



**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA – UnB
FACULDADE DE EDUCAÇÃO – FE
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO – PPGE**

KÉSSIA DE ARAÚJO RUFINO MONTEZUMA

**FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA: A GESTÃO DOS RECURSOS DO
PDDE E DO PDAF EM UMA ESCOLA PÚBLICA DO DF (2017 A 2023)**

Brasília-DF

2025

KÉSSIA DE ARAÚJO RUFINO MONTEZUMA

FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA: A GESTÃO DOS RECURSOS DO PDDE
E DO PDAF EM UMA ESCOLA PÚBLICA DO DF (2017 A 2023)

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade de Brasília - UnB, vinculada à linha de pesquisa Políticas Públicas e Gestão da Educação, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Educação.

Linha de Pesquisa: Políticas Públicas e Gestão da Educação

Orientadora: Profa. Dra. Cristina Helena Almeida de Carvalho

Brasília-DF

2025

KÉSSIA DE ARAÚJO RUFINO MONTEZUMA
FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA: A GESTÃO DOS RECURSOS DO
PDDE E DO PDAF EM UMA ESCOLA PÚBLICA DO DF (2017 A 2023)

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade de Brasília - UnB, vinculada à linha de pesquisa Políticas Públicas e Gestão da Educação, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Educação.

Defendida e aprovada em: _____ de _____ de 2025.

BANCA EXAMINADORA

Profa. Dra. Cristina Helena Almeida de Carvalho (PPGE/UnB)
(Orientadora e Presidente da Banca Examinadora)

Profa. Dra. Girlene Ribeiro de Jesus (PPGE/UnB)

Prof. Dr. Francisco José da Silva (EAPE/SEEDF)

Profa. Dra. Ana Sheila Fernandes Costa (PPGE/UnB)
(Suplente)

RESUMO

A presente dissertação vincula-se ao Programa de Pós-Graduação em Educação – PPGE da Faculdade de Educação (FE) da Universidade de Brasília (UnB), na linha de pesquisa em Políticas Públicas e Gestão da Educação (POGE). Tem por objetivo principal analisar comparativamente o Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE e o Programa de Descentralização Administrativa e Financeira – PDAF. Propõe-se como objetivos específicos: a) examinar o financiamento da educação básica pública no Brasil, a partir da CF/88, à luz do federalismo e da descentralização das políticas públicas educacionais; b) compreender a estrutura organizacional da educação no DF e os recursos financeiros destinados à educação básica pública distrital e c) analisar os recursos PDDE e do PDAF em uma escola pública do DF entre 2017 a 2023. Trata-se de pesquisa quali-quantitativa cujos procedimentos metodológicos foram o estudo de caso e a análise documental. O primeiro capítulo retratou, a partir do federalismo educacional a estrutura do financiamento da educação básica pública, bem como o principal programa de descentralização de recursos financeiros em âmbito federal, o PDDE. No capítulo seguinte, foi mapeado o conjunto de recursos disponíveis para a rede de educação pública no Distrito Federal e foi abordado o PDAF. No último capítulo, verificou-se como os recursos do PDDE e do PDAF são alocados em uma escola pública do DF. Como resultados observou-se que ambos representam uma parcela muito reduzida no montante de recursos destinados a manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) no DF. No entanto, ao analisar os recursos alocados em uma escola pública, verificou-se que representam importante fonte de recursos, tendo o PDAF maior relevância, em razão do maior montante de recursos destinados para MDE, a fim de possibilitar o acesso à educação e o desenvolvimento dos processos de ensino-aprendizagem em uma das regiões administrativas mais vulneráveis do Distrito Federal.

Palavras-chave: Federalismo. Financiamento da Educação Básica. Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE. Programa de Descentralização Administrativa e Financeira – PDAF.

ABSTRACT

This dissertation is linked to the Postgraduate Program in Education - PPGE of the Faculty of Education (FE) from University of Brasília (UnB), in the research line in Public Policies and Education Management (POGE). Its main objective is to comparatively analyze the Direct Money in School Program - PDDE and the Administrative and Financial Decentralization Program - PDAF. The specific objectives are: a) to examine the financing of public basic education in Brazil, based on the CF/88, in the light of federalism and the decentralization of educational public policies; b) to understand the organizational structure of education in the DF and the financial resources destined to the DF's public basic education and c) to analyze the PDDE and PDAF resources in a public school of the DF from 2017 to 2023. This qualitative research employed a case study approach and document analysis. The first chapter examined the structure of public basic education financing within the framework of educational federalism, focusing on the PDDE as the main federal program for decentralization. The second chapter mapped the resources available to the DF public education network and explored the PDAF. In the last chapter, it was verified how the resources of the PDDE and the PDAF are allocated in a public school of the DF. The results indicated that both represent a very small portion in the amount of resources destined to maintenance and development of education (MDE) in the DF. Following this analysis, the dissertation examined the allocation of PDDE and PDAF resources within a public school in the DF. The results indicated that while both programs represent a small portion of overall MDE funding in the DF, they are a significant resource for individual schools, with the PDAF playing a particularly important role in facilitating access to education and the development of teaching-learning processes in a vulnerable region of the DF.

Keywords: Federalism. Financing of Basic Education. Direct Money in School Program - PDDE. Administrative and Financial Decentralization Program – PDAF.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Estrutura de impostos e transferências por ente federado	28
Quadro 2 - Valores de Referência por tipo de escolas	37
Quadro 3 - Programas integrantes das Contas PDDE Estrutura e PDDE Qualidade	39
Quadro 4 - IDEB observado e projeções no período de 2017 a 2021 – Brasil e Distrito Federal	46
Quadro 5 - Legislação do PDAF	56
Quadro 6 - Semelhanças entre PDDE Básico e o PDAF Ordinário	56
Quadro 7 - Diferenças entre o PDDE e o PDAF	57
Quadro 8 - Quantitativo de escolas públicas de educação básica e de matrículas, por escola, localizadas na RA SCIA/Estrutural, em 2023	72
Quadro 9 - Valores pagos via Emendas Parlamentares destinados à Escola em 2019, 2022 e 2023	89

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Distribuição do número de habitantes por Regiões Administrativas do DF	43
Gráfico 2 - Rendimento per capita por Região Administrativa em (R\$) em 2021.....	45
Gráfico 3 - Trajetória dos Recursos Descentralizados nos Programas PPDE Básico e PDAF Ordinário no DF (2017-2023).....	59
Gráfico 4 - Distribuição da população por raça/cor da pele da RA SCIA/Estrutural, 2021.....	70
Gráfico 5 - Distribuição do atendimento escolar da população entre 4 e 24 anos, SCIA/Estrutural, 2021	71
Gráfico 6 - Valores pagos pelos Programas PPDE Básico e PDAF Ordinário de 2017 a 2023 à escola, em Reais (R\$)	85
Gráfico 7 - Valores repassados pelo PDAF ao Distrito Federal e valores do PDAF repassados à escola – 2017 a 2023.....	86
Gráfico 8 - Valores em milhares (R4)	88

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Quantitativo de Escolas e Matrículas na Educação Básica do DF em 2023	48
Tabela 2 - Distribuição de escolas e de matrículas distritais por Coordenações Regionais de Ensino da SEEDF - 2023.....	48
Tabela 3 - Demonstrativo das Receitas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE – DF - 2023.....	50
Tabela 4 - Trajetória dos Recursos Descentralizados nos Programas PPDE Básico e PDAF Ordinário no DF (2017-2023).....	58
Tabela 5 - Número de matrículas, metas projetadas do IDEB para as escolas públicas do DF e o IDEB alcançado pela escola (2017 a 2023).....	82
Tabela 6 - Valores pagos pelos Programas PPDE Básico e PDAF Ordinário à escola de 2017 a 2023 (R\$).....	83
Tabela 7 - Valores pagos à escola pelo PPDE Qualidade de 2017 a 2023.....	87

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ADCT	Disposições Constitucionais Transitórias
AEE	Atendimento Educacional Especialidade
ASCOL	Associação Comunidade do Lixão
ASMOES	Associação dos Moradores da Estrutural
BDTD	Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações
BM	Banco Mundial
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Ensino Superior
CBMDF	Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal
CEB	Companhia Energética de Brasília
CF/88	Constituição Federal de 1988
CLDF	Câmara Legislativa do Distrito Federal
CRE	Coordenações Regionais de Ensino
DODF	Diário Oficial do Distrito Federal
EAPE	Subsecretaria de Formação Continuada dos profissionais de Educação
EJA	Educação de Jovens e Adultos
FCDF	Fundo Constitucional do Distrito Federal
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FPE	Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
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 Valorização do Magistério
GDF	Governo do Distrito Federal
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS	Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IFB	Instituto Federal de Brasília
Inep	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa Anísio Teixeira
IPI/EXP	Imposto sobre Produtos Industrializados proporcional as exportações
IPVA	Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores

ITCMD	Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação de Quaisquer Bens ou Direitos
ITR	Imposto Territorial Rural
LAI	Lei de Acesso à Informação
LC	Lei Complementar
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
LODF	Lei Orgânica do DF
MARE	Ministério de Administração Federal e Reforma do Estado
MDE	Manutenção e Desenvolvimento do Ensino
MEC	Ministério da Educação
MECE	Movimento de Educação e Cultura da Cidade Estrutural
MF	Ministério da Fazenda
MP	Medida Provisória
NGP	Nova Gestão Pública
ONG	organização não governamental
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PDAD	Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílios
PDAF	Programa de Descentralização Administrativa e Financeira
PDDE	Programa Dinheiro Direto na Escola
PDRAE	Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado
PIVE	Projeto Integrado Vila Estrutural
PMALFA	Programa Mais Alfabetização
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PMDE	Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNATE	Programa Nacional de Transporte do Escolar
PNLD	Programa Nacional do Livro Didático
POGE	Políticas Públicas e Gestão da Educação
PPGE	Programa de Pós-Graduação em Educação
PPP	Projeto Político Pedagógico
PROEDUC	Promotora de Justiça de Defesa da Educação
PT	Partido dos Trabalhadores
RAs	Regiões Administrativas
RFB	Receita Federal do Brasil
SciELO	Biblioteca Eletrônica de Periódicos Científicos Brasileiros

Sealf	Secretaria de Alfabetização
SEB	Secretaria de Educação Básica
SEDUH	Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação
SEEDF	Secretária de Estado de Educação do Distrito Federal
Semesp	Secretaria de Modalidades Especializadas
SIA	Setor de Indústria e Abastecimento
SINPRO	Sindicato dos Professores das Escolas Públicas do Distrito Federal
SLU	Serviço de Limpeza Urbana do Distrito Federal
SNE	Sistema Nacional de Ensino
SNRH	Sistema Nacional de Informações sobre Recursos Hídricos
SSP/DF	Secretaria de Segurança Pública do DF
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
SUS	Sistema Único de Saúde
UAB	Universidade Aberta do Brasil
UE	Unidades Escolares
UEx	Unidade Executora
UExL	Unidade Executora Local
UExR	Unidade Executora Regional
UnB	Universidade de Brasília
VAAF	valor anual por aluno
VAAR	valor anual aluno resultado
VAAT	valor anual total por aluno
ZEIS	Zona Especial de Interesse Social

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	14
CAPÍTULO I - REFERENCIAL TEÓRICO	18
Introdução	18
1.1 - A organização político-administrativa do Brasil e o federalismo político brasileiro...18	
1.2 – Federalismo educacional e o financiamento da educação básica pública	25
1.3 – O Programa Dinheiro Direto na Escola - PDDE	35
Considerações Parciais	39
CAPÍTULO 2 – A ESTRUTURA ORGANIZACIONAL DA EDUCAÇÃO NO DF E OS RECURSOS FINANCEIROS DESTINADOS À EDUCAÇÃO BÁSICA PÚBLICA	41
Introdução	41
2.1 – Organização político-administrativa do DF	41
2.2 – A Organização Educacional no DF e o financiamento da Educação Básica Pública..47	
2.3 – O Programa de Descentralização Administrativa e Financeira – PDAF	51
Conclusões parciais	61
CAPÍTULO 3 – A GESTÃO DOS RECURSOS DO PPDE BÁSICO E PDAF ORDINÁRIO NA ESCOLA	63
Introdução	63
3.1 – A Cidade Estrutural	63
3.2 – A primeira escola pública da Cidade Estrutural	73
3.3 – A gestão dos recursos do PPDE Básico e Ações Integradas e do PDAF Ordinário e Emendas Parlamentares na escola	80
Considerações parciais.....	90
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	92
REFERÊNCIAS.....	99

INTRODUÇÃO

A presente dissertação vincula-se ao Programa de Pós-Graduação em Educação – PPGE da Faculdade de Educação (FE) da Universidade de Brasília (UnB), na linha de pesquisa em Políticas Públicas e Gestão da Educação (POGE).

A Constituição Federal de 1988 (CF/88), em seu artigo 6º, consagrou o direito à educação. O texto constitucional estabeleceu ainda que a educação básica pública na faixa etária de 4 a 17 anos constitui-se direito público subjetivo, sendo dever do Estado garantir a sua oferta.

Para materialização do direito à educação é necessário o direcionamento de recursos para financiamento de políticas públicas educacionais e, além disso, que os recursos garantam que este seja exercido plenamente por todos.

A temática de investigação desse estudo originou-se do percurso formativo e da atuação profissional da pesquisadora. Durante a graduação em Pedagogia pela Universidade de Brasília (UnB) diversos espaços de discussão direcionavam a problemática da garantia do direito à educação pública e, em especial, o seu financiamento.

Em 2013, ano de conclusão da graduação e também do ingresso na Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal (SEEDF) como professora efetiva de educação básica, frente aos desafios encontrados na escola e em sala de aula, intensificou-se em mim como pesquisadora a busca pela garantia ao acesso e à permanência de todos à educação, assim como, a luta pela garantia do padrão de qualidade no ensino público.

Contudo, a rotina escolar não envolve apenas a dimensão pedagógica, que compreende a organização do trabalho pedagógico e os processos de ensino e aprendizagem dos educandos. A escola como instituição de ensino é dinâmica e engloba outros atores sociais como os pais e responsáveis, os técnicos administrativos e educacionais e a comunidade local onde está inserida, bem como é responsável por promover diferentes espaços de debates e decisões.

Nesse sentido, algumas questões relacionadas as dimensões administrativa e financeira das escolas em que atuei como docente suscitaram questionamentos e inquietações. Como prática frequente, algumas ações administrativas eram previamente deliberadas pela equipe gestora e encaminhadas somente para a anuência dos professores, técnicos educacionais e demais membros da comunidade escolar como parte de um rito burocrático. Observou-se que essa prática ocorria com regularidade, especialmente, em relação a aplicação dos recursos financeiros públicos repassados à escola.

Na tentativa de melhor compreender essa prática e ampliar o arcabouço teórico e os demais componentes que envolvem o financiamento da educação básica pública, em especial, o financiamento da rede de ensino distrital, retornei aos estudos no mestrado acadêmico no Programa de Pós-graduação da Universidade de Brasília (PPGE), na linha de pesquisa de Políticas Públicas e Gestão da educação (POGE).

Para o início desse trabalho realizou-se o levantamento bibliográfico relacionado ao financiamento público da educação básica, a descentralização de recursos financeiros públicos à educação, o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) e o Programa de Descentralização Administrativa e Financeira (PDAF), ambos objeto de estudo desse trabalho.

A pesquisa bibliográfica foi realizada na Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD), Biblioteca Eletrônica de Periódicos Científicos Brasileiros (SciELO), no Catálogo de Teses e Dissertações da Capes, Revista Fineduca e Google Acadêmico, utilizando-se os seguintes descritores: financiamento da educação básica, descentralização financeira, Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE e Programa de Descentralização Administrativa e Financeira - PDAF. A pesquisa resultou na seleção de 18 trabalhos científicos dentre os quais estão: 02 teses de doutorado, 06 dissertações de mestrado e 10 artigos científicos.

Sendo assim, foram identificados os aspectos centrais de cada trabalho selecionado tendo em vista as semelhanças e diferenças de abordagens e da amplitude das análises realizadas anteriormente, para posicionar a dissertação em relação às pesquisas já realizadas e, desta forma, colaborar para o aprofundamento dos estudos sobre o tema.

O objetivo inicial da pesquisa foi analisar a gestão dos recursos oriundos do programa de descentralização de recursos financeiros realizada, em âmbito distrital, pelo PDAF em seis escolas públicas de anos iniciais do ensino fundamental na Cidade Estrutural.

A definição do lócus da pesquisa se deu em razão da relevância política, econômica e social da Cidade Estrutural, atualmente uma Região Administrativa do Distrito Federal, que surgiu da necessidade de moradia de trabalhadores catadores de lixo e materiais recicláveis e de suas famílias, fato que será explicitado no capítulo 3 desse trabalho.

A pesquisa, inicialmente, desenvolveu-se por meio da abordagem metodológica qualitativa, como instrumentos para a coleta de dados a entrevista semiestruturada, questionário e a análise documental numa perspectiva histórico-dialética.

Contudo, após ida ao campo empírico da pesquisa, a aplicação dos instrumentos e o projeto de pesquisa submetido e aprovado por banca de qualificação, ocorreu a necessidade de mudança de orientação do trabalho.

Como consequências dessas mudanças, algumas alterações na estrutura da dissertação fizeram-se necessárias. A primeira refere-se ao quantitativo de escolas pesquisadas, que passou de seis para duas escolas.

A definição das duas escolas ocorreu estabelecendo-se o critério de relevância histórica e social. Sendo assim, foram escolhidas as duas primeiras escolas públicas de ensino fundamental inauguradas na Cidade Estrutural,

Porém, ao examinar os recursos recebidos por ambas a título de PDDE e PDAF, verificou-se que uma delas não recebeu os recursos financeiros do PDDE, o que impossibilitou a análise comparativa com o PDAF, da mesma forma a comparação da gestão dos recursos descentralizados em duas escolas públicas. Diante disso, definiu-se como lócus da pesquisa uma única escola pública distrital.

A segunda relaciona-se a abordagem metodológica, passando de qualitativa para quantitativa em razão de ser a forma mais adequada para analisar os dados financeiros e o arcabouço teórico do federalismo e da descentralização das políticas públicas e adequação à linha e projeto de pesquisa da orientadora: O financiamento da educação no Brasil: avanços e desafios, também vinculada à linha POGE. A delimitação temporal da pesquisa foi definida no período de 2017 a 2023, tendo em vista que no ano de 2017, o PDAF deixou de ser regulamentado por decretos oriundos do Poder Executivo e passou a ser regulamentado pela Lei Distrital nº 6.023 de 18 de dezembro de 2017, e 2023, por ser o ano mais recente em que há a disponibilidade de todos os dados educacionais e financeiros.

Portanto, o objetivo da dissertação é analisar comparativamente os recursos do PDDE e do PDAF. Propõe-se como objetivos específicos: a) examinar o financiamento da educação básica pública no Brasil, a partir da CF/88, à luz do federalismo e da descentralização das políticas públicas educacionais; b) compreender a estrutura organizacional da educação no DF e os recursos financeiros destinados à educação básica pública distrital e c) analisar os recursos PDDE e do PDAF em uma escola pública do DF entre 2017 e 2023.

Os dados quantitativos foram obtidos no Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – Sinopses Estatísticas da Educação Básica, Censo Escolar – INEP Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílios – PDAD, Dados Educacionais – Secretaria de Estado da Educação do Distrito Federal- SEEDF.

Por sua vez, os dados financeiros foram retirados do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, Sistema PPDE Info, Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação – SIOPE – FNDE, Diário Oficial do Distrito Federal - DODF.

Sendo assim, esta dissertação está organizada em três capítulos, além desta introdução e da conclusão. O primeiro capítulo apresentará o referencial teórico que orienta esse trabalho. Será abordada a organização político-administrativa do Brasil e o federalismo político, assim como, o federalismo educacional e o financiamento da educação básica pública. Ainda nesse capítulo será apresentado o Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE, objeto de estudo desse trabalho.

O segundo capítulo versará acerca da organização político-administrativa do Distrito Federal, a organização educacional e o financiamento da educação básica pública no DF e a trajetória de criação do Programa de Descentralização Administrativa e Financeira (PDAF).

No terceiro capítulo, será apresentada a escola selecionada como o lócus da pesquisa, assim como, será realizada a análise dos dados relativos aos recursos dos programas PPDE Básico e PDAF Ordinário alocados na escola no período de 2017 a 2023.

Por fim, apresenta-se as considerações finais, com as sínteses teóricas elencadas na dissertação e as principais análises sobre a compreensão da execução e a gestão dos recursos financeiros do PDDE e do PDAF em uma escola pública distrital.

CAPÍTULO I - REFERENCIAL TEÓRICO

Introdução

O primeiro capítulo tem por objetivo versar sobre o arcabouço teórico que dará embasamento para o presente estudo. O direito à educação é o primeiro direito social estabelecido pela Constituição Federal de 1988 (CF/88). A garantia desse direito subordina-se à provisão de recursos materiais e financeiros para sua concretização. Nesse sentido, o objetivo desse capítulo é compreender como o Estado se estrutura em sua organização política, administrativa e financeira, visando garantir esse direito a todos.

O capítulo divide-se em três seções, além desta breve introdução e das considerações sobre o capítulo. Na primeira seção busca-se compreender a organização político-administrativa do Brasil e o federalismo político brasileiro. A segunda seção versa sobre o federalismo educacional e o financiamento da educação básica pública. Isto posto, a terceira seção tem o propósito de apresentar o Programa Dinheiro Direto na Escola (PPDE), que servirá de base para compreensão do objeto de estudo desse trabalho – O Programa de Descentralização Administrativa e Financeira (PDAF), que será apresentado no segundo capítulo dessa dissertação.

1.1 - A organização político-administrativa do Brasil e o federalismo político brasileiro.

Os registros históricos mostram que o Brasil não teve inicialmente sua organização político-administrativa baseada em uma Federação. Após proclamada a Independência (1822), o regime adotado para organizar a nação foi o sistema Unitário. Nesse sistema o poder é proveniente de um governo central, sendo este, superior as instâncias subnacionais, ou seja, “a distribuição do poder se dá do centro para as partes” (Abrucio, 2022, p. 130).

O Estado Unitário manteve-se durante todo o período imperial até a Proclamação da República (1889). A primeira Constituição republicana (1891) estabeleceu como forma de Estado a Federação. Desde então, verifica-se que a trajetória do federalismo brasileiro passou por distintos arranjos federativos, estes, permeados por contextos históricos em que predominaram períodos marcados pelo autoritarismo, e outros, onde predominaram o regime democrático.

Para Abrucio (2007) conhecer a trajetória histórica do federalismo brasileiro torna-se fundamental para compreender como o país constitui-se um Estado federado, assim como, o federalismo interferiu, e permanece interferindo, na elaboração e implementação das políticas públicas do país.

O início do sistema federativo no Brasil, assim como a promulgação da CF/1891 tiveram inspiração na Constituição americana (1787). Contudo, a implementação do federalismo no país aconteceu de forma distinta àquela realizada nos Estados Unidos, em função de diferentes processos históricos ocorridos nas duas nações (Martins, 2011).

Uma das diferenças está na forma como se estabeleceram as federações. A americana constituiu-se pela agregação das 13 colônias que se tornaram Estados soberanos quando se desvincularam da Inglaterra. No Brasil, o processo ocorreu por meio da desagregação, isto é, as 20 províncias dependentes do poder central existentes no regime unitário foram transformadas em estados autônomos (Martins, 2011). Durante esse período, denominado de Primeira República (1889 a 1930), o federalismo foi marcado pela descentralização do poder, passando esse a concentrar-se nas oligarquias havendo uma significativa redução do poder central (Abrucio, 2007).

No período do governo de Getúlio Vargas (1930 a 1945), estabeleceu-se uma nova configuração federalista. De forma gradativa, houve uma retomada do poder central, buscando o fortalecimento do governo federal, tornando os estados subnacionais subordinados ao governo central por meio de interventores nomeados pelo presidente da República. De acordo com Abrucio (2007) ocorreu uma forte centralização de poder no Executivo federal, cujo ápice deu-se com o golpe político instituído por Vargas 1937. Esse movimento em busca da retomada da centralização do poder na esfera federal foi expressivo de tal maneira, que se retirou a expressão Estados Unidos do Brasil do texto constitucional.

Com a destituição de Vargas do poder e a promulgação da Constituição de 1946, com regras mais democráticas, resgatou-se o federalismo, agora de forma mais equilibrada. Nessa configuração os estados ganharam mais autonomia política, conferindo-se aos governadores protagonismo no cenário político, inclusive para implementação de políticas públicas locais. Ao mesmo tempo, a União estabeleceu mecanismos específicos de atuação, como por exemplo, a definição de recursos tributários a regiões menos desenvolvidas do país, visando diminuir as desigualdades territoriais.

Uma nova alteração no regime federativo brasileiro ocorre com a instituição do golpe militar, em 1964, apoiado por líderes civis como os governadores de São Paulo, Guanabara e

Minas Gerais. Nesse período “instalou-se um regime político que durou cerca de 20 anos e teve forte impacto na Federação” (Abrucio, 2007, p. 5).

No período do regime militar (1964 – 1985), o federalismo foi marcado por uma acentuada centralização do poder central. Isso ocorreu na tentativa de se evitar que as elites regionais organizassem movimentos de oposição ao atual regime. O modelo federativo nesse período caracterizou-se por um forte predomínio do Governo Federal na centralização de recursos, como também, houve um intenso controle administrativo da União sobre os governos subnacionais.

Embora houvesse essa intensa centralização, o governo central viu-se obrigado a manter constantes negociações políticas com as elites regionais para manutenção de cargos importantes de grupos políticos locais (Abrucio, 2007). Essa centralização ocorrida no período autoritário foi se desconfigurando, na medida em que as elites regionais foram ampliando seu poder político via eleições locais. Os governadores eleitos reivindicavam maior autonomia e com isso mais participação nas decisões dos recursos tributários.

A Constituição Federal de 1988 (CF/88) reafirmou como organização político-administrativa do Brasil o regime federativo, constituindo-se em uma união indissolúvel de seus entes federados: Estados, Municípios e o Distrito Federal (Brasil, 1988). A partir do texto constitucional, o regime federativo do país diferenciou-se ao conceder aos municípios status de entes federados dotando-os de autonomia legislativa, política, administrativa e financeira.

Para Camargo (2001, p. 313), o modelo adotado inaugurou um novo tipo de federalismo “municipalista e participativo, voltado para as ações em parceria entre a sociedade civil e os três níveis de governo”. Segundo a autora, o objetivo de tornar municípios em entes federados é de “melhorar as políticas públicas no nível local, com a redução das desigualdades sociais e, sobretudo, com o fortalecimento da sociedade civil e da cidadania” (Camargo, 2001, p. 313).

No Brasil, o federalismo, a partir de 1988, constituiu-se em um formato cooperativo que, segundo Almeida (1996, p. 90), “comporta graus diversos de intervenção do poder federal e se caracteriza por formas de ação conjunta entre instâncias de governo, nas quais as unidades subnacionais guardam significativa autonomia decisória e capacidade própria de financiamento”.

De acordo com Cury (2007), o federalismo de cooperação busca um equilíbrio de poderes entre a União e os estados membros, estabelecendo laços de colaboração na distribuição de competências por meio de atividades planejadas e articuladas entre si, objetivando fins comuns. “Uma federação é a união de membros federados, que formam uma

só entidade soberana: o Estado. Ou seja, no caso do Brasil, é o que se denomina de União. No regime federal, só há um estado soberano, com unidades federadas subnacionais (Estados)” (Cury, 2007, p. 114). “Esse federalismo político é o registro jurídico de nossa atual Constituição” (p. 115).

