ISSN: 2358-8829

O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO NO CONTEXTO ATUAL: DESAFIOS E POTENCIALIDADES DO PMDDE NA GESTÃO ESCOLAR EM AQUIRAZ-CE

Hilana Holanda Gomes [1]
Geise Santos Almeida [2]

RESUMO

Este artigo tem como objetivo analisar os desafios e as potencialidades do Programa Municipal Dinheiro Direto na Escola (PMDDE) nas escolas públicas municipais de Aquiraz-CE. Trata-se de uma política pública de transferência de recursos financeiros destinada à manutenção e à realização de pequenos reparos na infraestrutura escolar, contribuindo para a garantia de condições adequadas de acolhimento e permanência dos estudantes. A pesquisa adota abordagem qualitativa, com base em levantamento documental, revisão bibliográfica e realização de entrevistas semiestruturadas com gestores escolares. A análise dos dados foi conduzida por meio da técnica de análise de conteúdo, conforme Bardin (2011). Os resultados evidenciam que o PMDDE contribui para a melhoria da infraestrutura escolar e fortalece a autonomia da gestão; contudo, aspectos como a burocracia nos processos de execução e a insuficiência dos recursos financeiros constituem desafios significativos para sua efetividade. No contexto do "hoje da educação", tais elementos revelam tensões entre descentralização, autonomia e condições reais de funcionamento das escolas públicas.

Palavras-chave: Política pública; financiamento da educação; gestão escolar; PMDDE.

[1] Mestre em Avaliação de Políticas Públicas - Universidade Federal do Ceará - UFC, holandahilana@gmail.com;
[2] Mestre em Avaliação de Políticas Públicas - Universidade Federal do Ceará - UFC, geisesantos.ce@gmail.com;

ISSN: 2358-8829

1 INTRODUÇÃO

Esta pesquisa tem como objetivo analisar o Programa Municipal Dinheiro Direto na Escola (PMDDE) em Aquiraz-Ceará, seus desafios e potencialidades a partir dos olhares e das falas dos gestores escolares que participam diretamente do gerenciamento e execução deste recurso financeiro. Este Programa é uma política pública municipal que faz parte da política educacional local de transferência de recursos financeiros para as escolas da rede pública municipal.

Este programa não é uma política pública isolada em uma agenda do governo local, ela está inserida em um contexto histórico. A partir do processo de transformações e redemocratização no País com a Constituição Federal de 1988, políticas públicas são desenvolvidas para atender vários segmentos da sociedade brasileira, o que segundo Boullosa, (2014) foi um notável elemento de recomposição política e restauração da democracia nas formas de participação social.

Neste processo de elaboração e implementação de políticas públicas, o setor da educação foi contemplado com políticas públicas educacionais visando investimento para a melhoria da educação no Brasil. Dentre as políticas públicas educacionais implementadas no Brasil na década de 1990 destacamos o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) , um programa de transferência de recursos financeiros para as escolas públicas brasileiras, este programa federal tem como proposta contribuir para melhorias na infraestrutura, aquisição de material de consumo e permanente, este último chamado também material de capital, e prestar assistência financeira em caráter suplementar, sendo beneficiadas deste programa as escolas públicas das redes estaduais, municipais e do Distrito Federal.

Tendo como premissa a base legal do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), política pública do Governo Federal, o município de Aquiraz no Ceará, através da Lei Municipal nº 920/2011, cria o Programa Municipal Dinheiro Direto na Escola (PMDDE). este programa tem como objetivo a transferência de recursos financeiros municipais para as escolas públicas de Aquiraz, com o objetivo de promover a descentralização da gestão educacional

ISSN: 2358-8829

e fortalecer a gestão democrática nas escolas. Em 2024 a Lei nº 920/2011 sofre alteração nos §2º e §3º do ar. 5º através da Lei nº 1739/2024, com essa alteração os valores passam a ser calculados e repassados às unidades escolares com base no Valor Por Aluno Ano (VPA), sendo este valor estabelecido por decreto do Poder Executivo Municipal, e multiplicado pela quantidade de alunos de acordo com o censo escolar do ano anterior de cada escola. (Aquiraz, 2024).

O PMDDE é um recurso financeiro específico para ser utilizado na manutenção e pequenos reparos na melhoria da infraestrutura das escolas públicas municipais visando favorecer um espaço adequado para o acolhimento e permanência do aluno na escola, pois de acordo com Sátyro e Soares (2007, p. 11), “a infraestrutura escolar pode exercer influência significativa sobre a qualidade da educação”.

