa dizer que não se pode restringir a política de descentralização a uma única ação: fazer o dinheiro chegar à escola. Torna-se imprescindível proporcionar paralelamente as condições necessárias, sejam elas materiais ou de pessoal, para que o diretor possa de fato gerir esses recursos e não se perder em um emaranhado de ditames burocráticos.

De acordo com Netto (2013), em Minas Gerais há pouca compreensão do processo de prestação de contas pelos envolvidos com os recursos destinados às escolas da Regional. A sistemática criada pelo Estado “para executar e prestar contas de recursos destinados à educação é pouco eficaz, pois não permite um controle *a priori*” (idem, p. 45).

Segundo a autora, no caso de Minas, quando constatadas irregularidades na prestação de contas, a Superintendência Regional de Ensino encaminha a devolutiva do processo, via diligência, para que, no prazo de 30 (trinta) dias, apresentem-se justificativas, alegações de defesa, documentação complementar que regularize possíveis falhas detectadas ou a devolução dos recursos liberados.

De forma semelhante ao Estado de Minas, no Distrito Federal o acompanhamento dos gastos também ocorre a posteriori. Não existem, pelo menos, nem no escopo legal e nem nos relatos das entrevistas, indicações de acompanhamento durante a execução financeira.

Dentre as práticas gerenciais, a avaliação e o controle são recorrentes. Na escola pública, o controle da gestão escolar está diretamente relacionado com a avaliação de desempenho do diretor. No entanto, quando se trata da gestão financeira, apenas os aspectos quantitativos são considerados, ou seja, importa saber se a escola prestou ou não prestou contas.

O sistema de controle da Secretaria de Educação está orientado apenas para o cumprimento de aspectos legais, para os resultados contábeis. Falta proporcionar a este diretor, o suporte necessário para fortalecer os aspectos qualitativos de sua gestão.

Ainda sobre a burocracia na prestação de contas do PDAF, as respostas dos dois técnicos (Assessor e Gerente) convergiram nesse sentido. No entanto, ambos consideram a burocracia essencial, pois garante o bom uso do dinheiro público.

Segundo o assessor técnico da Coordenação Regional de Ensino, além de fazer parte do processo, os trâmites burocráticos são de fácil resolução.

Na verdade, falta uma boa leitura e acho que falta um pouco de preparo. Então, assim, a partir do momento que você lê e começa a executar, você simplesmente não precisa mais da portaria, **vira uma coisa automática**, porque são coisas básicas que tem que ser feitas. Orçamento, fazer três orçamentos, são coisas básicas. Saber que a empresa tem que ter as certidões negativas, não pode dever o GDF. Se o GDF está te dando o dinheiro você vai gastar numa empresa que deve imposto pra ele? Então, assim, não faz o mínimo sentido. Isso é imoral. Então, são coisas básicas que qualquer pessoa tem noção. Isso é o básico. Agora, assim, **as outras questões técnicas são meras burocracias mesmo**, mas que não são complicadas e nem difíceis de resolver. (Sujeito de pesquisa: AT)

Para o gerente técnico da Secretaria são esses trâmites burocráticos que protegem o dinheiro público.

Mesmo com todas as **burocracias** eu sempre reforço que nós não podemos abrir mão de certos procedimentos porque nós temos aqui a **obrigação de blindar o dinheiro público** e fazer com que esse dinheiro público seja de fato efetivado na escola, a benefício da educação, a benefício da nossa comunidade escolar, dos nossos professores e principalmente, os nossos alunos. (Sujeito de pesquisa: GT)

Observa-se o distanciamento entre a noção de burocracia para os gestores e os técnicos: para os primeiros, *as burocracias* são exigências que podem ser flexibilizadas a fim de dar celeridade aos processos, enquanto que para os segundos, essas são práticas protetivas para a execução do processo.

Aqui reside uma questão: a separação do *processo de prestação de contas* entre documentação e atividades exercidas pelo diretor.

Pra mim, **a prestação de contas sempre foi o ponto mais fácil do sistema**. Por quê? Planejar, a escola de uma forma geral ela planeja no seu dia a dia. A execução eu acho ela mais complexa porque ele tem que fazer pesquisa de preço. Ele tem que identificar o quê que é mais barato, com aquele cuidado com o dinheiro público, o zelo que ele tem com o dinheiro público, a economicidade que é aquilo que ele tem que preparar, da transparência para a comunidade escolar, discutir com a comunidade escolar do que ele precisa. Então, esses processos são mais demorados dentro da escola para você juntar as pessoas para dar essa publicidade, de fazer essa discussão, porque cada um tem um pensamento. Então, pra mim, esse processo é um pouco mais complicado. A prestação de contas é comprovação daquilo que você executou. (Sujeito de pesquisa: GT)

Os técnicos consideram simples o processo de prestação porque o que lhes vêm a mão são documentos. Eles não conseguem conceber que cada folha do processo demonstra um

número determinado de atividades que foram exigidas do diretor. E são, exatamente, essas atividades que tornam a prestação de contas burocrática.

Importa chamar a atenção para essa situação-problemática na Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal: os burocratas da gestão financeira, ou seja, aqueles profissionais que se desconectam da singularidade e do cotidiano escolares.

São profissionais extremamente competentes no que concerne à execução de suas atividades, neste caso, a aprovação ou a reprovação das prestações de contas das escolas, mas que segundo Paro (2015), seqüestram o processo pedagógico, pois semelhantes a alguns formuladores de políticas educacionais ignoram a especificidade do trabalho pedagógico, atentando-se apenas para os cumprimentos normativos.

Interessante observar que muitas vezes, esses ocupantes de cargos técnicos são professores. Por exemplo, na Regional de Ensino pesquisada, o assessor técnico é um professor de letras concursado para a carreira magistério, mas que em seu relato informou estar trabalhando fora de sala de aula com o financeiro há cerca de 8 anos.

Eu comecei a trabalhar junto com o PDAF, então, eu comecei a aprender junto quando foi começando. Então, técnico a gente sempre tem uma portaria pra ler, sempre tem um manual para se basear. Assim, não existe a falta do material que te respalde. **Se a pessoa não souber é porque ela não quer procurar.** Mas ela tem como buscar o material e ler, e se informar e saber como fazer. (Sujeito de pesquisa: AT)

Todavia, as falas entre os sujeitos também se opõem. Segundo o vice-diretor da Escola 3, ele teve muita dificuldade em conseguir o manual do programa: “só recentemente eu consegui, depois de muito pedir lá na Regional, esse Manual de Operação do PDAF”. O argumento dado a ele, pelo próprio assessor técnico, era de que o PDAF era muito parecido com o PDDE e que ele poderia usar o manual do PDDE.

Mas o problema não reside no professor fora de sala de aula em desvio de função. Aliás, esta é uma característica interessante da Secretaria de Educação do Distrito Federal, em que professores podem transitar em várias áreas da instituição e contribuir para o aprimoramento das políticas educacionais. Um professor pode ser diretor, vice-diretor, coordenador, supervisor, assessor, chefe, gerente, etc.

A questão refere-se quando esse professor, ao ocupar essas funções, se distancia de sua função principal, o magistério, e se posiciona como um burocrata, especializando-se apenas na execução dos afazeres técnicos.

Abandonando a práxis em busca da transformação, esse professor, que agora desempenha uma função burocrática e técnica, desacostuma-se com a dinâmica escolar.

Esquece que, dependendo da etapa ofertada, podem transitar nesse espaço mais de mil alunos diariamente, gerando a necessidade de um planejamento mais flexível. Esvaece também de sua mente o histórico tratamento dado a educação pública, com a minimização das condições materiais e de pessoal nas escolas, e que hoje se apresenta muito mais latente⁵³. Equivoca-se ao exigir do diretor - que em muitos casos não teve formação para assumir essa função - um perfil polivalente, ou seja, aquele profissional que exerce múltiplas funções ao mesmo tempo.

Isso reflete uma dura realidade: trabalhador contra trabalhador. E nesse caso específico, professor contra professor. Essa ausência de solidariedade decorre em muito da lógica capitalista e de seus princípios basilares: o individualismo, a competição e a responsabilização.

A produção de idéias, de representações, da consciência, está, de início, diretamente entrelaçada com a atividade material e com o intercâmbio material dos homens, como a linguagem da vida real. O representar, o pensar, o intercâmbio espiritual dos homens, aparecem aqui como emanção direta de seu comportamento material. (MARX, 1999, p. 36)

A atividade material determina o intercâmbio espiritual entre os homens, assim, em uma sociedade onde a competição é considerada saudável, o lema tem sido ‘cada um faça seu serviço bem feito’. Valores como cooperação e solidariedade são substituídos por práticas cada vez mais individualistas.

Isso evidencia o porquê do processo de prestação de contas ser considerado burocrático para os gestores. Nesse movimento, em que cada um faz somente a sua parte, não ocorre um entrelaçamento das etapas, pelo contrário, o processo está fragmentado. No gerencialismo, a fragmentação das ações dissemina práticas competitivas entre os responsáveis.

Em seu depoimento, o ex-diretor da Escola 2 narrou uma situação em que o processo retornou da Regional para a escola, pelo simples fato de um documento não conter um carimbo de ‘confere com o original’. Para ele, isso poderia ter sido resolvido se tivessem entrado em contato com a escola, ao invés de optarem pela tramitação de devolução de processo.

O exemplo acima, apesar de peculiar, mostra como pequenas atitudes burocratizam o processo. Essa ida e vinda de processos seria cabalmente resolvida se a SEDF, partindo não

⁵³ Latente porque neste ano de 2016, termina o prazo para a universalização da oferta da educação básica pública dos 4-17 anos. Paralelo a isso, o governo anuncia ajustes fiscais em decorrência da crise econômica. Em decorrência, o ano letivo iniciou sem vagas para creche, sem o repasse dos recursos do PDAF e com falta de professores.

somente de princípios de modernização da gestão pública, mas também de uma questão de consciência ambiental, optasse pela prestação de contas online, como já acontece com os programas do FNDE⁵⁴.

A segunda característica do processo de prestação de contas é a sua complexidade. A seguir são apresentados alguns trechos dos sete entrevistados que exercem (ou exerceram) suas atribuições na escola.

Então, você recebe o dinheiro, então você tem que gastar, **porque se você não gastar, você perde o dinheiro**. Então, assim, você é pressionado de vários lados e nessa pressão toda, você quer tanto aplicar esse dinheiro na escola que acaba cometendo alguns erros. (Sujeito de pesquisa: D1)

Atualmente, quando nós recebemos o PDAF nós já temos um planejamento anterior a esse gasto e a gente gerencia de acordo com o plano que foi desenvolvido inicialmente. Então, a gente já tem uma previsão orçamentária pra esse gasto e **o que ultrapassa às vezes são os gastos do cotidiano da escola**: cano que quebra, um problema de vazamento, ventilador. (Sujeito de pesquisa: AD1)

Como é que eu iria confiar num gestor financeiro utilizando apenas o meu nome e o meu CPF. **Eu queria um gestor que respondesse pelo seu próprio CPF e eu estaria aqui como gestor pedagógico**, trazendo para o gestor financeiro as necessidades da escola. (Sujeito de pesquisa: D2)

Então, primeiro por que eu peguei uma **gestão com problemas de processos passados**. Eu cheguei a resolver problemas de processos de 2008, de processos de 2009, de processos de 2010, de processos de 2011. Quando eu só precisava só responder pelo de 2012 e 2013. Metade de 2012 e de 2013. Então, na minha gestão eu fiquei muito amarrada, muito presa com o PDAF. (Sujeito de pesquisa: Ex-D2)

Eu acho que a escola, uma das coisas que pode prevenir é realmente fazer esse trabalho mesmo de cotação, esse trabalho de averiguação de toda a documentação, de não deixar passar nada, de estar no pé desse contador para realmente ver, **por que às vezes a falha é do contador. Às vezes não é a escola**. A escola emite as notas, manda tudo direitinho, eles fazem de uma forma que não é clara e aí a CRE pede um esclarecimento maior. (Sujeito de pesquisa: Ex-AD2)

Quanto mais a gente conseguir economizar o PDAF, vai durar mais. **Porque a gente não tem idéia se vai receber, tem sempre aquela insegurança**. Ano passado a gente não recebeu PDAF, porque nós tínhamos, a gestão anterior, tinha deixado em caixa um dinheiro. E a gente ficou controlando para não gastar todo esse dinheiro, só com as necessidades mesmo do colégio. Então, a gente acabou não recebendo porque tinha em caixa dinheiro, só os colégios que estavam no vermelho, estavam precisando, que ganharam. (Sujeito de pesquisa: D3)

Fazer um plebiscito é complexo nos órgãos da escola [...] A gente nunca é questionado. O que é grave. E eu me sinto um pouco mal por isso. Porque eu sei que é responsabilidade minha, estando na direção da escola, é divulgar a importância desses órgãos colegiados na gestão dos recursos. Mas na prática, como acontece aqui e acontece em outras escolas da rede pública do DF, a direção acaba chamando

⁵⁴ Em 2012, o FNDE implantou um novo procedimento de prestação de contas com base na Resolução CD/FNDE nº 02/2012 e 43/2012. Agora, todas as fases de comprovação do uso de recursos repassados pelo FNDE a título de transferências obrigatórias/legais e voluntárias devem ser processadas online por meio do Sistema de Gestão de Prestação de Contas (SIGPC). Disponível em: www.fnde.gov.br. Acesso em: 10 mar.2016.

para si essa responsabilidade porque senão o dinheiro não é gasto. (Sujeito de pesquisa: VD3)

Os relatos demonstram que quando a equipe gestora assume uma escola, geralmente, ela se depara com duas realidades em relação ao PDAF: a escola está ou não está em dia com a prestação de contas. No caso de não estar em dia, a inadimplência foi herdada da gestão anterior.

Essa situação ocorreu na Escola 2. Na pesquisa, foi possível entrevistar tanto o diretor atual (2014-2016) quanto o diretor anterior (2012-2013). Conforme o Quadro 13, a escola ficou inadimplente no ano de 2012. Isso, segundo o gestor atual, interferiu na sua gestão.

Eu respondo como gestor solidário. Isso é uma das críticas que eu faço. Por que eu, gestor de 2014 a 2016, porque que a minha gestão tem que ficar parada, prejudicada às vezes com os repasses de recursos, **por causa da irresponsabilidade do gestor antigo?** Eu não posso assumir isso. (Sujeito de pesquisa: D2)

No entanto, o gestor anterior, que ainda trabalha na escola, apresentou algumas justificativas para a inadimplência ocorrida em sua gestão.

Eu peguei uma gestão com **problemas de processos passados**. [...] Eu tinha uma supervisora administrativa, mas que eu tive que ensinar tudo para ela. Porque ela não sabia nada. [...] A minha função era supervisionar tudo. Era, mas na verdade o que acontecia era que **eu acabava fazendo tudo**. [...] Muitas vezes, não conseguia cumprir os prazos, porque às vezes a **burocracia é muito grande**. (Sujeito de pesquisa: Ex-D2)

De acordo com o diretor, sua gestão herdou problemas da equipe anterior. Além disso, ele teve problemas de qualificação profissional com sua própria equipe, ao mesmo tempo em que ainda tinha que lidar com as burocracias do PDAF, o que gerou uma centralização por sua parte.

Isso demonstra que mesmo sendo a inadimplência herdada de gestão anterior, não se pode presumir, a priori, pela culpabilidade exclusiva do diretor que ocupava o cargo antes, julgando-o apenas pelo critério da irresponsabilidade. São inúmeras as determinações.

Destarte, a inadimplência ocorrida durante a gestão em exercício pode ser resultado de uma série de razões. Por ora, pretende-se analisar três situações consideradas complexas a partir das implicações que estabelecem para o uso do dinheiro.

A primeira situação complexa refere-se aos recursos financeiros. A irregularidade dos repasses, os valores insuficientes e o gasto pelo gasto são fatores que incidem diretamente na gestão dos recursos.

A irregularidade nos repasses ocorre porque não há, por parte do governo, cumprimento do cronograma de repasse do PDAF. Sem data certa para receber o recurso, a escola precisa constantemente se *replanejar*. E nesse caso, as formas encontradas variam: empréstimos entre escolas ou entre escolas e Regional de Ensino; organização de eventos para arrecadação de fundos; mobilização de voluntariado para pequenos reparos; aquisições efetuadas com recursos próprios do diretor ou da equipe escolar, o conhecido ‘rateio’; aquisição de material junto às lojas com o compromisso de pagar assim que a verba do PDAF for liberada; entre outras. E isso tudo tem sido considerado, por alguns, como empreendedorismo.

Esse tema foi tratado pela Edição Eletrônica do *Jornal de Brasília*⁵⁵ em matéria publicada no dia 14/02/2016.

Ao longo dos últimos anos, o governo não tem respeitado um cronograma de repasses e nem mesmo o calendário escolar nos repasses do programa. Sem recursos, diretores são obrigados a comprar fiado e acumular dívidas. Para piorar, entre 2012 e 2013, o governo deu literalmente um “calote” nas escolas, deixando centenas endividadas. (DUTRA, 2016)

Segundo os diretores de escolas entrevistados pelo Jornal, os recursos deveriam ter sido disponibilizados desde o mês de janeiro e a demora do repasse compromete o desenvolvimento dos projetos pedagógicos bem como as pequenas obras para a recepção dos alunos⁵⁶.

O quadro 17 mostra o período em que os recursos financeiros foram repassados às três escolas públicas. O tipo de repasse foi classificado em cota anual, quando o repasse ocorreu apenas uma vez no ano; cota parcial quando foi diluído em parcelas; e cota emergencial, porque nos dois últimos anos essa foi a denominação atribuída em portaria⁵⁷.

Ao analisar o quadro, percebe-se que a irregularidade dos repasses foi uma constante desde o ano de implantação do programa. Mas não apenas as datas de repasse foram irregulares, os valores também variaram nesse percurso (Apêndice D).