O texto constitucional estabelece a relação entre os entes federados definindo suas competências visando assegurar a autonomia de cada um. Segundo Ferreira (2018, p. 12):

A autonomia política caracteriza-se na eleição de seus representantes, na elaboração da própria constituição estadual ou lei orgânica municipal e em legislar sobre os assuntos de interesse local. A autonomia administrativa, se traduz em gerir e executar as funções administrativas, isto é, organizar a administração pública local. E por fim, a autonomia financeira configura-se no sistema de arrecadação de seus tributos e na autonomia em gerir os recursos financeiros transferidos constitucionalmente.

Nesse sentido, foram definidas as chamadas competências¹ privativas, comuns e concorrentes para os entes federados. Entre elas, destacam-se as denominadas competências comuns, que segundo Cury (2006, p. 121) foram definidas “no sentido de simultaneidade de mais um participante intervir na consecução de um fim”. Essas, que versam o Art. 23 da CF/88, englobam áreas sociais como saúde, educação, alimentação, habitação, saneamento básico e combate à pobreza, entre outras.

Ao estabelecer as competências comuns, o parágrafo único deste mesmo artigo, prevê a existência de lei complementar que fixe normas para cooperação entre União, estados, Distrito Federal e municípios, tendo em vistas o equilíbrio do desenvolvimento e o bem-estar em âmbito nacional².

Cruz (2009, p. 88) ressalta que a mudança mais importante inserida na Carta Magna se caracterizou pelo espírito descentralizador, na medida em que, “a transferência de competências na condução de políticas sociais para os municípios, pois a redemocratização³ do país garantiu a ampliação da autonomia dos governos subnacionais, com descentralização de receitas”.

¹ As competências privativas, comuns e correntes definidas para os entes federados encontram-se nos artigos 21 ao 24 e 30 da Constituição Federal de 1988.

² Está em andamento no Congresso Nacional o Projeto de Lei Complementar nº 413/2014 que visa responder especificamente às disposições do artigo 23 da Constituição Federal, e estabelece normas da cooperação federativa entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e entre os Estados e os Municípios.

³ Entende-se por redemocratização o período histórico da reabertura política, ou seja, a retomada dos processos democráticos, bem como a atuação legal das instituições responsáveis por legitimar a democracia na sociedade brasileira, que havia sido abolida durante o regime militar. (Soares, 2016).

O modelo descentralizador ganhou impulso no país após o período de Ditadura Militar (1964-1985), quando predominava fortemente mecanismos centralizadores e autoritários, que segundo Valle (2008, p. 54): “[...] é um modelo de gerenciamento pelo qual um órgão superior (a União) elabora as diretrizes, bases, normas e procedimentos a serem implementados pelos estados e municípios, sem a possibilidade de considerar suas peculiaridades”.

A CF/88 vai ser a consagração desse processo de descentralização, propondo novas formas de organizar as políticas públicas. Nessa direção, buscou-se, com base nas prerrogativas constitucionais, a descentralização das políticas sociais, atribuindo competências aos governos subnacionais a provisão de serviços sociais.

[...] a descentralização foi defendida tanto em nome da ampliação da democracia quanto do aumento da eficiência do governo e da eficácia das políticas sociais. Supunha-se que o fortalecimento das instâncias subnacionais, em especial dos municípios, permitiria aos cidadãos influenciar as decisões e exercer controle sobre os governos locais, reduzindo a burocracia excessiva, clientelismo e corrupção (Almeida, 2005, p. 29).

Todavia, esse movimento descentralizador teve seu início de fato nos anos de 1990. O Brasil dava os primeiros passos rumo ao neoliberalismo, que vinha se consolidando, sobretudo, na Europa, como uma alternativa ao Estado moderno que pretendia estabelecer entre outras medidas o ajuste fiscal. No Brasil, a adesão aos princípios de austeridade econômica e política foi impulsionada pela chamada Reforma do Estado, ocorrida no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002).

Para a implementação da Reforma do Estado brasileiro, foi criado o Ministério de Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), que por meio do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) tinha como um de seus objetivos a estabilização fiscal com o crescimento sustentável da economia. Segundo Santos (2012, p. 12):

A justificativa dada por reformadores para a realização de tais mudanças está pautada no surgimento de um novo modelo para a administração pública, estabelecido com base no gerencialismo, visando afastar aqueles que supostamente seriam os problemas do modelo de gestão anterior: corrupção, nepotismo, hierarquização, estabilidade funcional e burocratização.

Nesse sentido, o que se pretendia com a Nova Gestão Pública (NGP) era a partir desse modelo de administração pública, dar ao Estado capacidade de imprimir eficiência aos serviços prestados. Segundo diagnóstico do governo, além da questão fiscal, a crise do Estado

estava ligada à crise da administração pública burocrática, marcada pela ineficiência, morosidade, pelo clientelismo e descompromisso com o desempenho estatal.

Conforme o PDRAE, a reforma do aparelho do Estado visava tornar a administração pública mais eficiente e ágil, recuperando sua autonomia financeira e sua capacidade de atender melhor a sociedade por meio de políticas públicas. Segundo Aguiar (2013, p. 61), “A reforma é pautada nos princípios da eficiência do Estado, o qual precisaria ser desburocratizado e deixaria de ser promotor direto do desenvolvimento econômico e social e assumiria um papel de regulador dos serviços e políticas sociais”.

Segundo Nogueira (2005), a proposta de reforma envolve a perspectiva de transformação do Estado em instância gerencial, capaz de acolher as novas mudanças ocorridas na economia global através da abertura de seus mercados e da privatização de serviços públicos oferecidos pela esfera não-estatal. Assim, o PDRAE possuía os seguintes objetivos:

Neste sentido, são inadiáveis: (1) o ajustamento fiscal duradouro; (2) reformas econômicas orientadas para o mercado, que, acompanhadas de uma política industrial e tecnológica, garantam a concorrência interna e criem as condições para o enfrentamento da competição internacional; (3) a reforma da previdência social; (4) a inovação dos instrumentos de política social, proporcionando maior abrangência e promovendo melhor qualidade para os serviços sociais; e (5) a reforma do aparelho do Estado, com vistas a aumentar sua “governança”, ou seja, sua capacidade de implementar de forma eficiente políticas públicas (Brasil, 1995, p. 11).

O Plano Diretor admitia, sempre que o Estado não apresentasse uma vantagem competitiva, deveria ser substituído, no exercício de suas funções não-exclusivas, por instituições privadas (privatização) ou do terceiro setor (publicização). Peroni (2012, p. 39) explica que privatização é a “passagem dos serviços lucrativos para o mercado”, e a publicização “é a transferência dos serviços sociais e científicos prestados pelo Estado para o setor público não-estatal”.

Cruz (2009) ressalta que dos objetivos e das propostas apresentadas na perspectiva da NGP, primeiramente buscava-se efetivar o ajuste fiscal e o saneamento do déficit público, com restrição ou diminuição das funções do Estado à sua capacidade, podendo ser feito por meio de repasse de demandas para a iniciativa privada, como mecanismo de descentralização, com vistas a transferir responsabilidades para a sociedade civil.

Portanto, para a melhor compreensão dessa relação, faz-se necessário traçar um breve esboço sobre o conceito de descentralização e as vertentes manifestas no Brasil, pois de

acordo Abrucio (2010, p. 46), “O principal mote do novo federalismo inaugurado pela CF/88 foi a descentralização”.

Segundo Farenzena (2006, p. 51), “descentralização é um termo usado para descrever formas organizativas, processos ou circunstâncias muito diversos”. No caso brasileiro, a descentralização que se instituiu a partir da CF/88 significou passar mais recursos e poder aos governos subnacionais, assim como, principalmente, fortalecer a municipalização.

Dessa forma, Lobo (1990) esclarece que no Brasil existem três vertentes de descentralização. A primeira está relacionada com a propagação de empresas públicas, sociedade de economia mista e autarquias que integram uma estrutura física que se mantém distante do poder central do Estado.

A segunda vertente da descentralização refere-se as relações intergovernamentais. No sistema federativo do país, há acentuada dependência financeira e técnico-administrativa dos estados e municípios ao poder central. Segundo essa autora, “a grande demanda por descentralização passa por essa vertente” (Lobo, 1990, p. 7). O que se propõe nessa vertente é a capacitação dos governos subnacionais frente as especificidades locais, possibilitando que a população exerça um controle social frente as ações do poder público.

E a terceira vertente da descentralização refere-se à transferência das funções do setor estatal para o setor privado. Ainda conforme Lobo (1990), essa vertente divide-se em duas propostas: 1) Defesa da privatização de um conjunto de atividades e serviços oferecidos pelo Estado; 2) Uma articulação maior da sociedade e o Estado, estabelecendo uma cooperação recíproca na prestação de determinados serviços, comumente ligados à área social.

As três vertentes mencionadas por Lobo (1990) encontram-se presentes no processo de descentralização instituído no país a partir do texto constitucional de 1988. Contudo, após consolidada a institucionalização do Estado federativo no país, nos anos de 1990, ocorreu um extensivo programa de descentralização, em especial, na área das políticas sociais como saúde (SUS), assistência social (SUAS) e recursos hídricos (SNRH).

Essa cooperação federativa verifica-se por meio de sistemas nacionais de políticas públicas que trazem definições normativas nacionais e simultaneamente instrumentos federais de apoio aos governos subnacionais.

No tocante às políticas públicas, Abrucio (2010) aponta que, a partir da CF/88, cinco pilares movimentam a agenda em torno desse tema: 1) busca da universalização das políticas sociais; 2) a democratização da gestão estatal; 3) a profissionalização da burocracia; 4) a descentralização de recursos financeiros e 5) a interdependência federativa.

Em relação aos pilares mencionados, a universalização das políticas públicas sociais tem por objetivo garantir o pleno cumprimento dos direitos sociais estabelecidos no texto constitucional. O pilar da democratização da gestão estatal implica maior participação de diferentes agentes sociais no plano deliberativo, assim como, o aumento do controle social na esfera do poder público.

A profissionalização da burocracia está direcionada à melhoria da qualidade e implementação dos serviços públicos por meio do quadro das carreiras públicas, essas, formadas por servidores concursados. A descentralização dos recursos financeiros intenciona o fortalecimento da municipalidade, por meio da implementação de políticas que visem a diminuição das desigualdades. E por fim o pilar da interdependência federativa objetiva o aumento da cooperação entre os entes federados.

No que tange as políticas públicas, em especial as educacionais, a descentralização de recursos tem ocupado um papel de destaque em relação ao financiamento da educação e a tentativa de fortalecimento do pacto federativo. Na próxima seção procura-se compreender os elementos que envolvem essa relação de interdependência.

1.2 – Federalismo educacional e o financiamento da educação básica pública

Na primeira seção deste capítulo, discorreu-se sobre a organização político-administrativa do país e o regime federativo cooperativo. A CF/88 estabeleceu no Art. 23 as competências comuns entre a União, estados, Distrito Federal e os municípios. Entre elas, encontra-se a oferta da educação (Brasil, 1988). Nesse contexto, na presente seção será abordado o federalismo educacional, suas bases legais e como estrutura-se o financiamento da educação nacional.

De acordo com o Pacto Federativo da Educação, os entes federados devem decidir e executar as ações educativas de forma coordenada e cooperativa. É o que expressa o Art. 211 da CF/88: “A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino” (Brasil, 1988).

A concretização do direito à educação sob organização federativa perpassa, necessariamente, a solidariedade e cooperação dos entes federados. Comparato (1998 *apud* Martins, 2019) define o conceito de harmonia federativa como atuação de todas as unidades federativas em direção à consecução dos objetivos da República.

Entretanto, Araújo (2018) aponta que a falta de regulamentação do Art. 23 e as modificações que ocorreram no Art. 211 não possibilitaram os avanços necessários para a concretização do regime de colaboração. Ainda segundo a autora:

Em vez de ser definida a colaboração como um instituto que viabilizaria a execução conjunta dos serviços educacionais com mecanismos compartilhados de decisão, houve a inscrição da atuação prioritária dos entes federados nas etapas de ensino, com a consequente transferência de responsabilidades (Araújo, 2018, p. 913).

O regime de colaboração e a instituição de um Sistema Nacional de Ensino (SNE), na percepção de Cury (2006, p. 123), “seja em termos de conteúdo, seja em termos de mecanismo, é difícil, lento e necessariamente negociado”. Em sua análise, o autor aponta alguns fatores que determinantes para as dificuldades de implementação de um sistema nacional de educação. Entre eles, o grande número de estados e especialmente de municípios que compõe a federação brasileira. O conflito nas relações entre os governos subnacionais, que em âmbito político-administrativo temem perder autonomia de seus subsistemas, e, por fim as expressivas desigualdades sociais e econômicas existentes entre as regiões do país.

Sendo assim, a CF/88, alterada pela EC nº 14/1996, no Art. 211, define as responsabilidades prioritárias com o ensino dos entes federados e seus sistemas de ensino.

A União: § 1º - 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.

§ 2º - Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil.

§ 3º - Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio.

Os parágrafos 2º e 3º definem que os sistemas de ensino dos estados, Distrito Federal e municípios possuem responsabilidades compartilhadas quanto à oferta na etapa do ensino fundamental. A norma constitucional estabelece ainda que ao DF são atribuídas as competências reservadas aos entes federados estaduais e municipais, uma vez que não pode se subdividir em subunidades autônomas. Essa determinação se aplica a oferta de todas as etapas da educação básica, ou seja, a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio.

Cury (2008) e Cruz (2009) afirmam que a legislação ao delegar a organização do ensino a sistemas educacionais autônomos, perdeu-se a oportunidade de se constituir um verdadeiro sistema nacional de educação, ancorado no regime de colaboração e no

compartilhamento das responsabilidades que possibilitasse a diminuição das desigualdades regionais na oferta da educação e a equalização de oportunidades educacionais, uma vez que:

Responder ao desafio de garantir o direito à educação a toda população em idade escolar e àqueles que, por qualquer motivo, foram excluídos do sistema educacional, exige a constituição de um sistema nacional de educação que considere a diversidade de condições socioeconômicas existentes no país, de forma a encaminhar para a superação dos inaceitáveis índices de exclusão educacional, tendo consciência de que esta realidade é resultado de exclusões mais amplas, de fundo econômico, político, social e cultural a garantia do direito à educação (Cruz, 2011, p. 89).

A garantia de cumprimento das responsabilidades determinadas no texto constitucional para oferta e manutenção da educação pública perpassa por um sistema de repartição de recursos, baseado na vinculação, na redistribuição e na suplementação de recursos entre os entes federados.

Nesse contexto, a Carta Magna reestabeleceu percentuais mínimos vinculados constitucionalmente para a manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE). Os atuais percentuais mínimos por entes federados estão assim definidos no Art. 212:

Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino (Brasil, 1988).

Embora a atual vinculação de recursos financeiros com percentuais mínimos destinados as despesas de MDE tenha representado avanços em relação aos percentuais anteriormente estabelecidos pela EC nº 54/1983⁴ – 13% para a União e 25% para estados, Distrito Federal e municípios (Mendes; Gutierrez, 2020), os recursos têm sido insuficientes para garantir o objetivo do financiamento da educação, ou seja, a qualidade do ensino (Cruz, 2009).

Nessa perspectiva, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – Lei nº 9.394/1999 (LDB), reafirmou os percentuais definidos constitucionalmente por intermédio do Art. 69. São recursos públicos destinados aos sistemas educacionais: a) receita de impostos próprios da União, Estados, Distrito Federal e Municípios; b) receitas de transferências constitucionais e outras transferências; c) receita do salário educação e de outras contribuições

⁴ A Emenda Constitucional nº 54/1983, conhecida como Emenda João Calmon, regulamentada pela a Lei nº 7.348, de 24 de julho de 1985, restabeleceu os percentuais mínimos aplicados em educação que haviam sido desvinculados na CF/67 (Mendes e Gutierrez 2020).

sociais; d) receitas de incentivos fiscais; e) e outros recursos previstos em lei. O Quadro 1 sistematiza as duas primeiras e principais fontes de recursos destinados à educação básica no Brasil.

Quadro 1 - Estrutura de impostos e transferências por ente federado

Arrecadação própria	Transferências
União	União a estados
Imposto sobre a Importação (II)	21,5% do IPI e IR (FPE)
Imposto sobre a Exportação (IE)	10% do IPI de produtos exportados pelos estados
Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR)	100% do IRPF na fonte dos funcionários públicos estaduais
Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI)	30% do IOF para estados de origem do ouro-financeiro
Imposto sobre Operações de Crédito (IOF)	Compensação financeira desoneração do ICMS-Lei Kandir
Imposto sobre a Renda e proventos de Qualquer natureza (IRP/IRPF)	União e municípios
Imposto sobre Grandes Fortunas (aguardando lei complementar)	25,5% do IPI e o IR (FPM)
Estados	100% do IRPF na fonte dos funcionários públicos municipais
Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS)	70% do IOF para os municípios de origem do ouro-financeiro
Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA)	Compensação financeira desoneração do ICMS-Lei Kandir
Imposto sobre Transmissão Causa Mortais e Doação (ITCMD)	50% do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR)
Municípios	Estados e municípios
Imposto sobre Serviço de Qualquer Natureza (ISS)	25% do ICMS
Imposto sobre Transmissão de Bens Inter-Vivos (ITBI)	50% do IPVA
Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU)	

Fonte: Carvalho (2016, p. 109, com atualização).

Conforme observa-se no quadro acima, o Distrito Federal, em razão da sua natureza federativa, arrecada os três impostos estaduais e os três impostos municipais, bem como,

recebe as transferências constitucionais da União destinadas aos estados-membros e aos municípios.

Ainda de acordo com o apresentado no Quadro 1, uma das fontes de recursos destinados à educação provém da receita do salário-educação⁵. Os recursos arrecadados são alocados no Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE)⁶, autarquia vinculada ao Ministério da Educação (MEC). A arrecadação, fiscalização e cobrança cabe a Secretaria da Receita Federal do Brasil do Ministério da Fazenda (RFB/MF).

Do total dos recursos arrecadados com o salário-educação, 10% destinam-se a compor o orçamento do FNDE, que disponibiliza os recursos para o desenvolvimento de programas, projetos e ações de educação básica, dentre os quais estão o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), Programa Nacional do Livro Didático (PNLD), Programa Nacional de Transporte do Escolar (PNATE) e o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE).

Os 90% do valor arrecadado em cada estado-membro e no Distrito Federal são distribuídos da seguinte forma: 1/3 ao FNDE e 2/3 é reservado às cotas para os entes estaduais, distrital e municipais. As cotas estadual e municipal são redistribuídas proporcionalmente aos alunos matriculados na educação básica nas respectivas redes públicas de ensino, conforme levantamento realizado pelo censo escolar⁷ do ano anterior.

Além dos dispositivos constitucionais e legais, nas últimas décadas, compõe a estrutura de financiamento educacional a política de fundos, que tem como característica a subvinculação de recursos. Para Cavalcanti (2016), esses arranjos foram desenvolvidos em razão da insuficiência da vinculação de impostos, da contribuição do salário-educação e do regime de colaboração para a redução das assimetrias da federação brasileira.

Nesse sentido, no primeiro mandato do governo do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995 a 1999), retomou-se o debate sobre a efetivação do direito à educação e a formação básica dos estudantes. Então, em 12 de setembro de 1996, foi promulgada a EC nº 14, que, dentre outras mudanças, instituiu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do

⁵ O Salário-Educação foi criado pela Lei nº 4.440 de 27 de outubro de 1964. Este consiste em uma contribuição social recolhida pelas empresas no valor de 25% sobre a folha de pagamento dos funcionários. O Salário-Educação destina-se a financiar programas e projetos voltados para a educação básica pública.

⁶ O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) foi criado em 21/11/1968 pela Lei nº 5.537/1968, alterada pelo Decreto-Lei nº 872/1969, autarquia federal responsável por captar recursos financeiros e canalizá-los para o financiamento de projetos e programas da educação básica pública. Fonte: <https://www.fnde.gov.br>

⁷ O censo escolar é realizado anualmente pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa Nacional Anísio Teixeira (Inep).

Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF), regulamentado pela Lei nº 9.424/1996.

A criação do fundo, segundo o Ministério da Educação (MEC), teve por finalidade corrigir as “iniquidades históricas que impediam o desenvolvimento do sistema educacional e tolhiam o futuro de muitos brasileiros”, considerando, até então, que a má distribuição dos recursos da educação constituía-se “raiz das desigualdades existentes nas redes públicas de ensino em todo País” (MEC, 1999). Ainda de acordo com Gemaque (2007, p. 4): “A sua estrutura não visa à ampliação dos recursos, mas à focalização na sua aplicação. Não se trata de um fundo canalizador de novos recursos, mas de gerenciamento, cuja tarefa foi concedida à União que o criou e o gerencia”

Nessa perspectiva, como não se tratava de criar uma nova fonte de recursos para a constituição do fundo, o FUNDEF tinha sua composição formada por 15% dos recursos provenientes do Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE), Fundo de Participação dos Municípios (FPM), Imposto sobre Produtos Industrializados proporcional as exportações (IPI/EXP) e dos recursos transferidos a título de compensação financeira pela perda de receitas decorrentes da desoneração das exportações.

Do montante dos recursos arrecadados, 60% destinavam-se a remuneração de professores do Ensino Fundamental em efetivo exercício no magistério, e os 40% restante destinavam-se a aplicação na manutenção e desenvolvimento (MDE) dessa etapa.

A Lei nº 9.424/96 que regulamentou o FUNDEF estabeleceu que a distribuição dos recursos arrecadados pelo fundo, seria feita de forma proporcional ao número de alunos matriculados nas redes de ensino estaduais e municipais (Brasil, 1996, art. 2º, § 1º). Caso o valor mínimo a ser gasto por aluno não fosse alcançado nos estados e municípios, a União participaria na condição de complementação dos recursos para o fundo.

Contudo, Rezende (2001) ressalta que a instituição do FUNDEF trouxe tensões e conflitos quanto a sua finalidade, no que tange a diminuição das desigualdades educacionais e melhoria da qualidade da educação básica. Ainda segundo esse autor, três problemas centrais merecem atenção especial: “a) o impacto sobre os diferentes níveis de ensino, b) o impacto sobre a modalidade das matrículas entre os níveis de ensino, c) o impacto nas relações entre os diferentes níveis de governo.” (Rezende, 2001, p. 5).

Vários autores, entre os quais podemos destacar, Pinto (2000), Davies (2001), Oliveira R, (2001), Souza Junior (2003) e Gemaque (2004), reforçam a análise de que o FUNDEF não

atingiu os objetivos estabelecidos quando de sua criação, entre eles, o da equalização da oferta educacional no país.

Embora a instituição do FUNDEF tenha lançado luz a grave desigualdade na arrecadação de recursos próprios pelos estados-membros e seus municípios, Carvalho (2016), aponta pontos positivos do fundo: “ampliação das matrículas no ensino fundamental nos municípios e redução das desigualdades nos recursos *per capita* entre municípios, promovendo a municipalização e universalização dessa etapa da educação básica” (Carvalho, 2016, p. 115).

Nessa direção, foram lançados esforços no sentido de solucionar esses problemas decorrentes da instituição do FUNDEF. Após ampla participação da sociedade civil, debates e articulações políticas entre os Poderes Executivo e Legislativo, a EC nº 53/2006 criou o FUNDEB que posteriormente foi regulamentado pela Lei nº 11.494/2007 e pelo Decreto nº 6.253/2007 em substituição ao FUNDEF, que vigorou de 1998 a 2006.

Conforme Gemaque (2011), na visão do governo federal o FUNDEB definiu como objetivos:

- (i) promover a equalização, pela distribuição de recursos da educação entre os estados e seus municípios;
- (ii) universalizar o atendimento na educação básica (exceto creche);
- (iii) reduzir desigualdades, com garantia de investimento mínimo que assegure qualidade do ensino;
- (iv) valorizar os profissionais da educação;
- (v) assegurar as condições de garantia de piso-salarial nacional para o magistério. (Gemaque, 2011, p. 11).

De acordo com Davis (2006), a diferença básica do FUNDEB em relação ao seu antecessor é a sua composição de impostos e o quantitativo de matrículas a serem atendidas. A subvinculação passou de 15% para 20% dos impostos e transferências dos estados-membros, do Distrito Federal e municípios, além do acréscimo do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) e do Imposto sobre Transmissão de Causa Mortis e Doação de quaisquer bens ou direitos (ITCMD) e da transferência do Imposto Territorial Rural (ITR) da União aos municípios.

De acordo com o Art. 8º da Lei nº 11.494/2007 a distribuição de recursos que compõem os Fundos, um total de 27 fundos no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, atenderia na proporção do número de alunos matriculados nas respectivas redes de educação básica pública presencial, portanto, passaram a ser contempladas as matrículas na educação

infantil (incluídas as matrículas na creche) e as do ensino médio de acordo com o censo escolar do ano anterior.

Outra alteração expressiva que o FUNDEB apresentou diz respeito a complementação da União aos Fundos. De acordo com o Art. 6º “A complementação da União será de, no mínimo, 10% dos recursos a que se refere o inciso II do capítulo do Art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT)”. O que importa esclarecer que essa complementação se daria sempre que o valor médio ponderado por aluno em cada fundo não alcançasse o valor mínimo definido nacionalmente.

Ainda referente as alterações, ressalta-se que o percentual destinados à valorização dos profissionais da educação permaneceu no patamar mínimo de 60%. Contudo, ainda conforme análise de Davis (2006), esse fato passou a ser preocupante, na medida em que, os profissionais das etapas contempladas na distribuição dos recursos dos Fundos também foi ampliada sem à inclusão de recursos adicionais para o sistema educacional como um todo.

Com previsão de vigorar por 13 anos, e com as alterações incorporadas ao FUNDEB, criou-se uma atmosfera de otimismo em relação ao financiamento da educação básica. Em análise realizada por Vazquez (2011), identificou-se que a implementação dos fundos contábeis, entre 1998 e 2009, levou à significativa queda das desigualdades intraestaduais. Todavia, as desigualdades interestaduais permanecem sendo um desafio, visto que, essas dependem do comportamento da base tributária estadual e da participação da União na complementação aos Fundos.

Ao ser implementado como continuação da política de fundos estabelecida pelo governo federal, o FUNDEB trouxe avanços quanto à sua composição e, especialmente, a sua destinação. Entretanto, no tocante ao financiamento da educação básica, que tem por finalidade a melhoria da qualidade da educação ofertada, é importante ressaltar que a aplicação dos recursos financeiros destinados deve ser ampliada, mormente dentro da estrutura federativa educacional, onde o ente federado que mais arrecada, no caso a União, possa aumentar a sua contribuição.

Nesse sentido, em 26 de agosto de 2020, foi instituída a EC nº 108, que dispõe, dentre outros temas, sobre o novo FUNDEB, incluindo o Art. 212-A na CF 88:

Art. 212-A. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão parte dos recursos a que se refere o caput do art. 212 desta Constituição à manutenção e ao desenvolvimento do ensino na educação básica e à remuneração condigna de seus profissionais, respeitadas as seguintes disposições:

I - a distribuição dos recursos e de responsabilidades entre o Distrito Federal, os Estados e seus Municípios é assegurada mediante a instituição, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, de um Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), de natureza contábil (Brasil, 1988).