Este programa é uma política pública que através de uma gestão participativa e democrática, pretende dar maior transparência à execução desse recurso financeiro fornecendo oportunidade à comunidade escolar de participar das tomadas de decisões sobre a execução dos recursos financeiros na escola, a aplicação deste recurso financeiro também tem como objetivo criar condições para a melhoria da aprendizagem dos alunos. As escolas recebem o recurso PMDDE através de suas unidades executoras (UEX) em conta da própria escola após assinatura de convênio realizado anualmente entre Prefeitura Municipal de Aquiraz e escolas da rede municipal.

De acordo com Minayo (2002), toda investigação se inicia por um problema com uma questão, com uma dúvida ou uma pergunta, articuladas a conhecimentos anteriores, mas que também podem demandar a criação de novas referências. Dessa forma a partir da necessidade de compreender melhor o recebimento desse recurso pelas escolas e conhecer os desafios para a aplicação deste programa na percepção dos sujeitos que gerenciam, executam e prestam contas deste programa, surge o questionamento: o PMDDE atende as demandas de manutenção e pequenos reparos que a infraestrutura escolar apresenta durante o ano, levando em conta que este recurso deve ser usado dentro do ano corrente de seu repasse não podendo ser reprogramado para o ano subsequente?

ISSN: 2358-8829

Para buscar respostas a este questionamento foram realizadas entrevistas semiestruturadas a quatro gestores escolares como amostra em um universo de 52 gestores escolares municipais de escolas que recebem este recurso. Para auxiliar na reflexão sobre o tema desta pesquisa e ampliar os conhecimentos para compreender melhor todo o contexto envolvido nesse estudo, utilizamos como metodologia levantamento documental e pesquisa bibliográfica, pois “a pesquisa bibliográfica tem como principal característica o fato de que o campo onde será feita a coleta dos dados é a própria bibliografia sobre o tema ou o objeto que se pretende investigar” (Tozoni-Reis, 2009). Quanto à pesquisa documental, segundo. Minayo (2002, p. 46) “A pesquisa documental apresenta uma série de vantagens. Primeiramente há que se considerar fonte rica e estável de dados. Como os documentos subsistem ao longo do tempo, tornam-se a mais importante fonte de dados em qualquer pesquisa de fonte histórica."

Para a análise de dados nesta pesquisa, foi realizada análise de conteúdo fundamentada em Bardin (2011). Segundo Bardin (2011, p. 50) “A análise de conteúdo procura conhecer aquilo que está por trás das palavras sobre as quais se debruça”, levando em consideração uma amostra de mensagens. Assim sendo, a análise das entrevistas através da análise de conteúdo possibilita identificar, com maior clareza, a percepção que o entrevistado tem acerca de determinada situação ou problema.

O presente artigo está organizado em 4 seções. A introdução descreve sobre a política pública em estudo, os objetivos, a problemática e a metodologia aplicada na pesquisa. Na seção 2 encontramos a reflexão acerca dos marcos legais para as políticas públicas de descentralização de recursos financeiros públicos para a educação. Na seção 3, as vozes e percepções dos sujeitos que gerenciam e executam o PMDDE em Aquiraz-Ce, e por fim, na seção 4, as considerações finais sobre o presente estudo.

2 MARCOS LEGAIS PARA A DESCENTRALIZAÇÃO DE RECURSOS FINANCEIROS PARA A EDUCAÇÃO

Na década de 1990, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, inicia-se um período de grandes reformas educacionais com implementação de programas e projetos para a garantia de qualidade e

permanência dos alunos na escola, para a transferência de recursos financeiros diretamente para as escolas promovendo a gestão democrática e participativa e a autonomia da gestão escolar.

No art. 211 § 1º da Constituição Federal de 1988 define a colaboração entre os entes federados a partir de recursos que serão vinculados à educação:

> **§ 1º** A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios. (CF/88)

Dessa forma, inicia-se uma transferência de responsabilidade por parte da União aos municípios a partir de repasse de recursos financeiros destinados à educação. segundo Yanaguita (2008, p. 4), na década de 1990 o Brasil passou por uma significativa reforma em termos de descentralização, sendo que a educação "[...] teve como meta, pelo menos em tese, estabelecer uma reorganização dos sistemas de ensino, em regime de colaboração dos entes federados, incluindo o financiamento realizado por meio de vinculação e redistribuição de recursos para a educação [...]".