Conhecedor dessa irregularidade dos repasses, o diretor da Escola 3 buscou uma alternativa para minimizar essa situação: economizar. No entanto, o bom senso usado por ele para administrar os recursos descentralizados pelo PDAF teve um efeito contrário. O fato de terem economizado, fez com que a escola perdesse o recurso no ano de 2015: “nós ficamos

⁵⁵ Jornal de circulação do Distrito Federal-DF.

⁵⁶ Neste ano, as aulas iniciaram no dia 29 de fevereiro e o governo iniciou a liberação dos recursos do PDAF para as escolas no dia 29 de março, ou seja, um mês depois do início do ano letivo.

⁵⁷ Repasse emergencial para despesas de custeio, conforme Portaria Nº 10, de 24 de janeiro de 2014 e Portaria Nº 05, de 20 de janeiro de 2015 .

controlando para não gastar todo esse dinheiro, só com as necessidades mesmo do colégio, então, acabamos não recebendo, porque tinha dinheiro em caixa.” (Sujeito de pesquisa: D3)

Quadro 17 – Periodicidade dos repasses do PDAF às escolas no período de 2008-2015

ESCOLA 1													
ANO	Cota	Jan	Fev	Mar	Abr	Mai	Jun	Jul	Ago	Set	Out	Nov	Dez
2008	Parcial								1/2				2/2
2009	Anual					1/1							
2010	Anual								1/1				
2011	Parcial									1/2			2/2
2012	Anual											1/1	
2013	Anual							1/1					
2014	Emergencial		1/3	2/3	3/3								
2015	Emergencial		1/4	2/4			3/4					4/4	
ESCOLA 2													
ANO	Cota	Jan	Fev	Mar	Abr	Mai	Jun	Jul	Ago	Set	Out	Nov	Dez
2008	Parcial							1/2					2/2
2009	Anual												1/2
2010	Não houve												
2011	Parcial										1/2		2/2
2012	Não houve												
2013	Anual	1/1											
2014	Emergencial		1/4	2/4	3/4						4/4		
2015	Emergencial		1/3	2/3								3/3	
ESCOLA 3													
ANO	Cota	Jan	Fev	Mar	Abr	Mai	Jun	Jul	Ago	Set	Out	Nov	Dez
2008	Não houve												
2009	Parcial										1/3	2/3	3/3
2010	Anual							1/1					
2011	Parcial										1/2		2/2
2012	Anual												1/1
2013	Não houve												
2014	Emergencial		1/4	2/4	3/4						4/4		
2015	Emergencial											1/1	

Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados da GPDESC e Portarias expedidas. (2016)

Absolutamente complexa essa relação. Se a escola gasta todo o recurso ao longo ano, ela corre o risco de no início do ano seguinte ficar sem receber o recurso por causa da irregularidade no repasse. Todavia, se ela economiza, deixa de receber a verba pelo entendimento equivocado dos ‘tecnoburocratas’: *escola que não gasta, não precisa de recurso*. Isso é desconectar-se radicalmente da realidade escolar.

Isso tem levado a outra situação, o gasto pelo gasto. O diretor da Escola 1 já internalizou a premissa de que recebeu, tem que gastar. “Você recebe o dinheiro, então você tem que gastar, porque se você não gastar, você perde o dinheiro.” (Sujeito de pesquisa: D1)

Porém, ele reconhece que essa forma de agir pode conduzir a algumas falhas. “Você é pressionado de vários lados e nessa pressão toda, você quer tanto aplicar esse dinheiro na escola que você acaba cometendo alguns erros.” (Sujeito de pesquisa: D1)

A indução ao gasto pelo gasto traz como desdobramento duas consequências sérias para a escola. Primeiro, ela fica desprovida de recursos diante das eventualidades. Segundo, fica engessada a desenvolver projetos pequenos⁵⁸.

Por fim, o gasto pelo gasto reflete vivamente as incoerências de uma sociedade consumista e a escola pública não está imune a essa lógica imediatista.

A segunda situação complexa trata dos conhecimentos contábeis. A Portaria nº 34 estabelece que a prestação de contas deva “atender às normas e aos prazos estabelecidos pela SEDF, obedecendo à legislação aplicável e observando os **princípios fundamentais de contabilidade**” (art. 23, §3º, grifo nosso).

Desde a implantação do PDAF, a Escola 1 conseguiu executar o programa sem problemas com a prestação de contas. Conforme a diretora, isso resulta do assessoramento que a escola sempre teve.

Então, é lógico que a gente tem algumas assessorias. Aqui na escola, eu sou muito feliz, por quê? Por que eu tenho pessoas que entendem muito das contas e que me orientam. **E a gente tem uma assessoria que a gente paga que é o contador, que é especializado em gastos públicos com escolas.** Então, ele é especializado em PDAF, PDDE e todas as verbas que a gente recebe, sejam elas estaduais ou federais. Ele te orienta na questão legal, o que pode e o que não pode. [...] Por que a gente não sabe mesmo como é que você presta conta disso. (Sujeito de pesquisa: D1)

Esse assessoramento é realizado por um escritório de contabilidade que se especializou no PDAF e segundo o diretor, várias escolas públicas o procuram por isso. Devido à qualidade do serviço ofertado, os valores cobrados são altos: “É um serviço caro. Aqui na escola a gente mesmo paga quase 1.600,00 por mês” (Sujeito de pesquisa: D1).

Cabe lembrar que nessa escola existe uma pessoa responsável pelo PDAF, um professor readaptado que desempenha suas funções como apoio à direção (AD1). Além da licenciatura em Pedagogia, fez bacharelado em Administração e possui várias especializações, sendo uma em Gestão de Finanças Públicas. Sua experiência com a gestão financeira antecede aos 3 anos que está trabalhando com o PDAF na escola. Iniciou em 2009 quando foi trabalhar na Gerência Financeira da Secretaria de Educação do Distrito Federal.

Apesar dessa formação e experiência, ele relata que não foi “treinado para trabalhar com o PDAF, nem trabalhar com o PDDE, nem trabalhar com verba pública.” E que até “entrar no ritmo do negócio”, demorou um tempo (Sujeito de pesquisa AD1).

⁵⁸ Na experiência com o Comitê do ProEMI, tivemos conhecimento de escola que conseguiu organizar, com os recursos do programa, passeios para os alunos do ensino médio conhecerem cidades históricas próximas ao Distrito Federal, uma vez que a regularidade e o montante dos recursos possibilitaram esse tipo de ação.

No seu depoimento, foi recorrente a defesa de se ter um profissional com conhecimentos da área contábil na escola, uma vez que a gestão dos recursos descentralizados pelo programa demanda isso.

É primordial ela ter habilitação específica, porque a visão de um profissional da área financeira vai ser diferente da visão de um profissional da área pedagógica. Então, talvez um administrador de empresa, **um contador**, pessoas voltadas pra números mesmo, para as exatas, elas conseguem ter uma visão geral de como gerir, de como fazer isso. (Sujeito de pesquisa: AD1)

Para o apoio à direção da Escola 1, cada Coordenação Regional de Ensino deveria ter um contador, pois assim cada escola não precisaria pagar um contador separado: “se tem um trabalho, um exercício dessa função na Secretaria de Educação, tem que ter a prestação de contas, precisaria ter um contador disponível para as escolas pra que a gente diminuísse até esse custo” (Sujeito de pesquisa: AD1).

Esse ponto em questão remete a uma discussão que envolve a divisão da gestão escolar em áreas ou dimensões. De acordo com o Quadro 9, a primeira lei de gestão escolar a lançar mão dessa divisão foi a Lei nº 957/1995 (DISTRITO FEDERAL, 1996). Nela, a autonomia da escola está relacionada à gestão pedagógica, administrativa e financeira.

Segundo Paro (2015), é fundamental conhecer o modo como a escola é administrada. O autor define a administração ou a gestão (tomadas como sinônimas) como a mediação para a realização de fins e adverte que na escola, a separação entre o pedagógico e o administrativo torna-se um equívoco, pois limita a administração às normas e aos procedimentos relativos à organização e ao funcionamento da escola.

Ainda em conformidade com o autor, a concepção tradicional de administração escolar, restringe a ação administrativa do diretor em apenas atividades-meio, dicotomizando as atividades escolares em administrativas e pedagógicas.

“[...] não apenas direção, serviços de secretaria e demais atividades que dão subsídio e sustentação à atividade pedagógica da escola são de natureza administrativa, mas também a atividade pedagógica em si, pois a busca de fins não se restringe às atividades-meio, mas continua, de forma ainda mais intensa, nas atividades-fim (aquelas que envolvem diretamente o processo ensino-aprendizado).” (idem, p. 19)

De fato, esse entendimento trata as atividades escolares de forma exclusivas, isto é, como se o administrativo e o pedagógico não coexistissem em uma mesma atividade, estabelecendo por vezes até certa concorrência entre eles.

São equívocos considerar que o administrativo sustenta o pedagógico ou o pedagógico está a frente do administrativo. Na verdade, devido à singularidade da escola pública,

qualquer atividade nesse espaço perpassa não apenas as atividades-meio, mas também as atividades-fim, no caso a aprendizagem.

Esse mesmo entendimento serve para a gestão financeira, ou seja, uma atividade realizada na escola cuja finalidade busca garantir a aprendizagem do estudante. Contudo, a problemática se revela quando ao analisar a forma como essa área foi inserida nas práticas escolares percebe-se o reforço dessa dicotomia.

Ao invés do administrativo tomar o tempo do diretor em relação ao pedagógico, agora tem sido o financeiro. Nas escolas visitadas, o discurso era o seguinte: “eu tomo conta do financeiro e fulano do pedagógico”. Isso sintetiza a transformação da gestão financeira em um processo autônomo dentro da gestão escolar.

Essa realidade encontra-se explicitada na norma vigente, a Lei nº 4.751/2012, Lei da Gestão Democrática. No texto legal, houve a substituição do termo ‘gestão’ para a expressão ‘aspectos’ ao se tratar do pedagógico e do administrativo, mas manteve-se a gestão para a dimensão financeira: “autonomia das unidades escolares, nos termos da legislação, nos aspectos pedagógicos, administrativos e de **gestão financeira**” (DISTRITO FEDERAL, 2012b, art. 2º, III, grifo nosso).

Em síntese, os conhecimentos contábeis exigidos da escola para o uso dos recursos financeiros descentralizados pelo PDAF complexificou algumas das práticas escolares cotidianas, principalmente para o diretor escolar.

Destarte, a responsabilização pela prestação de contas do PDAF tornou-se exclusiva do diretor. Apesar do CNPJ ser da associação, isto é, da unidade executora, quem responde por todo e qualquer problema é o presidente da associação. Nesse caso, o diretor de escola.

Não existe responsabilização solidária. Nem mesmo o contador. A relação jurídica estabelecida com o contador ocorre entre dois entes privados, ou seja, a unidade executora contratando uma prestação de serviço de um contador.

Essa relação jurídica também não está livre de contratempus. Para o ex-apoio à direção da Escola 2, às vezes a falha é do contador, e não da escola. Em consonância, o apoio à direção da Escola 1 relatou que

[...] por exemplo, o contador que nos atende, ele atende praticamente a Regional do Plano Piloto todo. Ele não tem só a nossa escola. E tem isso, nem todo contador quer pegar gestão de verba pública. Então, ele não quer fazer essa administração, então nós temos alguns contadores em Brasília que trabalham com essas verbas. E aí, o que acontece? **Ele não atende só a minha escola, ele atende várias escolas que têm o mesmo prazo.** Então, todo mundo tem que entregar na mesma época, ele não consegue montar os processos, montar a documentação pra todo mundo igual, então a gente fica esperando dele também receber o documento para que a gente possa

corrigir o que precisar ser corrigido pra enviar para a Regional. (Sujeito de pesquisa: AD1)

A terceira situação complexa diz respeito à participação dos órgãos colegiados. Parte-se da premissa de que, se é necessário um conhecimento especializado de um contador para auxiliar a escola na prestação de contas dos recursos descentralizados pelo programa, é porque, de fato, não se trata de um conhecimento simples.

Houve até alteração na legislação a respeito disso. A partir da Lei nº 4.751/2012, a presidência da unidade executora, que antes poderia ser exercida por representante do segmento de pais, mães ou responsáveis pelos estudantes, agora precisa ser exercida, necessariamente, pelo diretor da escola (DISTRITO FEDERAL, 2012b, art. 6º).

De acordo com o gerente técnico, essa mudança no texto legal contribui para a proteção do dinheiro público.

[...] “o gestor, quando ele administra um recurso público, e vamos fazer uma suposição aqui, e há um desvio de dinheiro, ele vai pensar duas vezes. Por que ele **como gestor público, ele tem uma matrícula**. E é mais fácil o Estado localizá-lo para uma devolução de recurso. E a gente de certa forma blinda o recurso, porque ele não vai fazer nenhum desvio de dinheiro porque ele tem o nome dele a zelar, a matrícula. Ele é um servidor público. (Sujeito de pesquisa: GT)

Contudo, ele também considera controversa essa exigência.

“E ao mesmo tempo eu discordo, porque a associação que recebe os recursos do programa, seja o PDAF, os recursos federais do PDDE, é uma associação privada, sem fins lucrativos, de direito privado. Então, **o Estado no momento em que ele determina que o presidente da unidade executora seja um servidor público, ele está interferindo numa entidade privada**. Então, nesse ponto, eu acho que legalmente isso não está correto. Mas aí teria que ver, observar, fazer uma pesquisa na legislação. Eu, particularmente, eu acho que é inconstitucional essa determinação de que esse presidente seja o diretor da escola, seja um presidente de uma associação privada sem fins lucrativos. (Sujeito de pesquisa: GT)

O raciocínio está correto, mas a ordem está invertida. Não é o serviço público interferindo no privado e sim o contrário: o privado intervindo na escola pública, pois a UEx é uma entidade privada dentro do público.

De acordo com Paro (2015) trata-se da razão mercantil orientando as políticas educacionais, ou seja, a razão mercantil procurando reduzir tudo à imagem e semelhança do mercado. Segundo o autor, essas “interferências de interesses privados na organização e funcionamento da escola pública concorrem para descaracterizá-la como instituição que visa ao bem público” (idem, p. 59).

Contraditoriamente, a gestão financeira trouxe consigo essas relações mercantilizadas para a escola pública e transmutou o papel singular das associações de pais e mestres. Hoje, elevadas ao status de unidades executoras, não exercem mais a função de integração escola e comunidade. Esse papel fora absorvido pelo Conselho Escolar, com um acentuado aspecto fiscalizador.

Todavia, essa mudança de finalidade da associação teve uma intencionalidade: imprimir os preceitos do modelo gerencialista na escola pública sob uma pseudoparticipação.

Nessa perspectiva, Adrião (2014) destaca que as orientações para a reforma da gestão pública brasileira, dos anos 1990, introduziram mecanismos de gestão privada no funcionamento do Estado visando o aumento de sua eficiência.

Para estes casos, especialmente identificados com as esferas da Educação, da Saúde e da Assistência, a pauta da reforma previa basicamente três estratégias: a introdução de mecanismos competitivos na gestão pública (premiação por desempenho; “ranqueamento” etc.); a transformação de instituições estatais em uma modalidade de instituição privada sem fins lucrativos, inaugurando uma esfera “público não estatal” financiada pelo Estado e gerida privadamente; e a terceira correspondendo à transferência, para o setor privado “não lucrativo”, da oferta de determinado serviço estatal, em geral também financiado pelo Estado. (idem, 100)

O gerente técnico reconhece que a transformação da associação de pais em unidade executora contribuiu para resguardar o Estado, mas limitou a participação da comunidade no que tange a gestão financeira dos recursos na escola. A partir dessa lógica, compete ao segmento de pais, mães e responsáveis por estudantes o referendo do gasto, mas não o gasto em si.

“Mas assim, vamos supor um pai como presidente dessa associação. É um lado muito bom, porque ele tem a comunidade de fato dentro da escola, participando efetivamente de uma gestão democrática. A comunidade escolar dentro da escola. É isso que a gente quer. A comunidade escolar ela precisa estar dentro da escola. Só que se houver um desvio de dinheiro público fica mais difícil o Estado alcançar essa pessoa civilmente. Alcança, mas fica um pouco mais difícil. **E quando é um servidor público fica mais fácil a mão do Estado agir.** É nesse sentido. (Sujeito de pesquisa: GT)

Essas ações buscam promover a racionalização da gestão, mas o que de fato ocorre com a política de descentralização é sua complexificação. Cada uma dessas situações complexas inseriu na gestão escolar e, especificamente, para a função de diretor, um número significativo de novas atividades. Foram essas atividades que incorporaram ao trabalho do diretor mais uma atribuição: a de gestor financeiro.

3.3 O diretor e as atribuições de gestor financeiro

A Lei nº 5.105/2013, que reestruturou a Carreira de Magistério Público do Distrito Federal, define cargo como o conjunto de atribuições e de responsabilidades previstas na estrutura organizacional que devem ser cometidas ao servidor (DISTRITO FEDERAL, 2013c).

Para o cargo de diretor de escola, as atribuições da gestão financeira do PDAF foram normatizadas através da publicação de Portarias da SEDF, as quais explicitam suas responsabilidades na gestão do programa. Desde a implantação do programa, em 2008, foram publicadas cinco portarias:

- Portaria nº 171, de 01 de agosto de 2008.
- Portaria nº 12, de 09 de fevereiro de 2010.
- Portaria nº 65, de 09 de junho de 2011.
- Portaria nº 167, de 01 de dezembro de 2011.
- Portaria nº 134, de 14 de setembro de 2012.