Em 25 de dezembro de 2020, foi promulgada a Lei nº 14.113, que regulamentou um novo FUNDEB revogando os dispositivos da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007. A lei determina que, fica instituído, de maneira permanente, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, um Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), de natureza contábil. Da mesma forma que o anterior, os fundos destinam-se à manutenção e ao desenvolvimento da educação básica pública e à valorização dos profissionais da educação, incluída sua condigna remuneração.

A Lei nº 14.113/2020 no Art. 3º define a composição dos recursos do novo FUNDEB, nos moldes anteriores. Por sua vez, “Art. 5º A complementação da União será equivalente a, no mínimo, 23% (vinte e três por cento) do total de recursos a que se refere o art. 3º desta Lei” (Brasil, 2020)

Entre as principais mudança está o aumento da complementação da União, que passou de 10% para 23%, através da implementação das parcelas VAAT (valor anual total por aluno) – 10,5% e VAAR (valor anual aluno resultado) – 2,5%, somados com os 10% já existentes na parcela VAAF (valor anual por aluno).

A implementação das novas parcelas que compõe a complementação da União ao novo FUNDEB, busca proporcionar equidade na distribuição dos fundos, pois, o maior percentual das parcelas da complementação irá para as redes de ensino estaduais e municipais.

O Fundo também trouxe incentivos para as redes públicas de ensino visando a melhoria de indicadores educacionais através da parcela VAAR (2,5% dos 23% da complementação da União), entretanto, para receber essa parcela de complementação é necessário atender algumas condicionalidades conforme preconiza o Art. 14:

Art. 14. A complementação-VAAR será distribuída às redes públicas de ensino que cumprirem as condicionalidades e apresentarem melhoria dos indicadores referidos no inciso III do caput do art. 5º desta Lei.

§ 1º As condicionalidades referidas no caput deste artigo contemplarão:

I - provimento do cargo ou função de gestor escolar de acordo com critérios técnicos de mérito e desempenho ou a partir de escolha realizada com a participação da comunidade escolar dentre candidatos aprovados previamente em avaliação de mérito e desempenho;

II - participação de pelo menos 80% (oitenta por cento) dos estudantes de cada ano escolar periodicamente avaliado em cada rede de ensino por meio dos exames nacionais do sistema nacional de avaliação da educação básica;

III - redução das desigualdades educacionais socioeconômicas e raciais medidas nos exames nacionais do sistema nacional de avaliação da educação básica, respeitadas as especificidades da educação escolar indígena e suas realidades;

IV - regime de colaboração entre Estado e Município formalizado na legislação estadual e em execução, nos termos do inciso II do parágrafo único do art. 158 da Constituição Federal e do art. 3º da Emenda Constitucional nº 108, de 26 de agosto de 2020;

Os recursos dos Fundos, inclusive aqueles oriundos de complementação da União, serão utilizados pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, no exercício financeiro em que lhes forem creditados, em ações consideradas de manutenção e de desenvolvimento do ensino (MDE) para a educação básica pública, conforme disposto no Art. 70 da LDB:

Art. 70. Considerar-se-ão como de manutenção e desenvolvimento do ensino as despesas realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis, compreendendo as que se destinam a:

I - remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação;

II - aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino;

III – uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino;

IV - levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino;

V - realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino;

VI - concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas;

VII - amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos incisos deste artigo;

VIII - aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar.

IX – realização de atividades curriculares complementares voltadas ao aprendizado dos alunos ou à formação continuada dos profissionais da educação, tais como exposições, feiras ou mostras de ciências da natureza ou humanas, matemática, língua portuguesa ou língua estrangeira, literatura e cultura. (Incluído pela Lei nº 14.560, de 2023).

Cabe ressaltar, que os estados, o Distrito Federal e os municípios poderão remunerar, com a parcela dos 30% não subvinculada os profissionais da educação, os portadores de diploma de curso superior na área de psicologia ou de serviço social, desde que integrem equipes multiprofissionais que atendam aos educandos. A possibilidade de remunerar estes profissionais configura-se mais uma mudança instituída pelo novo FUNDEB.

A instituição da política de fundos representa parte das mudanças provocadas pela efetivação da reforma educacional brasileira, que materializaram políticas educacionais que

contribuíram para estabelecer novas relações entre governo e sociedade civil na gestão educacional.

Assim como o FUNDEB, o Programa Dinheiro Direto na Escola - PDDE, é parte integrante das mudanças promovidas pela reforma educacional, como política que visa a descentralização de recursos financeiros à educação. Nessa direção, a seção seguinte discorrerá sobre o programa que, no terceiro capítulo, fará parte do estudo comparativo com o Programa de Descentralização Administrativa e Financeira – PDAF em uma escola pública do DF.

1.3 – O Programa Dinheiro Direto na Escola - PDDE

A presente seção tem por objetivo discorrer sobre o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE). Será abordada sua criação, finalidade e implementação, assim como, sua relevância como política pública de descentralização de recursos financeiros destinados à educação básica pública. É importante destacar que este programa instituído em âmbito federal serviu como modelo para a criação, em âmbito distrital, do Programa de Descentralização Administrativa e Financeira (PDAF), como anteriormente mencionado, objeto de estudo desse trabalho.

No bojo do projeto de modernização do Estado, em âmbito educacional, foi instituído no ano de 1995 pelo Governo Federal, o primeiro programa de transferência de recursos financeiros da União diretamente às escolas públicas, o Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (PMDE)⁸. Inicialmente o programa tinha como objetivo principal transferir diretamente recursos financeiros apenas para as escolas públicas de Ensino Fundamental. Em 1998, a Medida Provisória (MP) nº 1.784 de 14 de dezembro de 1998 alterou a denominação do programa para Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE)⁹.

De acordo com Moreira (2012), o programa é inovador pois, a transferência dos recursos financeiros passou a ser realizada diretamente do governo federal às escolas públicas estaduais e municipais, sem a necessidade de mediação das respectivas secretarias de educação.

⁸ O Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental foi regulamentado pela Resolução nº 12, de 10 de maio de 1995, do Ministério da Educação (MEC).

⁹ O PDDE atualmente está regulamentado pela Lei nº 11.947 de 16 de junho de 2009 e pela Resolução FNDE nº15 de 16 de setembro de 2021. A criação do PDDE está fundamentada no § 1º do art. 211 da Constituição Federal Brasileira de 1988, que estabelece que “A União [...] exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, [...] mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos municípios”.

À época de sua criação, o PDDE destinava-se às escolas de ensino fundamental. A EC nº 59 de 11/11/2009 ampliou a obrigatoriedade do ensino, incluindo as etapas da educação infantil e do ensino médio. Desta forma, as instituições escolares que ofertam essas etapas da educação básica passaram a receber os recursos financeiros do programa. De acordo com a Lei nº 11.947 de 16 de junho de 2009 passaram igualmente a serem beneficiários do programa:

[...] às escolas de educação especial qualificadas como beneficentes de assistência social ou de atendimento direto e gratuito ao público, às escolas mantidas por entidades de tais gêneros e aos polos presenciais do sistema Universidade Aberta do Brasil - UAB que ofertem programas de formação inicial ou continuada a profissionais da educação básica[...] (Brasil, 2009).

Ainda de acordo com a regulamentação do programa, os recursos alocados no programa têm por objetivos:

[...] cobertura de despesas de custeio, manutenção e de pequenos investimentos, que concorram para a garantia do funcionamento e melhoria da infraestrutura física e pedagógica dos estabelecimentos de ensino (Brasil, 2009, art. 23).

Labrea, Vasconcelos e Viana (2022) salientam que os objetivos definidos na utilização dos recursos do programa possuem relevância, uma vez que instituições de ensino que apresentam estruturas físicas precárias, que não dispõem de recursos e materiais de apoio pedagógico e não ofertam formação continuada para os profissionais de educação, tem comprometida a qualidade do ensino ofertado.

A Resolução CD/FNDE/MEC nº 15, de 16 de setembro de 2021 no art. 2º acrescenta outros objetivos para o PDDE:

[...] com o propósito de contribuir para o provimento das necessidades prioritárias dos estabelecimentos educacionais beneficiários que concorram para a garantia de seu funcionamento e para a promoção de melhorias em sua infraestrutura física e pedagógica, bem como incentivar a autogestão escolar e o exercício da cidadania com a participação da comunidade no controle social (Brasil, 2021).

Conforme Januzzi, Rocha, Reis, Ginu e Boldrin (2024), a autogestão escolar e a participação da comunidade são efetivadas quando a comunidade escolar e seus agentes sociais (direção, corpo docente, funcionários e pais dos estudantes) realizam o levantamento das necessidades da escola, elegem prioridades e acompanham o emprego dos recursos financeiros que chegam à escola.

No que tange aos recursos financeiros alocados ao PDDE, o programa tem entre suas fontes de receitas os recursos oriundos da contribuição social do Salário-Educação. Cabe ao FNDE a distribuição dos recursos. Os valores serão distribuídos considerando o seguinte cálculo: Valor fixo (tipo de escola) + valor variável (nº de alunos da escola x valor per capita).

O Quadro 2 apresenta os valores de distribuição conforme definição da Resolução nº 05 de 18/04/2023.

Quadro 2 - Valores de Referência por tipo de escolas

Valor Fixo por aluno (VF/a) – R\$ 1.850,00		
Tipo de escola	Fator (F)	Repasse anual (VF/a x F)
Pública; da educação básica, especial e bilíngue de surdos; urbana; com UEx	1	R\$ 1.850,00
Pública; da educação básica, especial e bilíngue de surdos; rural; com UEx	2	R\$ 3.700,00
Privada; de educação especial e bilíngue de surdos	1	R\$ 1.850,00

Fonte: Resolução CD/FNDE nº 05 de 18/04/2023.

De acordo com os valores mencionados no quadro acima, o valor fixo por escola passou de R\$ 1.250,00, em 2022, conforme definido pela Resolução CD/FNDE nº 06, de 27 de junho de 2022 para R\$ 1.850,00, representando assim um acréscimo de 48%, em termos nominais. É importante destacar que o valor per capita por aluno não foi reajustado, permanecendo no valor de R\$ 20,00.

Os recursos são repassados diretamente para a conta bancária da Unidade Executora própria (UEx)¹⁰ de cada escola, anualmente, conforme a quantidade de estudantes que estão matriculados e declarados no censo escolar do ano anterior. Para os repasses referentes aos polos da Universidade Aberta do Brasil (UAB) são considerados: o quantitativo de estudantes matriculados no estabelecimento de ensino, de acordo com dados fornecidos pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Ensino Superior (CAPES) vinculada ao Ministério da Educação (MEC).

Os repasses dos recursos são feitos em duas parcelas anuais. A primeira parcela será realizada até 30 de abril e a segunda até 30 de setembro. As escolas de pequeno porte (até 50 estudantes), que não possuem UEx próprias, terão os recursos transferidos para a Secretaria Municipal ou Estadual de Educação para que os valores sejam repassados a essas escolas.

¹⁰ Conforme o Manual de Orientações a UEx é a “entidade ou instituição responsável pela formalização dos processos de adesão e habilitação e pelo recebimento, execução e prestação de contas dos recursos transferidos pelo FNDE, para o atendimento das escolas beneficiárias” (Brasil, 2006, p. 9). São exemplos de nomenclaturas que podem ser utilizadas para denominar uma UEx: Caixa Escolar, Associação de Pais e Professores, Associação de Pais e Mestres, Círculo de Pais e Mestres.

A legislação que instituiu o PDDE admite como primordial “[...] assegurar a autonomia administrativa e pedagógica das escolas e ampliar sua autonomia financeira através do repasse dos recursos diretamente as escolas, para pequenas despesas de manutenção e cumprimento de sua proposta pedagógica” (Brasil; FNDE, 1997). Conforme o Art. 4º da Lei nº 11.947/2009 fica estabelecido que:

Os recursos do programa destinam-se a cobertura de despesas de manutenção e pequenos investimentos que concorram para garantia do funcionamento e melhoria da infraestrutura física e pedagógica dos estabelecimentos de ensino beneficiários, devendo ser empregados:

- I - na aquisição de material permanente;
- II - na realização de pequenos reparos, adequações e serviços necessários a manutenção;
- III - conservação e melhoria da estrutura física da unidade escolar;
- IV - na aquisição de material de consumo;
- V - na avaliação da aprendizagem;
- VI - na implementação do projeto pedagógico; e
- VII - no desenvolvimento de atividades educacionais (Brasil, 2013).

As despesas classificam-se em duas categorias: I) de custeio – que são destinadas a aquisição de materiais de apoio pedagógico; II) de capital – que são empenhadas na aquisição de bens móveis para composição do patrimônio das instituições de ensino.

Ao longo de quase 30 anos de implementação do PDDE, o programa vem se destacando como sendo o principal programa do governo federal, de caráter suplementar, que tem por finalidade prestar assistência financeira às escolas públicas de educação básica. No período de 1995 a 2003, existia apenas o PPDE Básico.

A partir de 2004, um conjunto de programas educacionais, foi incorporado ao programa, as denominadas Ações Integradas. Esses programas educacionais específicos são geridos pelas Secretarias do Ministério da Educação (MEC): Secretaria de Alfabetização (Sealf), Secretaria de Educação Básica (SEB) e Secretaria de Modalidades Especializadas (Semesp).

As Ações Integradas seguem os mesmos moldes operacionais do PDDE Básico quanto aos quesitos de: transferência dos repasses, gestão dos recursos e prestação de contas. Cada programa possui finalidades, objetivos e público-alvo específicos. Os repasses de recursos são feitos para duas contas distintas daquela em que é realizado o repasse do PDDE Básico, são elas: Conta PDDE Estrutura e a Conta PDDE Qualidade. O Quadro 3 apresenta os programas que integram as Contas do PDDE Estrutura e PDDE Qualidade.

Quadro 3 - Programas integrantes das Contas PDDE Estrutura e PDDE Qualidade

PDDE ESTRUTURA	• Programa Sala de Recursos Multifuncionais • Programa Escola Acessível • Programa Água e Esgotamento Sanitário nas Escolas Rurais • Programa PDDE Escolas Rurais; Campo; Indígenas e Quilombolas
PDDE QUALIDADE	• Programa de Inovação Educação Conectada • Programa Novo Ensino Médio • PDDE Emergencial • Programa Tempo de Aprender • Programa Brasil na Escola • Programa Educação e Família • Programa Itinerários Formativos • Programa Primeira Infância na Escola

Fonte: Fundo Nacional de Desenvolvimento do Ensino – FNDE. Elaboração própria.

As Ações Integradas que passaram a compor o PDDE constituem-se mecanismos que visam ampliar a política de descentralização financeira no contexto da educação, objetivando à melhoria da qualidade do ensino público por meio da autonomia de gestão financeira e da participação da comunidade escolar na administração dos recursos financeiros transferidos às escolas.

No capítulo seguinte dessa dissertação será abordada a criação, estrutura e implementação do Programa de Descentralização Administrativa e Financeira (PDAF), política pública de financiamento realizada em âmbito do Distrito Federal, que teve como referência para criação e implementação o PDDE.

Considerações Parciais

Observou-se nesse capítulo que, a promulgação da CF/88, reafirmou como forma de organização político-administrativa do Brasil a federação, constituindo-se a nação em uma República Federativa, formada pela união indissolúvel dos estados, dos municípios e do Distrito Federal. A Carta Magna, conhecida como Constituição cidadã, definiu em seu texto direitos sociais, entre os quais, o direito à educação, sendo esse organizado por meio do regime de colaboração entre os entes federados.

Verificou-se ainda que, essa forma de organização definiu as competências e responsabilidades que cada ente federado tem em relação a garantia da oferta nos níveis da educação nacional. Outro aspecto importante que o texto constitucional estabeleceu foi a redefinição dos percentuais de recursos financeiros públicos provenientes da arrecadação de

impostos que devem ser aplicados na manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) pela União, estados, Distrito Federal e municípios.

Constatou-se que, mesmo com a definição de percentuais mínimos estabelecidos para os entes federados aplicarem em MDE, eles mostraram-se insuficientes para garantir uma educação pública de qualidade. Nesse contexto, a criação do PDDE, que será objeto de análise no terceiro capítulo em determinada escola, surge como mecanismo que visa por meio da descentralização de recursos financeiros, conceder autonomia administrativa e financeira às escolas públicas de educação básica para gerir os recursos de maneira mais eficiente, considerando suas especificidades.

Dessa forma, buscou-se, por meio do arcabouço legal, compreender os mecanismos de implementação das políticas de financiamento da educação básica, e como estas se desenvolveram em diferentes contextos sociais e históricos.

Portanto, conclui-se que os recursos financeiros destinados a efetivação do direito constitucional à educação pública de qualidade, juntamente com políticas públicas educacionais, constituem-se elementos centrais para o direito constitucional da oferta de educação pública de qualidade para todos.

CAPÍTULO 2 – A ESTRUTURA ORGANIZACIONAL DA EDUCAÇÃO NO DF E OS RECURSOS FINANCEIROS DESTINADOS À EDUCAÇÃO BÁSICA PÚBLICA

Introdução

Este capítulo tem por objetivo compreender quais são os recursos financeiros destinados à educação básica pública no Distrito Federal e como é realizada a distribuição desses recursos às escolas públicas pertencentes à Secretaria de Educação do Distrito Federal (SEEDF). Sendo assim, o capítulo divide-se em três seções, além dessa breve introdução e as considerações parciais sobre o capítulo.

Na primeira seção procura-se descrever a organização político-administrativa do DF, seus perfis geográfico, econômico, populacional e educacional. Na segunda seção a intenção é versar sobre a organização educacional do DF e os recursos financeiros destinados à educação básica pública distrital. Na seção seguinte apresenta-se o Programa de Descentralização Administrativa e Financeira (PDAF), objeto de estudo desse trabalho, seu percurso de criação e como é realizada a distribuição desses recursos às escolas distritais.

2.1 – Organização político-administrativa do DF

A CF/88 no Art.1º estabelece que o Brasil se constitui uma República Federativa, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal. Isso implica dizer que, cada ente federado possui autonomia política, legislativa, administrativa e financeira, todas regidas por meio de suas constituições estaduais e leis orgânicas, observando os princípios constitucionais. Sendo assim, nessa seção aborda-se como se constitui a organização político-administrativa, o perfil geográfico, econômico, populacional e educacional do DF, que é o lócus dessa dissertação.

Conforme determina a Carta Magna, ao Distrito Federal¹¹ é vedada sua divisão em municípios sendo regido por lei orgânica. Desta forma, para a sua organização administrativa a Lei Orgânica do DF (LODF)¹², estabelece que:

¹¹ Art. 32. O Distrito Federal, vedada sua divisão em Municípios, reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos com interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços da Câmara Legislativa, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição. § 1º Ao Distrito Federal são atribuídas as competências legislativas reservadas aos Estados e Municípios (Brasil, 1988).

¹² A Lei Orgânica do Distrito Federal (LODF) foi promulgada em 8 de junho de 1993.

Art. 10. O Distrito Federal organiza-se em Regiões Administrativas, com vistas à descentralização administrativa, à utilização racional de recursos para o desenvolvimento socioeconômico e à melhoria da qualidade de vida (Distrito Federal, 1993).

No que concerne a organização política, o DF tem Brasília como Capital da República e sede dos Poderes da União. Além disso, esse ente federado possui características peculiares tais como: I) acumula competências de estados e municípios; II) possui apenas os Poderes Legislativo e Executivo e III) divide-se em Regiões Administrativas (RAs)¹³.

Outra singularidade prevista na Carta Magna refere-se às forças de segurança. A CF/88 determina que cabe a União organizar e manter a Polícia Civil, a Polícia Penal, a Polícia Militar e o Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal, bem como prestar assistência financeira ao DF para a execução de serviços públicos, por meio de fundo próprio, o denominado Fundo Constitucional do Distrito Federal¹⁴ (FCDF) regulamentado pela Lei nº 10.633/2002. Os serviços públicos que também podem ser financiados pelo FCDF são os de saúde e de educação.

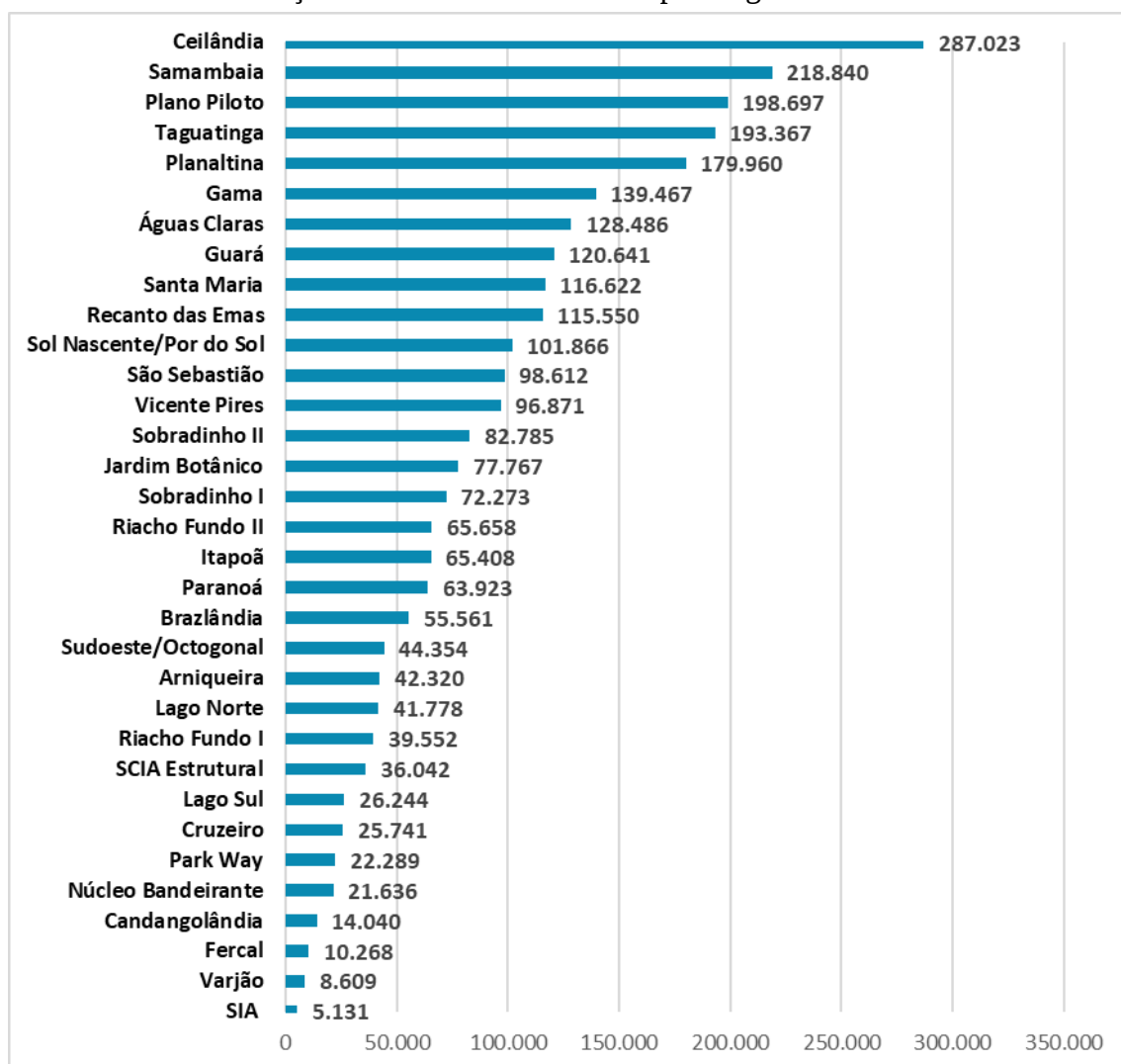
De acordo com os dados do Censo Demográfico realizado em 2022 pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o Distrito Federal ocupa uma área territorial de 5.760,784 km² tendo desse total 590,22 km² de área urbanizada com densidade demográfica de 489,06 habitantes por quilômetro quadrado. A população do DF é de 2.817.381 habitantes. Conforme dados apurados pelo Censo Demográfico (IBGE, 2022), o gráfico a seguir apresenta a distribuição do número de habitantes por RA¹⁵ no DF.

¹³ Para facilitar a administração dessas localidades, o Distrito Federal foi dividido em Regiões Administrativas (RAs), por meio da Lei Federal nº 4.545/1964, com o intuito de descentralizar e melhorar a coordenação dos serviços de natureza local. Cada RA possui um administrador regional, indicado pelo(a) governador(a) do Distrito Federal. Em 1964, havia oito RAs, que foram subdivididas de acordo com o desenvolvimento da ocupação urbana do Distrito Federal. A Lei Distrital nº 5.161/2013 estabeleceu critérios para a criação de novas RAs, sendo um deles a existência de população mínima de 20 mil habitantes. Atualmente, existem 35 RAs, oficialmente delimitadas pela Lei Complementar nº 958, de 20 de dezembro de 2020. Ver a esse respeito: o Atlas do Distrito Federal (2020).

¹⁴ O Fundo Constitucional do Distrito Federal (FCDF) foi regulamentado pela Lei nº 10.633, de 27 de dezembro de 2002. Seu volume de recursos foi definido na mesma lei e correspondia a R\$ 2,9 bilhões, corrigidos anualmente pela variação da receita corrente líquida da União. A Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2025, aprovada na Câmara Legislativa do Distrito Federal (CLDF), prevê para o DF um orçamento composto de R\$ 41,6 bilhões oriundos de receita própria do DF, somados a R\$ 25,078 bilhões de repasses vindos do Fundo Constitucional do DF. A estimativa foi feita com base no cálculo atual do FCDF.

¹⁵ O Gráfico 1 referente a distribuição do número de habitantes por Regiões Administrativas do DF não apresenta as populações das RAs de Arapoanga e Água Quente pois ainda não haviam sido criadas quando o IBGE realizou o Censo sendo que suas populações estavam incluídas em Planaltina e Recanto das Emas, respectivamente.

Gráfico 1 - Distribuição do número de habitantes por Regiões Administrativas do DF



Fonte: Informe Demográfico. Elaboração: IPEDF – Codeplan

O gráfico acima, que apresenta a distribuição de habitantes por RAs, aponta que Ceilândia é a mais populosa do DF representando 13,12% da população, seguida por Samambaia representando 10% da população e em terceiro lugar, o Plano Piloto com cerca de 9,08%. Por sua vez, o SIA aparece com o menor quantitativo, 5.131, representando 0,23% do total da população do DF.

O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)¹⁶ no DF é de 0,814 ocupando o 1º lugar em relação aos 26 entes federados. Embora o Distrito Federal ocupe posição de destaque em relação ao IDH, as RAs apresentam marcantes desigualdades sociais. Exemplo é a RA da

¹⁶ O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) compara indicadores de riqueza, alfabetização, educação, esperança de vida, natalidade e outros, com o intuito de avaliar o bem-estar de uma população. O IDH é uma referência numérica que varia entre 0 e 1. Quanto mais próximo de zero, piores são os resultados de saúde, educação e renda. Quanto mais próximo de 1, melhores são as condições para esses quesitos. Fonte: Disponível em: <https://www.ipea.gov.br>. Acesso em 07/11/2022.