O Artigo 18 da CF/88 confere então aos municípios poderes políticos, administrativos e financeiros para administração própria. No Artigo 29 da CF/88, como autonomia política define que o município reger-se-á por lei orgânica municipal, sendo esta considerada a constituição municipal. (CF, 1988). Quanto aos poderes administrativos, está relacionado à administração própria, organização de serviços públicos locais e à realização de obras públicas. Em relação a autonomia financeira, o município ganha autonomia para decretar tributos e aplicar rendas, dessa forma o município conseguirá manter a autonomia administrativa e política.

De acordo com o Artigo 30:

> "Compete aos municípios: **I** — legislar sobre assuntos de interesse local; **II** — suplementar a legislação federal e a estadual no que couber; **III** — instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei; [...] (CF/88).

ISSN: 2358-8829

A Constituição de 1988 passa a introduzir modificações na distribuição de rendas entre os diferentes escalões de governo. Nesse contexto, deu-se o passo da descentralização, com a passagem da responsabilidade aos municípios para implementação de políticas públicas cruciais para o bem-estar da população local, como a educação e a saúde, para o âmbito dos municípios.

Com uma legislação nacional que garante os direitos à educação desde a Constituição Federal e através de outros documentos norteadores com diretrizes que orientam os sistemas educacionais e as transferências de recursos financeiros às escolas públicas para a promoção de uma educação de qualidade, políticas públicas educacionais são criadas e implementadas através de programas e projetos nas escolas públicas.

A Constituição Federal (CF/88) e a Lei nº 9394/96 (LDB, 1996) foram um marco para a implementação das políticas públicas educacionais como consequência do período da redemocratização através da descentralização na gestão de recursos financeiros para a educação. Estas legislações afirmaram que verbas públicas seriam destinadas para o financiamento da educação brasileira, nas esferas municipal, estadual ou federal.

2.1 FUNDEF, FUNDEB e UEXs: instrumentos legais para gestão de recursos financeiros na educação

Para colocar em ação o previsto na Constituição Federal de 1988 e na LDB 9394/96 e diante de um quadro de escassez financeira histórica, foi criado o Fundo Nacional de Desenvolvimento do Ensino Fundamental (FUNDEF) instituído pela Emenda Constitucional nº 14 de setembro de 1996, sendo este um recurso de natureza contábil para atender a nova sistemática de redistribuição de recursos financeiros para o Ensino Fundamental. Em 2006 este fundo passou a se chamar Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB).

O FUNDEB é um fundo de natureza contábil, que tem como objetivo a universalização da educação básica, bem como a valorização dos profissionais da educação e melhoria da qualidade do ensino, sendo este vinculado à educação. Os recursos do FUNDEB são destinados aos entes da federação,

estados, Distrito Federal e municípios, que prestem atendimento à educação básica. Segundo a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDB nº 9.394/96, em seu Art. 70, há um rol taxativo onde é elencado o que pode ser gasto com o FUNDEB, o que é considerado despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino.

O cálculo dos valores repassados através desse recurso é feito de acordo com a matrícula registrada no censo escolar do ano anterior na educação básica. O monitoramento sobre a aplicação e distribuição desse recurso financeiro é realizado nas esferas Federal, Estadual e Municipal por conselhos de controle social específicos para este fim.

Nas escolas da rede pública também existem conselhos com a participação da comunidade escolar, sendo um deles a Unidade Executora que é responsável por receber, gerenciar, executar e prestar contas dos recursos recebidos pela escola, sejam eles federais ou municipais. A Resolução nª 3 de 04 de março de 1997 define que os recursos serão transferidos diretamente às escolas públicas através das UEXs, não precisando assim passar antes pelas prefeituras e secretarias de educação como acontecia inicialmente quando da criação deste programa pelo governo federal.

A UEX é regida por estatuto próprio, registrado em cartório e aprovado por meio de assembleia geral. A escolha de seus membros é feita por meio de eleição, composta também em uma assembleia geral, tendo o gestor educacional como sendo membro nato. A ata de eleição e posse redigida no momento da escolha dos membros é registrada em cartório específico, conforme o registro da constituição da UEx. Na constituição desta unidade é feito o Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica – CNPJ, junto à Receita Federal. (MEC, 2014)

3 A VOZ DAS GESTORES ESCOLARES

Apresentamos aqui as vozes e os olhares dos gestores escolares envolvidos no processo de gerenciamento e execução do PMDDE nas escolas da rede municipal de Aquiraz no Ceará. Para destacar as falas das gestoras e

considerando a Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD,), nomeamos as gestoras escolares como gestora A, gestora B, gestora C e gestora D. Esses gestores escolares destacados nesta pesquisa apresentam uma média de tempo de gestão escolar entre 5 a 15 anos nesta função, portanto com relevante experiência em gestão.