Na Portaria nº 134/2012, a que está vigente, encontram-se as especificações sobre a origem, o montante e a destinação dos recursos; os termos de cooperação entre os entes envolvidos; a gestão financeira do programa (liberação, movimentação, utilização e reprogramação dos recursos); os bens permanentes adquiridos ou produzidos, o acompanhamento, o controle e a fiscalização da utilização dos recursos; as denúncias de irregularidades e as sanções (DISTRITO FEDERAL, SEDF, 2012).

Como o modelo de gestão financeira adotado para gerir os recursos do PDAF segue o mesmo modelo estabelecido para o PDDE, a portaria regulamenta as atividades da unidade executora, que no caso do Distrito Federal, é presidida, obrigatoriamente, pelo diretor da escola pública. Sendo assim, o texto legal regulamenta atribuições para o diretor.

A fim de dimensionar essas atividades e competências atribuídas aos diretores, solicitou-se na entrevista a indicação das suas atribuições no processo de prestação de contas do PDAF. Considerando o caráter descritivo das respostas dadas pelos sujeitos, serão apresentados, a seguir, trechos de suas falas que sintetizaram algumas etapas do processo:

Eu assino todas as contas. O CPF que vai lá é o meu. Então, se der alguma, durante cinco anos, após a gestão, eu ainda respondo por isso. Então, o CPF que vai é o meu. (Sujeito de pesquisa: D1)

Aí complicou, aí é muita coisa! Temos que fazer a partir dessa previsão, desse planejamento. Depois da previsão, convoca o Conselho Escolar pra aprovar o uso da verba. Depois o Conselho Escolar, junto com a unidade executora, que aqui é a APAM, o diretor da escola que é o presidente da unidade executora, e a direção da escola, aprova. **Aprovando isso eu começo a fazer os orçamentos e aí é uma longa caminhada.** Aí fazemos os três orçamentos e até mais orçamentos porque três são os previstos, mas termina fazendo mais pra poder ter mais dados pra opção de compra. [...] Então, normalmente, nós fazemos essas duas viagens. A do orçamento, e depois da escolha, a gente retorna à loja para efetivar a compra. (Sujeito de pesquisa: AD1)

A minha atribuição é muito simples, é gerar bem os recursos que são confiados a mim para que eu gaste e administre com tranquilidade, sempre como informações corretas, sem falsidade ideológica. [...] Eu preciso comprar papel. Eu ligo nas papelarias, “olha, eu só de escola” e o interesse deles é vender para a escola, porque quando eu peço papel, o fornecedor, a papelaria já sabe, “bom, é escola, então, eu vou oferecer caneta, marca texto, vou oferecer tudo que a papelaria tem.” E as outras papelarias também vão fazer a mesma coisa. É uma forma que eu encontrei de fazer com que o fornecedor venha até a mim e não eu ir até ele. [...] Eu preciso de 15 grampeadores, eu preciso de 40 máquinas de calcular, eu preciso disso, eu preciso disso. Eu chamo você aqui. **Aí você vai me trazer o orçamento, seu e de mais 3 lugares.** O outro fornecedor. Eu sempre pego de três a quatro fornecedores para não dar problema. Cada um vai me trazer. Aquele que me oferecer o preço. (Sujeito de pesquisa: D2)

O levantamento, os orçamentos, fazia os orçamentos, fazia o processo de compras. **Fazia os orçamentos, fechava com qual empresa, verificava a questão da certidão e tal, assinava cheques, fazia pagamento, fazia recebimento de mercadoria.** Depois eu pegava essas notas fiscais e encaminhava para o contador. E aí o contador tinha o trabalho de, na verdade, era de preencher aqueles formulários todos e as atas e tudo. [...] Então, a minha parte, na verdade, eu acabava ficando com a parte mais de compras. Compra e recebimento. Era a parte que eu cuidava muito. (Sujeito de pesquisa: Ex-D2)

Mas eu trabalhei na Comissão de Recebimento desses materiais, que é isso que eu comentei, da gente conferir se está tudo certinho mesmo e de pegar, **eu pegava as cotações para ver se realmente tinha sido comprado na empresa mais barata e eu verificava se o material estava todo,** se o material comprado realmente ele veio para nós, se estava faltando um papel ou se estava faltando... Então, eu fazia essa verificação mesmo. (Sujeito de pesquisa: Ex-AD2)

Bom, eu sou o que vou comprar. Fica na minha mão e do vice, a gente que compra e assina o cheque do banco. A gente também fiscaliza se está dentro da lei, do que é exigido de cada fornecedor. Então, nota fiscal, certidões, datas, então tudo, a gente que faz isso. E depois gerenciar esse recurso que sobrou, porque você vai ter que fazer um levantamento de preço. É, você precisa fazer três orçamentos, então, dentro disso, você escolher. Quanto mais a gente conseguir economizar o PDAF, vai durar mais. Porque a gente não tem idéia se vai receber, tem sempre aquela insegurança. (Sujeito de pesquisa: D3)

Então, as minhas atribuições são as seguintes, pegar a cada quadrimestre esse material envolvido na compra ou nas compras que foram realizadas, quais sejam, nota fiscal, orçamentos, todo esse material envolvido e colocá-los numa sequência lógica, inteligível para formar um processo. Esse processo ele, a gente dá entrada no protocolo na Regional de Ensino, Regional do Plano Piloto, encaminhado à Gerência de Administração Geral – GEAG. [...] **Faço a compra. Não só eu faço compra, como o diretor faz a compra. E a gente monta, e eu monto o processo. Às vezes, ele me ajuda também, não é algo exclusivamente meu, mas vamos dizer assim, precipuamente, meu.** (Sujeito de pesquisa: VD3)

Em algumas respostas, constata-se que as atividades relatadas remetem à etapa de execução financeira do PDAF e não propriamente do momento da prestação de contas. Acredita-se que isso foi recorrente nas falas, pelo fato da gestão financeira do programa ser exercida de forma centralizadora.

Segundo os relatos, na Escola 1 as atribuições da prestação de contas do PDAF estão a cargo do apoio à direção, que é quem faz todo o acompanhamento, desde o planejamento até a prestação, sendo o diretor, o responsável pela assinatura dos documentos constantes no processo de prestação.

Na Escola 2, percebe-se na fala do atual diretor uma contradição. O mesmo relata que a sua atribuição é muito simples: administrar os recursos “sempre com informações corretas, sem falsidade ideológica”. Mas ao explicar como fazia o levantamento de preços, o mesmo revelou que pedia à empresa que levasse outros três orçamentos. Compreende-se que essa foi a forma encontrada pelo diretor para não se ausentar da escola. No entanto, essa alternativa não prima pela moralidade na gestão pública.

Em relação à gestão anterior da Escola 2, o ex-diretor relata, de forma semelhante ao apoio de direção da Escola 1, que era responsável pelos orçamentos e pelas compras. Além disso, recebia as mercadorias, que depois eram conferidas pelo ex-apoio à direção, o qual era membro da Comissão de Recebimento.

Dada a centralização exercida nas duas escolas, constata-se que o responsável pelo processo de prestação de contas também cuida da gestão dos recursos. Assim, na Escola 1, o apoio à direção realiza a gestão financeira dos recursos e a prestação de contas, enquanto que na Escola 2, o diretor exerce essas mesmas atividades bem como o ex-diretor realizou.

No caso da Escola 3, o diretor relatou que as atribuições da prestação de contas do PDAF são repartidas entre ele e o vice, bem como toda a gestão do programa. No entanto, na fala do vice-diretor, o mesmo revelou que ambos realizam as compras, mas que a montagem do processo fica mais sob a sua responsabilidade.

Diferente da Escola 1 e 2, a Escola 3 busca separar as atribuições entre a gestão dos recursos e a prestação de contas, ficando esta última mais a cargo do vice-diretor. Assim, o diretor se responsabiliza pela cotação dos preços e pela aquisição dos materiais, ou seja, pela execução financeira, enquanto o vice-diretor, pela montagem do processo de prestação de contas (documental). Mas como bem reforçado por ambos, não são atividades exclusivas de cada um.

De certa maneira, isso revela as alternativas encontradas pelos diretores para gerir os recursos financeiros do PDAF. Seja transferir e centralizar essa responsabilidade para uma

única pessoa, seja compartilhar com vice-diretor ou com o contador, foram práticas adotadas em face da complexa tarefa de prestar contas dos recursos do programa.

Das atribuições relatadas nas entrevistas, podem-se enumerar algumas atividades de:

1. *Cotação*: pesquisa de preço, levantamento de orçamentos
2. *Negociação*: compra de material
3. *Conferência*: verificação e recebimento de material
4. *Tesouraria*: fluxo de caixa (a receber e a pagar)
5. *Auxiliar administrativo*: serviços em cartórios, conferência de documentação
6. *Serviços bancários*: controle da conta bancária (saldo, aplicações, taxas)
7. *Assistente financeiro*: montagem de processos de prestação de contas

Ao observar essas atividades, elas nos remetem aos cursos técnicos. Um exemplo é o curso de Técnico em Finanças descrito no Catálogo Nacional de Cursos Técnicos (CNCT) da Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica do MEC⁵⁹.

De acordo com o catálogo, a adoção da nomenclatura, a carga horária e o perfil descritivo, possibilitam à instituição de ensino qualificar a oferta de seus cursos e ao estudante uma maior aceitação no mercado de trabalho.

O curso Técnico em Finanças possui uma carga horária de 800h e o seguinte perfil descritivo

Efetua atividades nas negociações bancárias e nos setores de tesouraria, contabilidade, análise de crédito, orçamento empresarial, custos e formação de preços. Identifica os diversos indicadores econômicos e financeiros e sua importância para análise financeira. Lê e interpreta demonstrativos financeiros. Realiza fluxo de caixa, lançamentos financeiros, ordens de pagamentos, contas a pagar e receber e cobranças. Coleta e organiza informações para elaboração do orçamento empresarial e análise patrimonial. (CNCT, 2012, p. 55)

Ainda em conformidade com o documento, o curso técnico é um curso de nível médio que objetiva capacitar o aluno com conhecimentos teóricos e práticos nas diversas atividades do setor produtivo. O curso é aberto a candidatos que tenham concluído o ensino fundamental e para a obtenção do diploma de técnico é necessária a conclusão do ensino médio.

As atividades relatadas pelos sujeitos de pesquisa, quando arguidos sobre as suas atribuições na prestação de contas, se assemelham daquelas descritas pelo profissional formado em Técnico de Finanças.

⁵⁹ Disponível em: pronec.mec.gov.br. Acesso em: 20 mar.2016.

Poder-se-ia, então, concluir que, na realidade, o diretor assumiu atribuições de um técnico de finanças. Em certa medida seria procedente a análise. No entanto, seria uma análise parcial, de parte do todo.

O diretor da escola pública do Distrito Federal desenvolve atividades de um técnico em finanças ao desempenhar na escola o perfil descritivo indicado pelo CNCT. No entanto, para desempenhar a função de gestor na escola, exige-se dele, como pré-requisito para candidatura à eleição, formação de nível superior.

Acumulando com a função de diretor, exige-se, também dele, exercer a função de presidente da unidade executora, entidade sem fins lucrativos responsável pela gestão dos recursos financeiros descentralizados pelo PDAF. Logo, ao exercer obrigatoriamente a presidência, a função de gestor financeiro foi institucionalizada na escola pública do Distrito Federal, pois é o diretor quem de fato movimenta a conta bancária, isto é, quem assina o cheque.

Por se tratar de nível superior, a formação correspondente a esse nível seria, então, o de Tecnólogo em Gestão Financeira. De acordo com a Resolução Normativa N° 374/2009 do Conselho Federal de Administração⁶⁰, os diplomados no Curso Superior de Tecnologia em Gestão Financeira têm o direito a registro no Conselho Regional de Administração (CRA).

Segundo a Fundação Getúlio Vargas⁶¹, a Graduação Tecnológica em Gestão Financeira tem como foco o desenvolvimento de competências relacionadas à gestão financeira, por meio de ferramentas e técnicas direcionadas à operação das atividades de financiamentos e investimentos das organizações, de modo a maximizar os resultados econômico-financeiros decorrentes de suas atividades operacionais.

De acordo com o Centro Universitário Senac⁶², o objetivo do curso superior Tecnologia em Gestão Financeira é formar profissionais para atuar em processos de gestão e orientação financeira utilizando métodos, técnicas e tecnologias específicas para a elaboração de estudos de viabilidade e otimização de investimentos. Trata-se de um profissional competente para interpretar diferentes perfis, cenários e ambientes organizacionais a partir de conceitos econômico-financeiros e da contextualização sob diferentes perspectivas (temporal, geográfica, setorial, política e social) a fim de subsidiar processos de tomada de decisões e controle.

⁶⁰ Disponível em: www.cfa.org.br. Acesso em: 20 de mar. 2016.

⁶¹ Disponível em: www.fgv.br. Acesso em: 20 mar.2016.

⁶² Disponível em: www.senac.br. Acesso em: 20 mar.2016.

No Guia do Estudante da Editora Abril⁶³, esse tecnólogo trabalha com o planejamento financeiro de uma empresa, na organização, captação e na aplicação de recursos. É de sua responsabilidade analisar os créditos e os demonstrativos contábeis, avaliar a manutenção de estoques, acompanhar faturamentos e fluxos de caixa. Ele também analisa o mercado e sugere alterações que tenham influência no desempenho econômico da companhia.

Pelos exemplos acima, percebem-se três características da profissão Tecnólogo em Gestão Financeira. Primeiro, o registro profissional ocorre em Conselhos Regionais de Administração. Segundo, exigem-se deste profissional competências específicas. Terceiro, sua ação está diretamente relacionada ao desempenho da empresa.

O registro no CRA demonstra, de forma clara, a que área do conhecimento a gestão financeira fora situada. Guardadas as devidas proporções, o diretor de escola pública, ao gerenciar os recursos do PDAF, desenvolve, necessariamente, atividades administrativas, mesmo que a finalidade seja o pedagógico, ou seja, a aprendizagem do estudante.

Segundo Barroso (2004, p. 90), “o conceito de administração vem perdendo adeptos, ganhando espaço, inclusive institucional e constitucional, o conceito de gestão”.

Em seus estudos, a autora optou pela expressão gestão pública, ao invés de administração pública. Uma das justificativas foi o repúdio ao caráter predominantemente tecnicista que o termo administração ganhou em sua trajetória acadêmica e prática cotidiana. Contudo também alertou sobre a impregnação e o emprego economicista e empresarial do termo gestão.

Nas escolas pesquisadas, pode-se distinguir o uso dessas duas expressões. O administrativo refere-se ao cumprimento de procedimentos rotineiros da escola e a gestão ao comando dessas atividades. Mas, o que de fato se verificou foi que ambas as dimensões estão incorporadas nas atribuições do diretor, ou seja, a administração está inerente à gestão.

A Lei nº 4.751/2012, quando faz referência aos integrantes da equipe gestora, suprimiu da função supervisão a qualificação do administrativo. A lei se refere, apenas, aos cargos de supervisores, sem a devida distinção entre administrativo e pedagógico. No entanto, esse detalhamento encontra-se disposto no Decreto nº 34.121, de 25 de janeiro de 2013, que alterou o Decreto nº 33.502, de 23 de janeiro de 2012 (DISTRITO FEDERAL, 2012b, 2013a, 2012a).

Art. 5º [...]

§1º As funções gratificadas de Supervisor serão preenchidas, obedecido ao disposto no caput deste artigo, observando-se a proporcionalidade, por Unidade Escolar, de

⁶³ Disponível em: www.guiadoestudante.abril.com. Acesso em: 20 mar.2016.

50% para a carreira Magistério Público e 50% para a carreira Assistência à Educação.

§2º Na hipótese da Unidade Escolar contar com número ímpar de funções gratificadas de Supervisor a função única ou remanescente será preenchida, preferencialmente, por servidor integrante da carreira Assistência à Educação. (DISTRITO FEDERAL, SEDF, 2013)

Em outras palavras, essa porcentagem implica na designação de um supervisor pertencente à carreira assistência, que desempenha as atividades administrativas e um supervisor da carreira magistério, para as atividades pedagógicas.

No entanto, a supressão de adjetivos no corpo legal não foi capaz de encerrar a dicotomia entre o administrativo e o pedagógico. Ela existe de fato no cotidiano escolar e, ao invés de ser rejeitada, ela precisa agora, com a introdução da dimensão financeira, ser entendida em seus aspectos complexos e tratada de forma institucional, com a delimitação de funções dessas áreas.

Em relação às competências exigidas do tecnólogo, estas reforçam a especificidade da área. Ao inserir a gestão financeira na escola pública, todo esse conjunto de conhecimentos, métodos, técnicas, fora agregado ao trabalho do diretor. Conhecimentos estes desconhecidos pelo diretor, e principalmente pela escola.

Como a duração do cargo eletivo é de três anos, quando a equipe sai, leva consigo todo o conhecimento de gestão financeira adquirido ao longo do período. Não existe um conhecimento instituído na escola, o que se constata são atribuições exógenas que alteram a gestão escolar.

Isso porque não existe uma função ou profissional específico que atue com a gestão dos recursos financeiros, tal como acontece com a supervisão administrativa e a chefia de secretaria. Nos dois casos, somente assumem essas funções profissionais pertencentes à carreira assistência.

Por fim, a terceira característica trata do atrelamento entre a função do gestor financeiro e o desempenho econômico da empresa. Essa relação mostra a reprodução de práticas mercantis na escola pública. Maximizar os resultados, otimizar o investimento, acompanhar o mercado tornam-se objetivos da gestão escolar.

A valorização exacerbada do papel do diretor escolar é empregada às vezes como mero alibi para as causas do mau ensino, por parte de autoridades governamentais e indivíduos interessados em minimizar a carência de recursos e os baixos salários dos profissionais da educação. Tais pessoas atribuem ao diretor a responsabilidade quase total pelos destinos da escola. Entretanto, não deixa de ser procedente a importância dada ao diretor pela população de modo geral, porque é ele que, de acordo com a lei, responde, em última instância, pelo bom funcionamento da escola. (PARO, 2015, p. 21)

Isso sem falar na função privativa da gestão financeira. O modelo atual do PDAF designa ao diretor, presidente da unidade executora, a função privativa de gerir os recursos. Assim, no final de todo o processo quem responde administrativamente é o diretor.