Fercal, onde se encontra a segunda maior concentração da população negra no DF (73%), tem a pior infraestrutura: menor saneamento básico (20% dos domicílios), menor abastecimento de água (61,4%) e maior quantidade de ruas esburacadas (acima de 70%), segundo dados revelados pela Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílios (PDAD, 2021).

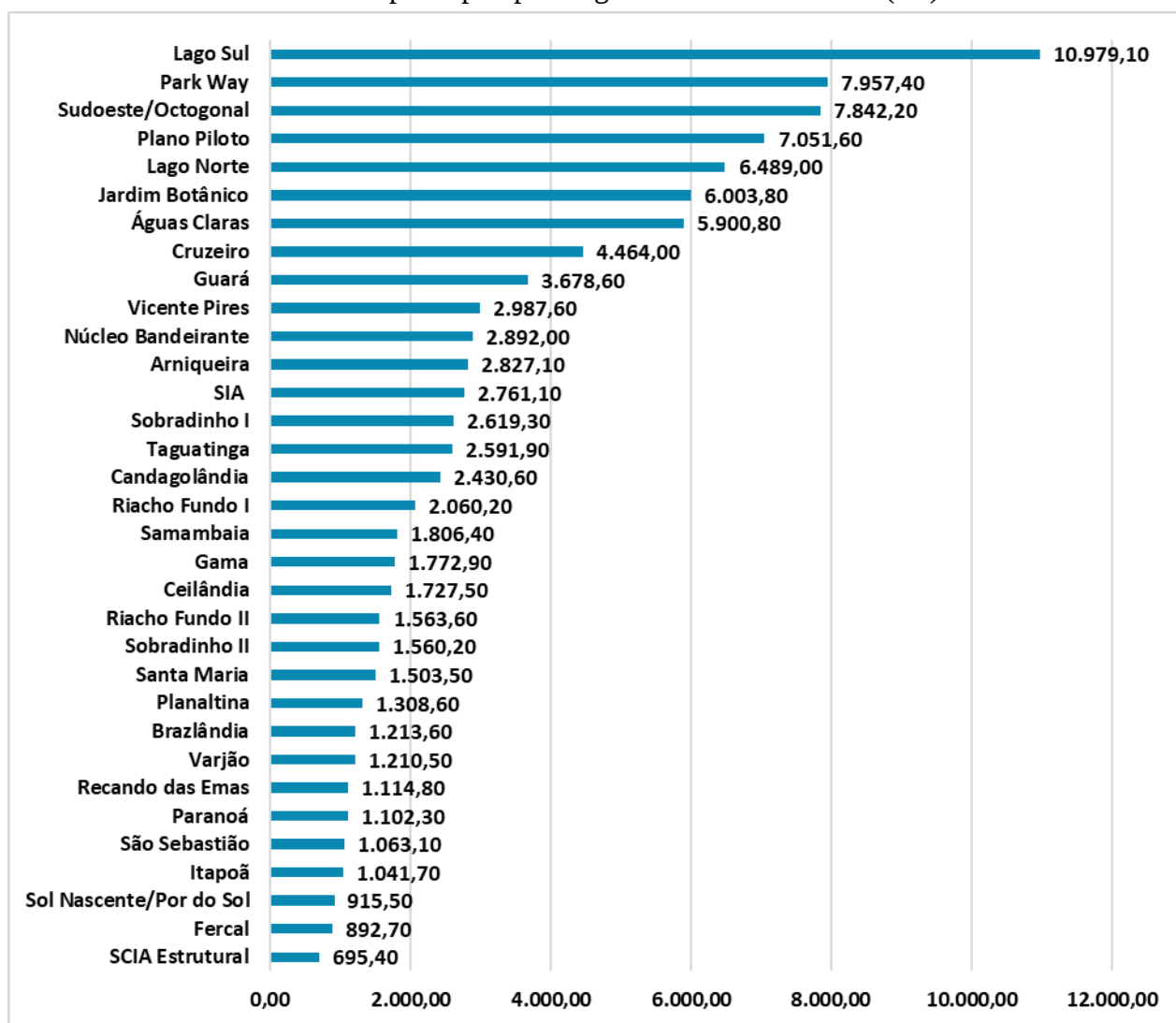
Apesar de outras RAs revelarem cenários semelhantes no que concerne à infraestrutura, em relação à conectividade, de acordo com a PDAD (2021), pode-se considerar que o DF universalizou o acesso à internet (99% dos domicílios) e os serviços on-line por assinatura estão em 61,6% das residências.

No tocante aos aspectos econômicos, o DF tem um papel relevante, pois conforme apontam os dados do IBGE (2021), possui o oitavo maior Produto Interno Bruto (PIB)¹⁷ entre as unidades da Federação, e o maior PIB per capita do país. A economia é bastante diversificada, o setor de serviço destaca-se na composição do PIB (95%) e é onde concentra a maior parte da população economicamente ativa (PEA).

Outro indicador das desigualdades presentes no DF é a distribuição de renda. Com base na PDAD (2021), o gráfico abaixo mostra o rendimento *per capita* por RAs do DF.

¹⁷ O Produto Interno Bruto (PIB) é o total de bens e serviços finais produzidos no País durante um ano.

Gráfico 2 - Rendimento per capita por Região Administrativa em (R\$) em 2021



Fonte: Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílios (2021) – Elaboração própria.

De acordo com o Gráfico 2, a maior renda *per capita* (Lago Sul) é aproximadamente 16 vezes o valor da menor (SCIA/Estrutural). Em comparação a RA mais populosa (Ceilândia) essa diferença é 6 vezes maior, o que confirma a desigualdade na distribuição de renda como um traço marcante no DF.

De acordo com o Censo Escolar do ano de 2022 realizado pelo Instituto de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), o DF é a segunda unidade da federação com o menor índice de analfabetos no país (2,8%) entre as pessoas com 15 anos ou mais de idade.

A PDAD (2021) aponta que 36,3% da população concluiu o nível superior, sendo que, desses, 87,2% são residentes no Lago Sul e, o menor quantitativo encontra-se na RA SCIA-Estrutural com 4,6%. É nessa RA também onde está a maior proporção de estudantes em escolas públicas de educação básica (96,7%).

Os resultados do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB)¹⁸ das escolas públicas do DF apontam que entre 2017 e 2021 (período que está dentro da delimitação temporal desta dissertação), o DF teve desempenho superior à média do IDEB nacional.

Quadro 4 - IDEB observado e projeções no período de 2017 a 2021 – Brasil e Distrito Federal

IDEB	Etapa de Ensino	Brasil			Distrito Federal		
		2017	2019	2021	2017	2019	2021
Projeção	Séries/anos iniciais	5,5	5,7	6,0	6,3	6,6	6,8
	Série/anos finais	5,0	5,2	5,5	5,3	5,6	5,8
	Ensino Médio	4,5	4,7	5,2	4,9	5,2	5,4
Observado	Séries/anos iniciais	5,8	5,9	5,8	6,3	6,5	6,4
	Série/anos finais	4,7	4,9	5,1	4,9	5,1	5,3
	Ensino Médio	3,8	4,2	4,2	4,1	4,5	4,5

Fonte: Sistema IDEB-INEP Elaboração própria.

De acordo com o quadro acima, o DF apresentou índices no IDEB superiores aos alcançados no país. Entretanto, em relação ao IDEB projetado no período para o DF, os dados apontam que, com exceção das séries iniciais que alcançou a previsão, os índices ficaram abaixo do projetado, contudo, ainda assim, apresentaram crescimento no período.

Em 2017, em comparação ao ano de 2019, no DF, houve um crescimento no IDEB observado nos anos iniciais do Ensino Fundamental de 3,17%. No Brasil, o crescimento foi de 1,72%. Nos anos finais e no ensino médio, no DF, o crescimento foi respectivamente de 4,08% e 9,76%. No ano de 2021, em comparação ao ano de 2019, os índices do IDEB observado mostraram variações, com redução e crescimento. Os anos iniciais do Ensino Fundamental tiveram redução de 1,54%, nos anos finais, a taxa de crescimento foi de 3,92%, e o ensino médio manteve o mesmo índice observado em 2019.

¹⁸ O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) foi criado em 2007 pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). O índice varia de 0 a 10 e o valor é calculado a partir de dois componentes: a taxa de rendimento escolar (aprovação) e as médias de desempenho nos exames aplicados pelo Inep. Os índices de aprovação são obtidos a partir do Censo Escolar, realizado anualmente. Fonte: Ministério da Educação – MEC. Sobre uma análise mais aprofundada sobre o Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB), ver a respeito Jesus e Araújo (2024).

No Brasil, o IDEB apurado entre 2019 e 2021 nos anos iniciais mostrou redução de - 1,69%. Já nos anos iniciais houve crescimento 4,26% e no ensino médio o crescimento foi de 10,53%.

2.2 – A Organização Educacional no DF e o financiamento da Educação Básica Pública

Esta seção tem por objetivo versar sobre a organização do sistema de ensino do DF e apresentar os recursos financeiros aplicados na educação básica pública em âmbito distrital.

A Lei nº 9.394 de 20 de dezembro de 1996 – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) trata sobre a organização dos sistemas de ensino dos entes federados. Nesse sentido, de acordo com o estabelecido na referida lei, o sistema de ensino do DF compreende:

Art. 17. Os sistemas de ensino dos Estados e do Distrito Federal compreendem:

I - as instituições de ensino mantidas, respectivamente, pelo Poder Público estadual e pelo Distrito Federal;

II - as instituições de educação superior mantidas pelo Poder Público municipal;

III - as instituições de ensino fundamental e médio criadas e mantidas pela iniciativa privada;

IV - os órgãos de educação estaduais e do Distrito Federal, respectivamente.

Parágrafo único. No Distrito Federal, as instituições de educação infantil, criadas e mantidas pela iniciativa privada, integram seu sistema de ensino (Brasil, 1996).

Em âmbito distrital, outros dispositivos legais como a Resolução do Conselho de Educação do Distrito Federal – CEDF nº 02, de 12 de dezembro de 2023 determina a composição do sistema de ensino distrital:

Art. 2º Integram o sistema de ensino do Distrito Federal:

I - instituição educacional pública, de Educação Básica e de Educação Superior, criada ou incorporada, mantida e administrada pelo poder público do Distrito Federal;

II - instituição educacional privada de Educação Básica, mantida e administrada por pessoa física ou jurídica de direito privado, nas categorias definidas na legislação, e credenciada pelo poder público do Distrito Federal;

III - órgão e entidade do Governo do Distrito Federal relacionados à educação (Distrito Federal, 2023).

A Lei nº 4.751 de 07 de fevereiro de 2012, no Art. 9º, estabelece que integram o sistema de ensino do DF, atuando como mecanismos de participação e efetivação da gestão democrática, a Conferência Distrital de Educação e o Fórum Distrital de Educação, na formulação, acompanhamento e avaliação das políticas públicas de educação em âmbito

distrital. Conforme mencionado anteriormente, o DF tem como atribuição oferecer a educação básica em todas as etapas e modalidades. Nessa direção, a tabela 1 apresenta o quantitativo de escolas de educação básica que integram o sistema de ensino do DF.

Tabela 1 - Quantitativo de Escolas e Matrículas na Educação Básica do DF em 2023

Quantidade	Pública Urbana Federal	Pública Urbana Distrital	Pública Rural Federal	Pública Rural Distrital	Privada Urbana	Privada Rural	Total
Escolas	09	581	02	80	588	04	1.274
Matrículas	6.823	409.231	1.030	22.438	196.916	1.639	638.077

Fonte: Sinopse Estatística da Educação Básica de 2023.INEP. Elaboração própria.

De acordo com a Tabela 1, o DF possui um total 1.274 escolas de educação básica, 52,74% são escolas públicas localizadas em áreas urbanas e rurais e 47,26% são escolas privadas situadas em zonas urbanas e rurais. Em relação ao número de matrículas, os dados apontam que 65,20% delas concentram-se em escolas públicas urbanas (federais e distritais) e 3,67% em escolas públicas rurais (federais e distritais). No que se refere as matrículas em escolas privadas, 30,86% estão em área urbana e apenas 0,25% na zona rural.

A Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal (SEEDF)¹⁹, é o órgão responsável por organizar e estruturar o sistema de ensino do DF. A SEEDF tem atuação e competências nas seguintes áreas: I – educação básica: etapas e modalidades; II – educação superior; III – apoio ao estudante; e IV – formação e capacitação de servidores.

Para coordenar, orientar, articular e supervisionar esse quantitativo de Unidades Escolares (UE), as políticas públicas educacionais e o aperfeiçoamento dos profissionais de educação, a SEEDF conta com 14 Coordenações Regionais de Ensino (CRE). A Tabela 2²⁰ a seguir, mostra a distribuição de escolas e de matrículas nas 14 CRE, com base nos infográficos produzidos pela Secretaria de Educação.

Tabela 2 - Distribuição de escolas e de matrículas distritais por Coordenações Regionais de Ensino da SEEDF - 2023

Regionais de Ensino no DF	Quantidade de escolas	Distribuição de escolas (%)	Quantidade de estudantes matriculados	Distribuição de matrículas (%)
Brazlândia	32	4,55	17.297	0,37
Ceilândia	97	13,79	79.535	17,10
Gama	50	7,11	29.285	6,29

¹⁹ A estrutura administrativa da Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal (SEEDF) está regulamentada pelo Decreto N° 37.140, de 29 de fevereiro de 2016.

²⁰ A Tabela 2 mostra o quantitativo de escolas e matrículas divergente do quantitativo da Tabela 1 em razão do Censo Escolar do DF incluir no quantitativo de escolas e matrículas as instituições parceiras que possuem contratos com a SEEDF para a oferta de educação infantil.

Guará	29	4,12	20.760	4,46
Núcleo Bandeirante	36	5,12	24.286	5,22
Paranoá	38	5,40	26.338	5,66
Planaltina	66	9,38	41.181	8,85
Plano Piloto	108	15,36	43.187	9,28
Recanto das Emas	32	4,55	26.995	5,80
Samambaia	43	6,11	39.756	8,55
Santa Maria	30	4,26	24.773	5,52
São Sebastião	28	3,98	23.071	4,96
Sobradinho	47	6,68	26.321	5,66
Taguatinga	67	9,53	42.194	9,07
14	703	100	464.979	100

Fonte: dadoseducacionais.se.df.gov.br. Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal). Elaboração própria.

Conforme apontam os dados na tabela acima, a CRE de Ceilândia apresenta o maior número de estudantes matriculados na educação básica pública do DF, concentrando 17,10% do total de matrículas. A CRE do Plano Piloto possui o maior número de escolas, representando 15,36% do total, embora o quantitativo de matrículas represente 9,28%, um percentual menor em comparação aos 17,10% de matrículas apuradas na CRE de Ceilândia.

De acordo com o abordado no capítulo anterior, é dever do Estado garantir a oferta de educação pública, obrigatória e gratuita. E umas das formas de garantir esse direito expresso nos normativos legais é a previsão de recursos públicos para o ensino por meio do financiamento educacional.

Na esfera de competência do DF, as legislações que regulam a oferta da educação básica buscam garantir os recursos financeiros que devem ser aplicados para a manutenção e desenvolvimento desse nível de ensino. Assim sendo, a LODF/93 no Art. 241 determina que:

O Poder Público deve aplicar, anualmente, no mínimo 25% da receita resultante de impostos, incluída a proveniente de transferências, na manutenção e no desenvolvimento da educação básica pública, e no mínimo 3% na educação superior pública (Distrito Federal, 1993).

Sendo assim, o sistema de ensino distrital dispõe de fontes de recursos provenientes de receitas próprias e de transferências da União. São receitas disponíveis:

- 1) Arrecadação própria de impostos: ICMS, IPVA, ITCMD e ISS, ITBI, IPTU;
- 2) Cota da Transferência federal do Fundo de Participação dos estados (FPE);
- 3) Cota da Transferência federal do Fundo de Participação dos municípios (FPM);
- 4) Cota do IPI-exportação;
- 5) Cota-Parte ITR
- 6) Cota-Parte IOF
- 7) Arrecadação do IR na fonte dos servidores públicos distritais;

- 8) Cota distrital do Salário Educação;
- 9) Recursos dos programas federais: PNAE, PNATE e PDDE.

A tabela a seguir apresenta o montante discriminado das receitas destinadas à Manutenção e Desenvolvimento do ensino (MDE) no Distrito Federal, em 2023, extraído do Relatório Resumido da Execução Orçamentária - RREO - Anexo X da Lei de Responsabilidade Fiscal produzido pelo Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE).

Tabela 3 - Demonstrativo das Receitas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE – DF - 2023

Receita Resultante de Impostos	Receitas realizadas	Participação Percentual
Receita Resultante do Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação – ICMS	10.005.366.683,93	29,20%
ICMS - Principal e Encargos (Multas, Juros de Mora, Dívida Ativa e Outros Encargos do ICMS)	9.911.207.023,60	28,93%
Adicional de até 2% do ICMS destinado ao Fundo de Combate à Pobreza (ADCT, art. 82, §1º)	94.159.660,33	0,27%
Receita Resultante do Imposto de Transmissão Causa Mortis e Doação de Bens e Direitos – ITCD	246.561.618,81	0,71%
Receita Resultante do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores – IPVA	1.680.742.324,92	4,90%
Receita Resultante do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana – IPTU	1.254.256.948,75	3,66%
Receita Resultante do Imposto sobre Transmissão Inter Vivos – ITBI	544.328.492,03	1,58%
Receita Resultante do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza – ISS	3.087.460.787,18	9,01%
Receita Resultante do Imposto de Renda Retido na Fonte – IRRF	4.211.945.547,81	12,29%
Subtotal	31.036.029.087,36	90,60%
Receita de Transferências Constitucionais e Legais	Receitas Realizadas	Participação Percentual
Cota-Parte FPE	1.102.321.535,00	3,21%
Cota-Parte FPM	311.633.495,70	0,90%
Parcela referente à CF, art. 159, I, alínea b	311.633.495,70	0,90%
Parcela referente à CF, art. 159, I, alíneas d e e	0,00	0,00%
Cota-Parte IPI-Exportação	7.707.583,77	0,02%
Cota-Parte ITR	1.678.269,23	0,004%
Cota-Parte IOF-Ouro	0,00	0,00%
Compensações Financeiras Provenientes de Impostos e Transferências Constitucionais	388.600.000,00	1,13%
Subtotal	2.123.574.379,40	6,19%
Receitas Adicionais para Financiamento do Ensino	Receitas Realizadas	Participação Percentual
Salário-Educação	1.040.071.247,38	3,03%
PDDE	0,00	0,00%
PNAE	55.175.665,20	0,16%
PNATE	0,00	0,00%
Subtotal	1.095.246.912,58	3,19%
Total	34.254.850.379,34	100%

Fonte: Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação – SIOPE²¹ – FNDE. Elaboração própria.

Dos valores expressos na tabela, a soma da receita resultantes dos impostos próprios R\$ 31.036.029.087,36 e representam 90,60% e a receita de transferências constitucionais e legais R\$ 2.123.574.379,40 que correspondem 6,19% e as receitas adicionais para financiamento do ensino R\$ 1.095.246.912,58 e representam 3,19% Totalizando um montante de R\$ 34.254.850.379,34 de receitas disponíveis a serem utilizadas em MDE no DF referente ao ano de 2023. Segundo a tabela acima o DF não recebeu recursos provenientes do PDDE. Entretanto, verificou-se uma divergência nos dados fornecidos pelo FNDE. Conforme o PDDE/Info, o DF recebeu R\$ 6.893.610,00 destinados ao programa em 2023.

É possível perceber, que a rede pública de ensino do DF conta, sobretudo, com recursos oriundos de arrecadação própria. Quanto aos recursos relativos à suplementação de recursos pela União abordadas na seção 1.2 do capítulo anterior, destaca-se que o DF não recebe complementação de recursos do FUNDEB a título do VAAF e VAAT, uma vez que ambos são associados à insuficiência de recursos relacionados à cesta subvinculada do FUNDEB e aos recursos disponíveis para rede de ensino, respectivamente.

A gestão dos recursos financeiros oriundos de impostos como estado e município e das transferências da União, bem como do aporte do FCDF é realizada pela SEEDF. Quanto aos programas financiados com recursos do FNDE como o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), assim como o Programa de Descentralização Administrativa e Financeira (PDAF), são geridos pelas escolas públicas de educação básica. Nesse sentido, na próxima seção, será abordado, de forma mais aprofundada, o PDAF, objeto de análise desta dissertação.

2.3 – O Programa de Descentralização Administrativa e Financeira – PDAF

Essa seção tem por objetivo versar sobre o Programa de Descentralização Administrativa e Financeira – PDAF, política pública de descentralização de recursos financeiros executada no âmbito do Distrito Federal. Conforme mencionado anteriormente, assim como o PDDE, o PDAF é o objeto de estudo dessa dissertação.

²¹ O Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE) é uma ferramenta eletrônica instituída para coleta, processamento, disseminação e acesso público às informações referentes aos orçamentos de educação da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, sem prejuízo das atribuições próprias dos Poderes Legislativos e dos Tribunais de Contas. Fonte: FNDE. SIOPE.

Para atender os normativos legais e promover o alinhamento à política de descentralização adotada no contexto da reforma administrativa do Estado brasileiro realizada pelo governo federal no DF, foi instituída a Lei nº 250, de 3 de abril de 1992. A referida lei estabeleceu que o Governo do Distrito Federal (GDF) deveria promover a descentralização de recursos necessários à administração das escolas.

A LDB estabelece no Art. 15 que “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, 1996.)

A regulamentação da Lei nº 250/96 deu-se por meio do Decreto nº 20.306 de 15 de junho 1999, que instituiu o Programa de Descentralização de Recursos Financeiros (PDRF). O programa visava a destinação de recursos financeiros para a realização de pequenos reparos nos prédios, nas instalações e nos bens móveis da escola, assim como, a aquisição de materiais de uso permanente (Distrito Federal, 1999). O PDRF foi o primeiro programa de descentralização de recursos financeiros destinado às escolas públicas no âmbito do DF.

Em 2007, o Decreto nº 28.513, de 06 de dezembro de 2007, revogou o Decreto nº 20.306/1999 e substituiu o PDRF pelo Programa de Descentralização Administrativa e Financeira, o PDAF. Ao ser instituído, o Programa visava dar autonomia gerencial para a realização do projeto pedagógico-administrativo-financeiro das escolas e das Diretorias Regionais de Ensino da Rede Pública de Ensino do Distrito Federal (Distrito Federal, 2007).

A autonomia pedagógico-administrativa-financeira ocorre mediante a celebração de Termo de Parceria entre a Unidade Executora (UEX) e a SEEDF, sendo a UEX assim definida:

Art. 2º- Unidade Executora - UEX, as Associações de Pais e Mestres ou de Pais, Alunos e Mestres das Instituições Educacionais e as de Apoio das Diretorias Regionais de Ensino ou similares, a serem criadas, que são entidades legalmente constituídas pela comunidade escolar, sob a forma de pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, com a finalidade de auxiliar na administração da Instituição Educacional e da Diretoria Regional de Ensino, em especial, na captação e aplicação de recursos financeiros (Distrito Federal, 2007, p. 1).

Em conformidade com o decreto, no Art. 5º, fica estabelecido que “A Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal fica autorizada a transferir recursos financeiros às UEX, a título de subvenção social e de auxílio, desde que atendido o disposto neste Decreto e

na legislação complementar.” Ainda nesse mesmo artigo são estabelecidas as finalidades dos recursos financeiros alocados conforme a seguir:

§ 1º Os recursos do PDAF se destinam, supletivamente, à manutenção e ao regular funcionamento das Instituições Educacionais e das Diretorias Regionais de Ensino, mantidas pela Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal, e serão utilizados para quaisquer das seguintes finalidades: I - adquirir materiais de consumo; II - adquirir materiais permanentes; III - realizar pequenos reparos nas instalações físicas da escola ou DRE; IV - contratar serviços com pessoas jurídicas e pessoas físicas, observando as normas legais; V - pagar as despesas de água e esgoto, energia elétrica, telefonia fixa e a longa distância, serviços de banda larga e outras que a Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal disciplinar (Distrito Federal, 2007).

A utilização dos recursos financeiros que compõe o programa está classificada por categorias econômicas de despesa corrente e de capital. Os recursos destinados à execução do PDAF são consignados no Orçamento do Governo do Distrito Federal, parte relativa à SEEDF.

A publicação da Lei nº 4.751, de 07 de fevereiro de 2012, que dispõe sobre o Sistema de Ensino e a Gestão Democrática do Sistema de Ensino Público do Distrito Federal, possibilitou alterações na gestão dos recursos financeiros alocados no programa. O PDAF passou a ser regulamentado pelo Decreto nº 33.867 de 22 de agosto de 2012 que, conferiu autonomia financeira às escolas e às Coordenações Regionais de Ensino (CREs), na medida em que, a utilização dos recursos do PDAF deve estar prevista no PPP da escola e no Plano de gestão das CREs. Conforme o Art. 1º a seguir:

O Programa de Descentralização Administrativa e Financeira – PDAF – visa conferir autonomia financeira às unidades escolares de ensino público do Distrito Federal e às coordenações regionais de ensino nos termos de seu projeto político-pedagógico, do plano de gestão e da disponibilidade financeira nela alocada (Distrito Federal, 2012, p. 1).

Percebe-se que as alterações apresentadas pelo Decreto nº 33.867/2012 intencionavam o fortalecimento do princípio da Gestão Democrática, uma vez que, a utilização dos recursos ficou condicionada a definições prévias estabelecidas pela comunidade escolar por meio do Projeto Político Pedagógico (PPP) e pelo plano de gestão elaborado pelos gestores. Ainda consoante às alterações, o Art. 2º ampliou o entendimento em relação às instâncias que poderão ser constituídas como Unidades Executoras (UEx.), sendo elas:

Para fins do disposto neste Decreto, entende-se por unidade executora – Uex – a pessoa jurídica de direito privado, Associação de Pais e Mestres - APM,

Associações de Pais, Alunos e Mestres - APAM, Caixas Escolares - CxE ou similares, de fins não-econômicos, que tenha por finalidade apoiar as unidades escolares e as coordenações regionais de ensino no cumprimento de suas respectivas competências e atribuições. (Distrito Federal, 2012).

Com essa legislação, instituiu-se que, cabe aos Conselhos Escolares²², órgão representativo da comunidade escolar, segundo a sua natureza, deliberar e fiscalizar a utilização dos recursos oriundos do programa. A instituição dos Conselhos Escolares como órgãos representativos da comunidade escolar representou mais um movimento em direção ao fortalecimento do princípio da gestão democrática nas escolas públicas de educação básica do DF, tendo em vista que os integrantes desse órgão representam os diferentes segmentos da comunidade escolar: 1) Equipe gestora; 2) Carreira Magistério (Professores); 3) Carreira assistência (Técnicos Educacionais); 4) Estudantes e 5) Pais ou Responsáveis.

A instituição do PDAF representou a continuidade, em âmbito local, da política de descentralização de recursos que vinha sendo implementada pelo Governo Federal, ao se instituir o Plano Distrital de Educação (PDE) – 2015/2024, que estabeleceu: “No prazo de até 360 dias da publicação desta Lei, o Poder Executivo deve encaminhar à Câmara Legislativa projeto de lei: IV – sobre o Programa de Descentralização Administrativa e Financeira – PDAF” (Distrito Federal, 2015).