Quando indagados quanto à relevância dos recursos financeiros PMDDE, obtivemos as seguintes respostas:

> *De grande importância para o desenvolvimento escolar. Tenho realizado várias ações com o recurso, priorizando as melhorias no atendimento das crianças. Atualmente a escola tem uma qualidade na sua infraestrutura, mas ainda sabemos da necessidade de outras melhorias. (gestora A)*
>
> *São de suma importância para a administração da escola, pois esses recursos nos possibilita sanar algumas necessidades da escola no decorrer do ano letivo. (gestora B)*
>
> *Tudo é realizado de acordo com as necessidades de cada escola, priorizando o bem-estar dos alunos. É um processo, um pouco demorado, porém com muitos ganhos, no que diz respeito, a comodidade e atendimento às expectativas da Comunidade Escolar, em especial, o nosso aluno. (estoura C)*
>
> *São importantíssimos para manutenção do prédio e aquisição de materiais e autonomia gestão financeira, com esses recursos podemos melhorar nossos espaços, favorecendo um melhor ambiente educacional (gestora D)*

De acordo com Lück (2009), a gestão de recursos locais permite mais flexibilidade e rapidez para implementar mudanças imediatas e necessárias. Isso permite que as escolas respondam mais rapidamente às suas necessidades, um fator crucial quando se trata de infraestrutura escolar, como manutenção de portas, ventiladores, e outros itens essenciais.

Quando questionados quanto às dificuldades em relação ao gerenciamento dos recurso e se este atende as demandas as quais é destinado na escola, as gestoras destacam que:

ISSN: 2358-8829

> *Os recursos não suprem as necessidades das escolas, porém ajuda um pouco na manutenção dos materiais usados no dia a dia da escola. A burocracia é muito grande (gestora A).*
>
> *O único quesito negativo que vejo são as inúmeras atas (processos burocráticos) e valor do recurso que na maioria das vezes não supre as necessidades reais da escola (insuficientes) (gestora B).*
>
> *No valor repassado, como disse mesmo sabendo que o valor é mediante o quantitativo de aluno, ainda sim se faz necessário rever (gestora C).*
>
> *A burocracia nos processos e restrições diversas (gestora D).*

A falta de recursos suficientes para cobrir todas as necessidades da escola é uma questão que afeta diretamente o planejamento estratégico da gestão escolar. Gadotti (2001) discute que o planejamento escolar deve ser pensado de forma a priorizar as demandas mais urgentes, mas esse planejamento só será eficaz se os recursos disponíveis forem adequados.

A constância de relatos sobre a insuficiência dos recursos indica que, apesar da autonomia oferecida pelo PMDDE, o valor repassado ainda está aquém do necessário para garantir a manutenção contínua da escola e a implementação de melhorias significativas. Isso reflete um desafio estruturante da gestão educacional no Brasil, que, como apontado por Paro (2018), precisa de mais investimentos para que as escolas possam exercer sua função social de forma eficiente e garantir um ensino de qualidade.

4 CONCLUSÃO

A presente pesquisa teve como objetivo analisar a relevância e as dificuldades enfrentadas pelas gestoras escolares no gerenciamento do Programa Municipal Dinheiro Direto na Escola (PMDDE), no contexto das escolas públicas municipais de Aquiraz. A partir das entrevistas semiestruturadas e da análise de conteúdo baseada em Bardin (2011), foi possível compreender que, embora o programa representa um avanço no que diz respeito à descentralização dos recursos financeiros e ao fortalecimento da

autonomia da gestão escolar, ainda há desafios significativos a serem superados.

As gestoras entrevistadas reconheceram a importância do PMDDE para a melhoria da infraestrutura das escolas e para a promoção de um ambiente escolar mais adequado e acolhedor. As ações realizadas com os recursos, como pequenos reparos e manutenção, demonstram o efeito positivo do programa na rotina escolar, refletindo um esforço contínuo das equipes gestoras em atender às necessidades na manutenção da infraestrutura dos prédios escolares.