No entanto, desde a CF/1988 e da LDB/1996 forças aglutinadas no Fórum de Defesa da Escola Pública defendem a gestão democrática e os Conselhos de Escola.

Pelo exposto, constata-se que junto com a implantação do PDAF vieram inúmeras atribuições para o diretor. Aliás, não se iniciou com esse programa, mas com a política de descentralização da década de 1990 e com o PDDE. No entanto, a complexidade daquele programa tornou mais latentes essas novas atribuições para o diretor de escola pública do Distrito Federal.

Assim, chega-se a uma problemática identificada nesse estudo: a SEDF instituiu a **obrigação de fazer**, mas não ofereceu as condições materiais necessárias. O PDAF instituiu a obrigação do diretor de ser também gestor financeiro nos procedimentos da gestão escolar. Eis o desafio!

3.4 Gestão financeira e formação técnica: aprender fazendo

Para o eixo temático formação técnica foi elaborada a seguinte pergunta: quais dificuldades você encontrou para desempenhar as suas atribuições? Das respostas dadas pelas escolas, observou-se que a centralização por parte da gestão anterior, a ausência de uma equipe especializada e a falta de conhecimentos na área eram recorrentes.

Neste estudo, observou-se que, basicamente, são três as possibilidades de formação do diretor acerca da gestão financeira: a) formação inicial; b) formação continuada; e c) aprender fazendo.

A meta 15 do Plano Distrital de Educação (2015-2024) estabelece o prazo de 1 (um) ano, a partir da vigência do Plano, para a implementação de uma Política Distrital de Formação de Profissionais da Educação. O texto legal não faz referência direta ao diretor de escola, mas ao tratar dos professores, destaca

Promover a reforma curricular dos cursos de licenciatura e estimular a renovação pedagógica, de forma a assegurar o foco no aprendizado do(a) aluno(a), **dividindo a carga horária em formação geral, formação na área do saber e didática específica** e incorporando as modernas tecnologias de informação e comunicação em articulação com a base nacional comum dos currículos da educação básica. (DISTRITO FEDERAL, PDE, 2015, meta 15.11, grifo nosso).

Nas entrevistas, houve considerações de que o problema da falta de conhecimento técnico do diretor a respeito da gestão financeira pode ser solucionado com uma formação específica ainda na graduação ou na pós-graduação. Essa formação inicial, seja no curso de Pedagogia e nas Licenciaturas específicas, colocaria o estudante em contato com disciplinas sobre a gestão escolar e, conseqüentemente, com a gestão financeira na escola pública.

Nesse ponto, interessa observar como a lógica do ‘tudo se aprende na escola’ tende a se reproduzir na universidade, na vida acadêmica, ou seja, o estudante, o futuro professor, precisa aprender no seu curso de licenciatura tudo que diz respeito à escola. A visão idealizada do super professor, desse profissional versátil, que sabe dar aulas e ainda dirigir a escola ao mesmo tempo, permeia, sorrateiramente, uma proposta de intensificação do trabalho do professor.

Da mesma forma, credita-se na formação continuada, seja por conta própria, com especializações ou estudos autônomos, seja pela formação obrigatória fornecida pela Escola de Aperfeiçoamento dos Profissionais de Educação⁶⁴ (EAPE), a segunda possibilidade de o diretor compreender a realidade e a dinâmica escolares.

Essa formação continuada obrigatória encontra-se normatizada na Lei nº 4.751/2012, que estabelece ao diretor eleito, após a investidura, a obrigatoriedade de frequentar curso de formação sobre gestão escolar (DISTRITO FEDERAL, 2012b, art. 38). Essa combinação de eleição anterior e formação posterior, como etapas do processo seletivo para o provimento ao cargo de direção, singulariza a gestão escolar nas escolas públicas do Distrito Federal.

De forma diferente, algumas Secretarias Estaduais de Educação tratam a formação técnica como uma das exigências do processo de provimento ao cargo de direção, sendo esta uma etapa anterior. No Rio Grande do Norte, a formação ocorre antes do processo eletivo, sendo exigido do candidato desempenho satisfatório no curso. No Ceará, a aprovação em avaliação escrita é pré-requisito para participar do processo eletivo. Enquanto que São Paulo, não adotando o processo eletivo, mas estabelecendo o concurso público para o provimento do cargo de diretor, exige do candidato conhecimentos prévios sobre gestão escolar⁶⁵.

No caso específico dos cursos de formação oferecidos pela EAPE, verificou-se que o tema gestão financeira foi reforçado quando da implantação da gestão compartilhada e do PDAF. Assim, no ano de 2008 os candidatos aos cargos de direção participaram de um curso

⁶⁴ No Distrito Federal, a EAPE é a instituição da SEDF responsável pela formação dos profissionais da educação, pertencentes às carreiras magistério público e assistência à educação.

⁶⁵ As informações a respeito do provimento ao cargo de direção nos Estados do Rio Grande do Norte, do Ceará e de São Paulo estão, respectivamente, disponíveis em: www.rneducacao.com, www.seduc.ce.gov.br, www.educacao.sp.gov.br. Acesso em: 20 out. 2014.

cuja finalidade era a elaboração do Plano de Trabalho. Nele, as metas deveriam vincular os recursos financeiros com o pedagógico.

A terceira possibilidade de formação do diretor sobre a gestão financeira, isto é, o aprender fazendo, revela o amadorismo⁶⁶ na Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal.

Porque, na realidade, nós somos amadores pra isso. **A escola, os gestores, assim, com raríssimas exceções, nós somos amadores, a gente aprende a mexer com essa questão da prestação de contas, fazendo.** (Sujeito de pesquisa: D1)

Então, se você está ali naquela escola por um período e precisa sair pra ser efetivo em outra escola, você vai largar todo o trabalho e vai ter que vir outra pessoa, começar tudo de novo e **aprender tudo outra vez.** Por que não tem um profissional específico para isso. (Sujeito de pesquisa: AD1)

E assim, a minha maior dificuldade foi porque eu não tinha ninguém pra me ajudar. Não tinha mesmo. **Eu me trancava na minha sala. Eu e os processos, e ficava lá.** (Sujeito de pesquisa: Ex-D2)

Eu acho que tinha que ter pequeno conhecimento, pelo menos pequeno, de contabilidade, para poder ver se a contabilidade se está com alguma coisa errada. Aqui nós tivemos uma professora que ela era contadora na área de matéria extinta e ela era essa pessoa que olhava esses balancetes, que cuidava mais diretamente do PDAF. Infelizmente, ela faleceu. E por isso, ela não está mais nessa função. Mas nós não tínhamos problemas, **por que ela já tinha um know-how.** (Sujeito de pesquisa: Ex-AD1)

O primeiro ano foi muito difícil porque é muito burocrático e a gente fica com medo até de gastar o dinheiro. Fala, qualquer problema eu que sou o responsável durante 20 anos, vou pagar essa conta aí. Então, a gente fica com medo. Aí, de repente você não recebe o PDAF, porque você não gastou. Então, você fica naquela situação muito complicada. **Então, agora, segundo ano, a gente já está assim, mais experiente, não estamos 100%, mas mais experiente para conseguir gerenciar melhor.** (Sujeito de pesquisa: D3)

As dificuldades são várias, não é? Mas a principal é que a gente cai de pára-quadras numa atribuição dessas e a gente não sabe como faz. Então, assim, só depois de um tempo, algumas semanas por aí nessa atribuição é que eu fui perceber que tudo que eu fazia tinha uma base legal. Não que eu não soubesse que tinha uma base legal. Claro, a gente sabe que está em uma escola pública e tudo tem uma base legal, mas eu desconhecia. **Eu caí de pára-quadras nesse processo desconhecendo qual era a lei, ou quais eram as portarias que regiam todo esse processo de funcionamento. E aí, comecei a fazer trabalhando na prática.** (Sujeito de pesquisa: VD3)

Em relação ao amadorismo, a crítica precisa ser contundente: como foi possível às escolas públicas do Distrito Federal chegar a esse entendimento, de que, em relação à gestão financeira, se pode aprender fazendo?

⁶⁶ Neste estudo, entende-se por amadorismo a falta de conhecimento técnico para desempenhar funções públicas. A respeito desse fenômeno, Mendes (2010, p. 64) destacou a sua ocorrência no Brasil Imperial, no recrutamento militar em que “a precariedade material da administração e a ausência de regularidade nos serviços públicos mais essenciais se combinavam com o amadorismo dos funcionários, que desempenhavam múltiplas funções públicas e privadas, nem sempre em benefício das primeiras.”

Trata-se de uma distensão equivocada do princípio educativo, em que todos podem aprender. Creditou-se aos diretores, pelo fato de serem profissionais que lidam com a arte de educar (ensinar e aprender) e possuidores de ensino superior, a capacidade de aprender a gestão financeira do PDAF, fazendo a gestão financeira do PDAF no dia a dia da escola.

Contudo, em determinadas áreas, como a financeira, faz-se necessário o mínimo preparo técnico para gerir a coisa pública. Não se pode tratá-la, simplesmente, baseada na boa vontade do outro em aprender. Isso é leviano.

Os amadores, ainda que bem intencionados, exercem influência nefasta, porque, frequentemente visando uma boa ação, valem-se de meias-verdades ou pseudo-soluções, à míngua de certeza ou opções tecnicamente indicadas. Simplesmente, não estão informados de maneira adequada e decidem ou sugerem decisões, amiúde inconvenientes e injustas. A solução para a questão é fazer uso do mesmo processo seguido quando se busca um médico ou um engenheiro. Neste caso, espera-se que ele seja formado em escola de reconhecida idoneidade. Por que não fazer o mesmo quando se procura um administrador, gerente ou organizador? Não há dúvida que estas últimas funções requerem qualidades de personalidade, difíceis de identificar objetivamente; mas, exigem também conhecimento técnico, que só a adequada formação e capacitação podem fornecer. (MATTOS, 1980, p. 42)

A Lei nº 4.751/2012 suprimiu a prova de conhecimentos como etapa do processo seletivo para o cargo de direção de escola (DISTRITO FEDERAL, 2012b). A supressão da prova resulta dos interesses e tensões entre legisladores e grupos de pressão responsáveis pela tramitação do Projeto de Lei da Gestão Democrática⁶⁷. Mas, a prova como etapa, fora prevista na Lei Orgânica do Distrito Federal (LODF).

Art. 222. O Poder Público deve assegurar, na forma da lei, a gestão democrática do sistema público de ensino, com participação e cooperação de todos os segmentos envolvidos no processo educacional e na definição, na implementação e na avaliação de sua política.

Parágrafo único. A gestão democrática é assegurada por meio de seleção com provas e eleição direta, podendo o Distrito Federal implantar o sistema de concurso público para gestor de escola. (DISTRITO FEDERAL, 1993a)

Sabe-se que a prova pode não avaliar, mas tão somente selecionar o candidato. Da mesma forma, a simples supressão da prova não garante uma gestão democrática. Ainda mais no caso do PDAF, em que os conhecimentos exigidos do diretor acerca da gestão financeira e a responsabilização levam a um movimento de centralização das atividades. Ainda mais, quando dentro da própria escola, não existe um cargo específico para desempenhar essa função e sim, tal atribuição foi dada prioritariamente ao diretor.

⁶⁷ Ver Vasconcelos (2013).

Além do amadorismo da Secretaria de Educação, essa situação revela a intenção de transformar o diretor num gerente técnico. Os diretores eleitos para o mandato de três anos, ao assumirem a sua função na escola não sabem lidar com a gestão financeira, mesmo assim, está posta a tarefa de obter resultados positivos. Em decorrência disso, lhes resta aprender com o fazer diário, no dia a dia. Mas assim que o mandato finalizar ou saírem da escola levarão consigo as práticas desenvolvidas. E o ciclo se reinicia.

Ao se institucionalizar esse modelo de prestação de contas, transforma-se o trabalho do diretor em mera instrumentalização, ou seja, a aprendizagem dos métodos e técnicas de como gerir e prestar conta dos recursos do programa, destituindo-o de toda dimensão pedagógica e política.

Isso acontece porque, para ele, a gestão financeira não é atribuição sua. Ele faz porque a lei impõe, mas em sua convicção, essa atribuição estaria mais próxima de um fazer administrativo do que do pedagógico. Por isso, por vezes, sugere que essa atribuição seja desempenhada por outra pessoa, como por exemplo, um assistente financeiro, pessoa formada e preparada para desempenhar essa função.

Esse sentimento do diretor de estar executando algo que não corresponde ao seu fazer deve ser considerado. Não se trata de se eximir de suas responsabilidades, mas sim, a nítida compreensão de estar realizando atividades que, além de intensificarem o seu trabalho, o distanciam do fazer pedagógico.

O trabalhador só se sente, por conseguinte e em primeiro lugar, junto a si [quando] fora do trabalho e fora de si [quando] no trabalho. Está em casa quando não trabalha e, quando trabalha, não está em casa. O seu trabalho não é portanto voluntário, mas forçado, *trabalho obrigatório*. O trabalho não é, por isso, a satisfação de uma carência, mas somente um *meio* para satisfazer necessidades fora dele. Sua estranheza (*Fremdheit*) evidencia-se aqui [de forma] tão pura que, tão logo inexista coerção física ou outra qualquer, foge-se do trabalho como de uma peste. O trabalho externo, o trabalho no qual o homem se exterioriza, é um trabalho de auto-sacrifício, de mortificação. (MARX, 2004, p. 83)

Essa estranheza do diretor em relação ao trabalho da gestão financeira se dá por vários motivos: o desconhecimento técnico e específico, a falta de experiência anterior, a falta de uma equipe de apoio, o acúmulo de funções. Enfim, ela traduz o quão complexo se tornou gerenciar o PDAF.

Então, nessa lei antiga [Lei nº 4.036/2008] ela tinha e quando veio a lei de gestão democrática, eles eliminaram essa prova de formação. E isso era muito importante porque o diretor já chegava pra assumir a escola já com um nível de conhecimento tanto da área administrativa, do pedagógico, do pessoal, do financeiro. Porque tudo isso era previsto nos conteúdos programáticos que eram aplicados nas provas. E com a nova lei, essa prova ela foi eliminada. Então, ele chega sem a formação. **Quando**

ele vai receber essa formação ele já tem um ano que ele já é diretor na escola, porque essa formação ela também demora um pouco para acontecer. E aí, ele já fez um monte de besteira, já cometeu alguns equívocos, já cometeu alguns erros, exatamente pela falta de conhecimento anterior. Eu sou a favor de prova de conhecimento. [...] Olha, as dificuldades maiores que a gente percebe aqui, a nível de gerência, que são muitas atribuições que nos cabem. **E a gente tem uma equipe muito pequena pro tamanho que nós temos na rede, porque hoje nós temos 657 escolas mais 14 coordenações regionais que recebem recursos** e com um grupo, uma equipe muito pequena. (Sujeito de pesquisa: GT)

A contradição se expressa por três ângulos e pode ser assim entendida: na escola, os diretores não se consideram preparados; na Regional de Ensino, existe o entendimento de que os diretores podem se esforçar e estudar mais; e na Gerência Central, há o reconhecimento de que a equipe é pequena para formar toda a rede, ou seja, as 14 Regionais de Ensino e as 657 escolas públicas do DF.

3.5 Por que as escolas públicas ficam inadimplentes?

Tendo em vista o significativo volume de recursos repassados pelo PDAF no quadriênio 2011/2014, o Tribunal de Contas do Distrito Federal, através da Decisão nº 2.092/2015⁶⁸, autorizou a realização de inspeção na SEDF com a finalidade de verificar, de forma integrada, os critérios de concessão, operacionalização e prestação de contas das unidades executoras do PDAF.

Exercendo o controle externo das contas públicas, o TCDF possui atribuições de zelar pelo bom uso dos recursos públicos no Distrito Federal. Assim, compete a este órgão apurar também possíveis irregularidades nas prestações de contas dos recursos financeiros do PDAF.

Desde que fundamentado, qualquer cidadão pode questionar as contas das unidades executoras das escolas públicas. E quando o Tribunal acolhe a denúncia, este tem a prerrogativa de solicitar os relatórios de prestação de contas a fim de proceder às análises.

Respeitadas as fases do contraditório e da ampla defesa, quando constatada a irregularidade no uso do dinheiro público, a unidade executora é obrigada a ressarcir os valores questionados para os cofres públicos.

⁶⁸ Trecho da Decisão: “[...] tendo em conta o significativo volume de recursos repassados em decorrência do Programa de Descentralização Administrativa e Financeira – PDAF, no quadriênio de foi no valor de 2011/2014 (R\$ 158,6 milhões) às unidades escolares da SE/DF, autorizar a realização de inspeção pelo corpo instrutivo, na Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal, com a finalidade de verificar, de forma integrada, os critérios de concessão, operacionalização e prestação de contas das unidades executoras do PDAF.” Disponível em: www.tc.df.gov.br. Acesso em: 20 mar.2016.

A fim de entender essa situação, perguntou-se aos entrevistados como eles avaliavam as escolas que ficavam inadimplentes na prestação de contas do PDAF. O quadro a seguir mostra, de forma sintética, as respostas dadas.