Nessa direção, e em cumprimento ao estabelecido no PDE, o PDAF passou a ser regulamentado pela Lei nº 6.023, de 18 de dezembro de 2017. Ao ser regulamentado, o programa trouxe quatro mudanças relativas aos participantes nos dois níveis de sua atuação. De acordo com o Art. 3º:

I - em nível local: a) assembleia geral escolar - instância máxima de participação direta da comunidade escolar que abrange todos os segmentos escolares e é responsável por acompanhar o desenvolvimento das ações da escola; b) conselho escolar - órgão de natureza consultiva, fiscalizadora, mobilizadora, deliberativa e representativa da comunidade escolar. II - em nível regional: entidade associativa composta por profissionais da educação e outros membros da comunidade escolar interessados, vinculados a uma regional de ensino, constituída com a finalidade de apoiar e promover iniciativas com vistas à melhoria da qualidade do processo educativo. (Distrito Federal, 2017).

²² A Lei nº 4.751/12 no Art.24 parágrafo único estabelece que: “O Conselho Escolar será composto por, no mínimo, cinco e, no máximo, vinte e um conselheiros, conforme a quantidade de estudantes da unidade escolar”. Ainda em relação ao Conselho Escolar, a referida lei no Art. 26 determina que: “Os membros do Conselho Escolar serão eleitos por todos os membros da comunidade escolar em voto direto, secreto e facultativo”. A Lei nº 7.211, de 12 de dezembro de 2022 alterou a Lei 4.751/12 no Art. 28, para modificar a vigência do mandato do conselheiro escola de três para quatro anos.

A primeira alteração envolveu os agentes executores dos recursos descentralizados. O Decreto nº 33.867/2012 estabeleceu a Unidade Executora Local (UExL), ou seja, a constituída na escola. A Lei nº 6.023/2017, manteve a UExL local e estabeleceu uma Unidade Executora Regional (UExR) que “deve ser instituída por iniciativa da Coordenação Regional de Ensino, da comunidade escolar ou de ambas, sob a forma de Associação de Apoio à Educação, no âmbito da respectiva regional de ensino” (inciso II, Art. 4º).

A segunda alteração definiu a origem dos recursos do programa conforme previsto no Art. 35:

Os recursos alocados para este Programa têm como fonte principal os recursos da Receita Ordinária do Tesouro - ROT, que são consignados na Lei Orçamentária Anual do Distrito Federal - LOA-DF, podendo ser suplementados por lei de créditos adicionais. (Distrito Federal, 2017).

Essa alteração realizada no PDAF contribuiu para o planejamento na utilização dos recursos recebidos pelo programa, uma vez que a destinação dos recursos financeiros descentralizados, consignados na Lei Orçamentária Anual - LOA, possibilita às escolas e às CREs da SEEDF programarem de que forma esses recursos serão utilizados, objetivando a atender as necessidades específicas das escolas da rede pública de ensino do DF e das próprias CREs. Os recursos financeiros alocados serão liberados anualmente, em parcelas semestrais, por meio de portaria de descentralização orçamentária.

Uma importante alteração proveniente da Lei nº 6.023/2017 estabelece que poderão compor os recursos financeiros do PDAF aqueles oriundos de emendas parlamentares. De acordo com o Art. 35 § 3º “As transferências de recursos oriundos de emendas parlamentares diretamente para as UExL ficam limitadas a três vezes o valor das despesas consideradas irrelevante²³ nos termos da lei de diretrizes orçamentárias.”

Por fim, prevê-se as sanções e as penalidades explícitas nos artigos 33 e 34, quanto à utilização e à prestação de contas referentes ao uso do PDAF. A Lei prevê ainda que o órgão de fiscalização e controle do PDAF em nível local será o Conselho Escolar da instituição de ensino, órgão de natureza consultiva, fiscalizadora, mobilizadora, deliberativa e representativa da comunidade escolar.

²³ De acordo com o artigo 92 Lei de Diretrizes Orçamentária, Lei nº 6.934 (Distrito Federal, 2021), são consideradas despesas irrelevantes “[...] aquelas cujos valores não ultrapassem os limites constantes do art. 24, incisos I e II, da Lei federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993”. O Decreto nº 12.343 de 30 de dezembro de 2024 alterou a Lei nº 14.133, de 1 de abril de 2021 atualizou o limite dos valores das Emendas Parlamentares que podem ser destinadas diretamente às UXs das escolas.

Em 2021, houve uma nova alteração legal e o PDAF passou a ser regulamentado pelo Decreto nº 42.403, de 18 de agosto de 2021. O Cartão PDAF foi criado a fim de viabilizar a aplicação e a execução nas Unidades Escolares e nas Coordenações Regionais de Ensino. De acordo com o Art. 2º:

O Cartão PDAF é o instrumento para movimentação dos recursos do PDAF transferidos aos agentes executores, em benefício das unidades escolares e das regionais de ensino da Rede Pública de Ensino do Distrito Federal, de forma eficiente, transparente e com celeridade na prestação de contas (Distrito Federal, 2021).

O decreto estabelece ainda que o Cartão PDAF deve ser utilizado pelos agentes executores exclusivamente para a movimentação dos recursos do programa para aquisição de produtos e serviços com os fornecedores previamente credenciados pela Secretaria de Economia do DF.

A seguir, o quadro abaixo apresenta o histórico dos normativos de regulamentação do PDAF.

Quadro 5 - Legislação do PDAF

Decreto nº 28.513 de 06 de dezembro de 2007
Decreto nº 33.867 de 22 de agosto de 2012
Lei nº 6.023 de 18 de dezembro de 2017
Decreto nº 42.403 de 18 de agosto de 2021

Fonte: DODF (2024). Elaboração própria.

Esse percurso histórico de criação do Programa de Descentralização Administrativa e Financeira – PDAF apresentou um programa de descentralização de recursos financeiros no âmbito do GDF, que teve sua constituição, operacionalização e execução tendo como referência o principal programa de descentralização financeira no contexto educacional de abrangência nacional: O Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE. Nessa direção, o quadro a seguir apresenta as semelhanças existentes entre os dois programas.

Quadro 6 - Semelhanças entre PDDE Básico e o PDAF Ordinário

Características dos Programas de Descentralização Financeira	PDDE Básico	PDAF Ordinário
Origem dos recursos	Federal	Distrital
Objetivos e Finalidades	Autonomia administrativa e Financeira	Autonomia administrativa e Financeira

Natureza	Complementar e Suplementar	Complementar e Suplementar
Agentes Executores	UExL/SEE	UExL e UExR
Natureza das Despesas	Custeio e Capital	Custeio e Capital
Critério de Distribuição	Quantidade de alunos calculada pelo Censo Escolar realizado pelo FNDE	Quantidade de alunos calculada pelo Censo Escolar realizado pelo FNDE

Fontes: Lei Federal nº 11.947 de 16/06/09 e Lei distrital nº 60.023 de 18/12/2007. Elaboração própria.

A análise comparativa realizada, confirma que os dois programas de descentralização de recursos financeiros apresentam características similares quanto a operacionalização enquanto políticas públicas educacionais no âmbito da educação básica. Entretanto, os programas também apresentam diferenças relevantes. O quadro abaixo mostra as diferenças existente entre os programas.

Quadro 7 - Diferenças entre o PDDE e o PDAF

	PDDE	PDAF
Ente(s) de atuação	Estados, Municípios e Distrito Federal.	Distrito Federal.
Origem dos recursos	Recursos definidos na Lei Orçamentária Anual – LOA, repassados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento - FNDE	Recursos da Receita Ordinária do Tesouro do DF – ROT, consignados na Lei Orçamentária Anual – LOA – DF.
Fórmula de cálculo	Valor fixo a depender do tipo de escola e do público-alvo + Valor <i>per capita</i> definido pela quantidade de alunos declarados no Censo Escolar.	Valor <i>per capita</i> registrado no Censo Escolar + acréscimos de acordo com o tipo de estabelecimento de ensino e programas educacionais na escola definidos pela SEEDF.
Recursos Adicionais	Ações Integradas	Emendas Parlamentares, por meio do Decreto nº 42.403/2021.
Outras diferenças	Opção dos percentuais que serão destinados para capital e custeio. Utilização dos recursos para cobrir despesas cartorárias decorrentes de alterações dos estatutos das Unidades Executoras Próprias.	Prevê a contratação de educador social voluntário, contados para a prestação de contas e financiamento de jogos escolares.

Fonte: Amaral (2024, p. 30). Elaboração própria.

Entre as diferenças apontadas no quadro acima destacam-se as que se referem à utilização dos recursos: 1) A possibilidade de contratação de educadores sociais voluntários e 2) O financiamento dos jogos escolares.

Na perspectiva de estabelecer a relevância dos programas de descentralização, segue a tabela abaixo com os valores reais descentralizados pela União por meio do PDDE básico²⁴ e o PDAF ordinário em âmbito do DF.

Tabela 4 - Trajetória dos Recursos Descentralizados nos Programas PPDE Básico e PDAF Ordinário no DF (2017-2023).

Ano	PDDE – Valores Reais	PDAF – Valores Reais
2017	10.061.564,89	82.068.002,10
2018	8.344.877,28	118.569.156,71
2019	5.821.556,37	93.559.817,06
2020	7.438.002,33	97.249.133,92
2021	10.885.176,20	110.108.985,19
2022	11.412.300,08	67.616.484,03
2023	6.893.610,00	87.187.726,50
Variação percentual	-31,49	6,24

Fonte: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), Diretoria de Planejamento da SEEDF. Dados reais calculados a preços de 2022 pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA). Elaboração própria.

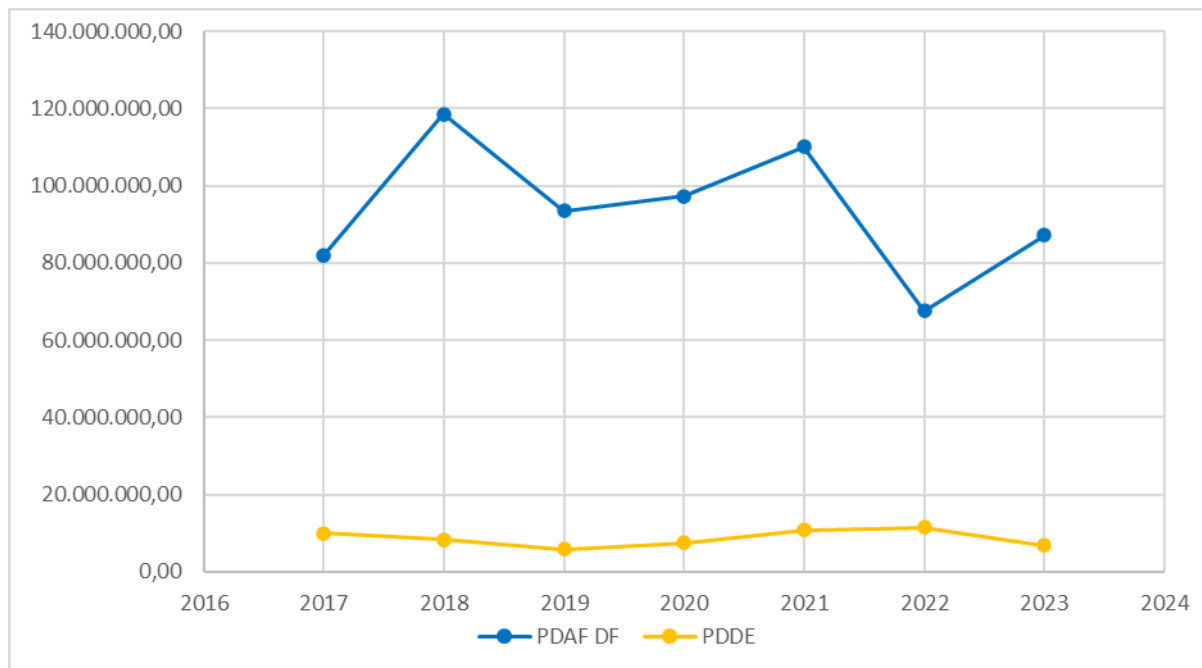
Conforme a tabela, nos anos de 2017 a 2018 houve um decréscimo de 17,01%. A queda nos valores repassados continuou ocorrendo em 2019, nesse ano o percentual foi de -30,2%. Nos anos subsequentes, observou-se um acréscimo nos valores repassados. Em 2020, o percentual de crescimento foi de 27,8% em relação a 2019 de 46,3% e em 2022 um pequeno aumento de 4,22%. Já no ano de 2023 ocorreu um decréscimo significativo de 39,6%. Verificou-se que no período analisado (2017-2023) os valores repassados ao DF pelo programa apresentaram um decréscimo de 31,5%.

Em relação aos valores referentes ao PDAF, no período entre 2017 e 2018, o percentual de acréscimo foi de 44,5%. No ano de 2019 ocorreu um decréscimo de 21,1%. Nos anos seguintes, 2020 e 2021, os acréscimos foram de 3,9% e 13,2% respectivamente. Em 2022 o montante diminuiu em 38,6%, voltando a aumentar em 2023 em 28,9%. Durante o período (2017-2023), os dados mostraram que o montante repassado pelo PDAF às escolas obteve um acréscimo de 6,24%.

Com o intuito de facilitar a visualização do movimento e do montante de recursos para ambos os programas, elaborou-se o gráfico a partir da tabela anterior.

²⁴ A escolha pelo PDDE básico assim como a do PDAF ordinário ocorreu em razão das semelhanças entre os programas o que favoreceu a análise comparativa, conforme observado anteriormente.

Gráfico 3 - Trajetória dos Recursos Descentralizados nos Programas PPDE Básico e PDAF Ordinário no DF (2017-2023).



Fonte: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), Diretoria de Planejamento da SEEDF. Dados reais calculados a preços de 2022 pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA). Elaboração própria.

Comparando-se os programas, verificou-se que a descentralização de recursos realizada a nível local representa um montante de recursos muito superior do que os repassados pela esfera federal. Ainda pode-se observar que, o PDDE mesmo apresentando um montante menor de recursos repassados às escolas, foi o programa que apresentou o maior decréscimo no período analisado.

Outro aspecto importante a ser observado em relação ao recebimento dos recursos financeiros descentralizados são as normas legais definidas nas esferas federal e distrital que viabilizam suas execuções.

No que tange a operacionalização dos recursos financeiros descentralizados às escolas, o texto constitucional estabelece como um de seus princípios norteadores o princípio da “gestão democrática do ensino público na forma da lei” (Brasil, art. 206, IV). Esse princípio pressupõe a implementação de uma gestão escolar que envolva os diferentes sujeitos integrantes da comunidade escolar na tomada de decisões.

A LDB/96, no Art.14, reitera que a gestão do ensino público deva ser democrática, estabelecendo que os sistemas de ensino são responsáveis por instituir normas que materializem a participação dos profissionais da educação no projeto pedagógico da escola e a participação das comunidades escolar e local em Conselhos Escolares e em Fóruns dos Conselhos Escolares ou equivalentes.

Art. 14. Lei dos respectivos Estados e Municípios e do Distrito Federal definirá as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com as suas peculiaridades e conforme os seguintes princípios:

I - participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola;

II - participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes.

II – participação das comunidades escolar e local em Conselhos Escolares e em Fóruns dos Conselhos Escolares ou equivalentes.

§ 1º O Conselho Escolar, órgão deliberativo, será composto do Diretor da Escola, membro nato, e de representantes das comunidades escolar e local, eleitos por seus pares nas seguintes categorias:

I – professores, orientadores educacionais, supervisores e administradores escolares;

II – demais servidores públicos que exerçam atividades administrativas na escola;

III – estudantes;

IV – pais ou responsáveis;

V – membros da comunidade local.

Assim sendo, na sua esfera de competência como ente federativo, o DF buscou cumprir as determinações dos normativos oriundos do governo central, no sentido de regular a sua lei de gestão democrática. Atualmente, como mencionado anteriormente, a Lei nº 4.751/12 normatiza o sistema de ensino e a gestão democrática da educação básica da rede pública de ensino no DF.

A referida lei tem por finalidade garantir a centralidade da escola no sistema de ensino conferindo-lhe autonomia pedagógica, administrativa, financeira e o seu caráter público. A Lei define como um dos mecanismos de efetivação da gestão democrática, a participação da comunidade escolar na escolha de diretores e vice-diretores por meio voto direto e secreto para as escolas públicas de educação básica do DF.

Nessa perspectiva, a lei garante ainda que a comunidade escolar participe ativamente das decisões pedagógicas, administrativas e financeiras por meio de órgãos colegiados. De acordo com o Art. 9º são órgãos colegiados:

- a) Conferência Distrital de Educação
- b) Fórum Distrital de Educação
- c) Conselho de Educação do Distrito Federal
- d) Assembleia Geral Escolar
- e) Conselho Escolar
- f) Conselho de Classe
- g) Grêmios estudantis

No contexto das unidades escolares, a Assembleia Geral Escolar e Conselho Escolar, constituídos por representantes da comunidade escolar atuam efetivamente para garantir a

gestão democrática no desenvolvimento das ações didático-pedagógicas e técnico-administrativas.

Sendo assim, o PDAF tem a sua execução diretamente normatizada pela referida lei. Cabe a Assembleia Geral Escolar, instância máxima de participação direta da comunidade escolar, entre outras atribuições, aprovar ou reprovar a prestação de contas dos recursos do Programa repassados à unidade escolar. Ao Conselho Escolar cabe a aprovação do plano de aplicação dos recursos como condicionante para a liberação de verbas, como também fiscalizar a gestão da unidade escolar.

O desenho dos programas PDAF e o PDDE pretendem contribuir, na perspectiva da Gestão Democrática, para uma atuação mais participativa dos órgãos colegiados na gestão escolar, uma vez que, suas exigências estabelecem regularidade, controle da comunidade escolar e direcionamento nas ações relativas aos aspectos financeiros da instituição de ensino.

No próximo capítulo, ambos os programas serão objeto de análise, a partir do estudo de caso de uma escola distrital.

Conclusões parciais

Neste capítulo, buscou-se apresentar a organização político-administrativa do DF, ente federativo que possui características tanto de estado quanto de município. Foram expostas, do mesmo modo, as características geográficas, populacionais, econômicas e educacionais deste ente federado.

Em um segundo momento mostrou-se o conjunto de recursos financeiros destinados à rede pública de educação básica, uma vez que, em função de sua característica híbrida, o DF tem por incumbências oferecer e garantir todas as etapas da educação básica, ou seja, a educação infantil, o ensino fundamental, o ensino médio e suas modalidades.

Foi apresentado um demonstrativo das receitas destinadas a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) no DF em 2023. Notou-se que a rede pública de ensino do DF conta, sobretudo, com recursos oriundos de arrecadação própria, e que, o montante referente aos recursos alocados no PDDE possuem uma representação muito pequena (0,02%) dos recursos destinados à educação pública distrital. Verificou-se ainda que, assim como o PDDE, os recursos alocados no PDAF, representaram apenas 0,25%.

Na terceira seção, delineou-se o percurso histórico de criação do Programa de Descentralização Administrativa e Financeira – PDAF e os principais elementos que

caracterizam esse relevante programa de descentralização de recursos financeiros às escolas públicas do sistema de ensino do DF.

É possível concluir que a implementação do PDAF em âmbito distrital, teve como referência o PDDE, o programa de descentralização de recursos financeiros destinados à educação básica, implementado pelo Governo Federal.

Quanto aos valores descentralizados no período de 2007 a 2023, constatou-se que o montante de recursos repassados pelo PDAF foram muito superiores do que os valores descentralizados pelo PDDE no mesmo período, o que implica dizer que o PDAF configura-se como uma relevante fonte de recursos financeiros destinados às escolas públicas de educação básica no DF.

Conclui-se que o PDAF configura-se como uma relevante fonte de recursos financeiros destinados às escolas públicas de educação básica no DF.

CAPÍTULO 3 – A GESTÃO DOS RECURSOS DO PPDE BÁSICO E PDAF ORDINÁRIO NA ESCOLA

Introdução

Este capítulo tem por objetivo analisar a gestão dos recursos do PDDE Básico e do PDAF Ordinário em uma escola pública de ensino fundamental da Cidade Estrutural. Sendo assim, o capítulo está organizado em três seções, além dessa breve introdução e as considerações parciais do capítulo. Na primeira seção, com a finalidade de contextualizar o campo de pesquisa, será traçado um breve histórico da criação da RA SCIA/Estrutural.

Conforme foi explicitado na introdução desse trabalho, a pesquisa inicialmente desenvolveu-se em uma perspectiva qualitativa, usando como recurso metodológico a entrevista semiestruturada. Entretanto, fez-se necessário reestruturar o trabalho, passando este para uma abordagem metodológica quali-quantitativa. Desta forma, em razão da relevância das informações coletadas por meio das entrevistas, a segunda seção mostrará a trajetória de criação da primeira escola pública da Cidade Estrutural, tendo como fonte o relato dos primeiros profissionais que atuaram na escola.

Na última seção, será apresentada a escola selecionada como o lócus da pesquisa, assim como, será realizada a análise dos dados relativos aos recursos dos programas PPDE Básico e Ações Integradas e PDAF Ordinário e Emendas Parlamentares alocados na escola no período de 2017 a 2023.

3.1 – A Cidade Estrutural

Com a transferência da Capital Federal do Rio de Janeiro para o Planalto Central, no final dos anos de 1950 início dos anos de 1960, ocorreu um êxodo de migrantes vindos de todas as regiões do país, para a nova capital, em busca de trabalho e melhores condições de vida.

Esse movimento promoveu um crescimento populacional local acelerado, exigindo do governo federal, em parceria com organizações privadas, ações que delimitassem áreas para provisão habitacional dos trabalhadores e suas famílias, o que levou a criação de assentamentos em locais periféricos da cidade.

Nesse cenário, por volta de 1970, às margens da DF-065, via que faz a ligação entre a Região Administrativa de Taguatinga e do Plano Piloto, e a uma distância de 15 km do centro do poder político nacional, famílias vulneráveis migraram para um assentamento nos arredores do aterro sanitário do Jóquei Clube²⁵. Em sua maioria, eram compostas por pessoas desempregadas, ocuparam a região e se instalaram de forma desordenada em moradias precárias.

O assentamento inicialmente ficou conhecido como Vila Estrutural²⁶. Em pouco tempo o número de famílias de catadores de materiais recicláveis e lixo foi aumentando de maneira rápida e sem controle, o que gerou preocupações às autoridades locais desencadeando assim, as primeiras iniciativas para remoção dos moradores do local.

As justificativas dadas pelos órgãos de proteção ambiental e pelo Ministério Público pelas autoridades de governo para a retirada das pessoas que ocuparam o espaço da Vila Estrutural eram de que o ambiente do lixão era insalubre, além disso, os trabalhadores e suas famílias corriam risco de morte, pois as moradias (barracos) estavam instaladas próximas ao gasoduto da Petrobrás localizado no Setor de Inflamáveis.

Outro aspecto apresentado pelas autoridades governamentais, mencionadas acima, para a remoção dos catadores e das famílias trabalhadoras do lixão era de que as moradias poderiam causar danos ambientais por estarem próximas ao Parque Nacional de Brasília, um local de preservação ambiental. Nesse sentido, várias tentativas de desocupação da área foram realizadas, tentativas permeadas por muitas tensões, conflitos e dissensões, contudo, todas elas fracassaram.

A ocupação do espaço territorial da Vila Estrutural esteve associada a diferentes razões, tais como: I) possibilidades de ganho de terras (lotes) doadas pelo governo distrital para a construção de moradias; II) obtenção de trabalho e renda por meio da coleta de materiais recicláveis próximo às residências; III) localização geográfica privilegiada, que facilitava o deslocamento para outras áreas do DF. Esses fatores associados despertaram diferentes interesses por parte de empresários ligados ao ramo imobiliário, representantes do

²⁵ O aterro sanitário do Jóquei, conhecido como Lixão da Estrutural, funcionou por quase seis décadas, acumulando nesse período mais de 40 milhões de toneladas de lixo em uma área de 201 hectares, o segundo maior lixão a céu aberto do mundo e o maior da América Latina, localizado próximo ao Parque Nacional de Brasília. Em 20 de janeiro de 2018, o lixão da Estrutural foi definitivamente fechado. Desde então, os rejeitos sólidos produzidos no DF estão sendo despejados no Aterro Sanitário de Brasília, localizado na Região Administrativa de Samambaia, ao lado da DF-180. Fonte: Site do Serviço de Limpeza Urbana do Distrito Federal (SLU).

²⁶ O nome Vila Estrutural será utilizado para referir-se aos episódios relatados no assentamento antes da regularização.

Legislativo distrital e entidades civis ligadas ao direito à moradia dos catadores de lixo naquela região.

Para representar os interesses desse grupo foi criada, em 1992, a primeira associação de moradores, a Associação Comunidade do Lixão (ASCOL) presidida por Dona Geralda²⁷, uma das primeiras moradoras a chegar ao assentamento no final dos anos 60.

À época, a ASCOL já intermediava diálogos que visavam a regularização das moradias e melhores condições de trabalho para os catadores junto ao governo distrital e ao poder Legislativo (Santos, 2013).

Em 1993, foram registradas 393 famílias residentes no assentamento. Em 1994, esse número quase dobrou, passando para 700 famílias vivendo nas proximidades do aterro sanitário. (EIA/RIMA, 2005). Esse crescimento significativo de habitantes no local, evidenciou disputa pela terra, interesses imobiliários e eleitorais e a busca pelo direito à moradia de inúmeras famílias naquele espaço.

Desta forma, na tentativa de organizar essas famílias, que reivindicavam a regularização de suas moradias, foi criada, em 1994, a segunda associação de moradores, a Associação dos Moradores da Estrutural (ASMOES)

À época, a ASMOES contava com os líderes comunitários José Joaquim e Marlene Mendes, além do apoio político do deputado distrital José Edmar (PMDB), integrante da bancada governista distrital à época. A associação possuía como atribuições a organização territorial e o fortalecimento político desse grupo na luta pela regularização das moradias e da cidade (Santos, 2013).

A criação dessa associação de moradores caracterizou uma nova organização territorial na Vila Estrutural. Um grupo de moradores, que não tinham no lixão sua fonte de sustento e renda, permaneceu com suas moradias na parte mais alta da Vila Estrutural, as margens da rodovia Via Estrutural (DF-065). Essa região passou a ser conhecida como Vila Nova Estrutural. Em razão de sua localização geográfica, o local podia ser visto pelo fluxo intenso de pessoas que iam e vinham para a região central da capital todos os dias, o que também a fez percebida por uma parcela maior da população do DF, autoridades, parlamentares e pelas mídias locais.

Entretanto, as pessoas que mantinham sua sobrevivência na atividade da coleta de materiais recicláveis ou estavam desempregadas, estando em menor número se comparadas às

²⁷ De acordo com as entrevistas registradas na tese de Santos (2013), o termo “Dona” é utilizado em razão de ser dessa forma que ela era conhecida e chamada pelos moradores. Nas entrevistas realizadas com D.Geralda, não soube precisar a data exata da chegada no assentamento

que estavam instaladas na parte alta da Vila Estrutural, foram deslocadas para se instalarem mais próximas ao aterro sanitário do lixão. Esse local passou a ser denominado de Vila Velha Estrutural.

Portanto, observa-se que durante o processo de formação e regularização da Cidade Estrutural emergiram dois grupos de moradores com características distintas e interesses divergentes entre si, constituindo-se em diferenciadas formas de lutas e representações. Os pioneiros da chamada Vila Velha Estrutural, que moravam próximo ao aterro sanitário viam nos moradores da Vila Nova Estrutural um entrave aos seus direitos, não apenas pelo fato dos moradores não terem relação direta com o trabalho realizado no lixão, mas também, se sentiam ameaçados pela especulação imobiliária em torno da regularização da Vila Estrutural.