Contudo, as falas também revelam limitações estruturais que comprometem a efetividade do programa. Entre os principais entraves apontados estão a insuficiência dos recursos repassados, que não atendem plenamente às demandas escolares, e o excesso de burocracia envolvido nos processos de execução financeira. Esses fatores acabam restringindo a celeridade prometida pelo programa, dificultando uma resposta ágil e eficiente às necessidades emergenciais das escolas.

Nesse sentido, destaca-se a pertinência das reflexões de autores como Lück (2009), ao apontar a importância da gestão de recursos locais para uma resposta mais imediata às demandas escolares, e Gadotti (2001), ao enfatizar que o planejamento estratégico só é viável quando há recursos suficientes para sua execução. Além disso, reforçando o pensamento de Paro (2018), é evidente que a autonomia da escola pública só se concretiza plenamente quando acompanhada de investimentos compatíveis com sua função social.

Portanto, conclui-se que, embora o PMDDE seja um instrumento relevante para a gestão escolar, é fundamental que haja um aprimoramento em sua estrutura de financiamento e em seus trâmites burocráticos. Somente assim será possível garantir uma gestão verdadeiramente autônoma, capaz de planejar e executar ações que promovam uma educação pública de qualidade e com equidade.

ISSN: 2358-8829

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AQUIRAZ. **Lei Municipal nº 920, de 13 de outubro de 2011**. Altera a lei nº 610/2006, de 15 de Agosto de 2006, que dispõe sobre os critérios e as formas de transferência e de prestação de contas dos recursos destinados à execução do Programa Municipal Dinheiro Direto na Escola (PMDDE) e dá outras providências.

AQUIRAZ. **Lei Municipal** nº 1739 de 08 de maio 2024 Altera os § 2° e §3°, do art. 5° e o § 1°, do art. 8°, da Lei Municipal n° 920/2011, de 13 de outubro de 2011/2011, e dispõe sobre os critérios e as formas de transferência e de prestação de contas dos recursos destinados à execução do Programa Municipal Dinheiro Direto na Escola (PMDDE), e dá outras providências.

BARDIN, Lawrence. **Análise de conteúdo /** Laurence Bardin; tradução Luís Antero Reto, Augusto Pinheiro. -- São Paulo: Edições 70, 2011.

BOULLOSA, Rosana de Freitas. Políticas públicas. In: BOULLOSA, Rosana de Freitas (org.). **Dicionário para a formação em gestão social**. Salvador: CIAGS/UFBA, 2014. p. 144-148.Ceará, Anu´ário 2024. Disponível em: https://www.anuariodoceara.com.br/guia-das-cidades/fichas-dos-municipios/aquiraz/

BRASIL. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional**. Lei N. 9.394, de 20 de Dezembro de 1996. São Paulo, 1998. 34p.

_____. **Constituição Federal do Brasil.** Brasília, 1988. Disponível em:<www.planalto.gov.br>. Acesso em: 5 mai. 2014.

GADOTTI, Moacir e ROMÃO, José E. **Autonomia da Escola**: princípios e propostas, Guia da escola cidadã I. São Paulo. Cortez Editora - Instituto Paulo Freire, 2001.

LÜCK, Heloísa. **Dimensões da gestão escolar e suas competências**. Curitiba: Editora Positivo, 2009.

MEC - Ministério da Educação. **Manual de Orientação para a Constituição da Unidade Executora Própria**. 2014.

MINAYO, Maria Cecília de Souza; COSTA, António Pedro. Fundamentos Teóricos das Técnicas de Investigação Qualitativa. Revista Lusófona de Educação, 40, p. 139-153, 2018. Disponível em: revistas.usufona.pt/index.php/rleducacao/article/view/6439. Acesso em 19 fev. 2002.

PARO, Vítor Henrique. **Administração escolar. Introdução crítica**. São Paulo: Cortez, 2018.

ISSN: 2358-8829

SATYRO, Natália; SOARES, Sergei. A infraestrutura das escolas brasileiras de ensino fundamental: um estudo com base nos censos escolares de 1997 a 2005. Brasília: IPEA, 2007.

TOZONI-REIS, Marília Freitas de Campos, Metodologia da pesquisa. 2ª edição 2009.

YANAGUITA, Adriana Inácio. A Descentralização da Gestão Financeira para a Escola. UNESP, Marília, 2008.