Quadro 18 – Razões da inadimplência indicadas pelas escolas pesquisadas

Escola 1		Escola 2			Escola 3	
D1	AD1	D2	Ex-D2	Ex-AD2	D3	VD3
Diretor inexperiente	Dificuldades burocráticas	Responder como gestor solidário devido a problemas na gestão anterior	Não trabalhar correto	Desvio de verba	Gastar mais do que recebe	Complexidade do processo de prestação de contas
Falta de apoio na escola	Verba atrasada		Excesso de detalhes	Falta de documentos	Necessidades emergenciais da escola	Falta de tempo
Falta de assessoria da instância superior	Recurso humano insuficiente	Trâmite do processo entre escola e Regional	Regional burocratiza o processo	Exigências burocráticas	Irregularidade dos repasses	Não se atentar para o que se pede
Problemas na gestão anterior	Falta de estrutura para a direção		Mudança de quadro após mudança de governo	Problemas na gestão anterior	Redução do valor previsto	Cada caso precisa ser analisado
					Particularidade de cada escola	

Fonte: Elaborado pela autora a partir das entrevistas. (2015)

As razões apresentadas podem ser agrupadas em quatro níveis: 1) o programa; 2) a estrutura; 3) a escola; e 4) o diretor.

O primeiro refere-se ao programa em si e pertencem a este nível todos os entraves burocráticos e aspectos complexos do PDAF, como a irregularidade e o atraso no repasse das verbas, a reprogramação e a perda da verba, a inflexibilidade no uso da verba, os valores determinados em cada rubrica (capital e custeio), o excesso de exigências normativo-legais etc.

Existe, por parte da instância central, o reconhecimento desses aspectos dificultadores do programa.

Então, a gente tem que fazer uma avaliação interna, identificar as nossas falhas também e procurar **chegar a um consenso de dar condições, melhorar as condições porque eu sei que os gestores reclamam muito que a prestação de contas é muito burocrática**, muito exagerada, muito detalhada. (Sujeito de pesquisa: AT)

O segundo nível está relacionado com a estrutura da própria Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal. Nesse sentido, além da falta de condições materiais e de pessoal, as razões para a inadimplência remetem à falta de apoio de instâncias superiores.

Para o diretor da Escola 1, a não prestação de contas reflete não só uma falha da própria escola, mas também da área superior que não cobrou, que não procurou verificar: “a Regional não vai à escola, exatamente, fica esperando. E aí, a Secretaria também não vai. E aí, o Tribunal de Contas também não vai.”

Segundo o diretor, o papel dessas instâncias tem sido apenas de cobrança e não de apoio. Assim, segundo ele, para se falar de inadimplência é preciso cautela, “porque às vezes não é a escola, não é incompetência do gestor. É porque ele já pegou uma situação complicada, de outras gestões que também não tiveram apoio nenhum.”

A respeito da falta de apoio das instâncias superiores, Souza (2012) assevera que em alguns casos, as escolas municipais de São Paulo não dão conta das demandas burocráticas do PTRF e por isso têm contratado serviços contábeis de terceiros. Isso revela uma contradição do programa, pois na medida em que estabelece procedimentos semelhantes para escola e órgãos centrais, contraria a justificativa da descentralização: agilizar e dinamizar o uso do recurso.

Para o autor, “se é para proceder com os trâmites burocráticos da mesma forma que os órgãos centrais e intermediários seria preferível não descentralizar os recursos, pois nesses órgãos há profissionais técnicos que poderiam assim o fazer” (idem, p.158).

Corroborando com esse entendimento, o diretor da Escola 3 reclama da ausência do apoio administrativo da SEDF.

A gestão democrática é uma boa, mas acho que necessita de um apoio maior às gestões. **A gente tem o apoio pedagógico, mas a gente não tem o apoio administrativo, a gente tem cobranças administrativas.** Então, chega o e-mail: “Seu relatório é assim e assado. Entrega amanhã. Urgente.”. Então, tudo é urgente. Tudo é urgente para eles. E o dia a dia do colégio é urgente. Então, às vezes, a gente não pode parar, “olha, vou parar aqui porque eu tenho que fazer esse relatório”. Então, fica muito complicado. Vê que toda hora entra alguém, responde. É muito dinâmico o dia a dia do colégio. E acho que falta um pouco, às vezes, essa aproximação da administração da Secretaria com o colégio. De vir, dar uma olhada. [...] De uns anos para cá, que a gente está conseguindo, que eu estou indo lá, acho que eu vou todo dia lá. **Mas a gente, raramente, vê alguém do administrativo aqui no colégio. Assim, o diretor da Regional, eu acho que ele não sabe nem onde é.** (Sujeito de pesquisa: D3)

Pode-se dizer que a questão é sistêmica, uma vez que existe a falta de apoio, de assessoramento, a escola fica insulada em suas práticas. Mas isso ocorre porque nas instâncias superiores também existe o acúmulo de funções para um número reduzido de pessoal.

De uma forma eu fico muito entristecida, porque quando a escola fica inadimplente e a gente às vezes deixa de repassar o recurso para a escola, a própria comunidade escolar que sofre. E de alguma forma, reflete talvez um fracasso nosso. Por que como a gente está com tanta atribuição aqui na gerência, às vezes a gente não

consegue trazer essa formação lá na ponta como eu acabei de falar na resposta anterior, que às vezes até **é uma falha até mesmo do sistema que não está alcançando a capacitação daquele gestor**. (Sujeito de pesquisa: GT)

No terceiro nível, as razões orbitam na própria escola e em muito se assemelham com a estrutura da SEDF. Apesar da particularidade de cada escola, os motivos são geralmente a falta de pessoal com conhecimentos específicos na gestão financeira, as demandas que tomam o tempo da equipe gestora, a falta de delimitação das atribuições, a falta de condições materiais (internet, telefone, transporte).

Por fim, no último nível encontra-se a figura do diretor. As razões para a inadimplência atribuídas diretamente a ele foram sistematizadas em duas categorias⁶⁹: desconhecimento e isolamento.

Dos nove entrevistados, apenas o diretor e o apoio à direção da Escola 1 não acreditam que o diretor possa incorrer em falta, creditando à inadimplência outros fatores, como a falta de assessoria e de estrutura. Os demais consideram possível essa possibilidade.

No caso do desconhecimento, apenas o diretor da Escola 2 não considerou ser esta uma razão. Para ele, a inadimplência é uma questão de irresponsabilidade. No entanto, para os demais entrevistados a falta de conhecimento fora tratada como uma problemática na prestação de contas.

Trindade (2015), ao estudar a gestão do PDAF em uma escola de ensino médio, constatou que o programa contribui para que a escola se realize nos aspectos administrativos e financeiros, o que reflete no pedagógico. Contudo, também reconheceu que os programas de repasse de recursos para as escolas públicas, reforçam funções técnico-administrativas dos diretores, “afinal devem atuar no gerenciamento desses recursos” (idem, p. 51).

Isso se refletiu na fala do ex-diretor da Escola 2: “por que você se candidata, você que é um professor de sala de aula não tem idéia do que é uma gestão, não tem.” De forma semelhante, o apoio de direção da Escola 1 argumentou sobre essa questão.

O meu concurso é um concurso de magistério, mas aí eu vim como apoio à direção, eu estou desempenhando esse papel. Então, na verdade, essa necessidade de ter uma equipe financeira na escola e na Regional e talvez na Secretaria de Educação, não sei como eles viabilizariam isso, mas é de extrema necessidade. É uma situação que é completamente atípica às funções e às atribuições do diretor de escola e da própria funcionabilidade da escola. **A escola não é financeira, vamos dizer assim, o papel da escola não é um papel financeiro. Você termina gerindo esses recursos pela própria necessidade.** Mas o que deveria ter era uma equipe para gerir esses recursos e ajudar a direção da escola nessa função, que não é uma

⁶⁹ A escola também pode ficar inadimplente pela malversação do dinheiro público. Nesta situação, o diretor age de forma dolosa com o gasto do dinheiro público, ou seja, ocorre a apropriação indevida. Em nenhuma das três escolas pesquisadas verificou-se tal situação.

função, **o diretor da escola não fez um concurso nem uma prova para ser administrador de empresa. E termina sendo uma administração empresarial.** Essa função é uma função de administrador e contador, não é uma função pedagógica. (Sujeito de pesquisa: AD1)

O desconhecimento do diretor sobre como prestar conta dos recursos do PDAF ocasiona, entre outras situações, o descumprimento de prazos. Sem a formação técnica necessária, o diretor vale-se do aprender fazendo e isso tem demandado tempo para a sua aprendizagem.

Conforme o assistente técnico da Regional de Ensino, o não cumprimento de prazos tem sido a maior incidência para as escolas ficarem inadimplentes na prestação de contas. Contudo, ele considera que isso “é simples de resolver e demonstra a falta de cuidado do diretor, que poderia dedicar pelo menos 1 hora diária para fazer a prestação.”

Percebe-se que, para a instância intermediária, o desconhecimento do diretor ocorre porque não há interesse e dedicação. Isso reflete o quanto, dentro da organização institucional da Secretaria, a questão é problemática e conflituosa.

O isolamento refere-se ao movimento insular adotado pelo diretor de fazer a prestação de contas sozinho, por conta própria. Ocorre basicamente por dois motivos: medo de delegar e falta de apoio.

O diretor, quando compreende a complexidade do processo de prestação de contas do PDAF, fica temerário em transferir essa responsabilidade para outra pessoa. Tende a se isolar e a realizar sozinho a tarefa. E por que isso acontece?

Acontece por causa do hibridismo dos modelos de gestão escolar. A edição de uma lei de gestão democrática, não foi capaz de extirpar as práticas mercantis inseridas pela lógica da gestão empresarial.

A Gestão Compartilhada também adotou modelo de gestão centrado nos resultados, ou seja, nas metas estipuladas pelo governo para a escola alcançar. A partir do Termo de Compromisso assinado pelo diretor de escola no ato da posse, elevou-se o controle e a regulação da escola pelo alto, uma vez que a permanência ou não na direção passou a ser vinculada aos resultados alcançados pela escola na execução do Termo de Compromisso. Assim, mais do que processos e construção coletiva, a Gestão Compartilhada estimulou um **modelo de educação centrado na “gestão por resultados”**. (ARAÚJO, 2011, p. 183, grifo nosso)

Em contrapartida, ele também não consegue delegar essa atribuição aos seus pares, uma vez que essa complexidade torna-se temerária para os demais. Por isso, o modelo centralizador de cada escola, em que o responsável pela prestação de contas é o próprio diretor ou uma pessoa de confiança dele, que cuida exclusivamente disso.

Essa tem sido outra problemática na gestão dos programas de descentralização de recursos financeiros. Os professores da escola ou os próprios membros da equipe gestora, por vezes, se recusam a trabalhar com o financeiro, não em desobediência, mas argumentam a falta de conhecimento para lidar com essa área (Schuch, 2007; Souza, 2012; Netto, 2013).

Assim, o diretor de escola tem que contar com a boa vontade. Mas isso não pode ser regra no serviço público. Boa vontade se tem no serviço voluntário, mas no trato com a coisa pública isso deve ser dever, uma obrigação.

Em relação à falta de apoio, não se trata somente do aspecto quantitativo, como o caso de uma equipe reduzida, mas também do aspecto qualitativo, ou seja, de pessoas que possam trabalhar com a gestão financeira.

E assim, a minha maior dificuldade foi porque eu não tinha ninguém pra me ajudar. Não tinha mesmo. Eu me trancava na minha sala. Eu e os processos, e ficava lá. Então, eu tive que administrar tudo ao mesmo tempo e ainda a questão do PDAF. Foi uma das coisas mais pesadas, eu acho que foi um dos motivos mais fortes para eu desistir da direção. **Por que você não consegue, não consegue mesmo, não consegue uma pessoa. São algumas escolas, eu sei, que conseguem uma pessoa, mas às vezes é um professor readaptado, ou é um professor matéria extinta.** (Sujeito de pesquisa: Ex-D2)

De acordo com o diretor da Escola 3, existe essa dificuldade em encontrar alguém para auxiliá-lo na gestão financeira, “a gente fica muito preocupado com a responsabilidade desse dinheiro para liberar na mão de outras pessoas e nem os outros querem. Faz questão de não querer mexer com isso. Ninguém quer mexer com isso.”

Eu diria para você que nem um órgão melhor do que o próprio Conselho Escolar para gerir os recursos do PDAF, seja nas decisões de como aplicar, do que gastar, na fiscalização daquilo que já foi gasto. Mas na prática, infelizmente, isso não acontece, os recursos do PDAF, **eles acabam sendo geridos pela direção da escola e entenda, diretor e vice.** Por que direção da escola, lato sensu, é diretor, vice-diretor, chefe de secretaria, supervisor administrativo e supervisor pedagógico. (Sujeito de pesquisa: VD3)

Ao entrevistar os dois representantes das instâncias superiores, constatou-se que essas mesmas razões também se manifestam. No entanto, o olhar torna-se mais inclinado para o diretor.

Para o gerente técnico, os motivos são: o desvio do recurso; a falta de atenção que leva a desorganização na prestação de contas; a necessidade de estudar mais a legislação do programa. Para o assessor técnico da Regional, a razão principal é a falta de boa vontade para resolver os problemas. Ambos desconhecem a especificidade da questão.

Essa nova estrutura organizacional, ao ser transposta para a realidade da gestão escolar, sob o manto do gerencialismo, instaurou uma racionalidade técnica na educação e promoveu uma total despolitização no interior das escolas, alimentando o chamado **individualismo possessivo**, que nega a escola como espaço social. Assim, a cultura política que interessa ao gerencialismo é a que faz uso da participação como simulacro [...] passando o diretor a ter um papel chave: o de prestador de contas responsável pelos resultados educacionais obtidos pela escola. Por outro lado, passou também a ser o primeiro **culpado por tudo que ocorre na escola**. (ARAÚJO, 2011, p. 74, grifo nosso)

De acordo com o assessor técnico da Regional de Ensino: “a escola vai fazendo sozinha e quando vê, já está cheia de problema com várias coisas erradas. Ela não traz a prestação porque sabe que está errado. E ela vai ficando inadimplente”.

No entanto, quando perguntado se tinha conhecimento de como era a gestão escolar na escola, o assessor respondeu: “não, porque a gente trabalha muito distante da escola, a gente trabalha mais com a parte burocrática do fechamento dos processos quanto ao gasto das verbas públicas”.

O assessor técnico reconhece esse distanciamento da escola por parte da Regional de Ensino, mas contraditoriamente, responsabiliza o diretor pelo isolamento, que muitas vezes fora imposto a ele.

Das razões para a inadimplência explicitadas anteriormente, pode-se concluir que, exceto a malversação no uso, todos os demais motivos são resultados da *ausência de conhecimento instituído*.

Essa ausência existe porque o conhecimento específico pertence à pessoa e não à instituição. As pessoas aprendem a gerir os recursos financeiros e quando da mudança da equipe gestora, seja por opção própria ou por fim do mandato, novamente o ciclo se reinicia. As possibilidades de troca de diretores e as constantes mudanças na prestação de contas são fatores que dificultam protocolos instituídos nas escolas.

Não existe na escola uma função para a gestão financeira, diferente do que ocorre com a supervisão administrativa e com a secretaria escolar. Para desempenhar essas funções, exige-se, além de conhecimentos específicos, que os profissionais pertençam à carreira assistencial.

A gestão financeira também possui suas especificidades, por isso, entre os nove entrevistados, oito consideram necessária a criação de um cargo específico para lidar com a gestão financeira na escola, conforme o quadro 19.

Percebe-se que foram sugeridos quatro cargos: supervisor financeiro, gestor financeiro, administrativo do PDAF e técnico financeiro. Houve, ainda, a indicação de duas funções específicas e um entendimento contrário de que a gestão financeira não precisa de

especialista, mas sim ser distribuída entre os pares. Não houve consenso quanto ao cargo e nem quanto à formação a ser exigida, mas, para os nove, alguma melhoria precisa acontecer.

Quadro 19 – Sugestões de criação de cargos para a gestão financeira na escola

Sujeito	Sugestão de cargo	Algumas características
D1	Supervisor financeiro	Formado em contabilidade, especializado em gastos públicos.
AD1	Supervisor financeiro	Novo concurso ou o administrativo da carreira assistência.
D2	Gestor financeiro	Gestor que respondesse pelo seu próprio CPF.
Ex-D2	Gestor financeiro	Seriam 3 gestores: administrativo, financeiro e pedagógico.
Ex-AD2	Corresponsável	A pessoa possuiria um cargo comissionado.
D3	Administrativo do PDAF	A pessoa trabalharia somente com o PDAF.
VD3	Não precisa de especialista	A gestão financeira precisa ser feita de forma colegiada.
AT	Diretor delegar para alguém	Um profissional que saiba administrar seu tempo.
GT	Técnico financeiro	Concurado da área técnica, de nível médio.

Fonte: Elaborado pela autora a partir das entrevistas. (2015)

O ex-apoio à direção da Escola 2 considera ser necessário que tenha uma pessoa realmente responsável pela parte financeira que não o diretor da escola, pois a atividade demanda muito tempo. Em sua opinião, essa pessoa seria corresponsável juntamente com o diretor.

Para o assistente técnico, faz-se necessário o diretor delegar essa função a alguém que consiga administrar o seu tempo, pois a prestação de contas do programa exige esse perfil.

É ter uma pessoa pra fazer só esse serviço ou não só esse serviço, mas uma pessoa que saiba administrar o seu tempo para que faça um pouco do serviço toda semana. Não deixe para o final da prestação de contas. **Porque a prestação de contas ela não é difícil, ela é trabalhosa.** Então, se ela for feita, for alimentada ali semanalmente, depois mensalmente ou fechado mensalmente. Não tem problema nenhum. Eu acho que é justamente isso, é ter boa vontade, **é ter um profissional que faça o seu trabalho, mas administre seu tempo para que faça esse serviço semanalmente, no mínimo.** (Sujeito de pesquisa: AT)

Para os profissionais que atuam na escola faz-se necessária a criação de um cargo específico, enquanto para o assessor, uma maior dedicação do diretor. Logo, o aspecto principal para a análise da situação de inadimplência seja que *cada caso é um caso*. Cada escola possui uma dinâmica diferente de outra, assim, a aplicação da lei pura e simples não releva, de fato, as dificuldades que ela enfrenta.