Por sua vez, os moradores localizados na Vila Nova Estrutural, defendiam a legitimidade da ocupação realizada, pois se definiam como “filhos de Brasília” e traziam experiências de lutas anteriores em outras ocupações parecidas com aquela em diferentes locais do DF (Santos, 2013).

O surgimento de duas diferentes associações que os representavam, no processo de regularização da cidade e de suas moradias evidenciam esse fato. Entretanto, o processo de busca pela regularização do assentamento e das moradias trouxe a necessidade de união de forças entre às associações de moradores.

De acordo com Santos (2013), foi firmado um acordo de regularização por parte do governador Cristóvam Buarque (1995 a 1998) com a liderança da ASMOES, que consistia em removê-los temporariamente da região conhecida como Vila Nova Estrutural para o mesmo local onde estavam os moradores da denominada Vila Velha Estrutural.

Contudo, ainda que o acordo para desocupar a parte alta do assentamento tenha sido firmado somente com a ASMOES, os moradores representados pela ASCOL, mesmo com diferentes visões sobre a luta das duas associações, foram favoráveis a transferência dos moradores em prol da regularização dos espaços ocupados pelas moradias.

O processo de regularização da área foi então assumido pelo poder público e parlamentares de oposição ao governo distrital, entre eles, o deputado distrital José Edmar (PMDB). De acordo com o relato de moradores, além da mobilização organizada pelos deputados distritais José Edmar, Tadeu Filipelli e Luiz Estevão, todos filiados ao PMDB.

Na ocasião, os parlamentares formavam o bloco de oposição ao governo, muitos moradores recebiam apoio financeiro desses deputados para aquisição do chamado “Kit Invasão”, constituído de 08 folhas de madeirite, 04 telhas, 01 pacote de pregos e martelo (Estrutural, 2016).

Esse episódio impactou mais uma vez na organização territorial na Vila Estrutural. Além de fornecer o “Kit Invasão” para os moradores já instalados no assentamento, muitas famílias de outras localidades do DF receberam o kit e se instalaram de forma desordenada no local na expectativa de receber do GDF um lote para moradia.

Outro episódio determinante na trajetória de regularização da Vila Estrutural foi uma operação deflagrada pela Secretaria de Segurança Pública do DF (SSP/DF), em agosto de 1998, denominada Operação Tornado. Tal operação tinha por finalidade localizar os responsáveis pela morte de um policial militar em uma ronda noturna de rotina realizada no local.

Conforme relato dos moradores, a ação policial foi realizada com expressiva truculência, o que resultou, segundo dados oficiais divulgados pela SSP/DF, na morte de três moradores e dezenas de feridos.

Esse episódio ganhou grande repercussão na imprensa nacional, e em âmbito local, foi decisivo no resultado das eleições de 1998 para governador do DF. Cristóvam Buarque (PT), então chefe do Poder Executivo e candidato à reeleição, teve sua candidatura comprometida pela repercussão negativa do episódio, perdendo a disputa eleitoral para Joaquim Roriz (PMDB). Além disso, os desdobramentos da Operação Tornado contribuíram para acelerar os processos de regularização da Vila Estrutural.

Assim, em 1999, a Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação (SEDUH) iniciou o cadastramento de 3.967 famílias, no sentido de viabilizar a regularização do assentamento, e ações conjuntas com outros órgãos governamentais, como por exemplo, a instalação de iluminação pública pela Companhia Energética de Brasília (CEB).

As ações em favor da regularização da Cidade Estrutural foram intensificadas também em âmbito do Poder Legislativo local. Com base no Estatuto da Cidade²⁸, em 2001, o deputado distrital José Edmar (PMDB) elaborou um projeto de regularização territorial. Após vários debates na Câmara Legislativa do Distrito Federal (CLDF) com a participação significativa dos moradores da Vila Estrutural, além de ambientalistas e representantes do Ministério Público contrários à ocupação, foi aprovada, em 2002, a Lei Complementar nº 530

²⁸ Lei Federal nº 10257/01 que regulamenta os artigos 182 e 183 da CF/88 que tratam da política urbana, do que se trata essa lei? em seu Art.1º: Parágrafo único: “Para todos os efeitos, esta Lei, denominada Estatuto da Cidade, estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental.”.

(LC) que criou a Vila Estrutural e a declarou como Zona Especial de Interesse Social (ZEIS)²⁹.

A Lei Distrital nº 3.315, de 27 de janeiro de 2004, regulamentou a criação da Vila Estrutural, que juntamente com o Setor Complementar de Indústria e Abastecimento, constituem a Região Administrativa XXV – SCIA/Estrutural. Em 2006, a LC nº 530/02 foi alterada pela LC nº 715/06, que manteve a Vila Estrutural como ZEIS, o que possibilitou a sua inclusão no Programa de Aceleração do Crescimento – PAC)³⁰.

O PAC previa a utilização dos recursos federais entre 2007 e 2010 para a construção de 1.183 unidades habitacionais destinadas ao reassentamento das famílias na região do antigo lixão, além de gerenciar a construção de escolas de educação infantil e ensino médio, a ampliação do sistema de esgotamento sanitário, rede e estação elevatória e a instalação de posto policial.

No âmbito do DF, a classificação da Cidade Estrutural como ZEIS levou aos moradores possibilidades concretas de melhorias na infraestrutura. Também atribuía ao governo distrital criar junto à comunidade local, o Programa Brasília Sustentável e o Projeto Integrado Vila Estrutural.

Nessa direção em 2005, foi criado o Programa Brasília Sustentável, desenvolvido pelo GDF, tendo como financiador o Banco Mundial (BM), objetivando: “Assegurar a qualidade dos recursos hídricos do Distrito Federal e região metropolitana de Brasília promovendo a melhoria das condições de vida da população e a gestão sustentável do território” (GDF, 2007, p. 8).

Ainda que o cerne do Programa Brasília Sustentável fosse a preservação dos recursos hídricos, o mesmo previu um conjunto de ações de caráter social que proporcionariam a melhoria na qualidade de vida da população e estimulariam a participação popular nas políticas públicas destinadas ao melhor funcionamento local.

Em 2008, foi instituído, ainda, o Projeto Integrado Vila Estrutural (PIVE), um subcomponente do Programa Brasília Sustentável. Sua meta era promover a urbanização da

²⁹ As ZEIS são zonas urbanas destinadas prioritariamente à moradia de população de baixa renda. Sua área deve integrar o perímetro urbano do município e possuir infraestrutura e serviços urbanos ativos, ou ao menos em fase de implantação (Brasil, 2009, p. 17).

³⁰ O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) foi lançado em 2007 no governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva com o objetivo de estimular o crescimento da economia por meio de obras de infraestrutura em portos, aeroportos, rodovias, ferrovias, hidrovias, redes de esgoto etc. O programa vigorou até 2019 quando teve suas ações e investimentos descontinuados. Com o retorno de Luiz Inácio Lula da Silva à presidência da República, o PAC foi retomado em agosto de 2023.

Cidade Estrutural gerando por consequência a melhoria da qualidade de vida dos habitantes da região (GDF, 2005).

É importante destacar que a ausência de avaliação detalhada de políticas públicas compartilhada com a sociedade civil pode desvelar algo bastante por pesquisadores e estudiosos da avaliação: processos avaliativos podem abalar e desvelar muitos comportamentos cristalizados, como alertam Sordi (2009) e Heller (2016). Sendo assim, o Programa e o projeto citados acima, em um breve e tímido relatório do Banco Mundial (BIRD), obtiveram balanço parcialmente satisfatório. De acordo com o relato, apenas 22% do montante de 12 milhões de dólares não foram utilizados e o maior investimento foi em programa de capacitação de catadores em um tempo curto de treinamento (Madalena, 2012).

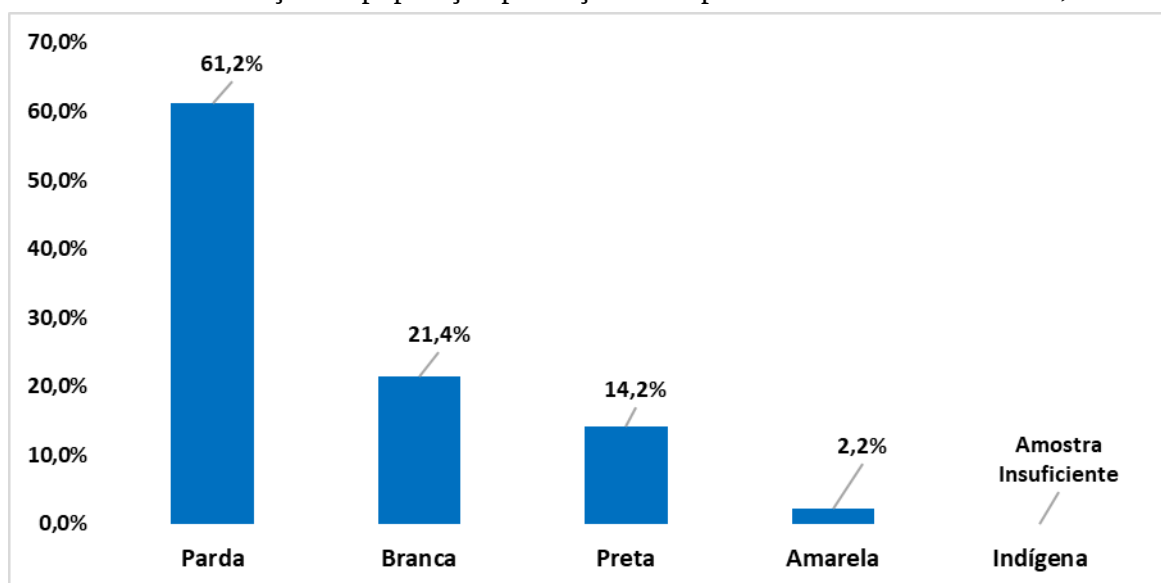
Decorridas duas décadas após a regularização, alguns dados a seguir mostram que além do direito à moradia, a população da Cidade Estrutural necessita de avanços em direção à garantia de demais direitos sociais como saúde, segurança, transporte e educação.

De acordo com a Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílios – PDAD 2021 (CODEPLAN 2021), a SCIA/Estrutural é a 25ª RA do DF³¹, ocupando uma área de aproximadamente 7,39 Km² com uma população de 37.527 habitantes, sendo 50,7% do sexo de nascimento masculino e 49,3% do sexo de nascimento feminino, apresentando assim um equilíbrio em relação ao gênero de nascimento dos habitantes. Os dados coletados apontam que a idade média dos habitantes se encontra na faixa etária de 27,5 anos. Em termos comparativos, a RA SCIA/Estrutural é aquela que possui a população mais jovem entre as 33 RAs pesquisadas.

Ainda em relação aos dados apresentados pela pesquisa, dos respondentes, 61,2% dos habitantes se declararam de raça/cor parda, 21,4% branca, 14,2% preta e apenas 2,2% se autodeclararam da raça/cor amarela. Mais uma vez a pesquisa ressalta que a SCIA/Estrutural se destaca como a RA que concentra a maior proporção da população que se autodeclarou preta/parda no DF. O gráfico 4 mostra os percentuais de distribuição da população por raça/cor da pele da RA SCIA/Estrutural e do DF.

³¹ As RAs recebem uma numeração de classificação de acordo com a ordem cronológica de criação.

Gráfico 4 - Distribuição da população por raça/cor da pele da RA SCIA/Estrutural, 2021



Fonte: CODEPLAN/DIEPS/GEREPS/PDAD 2021.

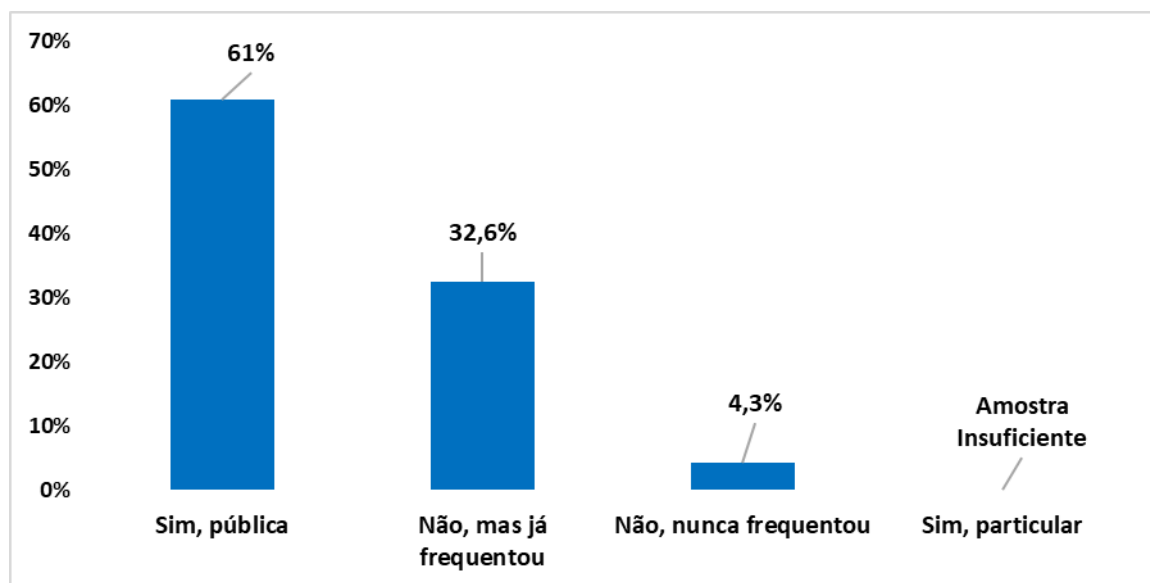
No tocante aos aspectos econômicos, conforme exposto no capítulo anterior, a renda *per capita* dos moradores da RA em tela é de R\$ 695,40, 10 vezes menor que a maior renda per capita apurada, deixando a SCIA/Estrutural com a menor renda per capita entre as 33 RAs do DF. A pesquisa apontou que o trabalho principal exercido pelos habitantes se encontra no setor de serviços, 38,1%. A SCIA/Estrutural foi a RA onde a maioria dos respondentes declarou exercer seu trabalho principal (40,8%). Ainda em relação ao trabalho principal, 51,1% dos entrevistados declararam ocupação profissional no setor privado, 28,6% trabalham por conta própria ou são autônomos, 8,5% são empregados domésticos e 4,3% no setor público.

Uma questão relevante em relação ao mercado de trabalho diz respeito à parcela da população que não estuda, nem trabalha, os chamados “nem-nem”. Para a população entre 18 e 29 anos, 40,8% se encontravam nesta situação, ou seja, 3.856 jovens. É importante destacar que esse percentual é bem superior ao apurado no DF (31,1%).

A PDAD (2021) apurou dados concernentes a escolaridade dos habitantes da RA em tela. De acordo com os respondentes, 93,5% dos moradores com seis anos ou mais de idade declararam saber ler e escrever, percentual muito próximo ao observado no DF (96,1%).

Conforme aponta o Gráfico 5, para as pessoas entre 4 e 24 anos, 61% responderam frequentar escola pública. Considerando os estudantes de todas as idades, a modalidade de ensino predominante foi a presencial, para 90,2% dos respondentes, e o turno predominante o matutino.

Gráfico 5 - Distribuição do atendimento escolar da população entre 4 e 24 anos, SCIA/Estrutural, 2021



Fonte: CODEPLAN/DIEPS/GEREPS/PDAD 2021.

Ainda em relação à escolaridade dos estudantes da educação básica que frequentam a escola na RA, 12,2% na faixa etária de 3 anos estão na creche, 66,7% nas idades de 4 e 5 anos estão na pré-escola, 96,6% entre 6 e 14 anos frequentam o ensino fundamental e 89,4 % na faixa etária de 15 a 17 anos frequentam o ensino médio. A pesquisa apontou que o atendimento dos estudantes ocorre em instituições de ensino localizadas na própria RA SCIA/Estrutural assim como também nas RAs do Guará, Cruzeiro e Plano Piloto.

Conforme abordado no capítulo anterior, para melhor organização da rede pública de ensino, a SEEDF dividiu suas escolas em Coordenações Regionais de Ensino (CRE). As escolas públicas da RA SCIA/Estrutural pertencem à CRE do Guará. Atualmente existem na RA SCIA/Estrutural seis escolas públicas que ofertam educação básica. No Quadro 3, estão enumeradas as seis escolas públicas, o número de estudantes matriculados, as etapas e as modalidades ofertadas.

Quadro 8 - Quantitativo de escolas públicas de educação básica e de matrículas, por escola, localizadas na RA SCIA/Estrutural, em 2023

Ano de Criação	Escolas públicas, etapa e modalidades	Matrículas Estudantes em 2023
2003	Escola Classe 01 da Vila Estrutural (EC 01) Educação Infantil: Pré-Escola; Ensino Fundamental: Anos Iniciais.	1.305
2009	Escola Classe 02 da Estrutural (EC 02) Educação Infantil: Pré-Escola; Ensino Fundamental: Anos Iniciais.	715
2009	Centro de Ensino Fundamental 02 da Estrutural (CEF 02) Educação Infantil: Pré-Escola; Ensino Fundamental; Educação de Jovens e Adultos.	1.308
2011	Centro de Educação Infantil nº 01 da Estrutural Educação Infantil: Pré-Escola.	504
2017	Centro de Ensino Fundamental 03 da Estrutural (CEF 03) Ensino Fundamental: Anos Iniciais e Anos Finais	579
2019	Colégio Cívico-Militar do Distrito Federal CED 01 da Estrutural (CCMDF) Ensino Fundamental: Anos Finais; Ensino Médio; Educação de Jovens e Adultos	1.735

Fonte: Censo Escolar do DF – Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal. Elaboração própria.

A RA conta também com um campus do Instituto Federal de Brasília (IFB). O campus está geograficamente localizado próximo à Cidade dos Automóveis³², bem como dos Centros de Triagem de Cooperativas de Catadores de Recicláveis³³.

Desta forma, favorecendo os arranjos produtivos locais, esse campus tem como principais eixos de formação: 1) Controle e Processos Industriais e 2) Ambiente e Saúde. Os cursos oferecidos vão desde o Programa de Educação para Jovens e Adultos (Proeja) e ensino médio integrado, até curso de graduação e pós-graduação, de curta e longa duração, com aulas durante o dia ou à noite.

O IFB iniciou a oferta de cursos na Cidade Estrutural em 2010, ainda em espaço provisório. Atualmente em espaço definitivo, o campus tem à disposição dos estudantes da Educação Básica e Educação Superior os seguintes cursos regulares: Técnico em Manutenção Automotiva integrado ao ensino médio; Técnico em Meio Ambiente integrado ao ensino médio; Técnico em Manutenção Automotiva na modalidade subsequente; Técnico em Meio Ambiente integrado ao ensino médio – modalidade Proeja; Licenciatura em Matemática e

³² A Cidade dos automóveis é uma área comercial localizada no Setor Complementar de Indústria e Abastecimento (SCIA) de Brasília que abriga lojas que comercializam a venda de veículos automotores novos e seminovos.

³³ Os centros de triagem de Cooperativas de catadores de recicláveis fazem parte de um complexo que ocupa uma área de 80 mil m² na Cidade Estrutural. O complexo conta ainda com uma Central de Comercialização de recicláveis. A principal finalidade dos centros de triagem é seleção e a distribuição do lixo reciclável para as 22 cooperativas de catadores do DF.

pós-graduação (especialização) em Governança Territorial para o Desenvolvimento Saudável e Sustentável (parceria com a Fundação Oswaldo Cruz – Fiocruz Brasília). Portanto, a Cidade Estrutural conta com instituições públicas de ensino que ofertam educação básica e educação superior.

3.2 – A primeira escola pública da Cidade Estrutural

Nessa seção será abordada a trajetória de criação da primeira escola pública de educação básica da Cidade Estrutural. Conforme explicitado na introdução desse capítulo, trazer o percurso histórico de criação da escola se faz necessário, a fim de compreender a relevância social da mobilização popular pelo direito à educação.

Destaca-se, portanto, que a maior parte das informações aqui descritas foram colhidas dos relatos dos moradores, algumas, serão expostas no decorrer do texto para elucidar o diálogo e ampliar as reflexões. Assim, a história de criação da escola mistura-se à história dos moradores e as trajetórias se cruzam na constituição do local como território e no pertencimento de ambos: sujeitos e espaços.

Durante o processo de criação da Cidade Estrutural, os moradores concentraram-se nas mobilizações e reivindicações para regularização da cidade e de suas moradias. A ampliação de direitos sociais como saúde, segurança, transporte, água e infraestrutura urbana ganharam impulso após a regularização da cidade.

Entretanto, às reivindicações em torno do direito à educação aconteciam de forma concomitante as lutas pelo direito à moradia. A implementação de escolas públicas visava ao atendimento educacional de crianças, adolescentes, jovens e também dos estudantes da Educação de Jovens e Adultos (EJA).

A população em idade escolar frequentava escolas públicas localizadas nas RAs do Cruzeiro, Guará e Taguatinga. Esse fato trazia insatisfações tanto para as famílias quanto para os próprios estudantes. As reclamações estavam relacionadas, entre outros aspectos, com a impossibilidade do acompanhamento escolar dos estudantes pelos responsáveis, o tempo de deslocamento entre o local de moradia dos estudantes e as escolas e a dificuldade com o transporte.

O transporte escolar não era ofertado pela SEEDF, ficando a cargo das famílias o deslocamento desses estudantes para as escolas. Muitas famílias levavam seus filhos de bicicleta, no transporte público coletivo e em automóveis de uso particular. Os estudantes que

não tinham qualquer meio de transporte, não frequentavam a escola, o que resultava em altos índices de evasão escolar.

Outra dificuldade relacionava-se a impossibilidade dos responsáveis participarem do cotidiano escolar dos estudantes. Os motivos apresentados estavam relacionados à jornada de trabalho, bem como, à distância das escolas, fazendo com que muitos dos responsáveis passassem longos períodos sem qualquer contato com a direção, os professores e a comunidade escolar em geral onde os estudantes estavam matriculados.

Nesse contexto, um episódio foi determinante para a criação da primeira escola pública. De acordo com o relato de uma professora, um grave acidente de trânsito durante o transporte de uma criança para uma das escolas localizadas na RA do Guará fez com que a SEEDF acelerasse o processo de construção da escola (Entrevista 04, 2021).

Depois do acidente, a Secretaria de Educação resolveu construir a escola lá na Estrutural, toda de madeira. Aí a gente foi pra lá! Uma escola sem grade, sem muro, uma escola enfiada no meio da terra, toda de madeira” (Entrevista 04, 2021).

Diante do exposto, em 2003, em caráter provisório, na entrada da cidade, uma escola foi construída toda em madeirite³⁴. O objetivo era atender os estudantes entre 6 e 9 anos, ou seja, os estudantes do 1º ao 3º ano do ensino fundamental, evitando-se, assim, que esses estudantes tivessem que utilizar o transporte escolar para chegar à escola.

Conforme relatos, não houve um planejamento para a construção da escola. Professores, estudantes e funcionários iniciaram as atividades pedagógicas sem o mínimo de organização e ajustes necessários e em condições precárias, conforme apresenta os relatos da mesma.

A escola não tinha muro, a gente ficava ali a mercê de qualquer coisa. As crianças também não tinham espaço, não tinham um pátio, brincavam entre uma sala e outra, era tudo aberto” (Entrevista 04, 2021).

Assim, dificuldades do começo de qualquer escola. Por exemplo: faltava um micro-ondas, uma geladeira, um fogão, faltava tudo. Era uma escola nova e o governo não tinha colocado as coisas ainda pra gente na época” (Entrevista 04, 2021).

Embora a construção de escolas públicas na Cidade Estrutural tenha sido uma das muitas reivindicações dos moradores, a relação da gestão escolar com os responsáveis pelos estudantes foi difícil e complexa. Acredita-se que isso tenha ocorrido devido à falta de

³⁴ Madeirite é um material composto pela sobreposição de lâminas de sobras de madeiras modificadas. É também denominado de “Compensado”. Possui baixo custo, é bastante utilizado em obras, como também, em instalações provisórias.

conhecimento em relação ao funcionamento de uma instituição de ensino por parte dos responsáveis e pelos estudantes, o que se verifica por meio dos relatos a seguir:

“A relação lá (com os pais) era um pouco confusa, assim, complicada [...] A gente passou várias coisas lá, tipo: pais xingando a gente, mães xingando a gente e botavam apelidos na gente sabe? A comunidade é uma comunidade carente, naquela época era mais carente ainda. A gente não tinha material (pedagógico) para as crianças na época, os pais também não podiam comprar materiais (pedagógicos) para as crianças, uma situação assim muito complicada na época.” (Entrevista 04, 2021)

“A gente não deixava eles entrar (sic) a hora que eles quisessem na escola. Eles ficaram muito revoltados com a gente. Na primeira festa junina que a gente fez não abrimos para a comunidade e aí eles quiseram invadir” (Entrevista 04, 2021).

As dificuldades na relação com a escola não foram somente com os pais, famílias e comunidade local. Conforme mencionado anteriormente, a criação da escola foi realizada de forma aligeirada e sem planejamento. Isso impactou também nos profissionais que atuavam na escola. A maioria desses profissionais (equipe gestora, professores e técnicos educacionais) não tiveram a possibilidade de escolher entre trabalhar ou não na escola, o que gerou descontentamento em muitos desses profissionais (Entrevista 04, 2021).

A falta de espaços físicos adequados e de recursos materiais para o desenvolvimento das atividades didático-pedagógicas, aliada às relações conflituosas dificultaram a convivência entre escola e a comunidade local, enfraquecendo assim as atividades pedagógicas realizadas na perspectiva de uma gestão escolar participativa (Entrevista 04, 2021).

Ao conviver com as inúmeras situações que surgiam no cotidiano escolar e ter que administrar os conflitos, reivindicações, situações de pobreza, desigualdades, fome e tantas outras, a gestão escolar da Escola de madeirite³⁵, em 2004, ano seguinte ao da criação da escola, promoveu diferentes ações com intuito de aproximar a equipe docente das famílias dos estudantes.

Foram realizadas reuniões pedagógicas para que os responsáveis pelos estudantes pudessem conhecer os professores, assim como, a proposta pedagógica da instituição e os horários de atendimento e funcionamento da escola. Os relatos mencionaram algumas das ações tomadas pela equipe gestora para despertar o sentimento de pertencimento tanto dos profissionais que atuavam na escola quanto dos estudantes e de seus responsáveis:

³⁵ Termo utilizado pelos moradores da Cidade Estrutural para se referirem a essa escola.

No outro ano a escola já foi aberta para a festa junina e para outros tipos de festa, como a festa da família. Então a gente começou a trazer essa comunidade para eles acostumarem com aquela escola, com os professores. E assim, foi melhorando aos poucos. Porque eu acho que eles queriam ter acesso a escola, ficar olhando o filho estudar, aquela coisa sabe?(Entrevista 04, 2021).

O que havia sido feito para ser provisório tornou-se permanente, embora a escola não recebesse, por parte da SEEDF, as condições mínimas necessárias ao seu pleno funcionamento.