Na escola adimplente, a gestão financeira foi delegada a um professor readaptado, que além deste possuir a experiência com as verbas públicas, tinha formação específica. Essa pessoa não existia nas outras escolas. Por isso, para o assessor técnico e para o gerente, a necessidade de haver na escola um cargo específico para tomar conta dos recursos financeiros descentralizados.

O apoio técnico da regional, a gente tem feito constante formação com as equipes, mas da mesma forma **nós temos uma rotatividade de servidores nas regionais muito grande. Então, aquele técnico que eu formei o ano passado hoje ele já não está mais, hoje já tem pessoas novas.** Então, eu tenho que voltar e fazer uma formação e essa formação é contínua. [...] E aí, a gente às vezes não alcança com tanta rapidez uma nova formação com os novatos que chegam nas regionais. (Sujeito de pesquisa: AT)

Eu sonho com o supervisor financeiro, ele traria um grande ganho. Porque nós sabemos que todos os diretores estão ali com mandatos. Eleitos pela sua comunidade escolar e esse mandato se encerra. Se eu focar a formação apenas para esse gestor, quando ele sair da escola, encerrar o seu mandato, ele leva o conhecimento. **E tendo um supervisor financeiro dentro da escola, é esse que nós vamos orientar.** Procurar dar uma formação com outros órgãos, parcerias, Escola de Governo, e entre os outros órgãos que a gente trabalha na formação, pra que ele seja um apoio para todo e qualquer gestor que chegue na escola. Porque toda vez que um gestor sai, começa tudo de novo a nossa formação. Então, a cada três anos ou a cada dois anos nós temos que trabalhar com uma nova formação. E essa formação, ela é realmente contínua, nós não queremos deixar de fazer, mas é preciso que a gente tenha pelo menos **um elemento dentro da escola com esse conhecimento, com uma formação mais técnica.** (Sujeito de pesquisa: GT)

Dos relatos acima, constatam-se dois problemas de gestão institucional da Secretaria de Educação do Distrito Federal: a falta de um quadro especializado e a rotatividade. Apesar de serem temas polêmicos⁷⁰ na educação, eles precisam ser considerados.

Seja na escola, na instância regional ou na instância central, há um déficit de funcionários com conhecimentos específicos acerca da gestão financeira. Pelos dados obtidos, apenas o gerente técnico pertence à carreira assistencial, os demais são oriundos de licenciaturas e ingressaram na SEDF na carreira magistério, ou seja, são professores.

O problema da rotatividade, tanto dos diretores nas escolas, quanto dos técnicos da Regional e da Gerência, reforça o problema da ausência de um conhecimento instituído. A instância regional ou central organiza e fornece a formação para um funcionário que não desempenhará suas atividades por um longo período, pelo contrário, ao final de um curto período, um ano talvez, ele pode trocar de função.

Por isso, não somente a escola necessita de um cargo específico, isto é, de um profissional da área financeira, a Regional de Ensino também necessita de uma assessoria especializada, seja de um analista ou de um contador, alguém especializado em gastos públicos com escolas.

Em síntese, o que a consideração da educação como ação pedagógica possibilita é o convencimento de que a tomada de decisões competentes no âmbito das políticas públicas educacionais não pode ignorar a natureza do processo de ensino-aprendizado, sua especificidade e **os conhecimentos técnicos e científicos que o envolvem.** Mas esse conhecimento não pode estar presente apenas nas práticas

⁷⁰ A polêmica reside em: um quadro especializado remete ao tecnicismo e a não-rotatividade, remete à obrigação dos profissionais desempenharem a mesma atividade ao longo de sua vida profissional.

escolares. Para que estas se desenvolvam a contento é preciso, antes de tudo, que tais saberes orientem as próprias políticas das quais dependem essas práticas. **Somente a partir de um conhecimento correto, cientificamente informado**, do fato educativo, os tomadores de decisão poderão conceber e proporcionar condições adequadas ao bom funcionamento da escola e à atividade de seus trabalhadores. (PARO, 2015, p. 73, grifo nosso)

A gestão financeira ao se autonomizar dentro do espaço escolar exigiu cada vez mais, do diretor, conhecimentos técnicos. Preocupado com a formação desses diretores, o Ministério da Educação, em parceria com o Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSED), implementou o Programa de Capacitação a Distância para Gestores Escolares (Progestão)⁷¹.

Neste programa, a gestão financeira tem sido abordada de forma mais técnica do que teórica. Isso contribui para que o diretor adquira novos conhecimentos e desenvolva algumas habilidades. Ao passo que no Distrito Federal, Borges (2014), constatou que o Curso de Gestores da Escola Pública, ofertado pela Secretaria de Educação, mostrou-se superficial no aspecto do financiamento.

A gestão financeira, nessa relação entre teoria e prática, imprescinde da primeira, a fim de se evitar a instrumentalização do diretor, ou seja, a simples execução de tarefas. De acordo com Silva (2013), a centralidade das decisões nas mãos do diretor escolar “se dá devido ao atendimento às demandas oficiais das instâncias superiores, sem uma visão crítica e sem a possibilidade de diálogo com os órgãos superiores.” (idem, p. 79)

Percebe-se que não foi somente a responsabilidade com o uso do dinheiro público que transformou o diretor em gestor financeiro, mas a lógica mercantilizada, competitiva, individualista, fez com que o êxito de suas ações ficasse exclusivamente por conta dele. “O sucesso e o fracasso individuais são interpretados em termos de virtudes empreendedoras ou de falhas pessoais [...], em vez de serem atribuídos à própria lógica do sistema capitalista” (CABRAL NETO, 2012, p. 11).

Por fim, observa-se que a inadimplência na prestação de contas do PDAF nas escolas públicas no Distrito Federal decorre da conjunção de diversos motivos: a) o excesso de trâmites burocráticos; b) a irregularidade nos repasses; c) a exigência de conhecimentos para além da formação do diretor; d) a falta de quadro especializado; e) a falta de apoio das instâncias superiores; f) a rotatividade de servidores; g) a baixa participação dos órgãos colegiados; h) a ausência de um conhecimento instituído na escola.

⁷¹ Mais informações sobre o Progestão, ver: www.consed.org.br/consed/progestao. Acesso em: 10 abr.2016.

O estudo mostrou as contradições resultantes da política de descentralização ao desvelar como a centralização fora imposta ao diretor através das normas legais ao exigir que a presidência da unidade executora fosse exercida por ele, bem como a sua responsabilização.

Destarte, conclui-se que descentralizar não significa nem autonomia, nem eficiência. Em que pesem as devidas proporções, para o diretor significou a intensificação do seu trabalho a partir da inserção de novas atribuições com a gestão financeira.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta dissertação elegeu como objeto de estudo a gestão financeira do Programa de Descentralização Administrativa e Financeira (PDAF) com o intuito de analisar a relação entre a gestão financeira do programa e exigência de novas atribuições para o diretor escolar da rede pública de educação básica do Distrito Federal.

Nesse sentido, iniciou-se o estudo a partir do percurso histórico da gestão escolar pública no Distrito Federal. Para tanto, foram analisadas as cinco leis promulgadas sobre a gestão escolar: Lei nº 575/1993, Lei nº 957/1995, Lei Complementar nº 247/1999, Lei nº 4.036/2007 e Lei nº 4.751/2012.

O resultado dessa análise indicou a adoção de três modelos de gestão: burocrático, gerencial e democrático. Cada modelo apresentou uma visão de mundo e de sociedade, além do alinhamento a uma concepção político-partidária.

Das cinco normas, as duas últimas foram confrontadas a partir de três princípios: a participação, a autonomia e a transparência. Na Lei nº 4.036/2007, Lei da Gestão Compartilhada, esses princípios revelaram a implantação de uma lógica gerencialista e a introdução de novas atribuições para o diretor numa perspectiva empresarial da escola. Enquanto que na Lei nº 4.751/2012, Lei da Gestão Democrática, observa-se a mudança de concepção com a substituição de termos, antes adotados pela visão gerencialista, por outros, mais próximos de uma educação humanizadora.

Verificou-se que características dos três modelos foram agregadas ao trabalho do diretor, ou seja, o diretor tido como o executor, na gestão burocrática; tomado como gerente, na gestão gerencial; e considerado como o articulador, na gestão democrática; coexistem, atualmente, dentro da gestão escolar, assim, de acordo com as atribuições constantes no Regimento Escolar vigente, hoje, o diretor executa, gerencia e articula.

Dentre as formas de provimento ao cargo de diretor, a indicação política foi a forma de provimento que perdurou por mais tempo. Com a extinção desse modelo no ano de 2007, com a Lei da Gestão Compartilhada, houve a instituição de processo seletivo com as seguintes etapas: prova escrita, prova de títulos, eleição direta e aprovação em curso de formação. A partir de 2012, com a Lei da Gestão Democrática, a forma de provimento ao cargo de direção instituída foi a eleição direta com posterior aprovação em curso de formação.

Das normas expedidas sobre gestão escolar, a Lei nº 4.751/2012 foi a que institui no texto legal outros espaços deliberativos para além da equipe de direção e do Conselho

Escolar: Conferência Distrital de Educação, Fórum Distrital de Educação, Assembleia Geral Escolar, Conselho de Classe e Grêmio Estudantil.

Em relação às atribuições exigidas do diretor, mesmo não havendo o detalhamento nas leis analisadas, constatou-se em cada texto legal a indicação intencional de um modelo de gestor escolar que, além de delinear a função do diretor, incorporaram ao seu trabalho novas práticas. Dentre essas novas práticas, a gestão financeira dos recursos descentralizados.

A respeito disso, o estudo constatou que a gestão financeira na escola pública se constituiu como campo de atuação a partir da política de descentralização dos anos 1990 e que foi o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) que iniciou a implantação de um modelo específico de gestão financeira nas escolas.

Nesse modelo, para receberem os recursos federais, as escolas públicas municipais e estaduais tiveram que constituir uma unidade executora, entidade com personalidade jurídica sem fins lucrativos, responsável pela gestão dos recursos dentro da escola.

No Distrito Federal, esse mesmo modelo foi adotado em 1999 com o Programa de Descentralização de Recursos Financeiros (PDRF) e a partir de 2008, com a implantação do PDAF, o modelo foi consolidado, devido aos expressivos valores repassados.

A introdução do termo *gestão financeira* nos documentos legais teve início na LDB/1996, sendo posteriormente, contemplada nos dois Planos Nacionais de Educação, PNE/2001 e PNE/2014. Nas leis de gestão escolar do Distrito Federal, essa inserção ocorreu no governo Cristovam, na Lei nº 957/1995.

Junto com a inserção do termo nos documentos oficiais foram inseridas na escola várias atividades, de cunho contábil, para o diretor desempenhar, sem que, no entanto, lhe fossem propiciadas as condições materiais para executar essas atividades. A respeito da gestão financeira do PDAF, conclui-se que apesar dos recursos financeiros descentralizados pelo programa contribuírem para a autonomia da escola, a sua execução sobrecarregou de sobremaneira o diretor com novas atribuições.

Assim, a contradição se revelou na política de descentralização dos recursos financeiros, pois propiciou para a escola pública o direito de exercer, mesmo que de forma relativa, a sua autonomia financeira, mas sequestrou o diretor das atividades pedagógicas.

Da análise dessas contradições, resultaram quatro conclusões a respeito da gestão financeira do PDAF. Primeiro, não houve a criação do cargo de gestor financeiro, mas o exercício existe e tem sido desempenhado pelo diretor. Segundo, a gestão financeira foi introduzida no trabalho do diretor como uma função privativa dele. Terceiro, a forma de provimento, exclusivamente por eleição, não prepara o diretor para desempenhar as suas

atividades, pelo contrário, justifica o seu amadorismo. Quarto, inexistente apoio das instâncias superiores para a execução financeira do programa, apenas cobranças.

Percebe-se, assim, que a lógica subjacente a esse modelo de gestão promove práticas mercantis e concepções empresariais na escola. Em decorrência disso, induz o diretor à centralização e lhe imprime a função de gerente.

Sobre a prestação de contas do PDAF, verificou-se que o processo é burocrático e complexo. A burocracia foi identificada nos procedimentos exigidos, os quais se encontram carregados de uma rotina repetitiva, condensada em ritos inflexíveis, minuciosos, detalhistas. A complexidade resulta da análise de várias situações: a irregularidade dos repasses, os valores insuficientes, o gasto pelo gasto, a exigência de conhecimentos contábeis. Destarte, o diretor, ainda, responsabiliza-se pelo fomento à participação dos órgãos colegiados.

A respeito disso, percebe-se que cada vez mais o apoio vem revestido de cobranças. O diretor, sem ter a quem recorrer, adentra em um processo de isolamento em que o amadorismo se retroalimenta. Nesse ciclo, as políticas de redução de recursos ou de recursos irregulares dificultam o planejamento pedagógico. Ademais, quando o não recebimento de recursos ocorre como forma de punição para o diretor e para a escola por falhas na prestação de contas.

Verificou-se que dentre as atribuições de gestor financeiro, o diretor exerce as seguintes atividades: 1. *Cotação*: pesquisa de preço, levantamento de orçamentos; 2. *Negociação*: compra de material; 3. *Conferência*: verificação e recebimento de material; 4. *Tesouraria*: fluxo de caixa (a receber e a pagar); 5. *Auxiliar administrativo*: serviços em cartórios, conferência de documentação; 6. *Serviços bancários*: controle da conta bancária (saldo, aplicações, taxas); 7. *Assistente financeiro*: montagem de processos de prestação de contas.

Efetivamente, essas atividades transformaram o diretor em um gestor financeiro. E quanto ao pedagógico, este se encontra sequestrado, preterido pelas atribuições relacionadas à gestão financeira.

A análise dos documentos e das entrevistas permitiu compreender que a inadimplência pode ser herdada da gestão anterior. Mas, mesmo neste caso, não se pode presumir, a priori, pela culpabilidade do diretor que ocupava o cargo antes.

As razões da inadimplência podem ser agrupadas em quatro níveis. No primeiro, todos os entraves burocráticos e complexos do programa. No segundo, a própria estrutura deficitária da Secretaria de Educação. No terceiro, as dificuldades da escola, como a falta de pessoal e de condições materiais. E no quarto, concentra-se a figura do diretor.

Nesse caso, foi possível identificar duas categorias: o desconhecimento e o isolamento. O diretor ao assumir a sua função na escola desconhece as atribuições inerentes à gestão financeira e quando compreende a complexidade do processo de prestação de contas do PDAF, fica temerário em transferir essa responsabilidade para outra pessoa. Tende a se isolar e a realizar sozinho a tarefa.

Esse modelo de gestão financeira do PDAF não coaduna com a gestão democrática, pois a inflexibilidade no uso da verba e o excesso de exigências normativo-legais não facilitam a participação da comunidade, pelo contrário, referendam cada vez mais a necessidade de técnicos especialistas competentes para lidarem com a sua execução.

Dado o alto grau de responsabilização pelo uso do dinheiro público e por não haver na escola uma função específica para a gestão financeira, diferente do que ocorre com a supervisão administrativa e pedagógica e com a secretaria escolar, o diretor centraliza essa função.

Outra contradição percebida foi a ausência de um conhecimento instituído. A equipe técnica da Secretaria fornece formação para os novos diretores que assumem a escola, mas, todo esse conhecimento se encerra quando finda o mandato.

Além disso, os depoimentos do assessor técnico indicaram também a rotatividade dos profissionais dentro da própria Regional de Ensino, que muitas vezes saem devido à falta de condições para exercerem suas atividades. Trata-se de uma questão problemática, ainda mais quando a política propõe o enxugamento de cargos públicos.

Estas contradições caracterizam as dificuldades enfrentadas pelo diretor na escola. As principais dificuldades são o desconhecimento e a falta de apoio. Sem conhecimento suficiente e sem uma equipe para auxiliá-lo na gestão financeira, o diretor fica isolado.

Para as instâncias superiores, o desconhecimento do diretor ocorre porque não há interesse nem dedicação. Para os órgãos de controle, o desconhecimento não justifica os erros na prestação de contas. A intensificação do trabalho do diretor não tem sido compreendida pelos técnicos, mas apenas pelos próprios diretores e pelos pesquisadores em educação. O grande desafio agora é reverter essa situação.

A pesquisa mostrou os dois lados da política de descentralização dos recursos financeiros. De um lado, os recursos possibilitam a execução dos projetos pedagógicos, mas por outro, o número excessivo de atribuições sequestrou o diretor do trabalho pedagógico, transformando-o no gestor financeiro da escola.

Houve a tentativa, através das sucessivas aproximações do objeto, de sair da aparência e se aproximar do real concreto. Nesse movimento, constatou-se a complexidade da gestão financeira, por envolver disputas pelo orçamento, defesas de posições político-partidárias, formas diferenciadas de tratar a educação pública. E o diretor de escola imerso nesse campo de batalha.

A prestação de contas do PDAF é um processo extremamente burocrático e complexo para os diretores de escola. Faz-se necessária a construção de um consenso sobre a ampliação do quadro funcional na escola como condição primeira para o diretor desempenhar as atividades de gestão dos recursos financeiros públicos.

Seja um técnico de nível médio da carreira assistência, seja um professor readaptado ou de matéria extinta, seja um supervisor financeiro, seja um técnico em contabilidade; o diretor necessita de uma pessoa com conhecimentos específicos para auxiliá-lo nessa tarefa. Isso porque são o seu CPF e a sua matrícula que constam nos documentos. Desta forma, a centralização torna-se inevitável e a essência do programa, que é a descentralização administrativa e financeira, não se materializa na escola.

O programa precisa ser aprimorado, revisto, reajustado, adaptado à realidade escolar. Verbas engessadas levam a uma gestão engessada. A flexibilização no uso do dinheiro público na escola precisa ser levada em conta. Não há coerência em se fazer três orçamentos para uma torneira que acabou de quebrar. A emergência em consertá-la não pode ser burocratizada.

Algumas ações precisam ser ajustadas com a maior brevidade possível, como a flexibilização da verba; a regularidade nos repasses; a criação de um banco de dados de fornecedores; e principalmente, a criação de um sistema informatizado: prestação de contas com mais de mil páginas não condiz com a gestão pública de uma capital federal.

A forma de provimento do cargo de direção também precisa ser revista. Não pode ser apenas a eleição direta. Esse candidato precisa de alguma forma se aproximar dos conhecimentos de gestão pública antes de ser tornar diretor. Isso pode ocorrer seja exigindo prova de conhecimentos, seja exigindo curso de formação como etapas seletivas. Isso não exige a Secretaria de Educação de promover a formação continuada, pois esse primeiro conhecimento tende a ser genérico e o diretor precisa alinhá-lo às especificidades da gestão escolar pública do Distrito Federal.

A eleição direta não deve ser suprimida, ela será uma segunda etapa. Não se trata, em hipótese alguma, de criar uma carreira para o diretor, pelo contrário, a preocupação reside na

manutenção da possibilidade de ser um professor a ocupar o cargo, por toda a experiência pedagógica que este possui.

No entanto, torna-se imprescindível dizer a este candidato que ele, necessariamente, precisa se apropriar de alguns conhecimentos que não são usuais em sua prática na sala de aula. E isto cabe obrigatoriamente à Secretaria de Educação, através de um processo seletivo que anteceda as eleições, seja com uma prova de conhecimentos ou com a oferta de um curso de formação.

Em se tratando de responsabilidades, a estrutura organizacional da SEDF encontra-se dividida em três instâncias: a central, a intermediária e a local. Nesse fluxo, compete à instância central fornecer apoio para a instância intermediária e esta fornecer apoio para a instância local, no caso, as escolas. Mas isso não ocorre com a gestão financeira, o apoio transmuta-se em controle, cobrança e responsabilização.

No que se refere a instâncias, também é preciso colocar como pauta de ações, conversas contínuas com o Ministério Público e com o Tribunal de Contas. Estes órgãos de controle, em certos momentos, parecem emitir parecer e recomendações sem o devido conhecimento da natureza da educação.

Em decorrência disso, a fragmentação do trabalho de direção nas escolas públicas. Ilhados, isolados em suas escolas, os diretores tornam-se reféns das lacunas da política de descentralização e em especial, reféns das enormes fissuras existentes no PDAF. Por isso, no intuito de auxiliar os diretores, indica-se a necessidade proeminente de se fomentar a constituição de um fórum de gestores. De início, pode ser em nível regional, mas que seja concebido como um espaço formativo e dialógico para os diretores de escola.

Não se torna um bom gestor escolar da noite para o dia, muito menos trabalhando sem condições mínimas e de forma isolada. O discurso do diretor como líder, capaz de conduzir a escola com excelência, torna-se uma grande falácia. Isto porque não existe nenhum 'super profissional' capaz de executar com absoluta eficiência as políticas educacionais sem as mínimas condições. Isso é um engodo que visa minar a gestão escolar pública, pois quando se junta tudo na figura do diretor (a gestão do administrativo, do pedagógico, do financeiro, a presidência da unidade executora, a articulação dos projetos pedagógicos com os professores, o atendimento à comunidade escolar, a gestão de conflitos, etc.) é certo que algo vai ficar descoberto.

Da realidade objetiva foi possível identificar um movimento de culpabilização do diretor por não conseguir prestar contas dos recursos do PDAF. No entanto, não há indicativos de reconhecimento, seja por parte dos legisladores que editam as normas, seja por parte da

Secretaria de Educação que organiza a instituição, seja pelos órgãos de controle que apontam as falhas processuais, de que o diretor possa ser vítima de uma política bem intencionada, mas mal formulada.

A contradição dessa política se expressa quando de um lado, os diretores reclamam da falta de estrutura, de pessoal, de condições mínimas para desempenhar a sua função, por outro lado, técnicos, gerentes, auditores responsabilizam os diretores por problemas na gestão financeira.

Apesar dos limites da pesquisa e da pesquisadora, percebeu-se que esse fenômeno de culpabilização do diretor da escola pública resulta da lógica perversa de um modelo econômico que prima pelo individualismo, pela competição, pela falta de solidariedade. Vive-se em uma sociedade em que se busca, incessantemente, apontar os culpados, ao invés de coletivamente buscar as soluções.

Referências

ADRIÃO, Theresa. As relações entre o público e o privado na oferta educacional no Brasil. In: PINTO, José Marcelino de Rezende; SOUZA, Silvana Aparecida de (org.) **Para onde vai o dinheiro?:** caminhos e descaminhos do financiamento da educação. São Paulo: Xamã, pp. 97-111, 2014.

ALBUQUERQUE, Ana Elizabeth M de. **O princípio da gestão democrática na educação pública.** Brasília: Líber Livro; Faculdade de Educação, Universidade de Brasília, 2015a.

ALBUQUERQUE, Liana Correia Roquete de. **A gestão escolar na promoção do direito à educação de adolescentes privados de liberdade – DF.** Dissertação (Mestrado). Universidade de Brasília. Faculdade de Educação, 2015b.

AMARAL, Nelson Cardoso. **Para compreender o financiamento da educação básica no Brasil.** Brasília: Liber Livro, 2012.

ARAÚJO, Adilson César de. Elementos constitutivos da gestão democrática no Distrito Federal. In: GRACINDO, Regina Vinhaes; MENDONÇA, Erasto (Orgs.). **Políticas Públicas e Gestão da Educação Básica:** o Distrito Federal em Foco. Brasília: Líber Livro Editora, pp. 37-56, 2010.

_____. **Gestão, avaliação e qualidade da educação:** contradições e mediações entre políticas públicas e prática escolar no Distrito Federal. Tese (Doutorado). Universidade de Brasília, Faculdade de Educação, 2011.

BARROSO, Edna Rodrigues. **Rotas, planos, pilotos:** A Educação Pública do Distrito Federal nos Anos 1990. Dissertação (Mestrado). Universidade Estadual de Campinas, Faculdade de Educação, 2004.

BORDIGNON, G.; GRACINDO, R, V. Gestão da educação: município e escola. In: FERREIRA, N. S. C.; AGUIAR, M. A. S. (orgs.). **Gestão da educação:** impasses, perspectivas e compromissos. - 4 ed. – São Paulo: Cortez, pp. 147-176, 2004.

BORGES, Irlanda Aglae C. L. **A gestão do financiamento público em escola de educação de jovens e adultos:** um estudo no Distrito Federal. Dissertação (Mestrado). Universidade Católica de Brasília, 2014.

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

_____. Presidência da República. Câmara da Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado.** Brasília, 1995.

_____. **Lei nº 9.394 de 20 de dezembro de 1996.** Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Diário Oficial da União. Brasília, DF, v. 13, n. 248, 23 dez.1996. (1996a)

_____. **Lei nº 9.424 de 24 de dezembro de 1996.** Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério e dá outras providências. Diário Oficial da União. Brasília, DF, 26 dez.1996. (1996b)

_____. **Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001.** Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Diário Oficial da União. Brasília, DF, 10 jan.2001.

_____. **Lei nº 10.633, de 27 de dezembro de 2002.** Institui o Fundo Constitucional do Distrito Federal. Diário Oficial da União. Brasília, DF, 30 dez.2002.

_____. **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 e dá outras providências. Diário Oficial da União. Brasília, DF, 21 jun.2007.

_____. **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. Diário Oficial da União. Brasília, DF, 17 jun.2009.

_____. **Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014.** Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Diário Oficial da União. Brasília, DF, 26 jun.2014.

BRASÍLIA (DF). **Balanco da Reforma do Estado no Brasil: A Nova Gestão Pública.** Seminário Balanço da Reforma do Estado no Brasil. Brasília, 6 a 8 de agosto de 2002 – Brasília: MP, SEGES, 2002.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Da administração pública burocrática à gerencial. In: _____.; SPINK, P. (Orgs.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial.** Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, p. 237-270, 2006.

CABRAL NETO, A. **Mudanças contextuais e as novas regulações:** repercussões no campo da política educacional. Revista Educação em Questão, Natal, v. 42, n. 28, p. 7-40, jan./abr. 2012.

CARREIRA, Denise; PINTO, José Marcelino Rezende. **Custo Aluno-Qualidade Inicial:** rumo à educação pública de qualidade no Brasil. São Paulo: Global: Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2007.

CASTRO, Alda Maria D. Gerencialismo e Educação: estratégias de controle e regulação da gestão escolar, pp 115-144. In: CABRAL, Antônio Neto et alli (orgs). **Pontos e contrapontos da política educacional.** Brasília Líber Livro, 2007.

CONAE. Conferência Nacional de Educação, 2010, Brasília, DF. **Construindo o Sistema Nacional articulado de Educação:** o Plano Nacional de Educação, diretrizes e estratégias. Documento-Referência. Brasília, DF: MEC, 2010.

DELLA TORRE, Silvana. **O programa de descentralização financeira nas escolas municipais de Curitiba no período 1997/2008:** aspectos administrativos, financeiros e jurídicos. Dissertação (Mestrado). Universidade Federal do Paraná, Setor de Educação, 2010.

DISTRITO FEDERAL. **Lei Orgânica do Distrito Federal, de 9 de junho de 1993.** (1993a)

_____. **Lei nº 575, de 26 de outubro de 1993.** Dispõe sobre a gestão democrática das Unidades Públicas de Ensino do Distrito Federal e dá outras providências. Diário Oficial do Distrito Federal, Brasília, DF, 29 out.1993. (1993b)

_____. **Lei nº 957, de 22 de novembro de 1995.** Dispõe sobre a Gestão Democrática da Escola Pública e dá outras providências. Diário Oficial do Distrito Federal, Brasília, DF, 24 nov.1995.

_____. **Decreto nº 20.306, de 15 de junho de 1999.** Regulamenta a Lei nº 250, de 03 de abril de 1992. Diário Oficial do Distrito Federal, Brasília, DF, jun.1999. (1999a)

_____. **Lei Complementar nº 247, de 30 de setembro de 1999.** Dispõe sobre a gestão democrática das unidades escolares da rede pública de ensino do Distrito Federal. Diário Oficial do Distrito Federal, Brasília, DF, 01 out.1999. (1999b)

_____. **Decreto nº 20.306, de 15 de junho de 1999.** Regulamenta a Lei nº 250, de 03 de abril de 1992.

_____. **Lei nº 4.036, de 25 de outubro de 2007.** Dispõe sobre a Gestão Compartilhada nas Instituições Educacionais da Rede Pública de Ensino do Distrito Federal e dá outras providências. Diário Oficial do Distrito Federal, Brasília, DF, 26 out.2007. (2007a)

_____. **Decreto nº 28.513, de 7 de dezembro de 2007.** Institui o Programa de Descentralização Administrativa e Financeira - PDAF, para as Instituições Educacionais e Diretorias Regionais de Ensino, da Rede Pública de Ensino do Distrito Federal. Diário Oficial do Distrito Federal, Brasília, DF, 07 dez.2007. (2007b)

_____. **Decreto nº 29.200, de 25 de junho de 2008.** Dispõe sobre o Programa de Descentralização Administrativa e Financeira para Apoio às Instituições Educacionais e às Diretorias Regionais de Ensino da Rede Pública de Ensino do Distrito Federal – PDAF, e dá outras providências. Diário Oficial do Distrito Federal, Brasília, DF, 26 jun.2008.

_____. **Decreto nº 33.502, de 23 de janeiro de 2012.** Dispõe sobre a reestruturação administrativa das Unidades Escolares da Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal – SEEDF, e dá outras providências. Diário Oficial do Distrito Federal, Brasília, DF, 24 jan.2012. (2012a)

_____. **Lei nº 4.751, de 7 de fevereiro de 2012.** Dispõe sobre o Sistema de Ensino e a Gestão Democrática do Sistema de Ensino Público do Distrito Federal. Diário Oficial do Distrito Federal, Brasília, DF, 08 fev.2012. (2012b)

_____. **Decreto nº 33.867, de 22 de agosto de 2012.** Dispõe sobre o Programa de Descentralização Administrativa e Financeira – PDAF – que tem por princípio a autonomia da gestão financeira das unidades escolares de ensino público do Distrito Federal e das coordenações regionais de ensino e dá outras providências. Diário Oficial do Distrito Federal, Brasília, DF, 23 ago.2012. (2012c)

_____. **Decreto nº 34.121, de 25 de janeiro de 2013.** Altera o Decreto nº 33.502, de 23 de janeiro de 2012, e dá outras providências. Diário Oficial do Distrito Federal, Brasília, DF, 28 jan.2013. (2013a)

_____. **Decreto nº 34.240, de 27 de março de 2013.** Altera o art. 3º do Decreto nº 33.867, de 22 de agosto de 2012, que dispõe sobre o Programa de Descentralização Administrativa e Financeira – PDAF e das coordenações regionais de ensino e dá outras providências. Diário Oficial do Distrito Federal, Brasília, DF, 28 mar.2013. (2013b)

_____. **Lei nº 5.105, de 3 de maio de 2013.** Reestrutura a carreira Magistério Público do Distrito Federal e dá outras providências. Diário Oficial do Distrito Federal, Brasília, DF, 6 mai.2013. (2013c)

_____. **Decreto nº 36.828, de 22 de outubro de 2015.** Dispõe sobre a estrutura administrativa da Secretaria de Estado de Educação, Esporte e Lazer do Distrito Federal, que especifica e dá outras providências. Diário Oficial do Distrito Federal, Brasília, DF, 23 out.2015. (2015a)

_____. **Lei nº 5.499, de 14 de julho de 2015.** Aprova o Plano Distrital de Educação e dá outras providências. Diário Oficial do Distrito Federal, Brasília, DF, 24 dez.2015. (2015b)

_____. **Decreto nº 37.140, de 29 de fevereiro de 2016.** Dispõe sobre a estrutura administrativa da Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal, que especifica e dá outras providências. Diário Oficial do Distrito Federal, Brasília, DF, 1 mar.2016.

DISTRITO FEDERAL. Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal – SEDF. **Regimento Escolar das Instituições Educacionais da Rede Pública de Ensino do Distrito Federal.** 4ª Ed – Brasília, 2006.

_____. Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal – SEDF. **Portaria nº 171, de 1º de agosto de 2008.** Dispõe sobre a execução do Programa de Descentralização Administrativa e Financeira no âmbito da rede pública de ensino do Distrito Federal, e dá outras providências. Diário Oficial do Distrito Federal, Brasília, DF, 04 ago.2008.

_____. Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal – SEDF. **Portaria nº 12, de 9 de fevereiro de 2010.** Dispõe sobre a execução do Programa de Descentralização Administrativa e Financeira no âmbito da rede pública de ensino do Distrito Federal, e dá outras providências. Diário Oficial do Distrito Federal, Brasília, DF, 10 fev.2010.

_____. Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal – SEEDF. **Portaria nº 65, de 9 de junho de 2011.** Dispõe sobre a execução do Programa de Descentralização Administrativa e Financeira no âmbito da rede pública de ensino do Distrito Federal, e dá outras providências. Diário Oficial do Distrito Federal, Brasília, DF, 10 jun.2011. (2011a)

_____. Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal – SEEDF. **Portaria nº 167, de 1º de dezembro de 2011.** Dispõe sobre a execução do Programa de Descentralização Administrativa e Financeira no âmbito da rede pública de ensino do Distrito Federal, e dá outras providências. Diário Oficial do Distrito Federal, Brasília, DF, 07 dez.2011. (2011b)

_____. Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal – SEDF. **Portaria nº 134, de 14 de setembro de 2012.** Dispõe sobre a execução do Programa de Descentralização Administrativa e Financeira no âmbito da rede pública de ensino do Distrito Federal, e dá outras providências. Diário Oficial do Distrito Federal, Brasília, DF, 17 set.2012.

_____. Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal – SEEDF. **Regimento Escolar da Rede Pública de Ensino do Distrito Federal**. Brasília, 2015.

DUTRA, Francisco. Quase metade das escolas públicas do DF encara pendências no fundo que cobre despesas essenciais. **Jornal de Brasília**, 14/02/2016. Edição eletrônica. Disponível em: <http://jbronline.com.br/noticias/politica-e-poder/667306/quase-metade-das-escolas-publicas-do-df-encara-pendencias-no-fundo-que-cobre-despesas-essenciais/>. Acesso em: 20 abr. 2016.

ESPÍRITO SANTO. **Lei nº 290, de 27 de julho de 1998**. Institui o Sistema Municipal de Ensino do Município de Vitória, Capital do Estado do Espírito Santo e dá outras providências. Disponível em: www.sistemas.vitoria.es.gov.br. Acesso em out. de 2014.

FONSECA, Marília; TOSCHI, Mirza Seabra; OLIVEIRA, João Ferreira. **Escolas gerenciadas: planos de desenvolvimento e projeto político-pedagógico em debate**. Goiânia: Ed. UCG, 2004.

FRIGOTTO, Gaudêncio; CIAVATTA, Maria. Educação Básica na Brasil na década de 1990: subordinação ativa e consentida à lógica do mercado. **Educação e Sociedade**, Campinas, vol. 24, n. 82, p. 93-130, abril 2003. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v24n82/a05v24n82.pdf>>. Acesso em: 14 jul.2014.

FERNANDES, Florestan. **Nova República?**. Rio de Janeiro, Jorge Zahar, 1986.

GADOTTI, Moacir e ROMÃO, José Eustáquio (orgs.). **Autonomia da escola: princípios e propostas**. Guia da Escola Cidadã, vol. 1, Instituto Paulo Freire – 2ª ed. – São Paulo: Cortez, 1997.