“Aí a gente teve que fazer umas “vaquinhas” pra comprar algumas coisas lá. O que a escola recebeu foi o que tinha na escola de lata³⁶ na época. As coisas que tinha na cozinha, algumas mesas, essas coisas foram todas levadas pra lá.” (Entrevista 04, 2021).

Sendo assim, a comunidade escolar mobilizou-se para cobrar da CRE do Guará e da SEEDF as condições mínimas para o bom funcionamento da escola. Ao mesmo tempo, a comunidade escolar realizou ações no sentido de alcançar melhorias para o funcionamento da escola e o desenvolvimento das atividades pedagógicas, o que se evidenciou no relato a seguir:

No primeiro ano mesmo a gente fez uma festa lá, eu não lembro se foi, qual tipo de festa, fez uma festa escolar pra arrecadar fundos pra gente colocar uma grade. Uma grade pelo menos pra cercar um pouco. E não foi um muro em volta da escola não, só entre as brechas dos pavilhões. A gente teve que fazer festa. Aí a diretora conseguiu pegar umas grades da escola de lata pra levar pra lá. Aí o que faltou a diretora colocou. (Entrevista 04, 2021).

Após quatro anos de funcionamento a escola apresentou sinais de desgastes, necessitando de reparos e manutenções. Algumas melhorias que haviam sido prometidas para atender ao corpo docente e estudantes não chegaram a serem executadas, o que contribuiu para condições de funcionamento ainda mais precárias. (Entrevista 04, 2021).

Diante disso, a comunidade escolar, com a ajuda de outras instituições e associações de moradores da região, uniu-se para reivindicar a construção da escola pública definitiva. Nessa ocasião, o Movimento de Educação e Cultura da Cidade Estrutural – MECE³⁷ teve relevante participação.

³⁶ Escolas construídas, em caráter provisório, em contêineres de metal.

³⁷ O MECE é uma organização não governamental (ONG) fundada em 28/07/2013 na Cidade Estrutural com a finalidade de promover a igualdade e auxiliar na melhoria das condições de vida dos moradores da região. O objetivo da ONG é constituir espaços onde se promova a emancipação social, cultural, política e econômica da comunidade da Cidade Estrutural.

O MECE, com a colaboração dos professores da Escola Livre³⁸, elaborou um documento encaminhando-o à Promotoria de Justiça de Defesa da Educação (PROEDUC). O documento solicitava a remoção da Escola de madeirite do local, onde havia sido construída para outro local, desta vez em caráter definitivo, pois onde a escola estava instalada, oferecia risco aos estudantes, bem como, aos profissionais que ali atuavam. (Entrevista 02, 2021).

Em 2007, atendendo as demandas da comunidade escolar, os estudantes, professores e funcionários foram transferidos, novamente em caráter provisório, para uma nova escola. A Escola de madeirite, por não apresentar instalações físicas adequadas, foi completamente demolida.

O local escolhido para a construção da nova escola foi um terreno em área central da Cidade Estrutural, conforme o relato a seguir:

“Aquela escola era uma escola bonita, bem construída, era uma escola novinha. A gente não tinha às vezes, depois que a gente foi pra lá, nem vontade de voltar pra outra escola porque essa era muito bonita e estava bem acolhedora.” (Entrevista 04, 2021).

Contudo, em pouco tempo de funcionamento, percebeu-se fortes odores de gás. “Algumas pessoas começaram a sentir cheiro de gás na cozinha e em algumas salas de aula, o gás vazava pela tomada de energia” (Entrevista 04, 2021). Entretanto, as aulas e demais atividades pedagógicas permaneceram sendo realizadas. O cheiro de gás nas salas de aula e demais instalações da escola intensificava-se, causando em professores, estudantes e funcionários mal-estar e outros graves problemas de saúde.

Diante dessa situação, a Defesa Civil e o Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal (CBMDF) vistoriaram as instalações e interditaram a escola. O laudo da vistoria identificou que o vazamento era proveniente do gás metano produzido pelo lixo acumulado no subsolo do terreno onde a escola foi construída³⁹.

Em função da interdição de todas as atividades pedagógicas realizadas na escola, a SEEDF resolveu dividir as turmas da EC 01 da Vila Estrutural em outras três diferentes

³⁸ A Escola Livre foi uma iniciativa de uma estudante do curso de Biblioteconomia da Universidade de Brasília (UNB), juntamente com estudantes de outros cursos de graduação, ofertavam aulas de alfabetização para adultos. As aulas eram ministradas em um espaço cedido em uma das chácaras localizadas próximo da Cidade Estrutural. Os encontros aconteciam de segunda à quinta-feira no período noturno. Nas sextas-feiras, as aulas eram reservadas para que um dos estudantes da turma trouxesse algum tema para a roda de discussão. As aulas correspondiam ao primeiro segmento da EJA, com atividades pedagógicas de matemática, português, história e geografia (Entrevista 3, 2022).

³⁹ Após inspeção conjunta da Defesa Civil do Distrito Federal e CBMDF, em 29/05/2012, em razão da interdição, a realização de todas as atividades pedagógicas na Escola Classe 01 da Vila Estrutural foram suspensas. : PPP (2021) da Escola Classe 01 da Estrutural.

escolas públicas da rede de ensino do DF: 1) Escola de Aperfeiçoamento dos Profissionais de Educação do DF (EAPE – atualmente Subsecretaria de Formação Continuada dos profissionais de educação); 2) Escola Classe 315 Sul e 3) Centro Educacional 04 do Guará. (PPP EC 01 da Vila Estrutural, 2021, p.7).

Tal decisão causou descontentamento na equipe gestora da escola, nos professores, funcionários, e principalmente, nas famílias e estudantes da escola, que em razão do vazamento de gás, passou a ser conhecida como a “Escola do gás”.

A transferência dos estudantes da EC 01 da Vila Estrutural para outras escolas acarretou inúmeros transtornos. As comunidades escolares para onde os professores e estudantes foram remanejados também demonstraram insatisfação com a transferência.

“Nós ficamos na EAPE e muita gente insatisfeita, muitos professores de lá insatisfeitos porque os meninos faziam muito barulho, criança faz barulho mesmo [...]. Elas pediam para ir ao banheiro e quando a gente via estavam lá na lanchonete pedindo lanche para os professores” (Entrevista 04, 2021).

“Aquela coisa de fugir de sala. Lá na EAPE tem muita árvore, muito pé de fruta, muita árvore frutífera, então eles pediam pra ir ao banheiro e quando a gente via que estava demorando, podia ir atrás, eles estavam em cima das árvores pegando frutas, e atrapalhando outras salas de aula, e atrapalhando o pessoal da própria EAPE que queria trabalhar. Ali era muito ruim pra gente” (Entrevista 04, 2021).

Por cerca de dois anos, os estudantes da EC 01 da Vila Estrutural, conhecida como “Escola do gás”, permaneceram divididos entre as três escolas mencionadas. Os impasses em relação ao encerramento definitivo das atividades pedagógicas e a construção de uma nova escola em um novo local da Cidade Estrutural permaneciam sem qualquer definição por parte da SEEDF.

Na tentativa de minimizar os transtornos decorrentes da interdição, a SEEDF alugou um prédio no Setor de Indústria e Abastecimento (SIA) e remanejou novamente professores e estudantes para esse local (Entrevista 04, 2021; PPP EC 01 da Vila Estrutural).

Contudo, ainda que o novo local alugado pela SEEDF fosse mais próximo da Cidade Estrutural, parte da comunidade escolar remanejada para o SIA e os familiares desses estudantes, permaneciam insatisfeitos. Esse sentimento era compartilhado também pelos professores e estudantes que permaneciam alocados na Escola Classe 315 Sul e no Centro Educacional 04 do Guará. (Entrevista 04, 2021).

Diante do exposto, o MECE juntamente com a comunidade escolar da EC 01 da Vila Estrutural, o Sindicato dos Professores das Escolas Públicas do Distrito Federal (SINPRO) e os movimentos sociais da Cidade Estrutural promoveram, em novembro de 2013, um abraço

simbólico na EC 01 da Vila Estrutural, com o objetivo de dar visibilidade às dificuldades, transtornos e impasses causados pelo vazamento de gás e ao possível esquecimento da situação pela SEEDF.

Após cinco anos da interdição da EC 01 da Vila Estrutural, em 27/01/2017, foi realizada uma nova vistoria pela Defesa Civil e o CBMDF que autorizou o retorno das atividades pedagógicas na escola. O retorno das atividades foi possível devido à instalação de filtros responsáveis pela purificação do ar em diferentes espaços físicos da escola⁴⁰.

Esses filtros fazem o tratamento do gás metano, transformando-o em gás carbônico e água. Também foram instalados aparelhos que fazem a medição diária do índice de concentração do gás metano, possibilitando o controle das partículas do gás liberados no ambiente.

Embora tenham sido feitas as adequações para que a EC 01 da Vila Estrutural pudesse retomar as atividades pedagógicas, vale ressaltar que a transferência para as atuais instalações foi realizada, mais uma vez, em caráter provisório. A promessa era que a escola seria removida do local onde se encontra o bolsão de lixo do antigo aterro sanitário para uma outra área.

De fato, no local onde foi construída a primeira escola pública da Cidade Estrutural, a Escola de madeirite, foi erguido um novo prédio. Porém, ao contrário do que se esperava, a SEEDF não transferiu professores, estudantes e funcionários da EC 01 da Vila Estrutural para esse local.

O prédio construído destinou-se ao Colégio Cívico Militar do DF/Centro de Ensino 01 da Estrutural (CCMDF/CED 01), que atualmente atende estudantes do ensino fundamental (anos finais), ensino médio regular e a educação de jovens e adultos (EJA).

A promessa de novas instalações para a “Escola do gás” não se cumpriu e não há previsão de novas instalações para a escola que continua funcionando em cima do bolsão de lixo do antigo aterro sanitário da Cidade Estrutural. A escola oferta turmas de educação infantil (pré-escola), ensino fundamental (anos iniciais) e educação especial.

Conforme exposto na introdução dessa dissertação, a EC 01 da Estrutural foi selecionada para a análise dos programas PDDE Básico e PDAF Ordinário por ser a pioneira e apresentar um histórico de descaso e desrespeito pelo poder público distrital. Entretanto, durante o levantamento de dados e as pesquisas documentais, verificou-se que no recorte temporal delimitado da pesquisa, a escola, na maior parte do tempo, não recebeu os recursos

⁴⁰ Fonte: Portal de notícias do Governo do Distrito Federal (GDF) – Agência Brasília.

do programa PDDE Básico, o que impossibilitou realizar a análise comparativa entre os programas. Diante disso, fez-se necessário selecionar outra escola com características semelhantes que serão apresentadas na próxima seção.

3.3 – A gestão dos recursos do PDDE Básico e Ações Integradas e do PDAF Ordinário e Emendas Parlamentares na escola

Nessa seção, serão mostrados o perfil educacional e o diagnóstico da escola selecionada, os valores recebidos pelos programas PDDE Básico e Ações Integradas e PDAF Ordinário e Emendas Parlamentares no período de 2017 a 2023. Por fim, será apresentado como são geridos os recursos alocados pelos programas nas escolas.

O levantamento dos dados financeiros provenientes do PDDE Básico e das Ações Integradas repassados ao Caixa Escolar da escola selecionada foram coletados na base de dados do FNDE – PDDE/INFO, os dados do PDAF Ordinário, mediante consulta as portarias de descentralização publicadas nos Diários Oficiais do Distrito Federal (DODF) e valores referentes ao PDAF- Emendas Parlamentares, obtidos via Lei de Acesso a Informação (LAI), Lei Distrital nº 4.990, de 12/12/2012.

Um dos princípios norteadores da educação nacional estabelecidos pela CF/88 é o padrão de qualidade na oferta do ensino (Art. 206, VII). A busca pela qualidade da educação ofertada perpassa, entre outros aspectos, pelos recursos financeiros alocados na educação. Conforme verificou-se no capítulo anterior, as escolas públicas de educação básica do DF recebem recursos financeiros descentralizados pelo governo federal (PDDE), assim como, recursos descentralizados em âmbito distrital (PDAF).

A escola selecionada pertence a CRE do Guará que, de acordo com o Regimento da Rede Pública de Ensino do Distrito Federal está classificada na categoria de Escola Classe oferecendo os anos iniciais do ensino fundamental⁴¹.

De acordo com o Projeto Político Pedagógico (PPP, 2023)⁴², a escola foi a segunda instituição pública de ensino criada na Cidade Estrutural. Embora destinada à atender estudantes do ensino fundamental, iniciou as atividades pedagógicas com turmas da pré-

⁴¹ Regimento da Rede Pública de Ensino do Distrito Federal, regulamentado pela Portaria nº 180, de 30 de março de 2019, estabelece no Art. 3º inciso IV que: Escola Classe – destinada a oferecer os anos iniciais do Ensino Fundamental, podendo, excepcionalmente, oferecer a Educação Infantil: creche e pré-escola; os 6.º e 7.º anos do Ensino Fundamental e o 1.º e o 2.º segmento de Educação de Jovens e Adultos, de acordo com as necessidades da Rede Pública de Ensino do Distrito Federal.

⁴² O Projeto Político Pedagógico da escola selecionada não consta nas referências bibliográficas dessa dissertação para assegurar o anonimato da escola.

escola (4 e 5 anos) e dos anos iniciais do ensino fundamental (1º ao 3º ano), totalizando, em 2009 ano da criação, 712 matrículas, distribuídas nos turnos matutino e vespertino.

Ainda conforme o PPP (2023), a escola está localizada na parte central da Cidade Estrutural e o público atendido é constituído, majoritariamente, por moradores de regiões próximas à escola e do Setor de Chácaras da Cidade Estrutural. Ainda de acordo com o documento norteador, o perfil socioeconômico é formado por famílias de baixo poder aquisitivo, baixa escolaridade e pouco acesso à diversão e ao lazer. Além disso, uma quantidade considerável dos estudantes, no contraturno escolar, é cuidada por irmãos mais velhos, outros parentes, e na ausência destes, por algum conhecido da família ou vizinhos próximos.

Diante do exposto, a escola defende como função social assegurar um processo educativo dinâmico e de qualidade, desenvolvendo competências e habilidades para a construção de uma cidadania plena, o bem-estar social e o desenvolvimento integral do educando, na perspectiva de uma educação democrática e inclusiva (PPP, 2023).

Segundo o Censo Escolar do INEP de 2023, a escola totalizou 721 matrículas, das quais, 125 são na pré-escola (4 e 5 anos), 596 nos anos iniciais (1º ao 5º ano) do ensino fundamental. Em conformidade com o PPP (2023), todas as turmas do ensino regular atendem estudantes com necessidades educacionais especiais, e os estudantes contam com o Atendimento Educacional Especializado (AEE), em sala de recursos multifuncionais generalista.

O quadro de profissionais da escola é formado por equipe gestora composta por Diretor(a), Vice-Diretor(a), eleito(a)s pelo voto direto da comunidade escolar local, Supervisor(a) Pedagógica(o) e Chefe de Secretaria. Conta ainda com 44 profissionais de educação, dentre eles, docentes e técnicos educacionais.

As instalações físicas da escola são compostas por 16 salas de aulas, 1 sala de Recursos Multifuncionais, 1 cozinha, 1 sala de professores, 1 sala para os servidores terceirizados, 1 secretaria escolar, 5 banheiros, 1 quadra de esportes coberta, 1 pátio multifuncional coberto e 1 parquinho coberto. A tabela a seguir mostra os dados relativos ao número de matrículas na escola no período de 2017 a 2023, as metas do IDEB projetadas para as escolas públicas do DF e os índices alcançados pela escola.

Tabela 5 - Número de matrículas, metas projetadas do IDEB para as escolas públicas do DF e o IDEB alcançado pela escola (2017 a 2023).

Anos	Matrículas	Variação de matrículas	Metas projetadas para o DF	IDEB da escola ⁴³
2017	693	-	6,0	-
2018	664	-4,18%	-	-
2019	676	1,81%	6,3	-
2020	699	3,40%	-	-
2021	690	-1,29%	6,5	5,2
2022	696	0,87%	-	-
2023	744	6,90%	6,5	6,0

Fonte: Censo Escolar do DF e Sistema IDEB-INEP. Elaboração própria.

Observou-se que o número de matrículas apresentou oscilações positivas e negativas no período analisado. Em relação as variações apresentadas, estima-se que tenham ocorrido em razão da oferta das etapas da educação básica ofertadas na escola.

Em 2021, o quantitativo de matrículas teve um decréscimo de 2,19% em relação a 2020. Acredita-se que essa redução, a maior do período, tenha ocorrido em virtude da não oferta da pré-escola naquele ano, acredita-se também que a Pandemia de Covid-19 tenha influenciado na diminuição do número de matrículas. Já em 2023, o número de matrículas aumentou em comparação à 2022. Acredita-se que o acréscimo esteja relacionado com a oferta de 125 matrículas na pré-escola, etapa não ofertada em 2022.

Em relação ao desempenho apresentado no IDEB, verificou-se a inexistência de dados disponíveis relativos aos anos de 2017 e 2019. Já em 2021, a nota alcançada pela escola foi de 5,2, resultado abaixo da meta projetada para as escolas públicas do DF.

Em 2023, verificou-se que o IDEB apurado pela escola ficou meio ponto percentual abaixo do projeto para o DF. Contudo, observou-se que, em comparação as notas alcançadas em 2021 e 2023, houve um aumento de 15,38%. O que implica dizer que, em relação ao IDEB apurado no período analisado, embora a escola não tenha alcançado a meta definida para as escolas públicas do DF, o desempenho apurado mostrou avanços nos processos de ensino-aprendizagem desenvolvidos pela escola.

De acordo com a LDB/96, é incumbência dos estabelecimentos de ensino administrar seu pessoal e seus recursos materiais e financeiros (Art. 12, inciso II). Além disso, em cumprimento as determinações legais e visando garantir o princípio constitucional da gestão democrática do ensino público, a escola conta também com os seguintes órgãos colegiados: Conselho Escolar e o Caixa Escolar.

⁴³ No site de obtenção dos dados estavam disponíveis apenas os valores referentes ao IDEB apurados nos anos de 2021 e 2023.

Nessa direção, conforme os normativos que regulam a execução do PPDE e do PDAF, ao serem disponibilizados os recursos à Unidade Executora (Ux), a escola deve gerir os recursos recebidos seguindo o definido no plano de trabalho⁴⁴ e no PPP da instituição, previamente aprovados pelo Conselho Escolar, ou na ausência deste, pela Assembleia Geral Escolar.

A seguir, a tabela abaixo apresenta os valores descentralizados repassados pelos programas PDDE Básico e PDAF Ordinário à escola.

Tabela 6 - Valores pagos pelos Programas PPDE Básico e PDAF Ordinário à escola de 2017 a 2023 (R\$)

Ano	PDDE Básico	Variação PDDE	PDAF Ordinário	Variação PDAF
2017	22.238,52	-	91.665,68	
2018	20.717,57	-6,8%	132.655,52	44,7%
2019	0,00	-100,0%	123.064,82	-7,2%
2020	17.297,25	-	112.320,09	-8,7%
2021	16.446,68	-4,9%	97.927,45	-12,8%
2022	15.661,61	-4,8%	69.694,18	-28,8%
2023	15.710,00	0,3%	82.348,00	18,2%
Variação no período	-	-29,4%	-	-10,2%

Fonte: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), Diretoria de Planejamento da SEEDF. Dados reais calculados a preços de 2023 pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA). Elaboração própria.

Observa-se que em relação aos valores recebidos pelo PDDE Básico entre os anos de 2017 e 2018 ocorreu um decréscimo de 6,8%. Um dos fatores que podem ter afetado o valor é a diminuição no número de matrículas, tendo em vista que, em 2017 o número registrado pelo Censo Escolar do Inep era de 652 matrículas, passando para 640 em 2018, uma redução 1,84% no número de matrículas.

Em 2019, verificou-se que a escola não recebeu os valores devidos pelo programa. Segundo informações fornecidas pelo FNDE, esse fato ocorreu devido à falta de atualizações cadastrais por parte da escola naquele ano.

Nos anos subsequentes, averiguou-se que os montantes repassados permaneceram apresentando declínio. Entre 2020 e 2021, a redução foi de 4,9%, assim como ocorreu decréscimo no número de matrículas, de 685 em 2020 para 670 em 2021, correspondendo a uma queda de 2,19%.

⁴⁴ De acordo com o Manual de Procedimentos do Programa de Descentralização Administrativa e Financeira – PDAF (SEEDF, 2021), o plano de trabalho anual é um documento elaborado pela equipe gestora, membros da Unidade Executora (Ux) e o Conselho Escolar, com a definição e a programação para a utilização dos recursos oriundos do programa (Ata de prioridades). As prioridades administrativo-operacionais devem estar em consonâncias com o PPP da escola.

Já nos anos de 2021 a 2022, a queda nos valores repassados foi de 4,8%. Uma redução de um ponto percentual em relação ao período anterior. Verificou-se que embora tenha ocorrido um aumento no número de matrículas de 1,64 %, o mesmo não ocorreu em relação ao montante dos valores repassados à escola.

Entre 2022 e 2023, observou-se um acréscimo de apenas 0,3% no montante de recursos repassado à escola, que nesse mesmo período, mostrou um aumento de 5,87%% no número de matrículas, de 686 matrículas em 2022 para 693 em 2023.

Observou-se que no período analisado, os recursos repassados pelo PDDE Básico à escola apontaram uma redução de 29,4%. Estima-se que o não recebimento de recursos em 2019 tenha contribuído para esse percentual elevado. Contudo, verifica-se que a redução nos valores repassados ocorreu de maneira sucessiva, mesmo que em percentuais menores.

Com relação aos valores repassados à escola pelo PDAF Ordinário, verificou-se que entre os anos de 2017 e 2018, houve um acréscimo de 44,7% no valor do montante repassado à escola, embora tenha ocorrido uma redução no número de matrículas nesse mesmo período. Estima-se que isso tenha ocorrido, devido ao montante de recursos repassados ao programa nesse período, 44,5% a mais em 2018 em relação a 2017.

No que se refere aos anos de 2018 a 2022, observou-se que os montantes repassados à escola apresentaram decréscimos sucessivos. Em 2019, o percentual foi de -7,2%, em 2020 de - 8,7%. Já em 2021 o observado foi de -12,8%, e em 2022, de -28,8%. Nesse período de sucessivos decréscimos, observou-se que a maior queda ocorreu em 2022.

Acredita-se que essa redução tenha acontecido, por conta da queda no valor base pago por estudante referente à parcela do segundo semestre. O valor passou de R\$ 55,00 para R\$ 40,00 por estudante, uma queda 27,28%.

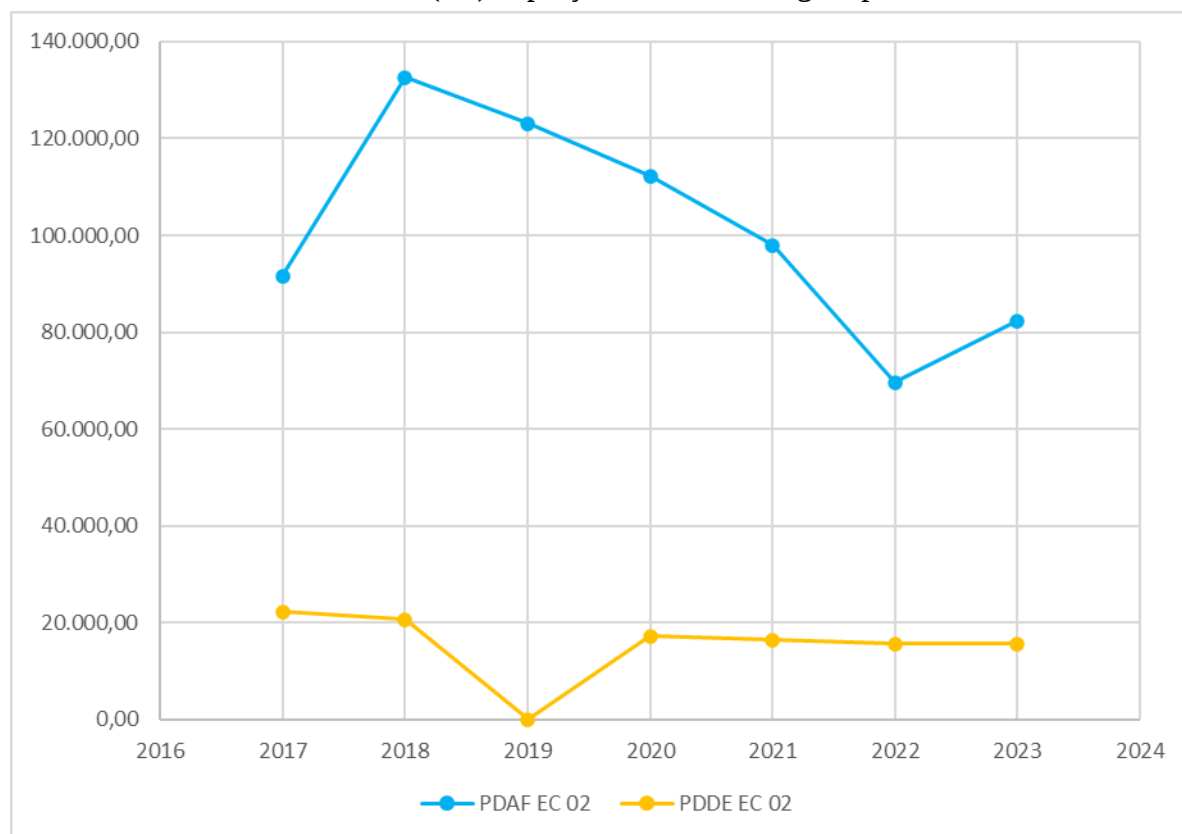
Em 2023, o montante repassado à escola pelo PDAF Ordinário mostrou um aumento de 18,2%. Conforme verificou-se, nesse ano, o montante repassado ao programa teve um aumento de 28,9%. Ainda em 2023, os valores bases pagos por estudantes também tiveram acréscimos. No repasse referente ao primeiro semestre, passou de R\$ 55,00 para R\$58,00.

Já, no segundo semestre, o valor base passou de R\$ 58,00 para R\$ 61,00 por estudante. Além desses acréscimos, o número de matrículas também cresceu em 5,87%. Acredita-se que esses fatores expliquem esse aumento no valor repassado à escola em 2023.

Contudo, observou-se que no período correspondente aos anos de 2017 a 2023, houve um decréscimo de 10,2% no montante de recursos repassados à escola pelo programa.

O gráfico abaixo mostra a trajetória dos valores descentralizados repassados pelos programas PDDE Básico e PDAF Ordinário no período de 2017 a 2023.