GERMANO, José Willington. **Estado Militar e educação no Brasil**. – 2. ed – São Paulo: Cortez, 1994.

GENTILI, Pablo; ALENCAR, Chico. **Educar na esperança em tempos de desencanto**. Editora Vozes, 2003.

GRACINDO, Regina Vinhaes. **O escrito, o dito e o feito. Educação e partidos políticos**. Campinas, SP: Papirus, 1994

HÚNGARO, E. M. **Trabalho, tempo livre e emancipação humana: os determinantes ontológicos das políticas sociais de lazer**. Tese (Doutorado). Universidade Estadual de Campinas, Faculdade de Educação Física, 2008.

_____. A questão do método na constituição da teoria social de Marx. In: CUNHA, C., SOUSA, J. V., SILVA, M. A. (orgs). **O método dialético na pesquisa em educação**. Campinas, SP: Autores Associados/Brasília, DF: Faculdade de Educação, Universidade de Brasília, UnB, pp. 16-78, 2014.

JESUS, Wellington F. **O financiamento da educação básica no Brasil**. Brasília, Conferência Distrital de Educação, 23 de outubro de 2010, GT 5 - "Financiamento da Educação" (apresentação ppt).

_____. **A política de fundos constitucionais no contexto da Educação Básica:** origens, contradições e perspectivas. Tese (Doutorado). Universidade Federal de Goiás. Faculdade de Educação, 2011.

LUDKE, Menga; ANDRÉ, Marli E. D. A. **Pesquisa em educação:** abordagens qualitativas. São Paulo: EPU, 1986.

MARTINS. **Fundeb, federalismo e regime de colaboração.** Campinas, SP: Autores Associados, 2011.

MARX, Karl. **Manuscritos econômicos-filosóficos.** São Paulo, Boitempo, 2004.

_____. **Crítica da filosofia do direito de Hegel.** São Paulo, Boitempo, 2005.

_____. **Sobre a questão judaica.** São Paulo, Boitempo. 2010.

MARX, Karl; ENGELS, F. **A ideologia alemã (Feuerbach).** – 11. ed. – São Paulo, Hucitec, 1999.

MATTOS, Alexandre Morgado. **Organização: uma visão global:** introdução, ciência, arte. – 3. ed. – Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1980.

MEC. **Catálogo Nacional de Cursos Técnicos (CNCT),** 2014.

MENDES, Carolina Soares. **Como os modelos de escolha de diretores incidem na gestão escolar?** 2014. Dissertação (Mestrado). Universidade de Brasília, Faculdade de Educação, 2012.

_____. Três paradigmas de gestão escolar em questão: o Distrito Federal entre 1995 e 2010. In: SILVA, Maira Abadia; CUNHA, Célio da (orgs). **Educação básica:** políticas, avanços e pendências. Campinas, SP: Autores Associados, pp. 203-228, 2014.

MENDES, Fábio Faria. **Recrutamento militar e construção do estado no Brasil imperial.** Belo Horizonte, MG: Argymentvm, 2010.

MENDONÇA, Erasto Fortes. Estado Patrimonial e Gestão Democrática do Ensino Público no Brasil. **Educação & Sociedade,** vol. 22, nº 75. Campinas: ago. 2001.

MOREIRA, Ana Maria de Albuquerque. **A gestão de recursos financeiros na escola:** o caso do programa dinheiro direto na escola. Dissertação (Mestrado). Universidade de Brasília, Faculdade de Educação, 1999.

NASCIMENTO, F. C. F. **Os funcionários da educação:** da constituição da identidade à ação como co-gestores de escola. Dissertação (Mestrado). Universidade de Brasília, Faculdade de Educação, 2006.

NASCIMENTO, Maurício Reis de Sousa do. **O programa Escola Comunitária de Gestão Compartilhada:** descentralização ou desconcentração nas escolas públicas estaduais de Miracema de Tocantins? Dissertação (Mestrado). Universidade Federal de Uberlândia, Faculdade de Educação, 2008.

NETTO, José Paulo. **Introdução ao estudo do método de Marx**. São Paulo: Expressão Popular, 2011.

NETTO, Isabel Cristina Alves. **Gestão dos processos de prestação de contas nas escolas da SER de Conselheiro Lafaiete – Minas Gerais**. Dissertação (Mestrado Profissional). Universidade Federal de Juiz de Fora, Faculdade de Educação, 2013.

PÁDUA, Elisabete Matallo Marchesini de. **Metodologia da pesquisa: Abordagem teórico-prática**. – 10ª ed. rev. e atual. – Campinas, SP: Papirus, 2004.

PARO, Vitor Henrique. **Diretor escolar: educador ou gerente?** – São Paulo: Cortez, 2015.

PERONI, V.; ADRIÃO, T. **Programa Dinheiro Direto Na Escola**. Uma Proposta de Redefinição do Papel do Estado na Educação?. Brasília: INEP, 2007.

PINTO, José Marcelino de Rezende. **Os recursos para Educação no Brasil no contexto das finanças públicas**. Brasília: Plano, 2000.

PINTO, José Marcelino de Rezende; SOUZA, Silvana Aparecida de (org.) **Para onde vai o dinheiro?: caminhos e descaminhos do financiamento da educação**. São Paulo: Xamã, 2014.

RAMOS, Carlos Alberto. **Introdução à economia da educação**. – Rio de Janeiro, RJ: Alta Books, 2015.

RIO GRANDE DO NORTE. **Lei Complementar nº 290, de 16 de fevereiro de 2005**. Dispõe sobre a democratização da gestão escolar no âmbito da rede pública estadual de ensino do Rio Grande do Norte e da outras providências. Disponível em: www.rneducacao.com. Acesso em: 14 out.2014.

RONDÔNIA. **Lei nº 3.018, de 17 de abril de 2013**. Dispõe sobre a gestão democrática na Rede Pública Estadual de Ensino de Rondônia e dá outras providências. Disponível em: www.seduc.ro.gov.br. Acesso em: 14 out.2014.

SANCHES, Lara Câmara. O público e o privado na educação básica: um olhar sobre a legislação e propostas de partidos políticos no Distrito Federal. In: GRACINDO, Regina Vinhaes; MENDONÇA, Erasto (Orgs.). **Políticas Públicas e Gestão da Educação Básica: o Distrito Federal em Foco**. Brasília: Líber Livro Editora, p. 173-193, 2010.

SÁNCHEZ GAMBOA, Silvio. **Pesquisa em educação: métodos e epistemologias**. – 2. ed. – Chapecó: Argos, 2012.

SANDER, Benno. Políticas de Educação Básica no Marco do Plano Nacional de Educação. In: CUNHA, Célio da; SOUSA, José Vieira de; SILVA, Maira Abadia da; (orgs). **Universidade e educação básica: políticas e articulações possíveis**. Brasília: Faculdade de Educação/Universidade de Brasília; Líber Livro, pp. 29-46, 2012.

SAVIANI, Dermeval. **História das idéias pedagógicas no Brasil**. – 4. ed. – Campinas, SP: Autores Associados, 2013.

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

SILVA, Francisco de Assis. **História do Homem**: abordagem integrada da história geral e do Brasil. – São Paulo: Moderna, 1996.

SILVA, Maria Abadia da. **Intervenção e consentimento**: a política educacional do Banco Mundial. Campinas, SP: Autores Associados: São Paulo: FAPESP, 2002.

SILVA, Luizete Cordovil Ferreira da Silva. **Estado e políticas de gestão financeira para a escola pública a autonomia da escola no PDDE**. Dissertação (Mestrado). Universidade Federal do Pará, Centro de Educação, 2005.

SILVA. **Financiamento da educação pública básica do Distrito Federal**: caracterização e “problemas” com o fundo constitucional do Distrito Federal (FCDF). Artigo publicado em 2012. Disponível em: http://www.anpae.org.br/congressos_antigos/simposio2007/160.pdf. Acesso em: 05 de out. 2014.

SILVA, Adriana Zanini da. **A descentralização de recursos financeiros e a organização do trabalho pedagógico**: o caso de Santo André. Dissertação (Mestrado). Universidade de São Paulo, Faculdade de Educação, 2013.

SOUZA, Ângelo Ricardo de. **A Escola, por dentro e por fora**: a cultura da escola e o Programa de Descentralização Financeira em Curitiba – PR. Dissertação (Mestrado). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2001.

SOUZA, Nilson Alves de. **Gestão democrática e gestão financeira**: o Programa de Transferência de Recursos Financeiros – PTRF – da cidade de São Paulo de 2006 a 2010. Dissertação (Mestrado). Universidade de São Paulo, Faculdade de Educação, 2012.

SCHUCH, Cleusa Conceição Terres. **Implementação da Política de Autonomia Financeira em duas escolas públicas estaduais do Rio Grande do Sul: um estudo de caso**. Dissertação (Mestrado). Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Educação, 2007.

TELES, Antônio Xavier. **Introdução ao estudo da filosofia**. 23 ed., São Paulo: Ática, 1985.

TORRES, Ivanna Sant’Anna. Os partidos políticos no Distrito Federal e o processo de formulação de políticas públicas para a educação. In: GRACINDO, Regina Vinhaes; MENDONÇA, Erasto (Orgs.). **Políticas Públicas e Gestão da Educação Básica**: o Distrito Federal em Foco. Brasília: Líber Livro Editora, pp. 135-154, 2010.

TRINDADE, Rosângela Rodrigues. **A Gestão do Programa de Descentralização Administrativa e Financeira (PDAF) e seu resultado na autonomia e na democratização**: Estudo em Escola do Distrito Federal. Dissertação (Mestrado). Universidade Católica de Brasília, 2015.

VASCONCELOS, Nelson Adriano Ferreira de. **Os grupos de pressão da educação e a lei de gestão democrática**. Dissertação (Mestrado). Universidade de Brasília, Faculdade de Educação, 2013.



VIANA, Mariana Peleje; CAMARGO, Rubens Barbosa. **Gestão financeira escolar: um estudo sobre os programas de transferência de recursos financeiros descentralizados da rede estadual e da rede municipal de São Paulo entre 2006 e 2009**. Comunicação oral. XXVI Simpósio Brasileiro de Política e Administração da Educação, na Universidade Federal de Pernambuco, em Recife, no período de 27 a 30 de maio de 2013. Disponível em: <http://www.anpae.org.br/simposio26/1comunicacoes/MarianaPelejeViana-ComunicacaoOral-int.pdf>. Acesso em 13 jan.2016.

WEBER, M. Os três tipos de dominação. In: _____. **Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva**. Volume 1. Brasília: Editora da UnB, pp. 129-141, 1991.

Apêndice A - Produção acadêmica sobre gestão financeira na escola pública

	Ano	Título	Autor	Orientador	Instituição
1	1999	A gestão de recursos financeiros na escola: o caso do Programa Dinheiro Direto na Escola	Ana Maria de Albuquerque Moreira	Regina Vinhaes Gracindo	UnB – Mestrado em Educação
2	2001	A Escola, por dentro e por fora: a cultura da escola e o Programa de Descentralização Financeira em Curitiba – PR	Ângelo Ricardo de Souza	José Geraldo Silveira Bueno	PUC-SP – Mestrado em Educação
3	2005	Estado e políticas de gestão financeira para a escola pública: a autonomia da escola no PDDE	Luizete Cordovil Ferreira da Silva	Ronaldo Marcos de Lima Araujo	UFPA – Mestrado em Educação
4	2007	Implementação da Política da Autonomia Financeira em duas escolas públicas estaduais do Rio Grande do Sul: um estudo de caso	Cleusa Conceição Terres Schuch	Nalú Farenzena	UFRGS – Mestrado em Educação
5	2008	O programa Escola Comunitária de Gestão Compartilhada: descentralização ou desconcentração nas escolas públicas estaduais de Miracema de Tocantins?	Maurício Reis Sousa do Nascimento	Mara Rúbia Alves Marques	UFU – Mestrado em Educação
6	2010	O programa de descentralização financeira nas escolas municipais de Curitiba no período 1997/2008: aspectos administrativos, financeiros e jurídicos	Silvana Della Torre	Andréa Barbosa Gouveia	UFPR – Mestrado em Educação
7	2012	Gestão democrática e gestão financeira: o Programa de Transferência de Recursos Financeiros – PTRF – da cidade de São Paulo de 2006 a 2010	Nilson Alves de Souza	Rubens Barbosa de Camargo	USP – Mestrado em Educação
8	2013	A descentralização de recursos financeiros e a organização do trabalho pedagógico: o caso de Santo André	Adriana Zanini da Silva	Rubens Barbosa de Camargo	USP – Mestrado em Educação
9	2013	Gestão dos processos de prestação de contas nas escolas da SER de Conselheiro Lafaiete – Minas Gerais	Isabel Cristina Alves Netto	Frederico Augusto d’Avila Riani	UFJF – Mestrado Profissional em Educação
10	2014	A gestão do financiamento público em escola de Educação de Jovens e Adultos: um estudo no Distrito Federal	Irlanda Aglae Correia Lima Borges	Wellington Ferreira de Jesus	UCB – Mestrado em Educação

Fonte: Elaborado pela autora a partir de busca em acervos e sites eletrônicos de Universidades, 2014.

	Universidade de Brasília – UnB Faculdade de Educação – FE Programa de Pós-Graduação em Educação Linha de pesquisa: Políticas Públicas e Gestão da Educação	 Programa de Pós-Graduação em Educação
---	---	---

Apêndice B - Termo de consentimento livre e esclarecido

Eu, _____,

RG nº _____, cargo/função _____,

Instituição _____,

concordo em participar por minha livre e espontânea vontade da pesquisa *A prestação de contas na gestão do PDAF-DF: de diretor de escola a gestor financeiro* a ser apresentada como Dissertação de Mestrado para a Universidade de Brasília, no Programa de Pós-Graduação em Educação, na linha de pesquisa Políticas Públicas e Gestão da Educação Básica, sob a orientação da Prof. Dra. Maria Abádia da Silva.

Declaro que estou esclarecido e informado que a pesquisa visa estudar as atribuições do diretor de escola a partir da implantação do Programa de Descentralização Administrativa e Financeira (PDAF). Estou ciente que esta pesquisa tem caráter estritamente acadêmico e totalmente desvinculada de quaisquer interesses partidários ou governamentais.



Estou ciente de que esta entrevista será gravada, transcrita e analisada pelo pesquisador e que os CDs contendo o arquivo referente à gravação e/ou documento da transcrição da gravação serão arquivados após a finalização do estudo. Além disso, estou ciente que não serei identificado no trabalho escrito ou apresentado, e que na pesquisa será utilizado um código de anonimato quando houver referência à pessoa entrevistada.

Declaro também que estou ciente de que durante a pesquisa, se houver dúvidas, serei esclarecido pela pesquisadora Alexandra Pereira da Silva nos telefones (61) 4102-9370 / 8156-6581 ou pelo e-mail: alexalina@bol.com.br.

Entrevistado: _____

Pesquisadora: _____

Brasília-DF, ____ de _____ de _____

	<p>Universidade de Brasília – UnB Faculdade de Educação – FE Programa de Pós-Graduação em Educação Linha de pesquisa: Políticas Públicas e Gestão da Educação</p>	 <p>Programa de Pós-Graduação em Educação</p>
---	--	--

Apêndice C - Roteiro de entrevista semiestruturada

Orientadora: Profa. Dra. Maria Abádia da Silva

Mestranda: Alexandra Pereira da Silva

Data: _____

1) Dados de Identificação

- Identificação do entrevistado:
- Nível de formação/curso:
- Função e ano de ingresso na função:

2) Questões

EIXO	QUESTÕES
GESTÃO ESCOLAR	1. Fale como acontece a gestão escolar na escola. 2. Quais são as suas atribuições como diretor de escola?
GESTÃO FINANCEIRA DO PDAF	3. Como a escola recebe os recursos financeiros descentralizados pelo PDAF? 4. De que forma os recursos do PDAF são geridos na escola?
PRESTAÇÃO DE CONTAS DO PDAF	5. Como ocorre o processo de prestação de contas dos recursos do PDAF? 6. Indique as suas atribuições no processo de prestação de contas.
FORMAÇÃO TÉCNICA	7. Quais dificuldades você encontrou para desempenhar as suas atribuições? 8. Na sua opinião, que aspectos são considerados relevantes para a formação de quem administra recursos financeiros nas escolas públicas?
INADIMPLÊNCIA	9. Como você avalia as escolas que ficam inadimplentes na prestação de contas do PDAF? 10. Na sua opinião, quais mecanismos a escola pode desenvolver a fim de evitar essa situação de inadimplência?

Apêndice D – Valores dos repasses do PDAF às escolas entre 2008-2015

Escola 1												
ANO	Jan	Fev	Mar	Abr	Mai	Jun	Jul	Ago	Set	Out	Nov	Dez
2008								75.246,72				20.307,55
2009					26.649,26							
2010								24.398,88				
2011									27.376,24			46.080,22
2012											138.487,00	
2013							79.025,50					
2014		20.000,00	20.000,00	20.000,00								
2015		18.939,60	44.255,40			35.000,00					44.236,50	
Escola 2												
ANO	Jan	Fev	Mar	Abr	Mai	Jun	Jul	Ago	Set	Out	Nov	Dez
2008							152.308,01					8.488,59
2009												43.847,22
2010												
2011										35.482,42		59.691,70
2012												
2013	187.483,50											
2014		25.000,00	25.000,00	24.337,11						25.000,00		
2015		22.771,94	62.588,06								59.752,00	
Escola 3												
ANO	Jan	Fev	Mar	Abr	Mai	Jun	Jul	Ago	Set	Out	Nov	Dez
2008												
2009										75.014,95	15.002,99	6.249,70
2010							54.361,64					
2011										22.800,26		37.000,26
2012												147.130,50
2013												
2014		20.000,00	20.000,00	17.468,32						20.000,00		
2015											39.462,50	