Gráfico 6 - Valores pagos pelos Programas PPDE Básico e PDAF Ordinário de 2017 a 2023 à escola, em Reais (R\$), a preços de 2023, corrigido pelo IPCA

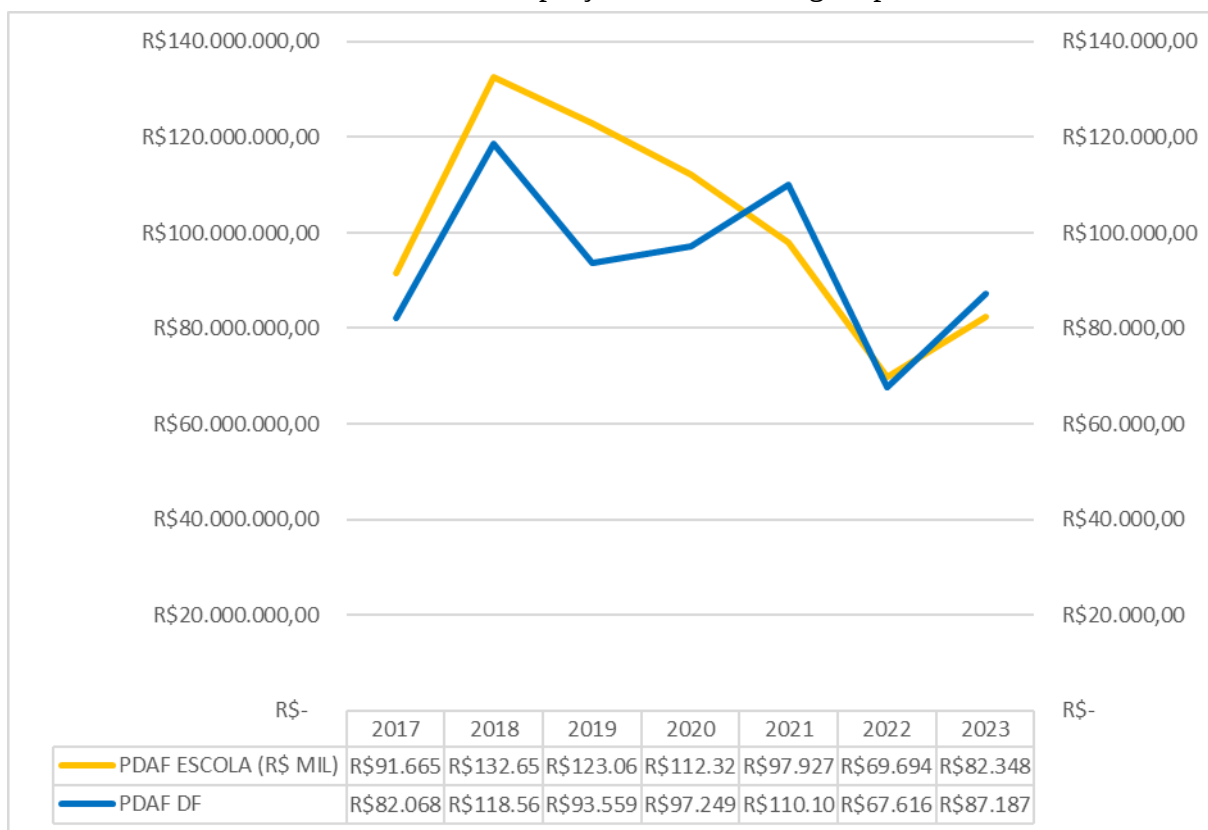


Fonte: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) – Sistema PDDE Info – Consulta Escola - www.fnde.gov.br/pddeinfo. Diário Oficial do Distrito Federal – DODF. Elaboração própria.

De acordo com o gráfico, em termos comparativos, verificou-se que o PDAF Ordinário descentralizou um montante bem superior aos recursos do que o PDDE Básico no período analisado, correspondendo 85% a mais do que os valores repassados à escola pelo PDDE Básico.

Ainda de acordo com o gráfico, percebe-se que o PDAF Ordinário apresentou decréscimos sucessivos nos valores repassados à escola no período entre 2017 e 2023 (10,2%). Observou-se ainda que o PDDE Básico mostrou um decréscimo maior do que o PDAF Ordinário, cerca de 29,4% no mesmo período. Sugere-se que esse fato tenha ocorrido devido ao não recebimento dos valores devidos à escola no ano de 2019, pois o programa mostrou maior estabilidade quanto aos valores repassados.

Gráfico 7 - Valores repassados pelo PDAF ao Distrito Federal e valores do PDAF repassados à escola – 2017 a 2023 a preços de 2023, corrigido pelo IPCA



Fonte: Diretoria de Planejamento da SEEDF. Dados reais calculados a preços de 2022 pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA). Elaboração própria.

Constatou-se que a trajetória dos repasses feitos à escola pelo PDAF Ordinário apresentou reduções sucessivas do que as observadas nos repasses realizados pelo programa no DF. Enquanto, no período de 2019 a 2021, observou-se um crescimento no montante de recursos disponibilizados no DF, no mesmo período, os valores repassados à escola continuaram decrescendo.

O gráfico apontou que, em 2022 e 2023, a trajetória dos montantes repassados coincidem. Em 2022, verificou-se redução dos valores no DF e na escola. Já em 2023, houve aumento nos valores repassados pelo programa tanto ao DF, quanto à escola.

Durante a realização da pesquisa e a análise documental, verificou-se que a escola também recebeu recursos provenientes dos programas PDDE Ações Integradas⁴⁵ e do PDAF

⁴⁵ O PDDE – Ações Integradas constitui-se dos programas PDDE Qualidade e PDDE Estrutura. O PDDE Qualidade é composto por ações que visam melhor a qualidade do ensino. O PDDE Estrutura destina recursos com a finalidade de prover a acessibilidade dos estudantes e da comunidade escolar. Fonte: FNDE/PDDE

Emendas Parlamentares.⁴⁶ No tocante ao PDDE – Ações Integradas, observou-se que os repasses foram referentes as modalidades dos programas PDDE Qualidade e PDDE Estrutura.

A tabela a seguir apresenta os valores recebidos pela escola por meio do PPDE Qualidade e seus programas no período de 2017 a 2023.

Tabela 7 - Valores pagos à escola pelo PDDE Qualidade de 2017 a 2023

PDDE Qualidade					
Programas					
Ano	PMALFA	Emergencial	Tempo de Aprender	Cantinho da Leitura	Educação conectada
2017	-	-	-	-	-
2018	28.406,96	-	-	-	5.168,77
2019	-	-	-	-	-
2020	-	23.089,73	-	-	-
2021	-	1.127,14	17.630,93	-	4.307,57
2022	-	-	13.213,51	-	4.071,81
2023	-	-	-	9.880,00	3.892,00

Fonte: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) – Sistema PDDE-Info www.fnde.gov.br/pddeinfo. Dados reais calculados a preços de 2023 pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA). Elaboração própria.

A tabela mostra que em relação ao PDDE Qualidade, em 2017 a escola não recebeu repasses, pois segundo informações do FNDE, nesse ano a escola aderiu as Ações Integradas. Observa-se ainda que, em 2019, também não houve repasses do PDDE Ações Integradas, pois no referido ano a escola não realizou atualizações cadastrais necessárias.

A partir de 2018, o PDDE Qualidade repassou recursos por meio dos programas: 1) Mais Alfabetização (PMALFA), 2) Tempo de Aprender, 3) Cantinho da Leitura e 4) Educação Conectada. Nos anos de 2020 e 2021, os repasses foram realizados por meio do PDDE Qualidade – Emergencial, em razão da Pandemia de Covid-19.

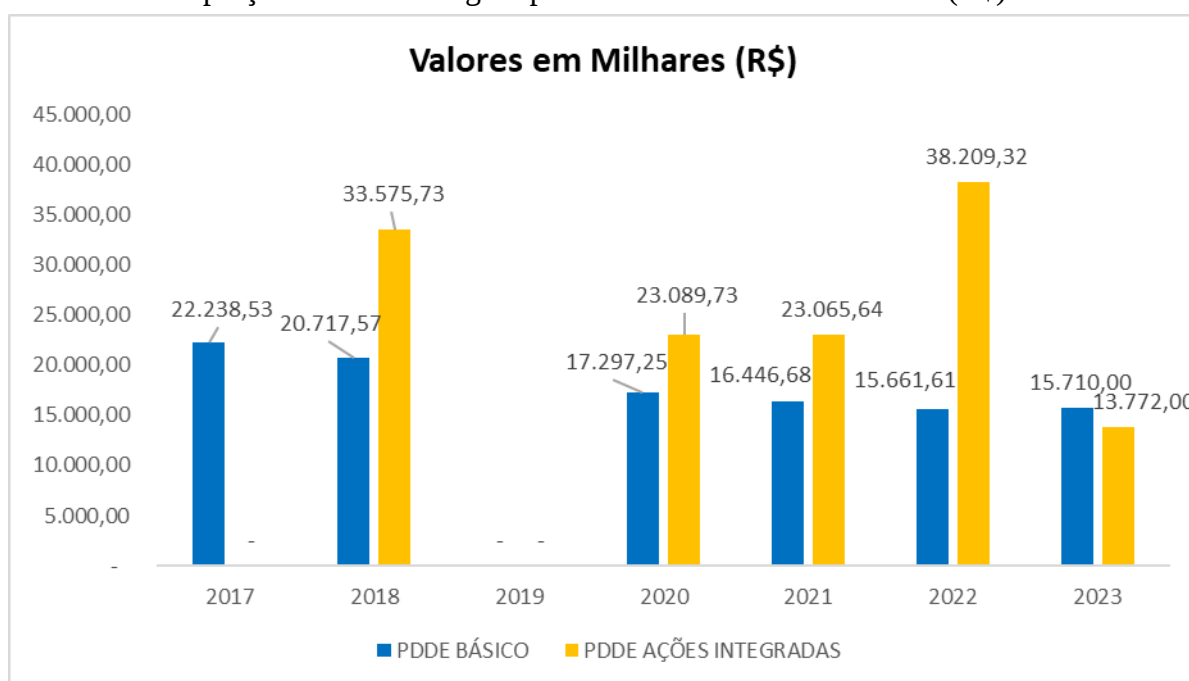
O Programa Mais Alfabetização (PMALFA), criado em 2018, teve por finalidade apoiar e fortalecer o processo de alfabetização dos estudantes de 1º e 2º anos do Ensino Fundamental, oferecendo apoio técnico e financeiros às escolas públicas dos estados, municípios e do Distrito Federal. O Programa Tempo de Aprender, criado em 2020, pela Secretaria de Alfabetização do MEC, tem o objetivo de apoiar, aprimorar e ampliar as ações voltadas para a alfabetização nos dois primeiros anos do ensino fundamental. Foi criado para o aprimoramento das ações realizadas no PMALFA.

⁴⁶ O PDAF _ Emendas Parlamentares são recursos oriundos de emendas parlamentares. Os recursos não possuem periodicidade pré-definida, sendo liberadas ao longo do ano mediante solicitação do proponente. Fonte: Manual de Procedimentos do Programa de Descentralização Administrativa e Financeira – PDAF (SEEDF, 2021)

Já o Programa Cantinho da Leitura tem por finalidade viabilizar a instalação de espaços de incentivo a práticas de leitura em sala de aulas apropriados à faixa etária, ao contexto sociocultural, ao gênero e ao pertencimento étnico-racial dos estudantes do 1º ao 5º anos do ensino fundamental. E por fim, o Programa Escola Conectada tem como objetivo apoiar a universalização do acesso à internet de alta velocidade e fomentar o uso pedagógico de tecnologias digitais na Educação Básica.

Além dos recursos do PDDE Qualidade, a escola recebeu, em 2022, recursos oriundos do PDDE Estrutura (Sala de Recursos Multifuncionais) em valores reais correspondente a R\$ 20.924,00.

Gráfico 8 - Comparação ente recursos do PDDE básico e Ações Integradas (2017 a 2023) a preços de 2023 corrigido pelo IPCA Valores em milhares (R\$)



Fonte: FNDE/PPDE Info.

Observa-se que em 2018, os recursos destinados à escola por meio do PDDE – Ações Integradas representaram 62% a mais do que o montante repassado pelo PDDE Básico. Verifica-se que nos anos subsequentes os montantes das Ações Integradas permaneceram sendo maiores do que os repasses do PDDE Básico. Em 2020, o montante foi de 33%, já em 2021, 40%. Em 2022, o observado foi de 144% a mais que o montante destinado pelo PDDE Básico

Observa-se que somente em 2023 os recursos do PDDE Básico representaram um montante maior de recursos destinados à escola do que os recursos destinados pelas Ações

Integradas. Em relação ao período analisado, verificou-se que o PDDE – Ações Integradas destinou à escola 22% a mais de recursos do que o PPDE Básico.

No que se refere ao PDAF – Emendas Parlamentares, verificou-se que a escola também recebeu repasses dessa modalidade do programa. O quadro abaixo apresenta os valores recebidos pela escola nos anos de 2019, 2022 e 2023⁴⁷.

Quadro 9 - Valores pagos via Emendas Parlamentares destinados à Escola em 2019, 2022 e 2023, valores reais a preços de 2023 corrigido pelo IPCA.

Ano	Valor da Emenda Parlamentar em Reais		Categorias de Despesa
	Valor Nominal	Valor Real	
2019	48.000,00	61.112,42	24.000,00 de Capital 24.000,00 de Custeio.
2022	40.000,00	41.848,00	Custeio.
2023	50.000,00	50.000,00	Custeio.

Fonte: Lei de acesso à informação (LAI). Elaboração própria.

Em comparação aos valores repassados pelo PDAF Ordinário à escola, verificou-se que, em 2019, os recursos destinados por Emenda Parlamentar representaram 49,65% do PDAF Ordinário. Em 2022, esse percentual foi de 60 %. O mesmo percentual observado em 2023. Em relação ao total, observou-se que o montante, em valores reais, repassado à escola por meio do PDAF Emendas Parlamentares, representou 55,60% do montante destinado pelo PDAF Ordinário.

⁴⁷ Os valores repassados pelo PDAF – Emendas Parlamentares à escola foram destinados pelos seguintes parlamentares: 1) 2019: Rodrigo Delmasso (Republicanos), 2) 2022: José Gomes (Progressistas-PP) e 3) 2023: Wellington Luís (Movimento Democrático Brasileiro-MDB).

Considerações parciais

Este capítulo teve como objetivo analisar os recursos do PDDE Básico e PPDE Ações Integradas, assim como, do PDAF Ordinário e do PDAF Emendas Parlamentares recebidos por uma escola de ensino fundamental da Cidade Estrutural.

Na primeira seção, com a finalidade de contextualizar o campo de pesquisa, realizou-se um breve histórico de regularização das moradias e da criação da RA da Cidade Estrutural.

A seção seguinte, teve o propósito de resgatar o processo de criação da primeira escola pública de educação básica da Vila Estrutural. Na última seção, apresentou-se as características e o perfil educacional da escola selecionada. Por fim, foi realizada a análise dos recursos recebidos pelo PDDE Básico e Ações Integradas e PDAF Ordinário e PDAF Emendas Parlamentares.

Ao resgatar o percurso histórico de regularização das moradias construídas no assentamento do antigo aterro sanitário da Vila Estrutural e a criação da RA do SCIA/Estrutural, observou-se que o processo foi permeado por embates envolvendo distintos interesses políticos e sociais. Verificou-se que as ações que buscavam a regularização do local, aconteceram de maneira desarticulada e com maior intensidade em momentos específicos como os períodos que antecederam as eleições para governador.

A criação da primeira escola pública da Cidade Estrutural representou um momento histórico relevante na trajetória de criação da Cidade Estrutural, pois ao contrário dos movimentos que pediam sua criação e regularização, as mobilizações em torno da implementação de uma escola ocorreram de forma articulada e conjunta com a comunidade local e as organizações sociais, que reivindicam o direito à educação. O esforço coordenado resultou na criação da escola, em 2003, antes mesmo da criação da Cidade Estrutural.

Embora tenha representado uma conquista da comunidade local, o processo aligeirado de criação da escola trouxe transtornos que impactaram a comunidade escolar. Tal situação foi constatada por meio dos relatos de moradores e de documentos que retrataram a divisão da escola, bem como pelas sucessivas transferências para outros locais. Embora a escola tenha retornado para o antigo local, a gestão escolar, os professores e os estudantes, até o momento, aguardam um novo local para instalação da escola, pois a mesma permanece funcionando em cima de um bolsão de lixo.

No tocante aos recursos repassados pelos programas PDDE Básico e PDAF Ordinário à escola, verificou-se que entre 2017 a 2023 a escola recebeu os recursos no período analisado, com exceção do PDDE, em 2019. Comparando-se os programas, verificou-se que, o PDAF Ordinário destinou um montante maior de recursos à escola do que o PDDE Básico. Contudo, observou-se que, o mesmo não ocorreu em relação ao PDDE Ações Integradas e PDAF Emendas Parlamentares.

No período analisado, o montante destinado à escola pelo PDDE Ações Integradas superou o montante de recursos alocados pelo PDAF Emendas Parlamentares. Isso implica dizer que ambos os programas de descentralização de recursos financeiros representam fontes de recursos financeiros importantes destinadas à escola, que foi lócus desta dissertação. Embora com montantes distintos, é possível afirmar que ambos são complementares, a fim de possibilitar o acesso à educação e o desenvolvimento dos processos de ensino-aprendizagem em uma das regiões administrativas mais vulneráveis do Distrito Federal.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Essa dissertação teve como objetivo principal analisar comparativamente o Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE, realizado pelo Governo Federal, e o Programa de Descentralização Administrativa e Financeira – PDAF instituído em âmbito distrital.

Teve como objetivos específicos: a) examinar o financiamento da educação básica pública no Brasil, a partir da CF/88, à luz do federalismo e da descentralização das políticas públicas educacionais; b) compreender a estrutura organizacional da educação no DF e os recursos financeiros destinados à educação básica pública distrital e c) analisar os recursos do PDDE e do PDAF em uma escola pública do DF entre 2017 e 2023.

O primeiro capítulo discorreu sobre o arcabouço teórico para a realização desse trabalho. Buscou-se compreender a organização político-administrativa do Brasil e o federalismo brasileiro. Para isso, fez-se necessário traçar um breve histórico da trajetória do federalismo no país e como este se configurou em diferentes contextos políticos e sociais. Além disso, buscou-se compreender como o modelo federativo, no contexto educacional, estrutura o financiamento da educação básica pública no Brasil a partir da Constituição Federal de 1988.

Verificou-se que o modelo federalista se encontra presente como organização político-administrativa do Brasil desde a primeira Constituição republicana reafirmou-se na Constituição Federal de 1988, contudo, tem se mostrado insuficiente para garantir a implementação de políticas públicas que promovam o bem-estar social e os direitos fundamentais, entre eles, o direito à educação.

O formato cooperativo em que se constitui o federalismo brasileiro busca um equilíbrio de poderes entre a União e os estados-membros por meio da colaboração na distribuição de competências entre as instâncias de governo assegurando-lhes autonomia.

Nesse sentido, foram definidas competências privativas, comuns e concorrentes dos entes federados na tentativa de diminuir as desigualdades regionais historicamente existentes no país. Verificou-se que a definição das competências foi relevante na medida em que se consolidou o modelo descentralizador.

No contexto educacional o modelo federalista cooperativo buscou estabelecer a colaboração entre os entes federados na oferta da educação básica. Contudo, verificou-se que

a falta de definição das competências dos entes federados em relação à essa oferta, e em especial, na criação de um Sistema Nacional de Educação (SNE), contribui para a manutenção das desigualdades regionais também no contexto educacional.

Mesmo que, ainda não tenha sido instituído o SNE, o texto constitucional definiu diretrizes para a educação nacional, incluindo os recursos financeiros, com percentuais mínimos para cada ente federado, aplicar na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE).

Todavia, observou-se que, diante da insuficiência de recursos financeiros, para a garantia do ensino de qualidade, buscou-se implementar políticas públicas educacionais que, por meio de programas suplementares de recursos financeiros, buscaram atender as especificidades regionais em relação à oferta do ensino.

Nesse contexto criou-se, em âmbito nacional, o PDDE, que visa conferir autonomia às escolas para gerirem seus recursos. Além da possibilidade de aplicar os recursos alocados pelo programa considerando as necessidades específicas da escola, espera-se que o PDDE seja um mecanismo para o fortalecimento da gestão democrática, uma vez que, a gestão dos recursos deve ser realizada pelos segmentos que compõe a comunidade escolar.

Percebeu-se que o PDDE vem se consolidando como política pública educacional, visto que, observou-se a ampliação do programa com a criação das denominadas Ações Integradas. Ao serem instituídas, as Ações Integradas complementam o PDDE Básico.

O segundo capítulo teve por objetivo versar sobre a organização político-administrativa e educacional do DF, dispor sobre os recursos financeiros destinados à educação básica distrital e, apresentar o Programa de Descentralização Administrativa e Financeira – PDAF, assim como o PDDE, constitui-se objeto de estudo dessa dissertação.

Em relação a organização político-administrativa, verificou-se que o DF apresenta peculiaridades como: a impossibilidade de dividir-se em municípios, possui apenas os poderes Legislativo e Executivo e encontra-se organizado em Regiões Administrativas.

No que diz respeito a organização educacional, em razão de possuir atribuições de estado-membro e de município, cabe ao DF, oferecer a educação infantil, em creches e pré-escolas, os anos iniciais e finais do ensino fundamental e o ensino médio.

Para garantir a oferta do ensino, além de contar com a arrecadação própria de impostos, das transferências constitucionais, dos programas complementares e suplementares de recursos financeiros destinados à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), conta ainda com um fundo próprio, o denominado Fundo Constitucional (FCDF), que não foi objeto desta dissertação.

Além disso, ao analisar os dados concernentes aos aspectos populacionais, econômicos e educacionais, observou-se que o DF apresenta características singulares, entre as quais destacam-se as acentuadas desigualdades sociais. Quanto à distribuição de renda, a RA apontada com a maior renda *per capita* é 16 vezes superior àquela com a menor renda *per capita*, a SCIA/Estrutural.

Ainda no segundo capítulo, abordou-se a trajetória de criação e implementação do Programa de Descentralização Administrativa e Financeira – PDAF. Discorreu-se sobre as alterações normativas ocorridas no programa, quanto à execução e operacionalização dos recursos alocados.

Realizou-se a análise comparativa sobre as características entre o PDDE Básico e o PDAF Ordinário no Distrito Federal, bem como a respeito da proporcionalidade do montante de recursos destinado para Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE).

Observou-se que desde a criação e a implementação do PDAF, até a sua regulamentação por meio de lei distrital, as alterações realizadas no programa, relacionaram-se as normas operacionais e de execução. Somente em 2022, que a alteração efetuada se referiu ao aporte financeiro. Na ocasião, houve uma redução no valor base pago por estudante. Passou de R\$ 55,00 para R\$ 40,00 no cálculo para o repasse da segunda parcela anual do programa, o que compromete a execução do programa, uma vez que houve redução nominal do valor ao invés de ampliar o valor para acompanhar a inflação no período

Em 2023, ocorreu uma nova alteração relacionada aos recursos financeiros alocados no PDAF. Dessa vez, houve um acréscimo nominal no valor base. Para a parcela referente ao primeiro semestre o valor passou de R\$ 40,00 para R\$ 58,00. Já para o repasse da segunda parcela, o valor base de R\$ 58,00, passou para R\$ 61,00.

Observou-se que o PDDE Básico embora tenha apresentado maior estabilidade em relação as variações no montante de recursos, o programa acumulou reduções sucessivas, totalizando 31,5% entre 2017 e 2023.

Em relação ao PDAF Ordinário, a análise comprovou maior instabilidade em relação a destinação dos recursos, apesar disso o programa distrital apresentou crescimento real de 6,2% no período. No entanto, comparou-se o montante dos recursos financeiros destinados à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) no DF com o PDDE Básico e o PDAF Ordinário e constatou-se que o montante destinado aos programas representa apenas 0,27% do total.

O terceiro capítulo desenvolveu uma abordagem metodológica distinta dos capítulos anteriores. Conforme mencionado na introdução dessa dissertação, a principal alteração, que

modificou a estrutura do capítulo, ocorreu em razão da troca de orientação após a qualificação do projeto e da redefinição dos objetivos específicos da pesquisa. Contudo, considerou-se relevante manter o levantamento de informações coletadas por meio de depoimentos e análise documental dos fatos relatados da Região Administrativa (RA) e da escola escolhida como lócus da pesquisa.

Sendo assim, para contextualizar o campo empírico da pesquisa, fez-se necessário traçar um breve histórico de criação da Cidade Estrutural. Para isso foram realizadas pesquisas documentais e um levantamento dos trabalhos acadêmicos que retratassem o processo de regularização das moradias no local.

É importante destacar que, na fase da pesquisa documental, não foram encontrados registros em órgãos públicos, como o Arquivo público do DF, a Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil (NOVACAP), que pudessem descrever os acontecimentos. Pressupõe-se que isso se deve ao descaso e ao desrespeito por parte poder público distrital com os moradores daquela localidade.

Na etapa do levantamento bibliográfico foram encontrados trabalhos acadêmicos de conclusão de cursos de graduação (TCC), dissertações e teses⁴⁸ que resgataram os diferentes momentos históricos de regularização das moradias e da criação da Cidade Estrutural. Além dessas fontes, foram realizadas pesquisas em sítios eletrônicos. Na busca encontrou-se o documentário denominado Estrutural⁴⁹.

Notou-se que os diferentes grupos de moradores daquela localidade e de pessoas de outros locais do DF reconheciam a importância estratégica da Cidade Estrutural. A proximidade com a região central de Brasília, o acesso rápido e descomplicado as Regiões Administrativas (RAs) mais próximas, maiores oportunidades de emprego e trabalho, e desenvolvimento do comércio, aumentavam o interesse pela regularização daquela área.

Entretanto, durante muito tempo, foram poucas as ações concretas que conduziram avanços em direção ao anseio daquela população pelo direito à moradia e consequentemente a ampliação de direitos sociais como saúde, segurança e educação.

⁴⁸ Para maiores detalhes dos episódios que envolveram o processo de criação Cidade Estrutural e dos depoimentos de moradores que participaram das mobilizações, embates e decisões em prol da regularização das moradias, consultar a tese de doutorado de Souza (2013), que serviu de ponto de partida para a elaboração do texto que aborda o breve histórico de criação da Cidade Estrutural dessa dissertação.

⁴⁹ O documentário Estrutural está disponível no canal do Youtube no endereço eletrônico <https://youtu.be/QZC5tjXxVsE?si=IJu9Y1mGQejzzqL>.

Após mais de duas décadas de embates políticos com representantes dos poderes Executivo e Legislativo, autoridades de órgãos ambientais, associações não-governamentais e moradores, a Cidade Estrutural e as moradias ali existentes, foram regularizadas.

Durante esse percurso, observou-se que um movimento ocorreu de maneira simultânea à busca pela regularização das moradias, a construção de uma escola pública que atendesse aos estudantes daquela localidade.

Esse movimento reivindicatório foi determinante para a criação da Cidade Estrutural. Conforme depoimento dos moradores, as diferenças políticas e ideológicas existentes por parte das duas principais associações de moradores (ASCOL e ASMOES) foram esquecidas, em favor da criação da escola.

A junção de forças e as mobilizações coordenadas foram determinantes para que o poder público atendesse a essa demanda urgente. E mesmo antes da regularização da cidade, a escola pública de ensino fundamental foi instituída no local. Esse fato fortaleceu os movimentos e as ações reivindicatórias. Em 2003, a primeira escola pública da cidade foi inaugurada, e no ano seguinte, em 2004, Cidade Estrutural foi regulamentada.

Por essa relevância histórica e social, uma das escolas da Estrutural foi selecionada para realização da pesquisa. Contudo, após a coleta dos depoimentos, por meio das entrevistas, e a elaboração do percurso histórico de implementação da escola na Cidade Estrutural, verificou-se que no período de recorte temporal da pesquisa, não foram encontrados os dados referentes aos valores repassados pelo PDDE Básico. Isso impossibilitou a análise comparativa entre os recursos alocados pelo PDDE Básico e o PDAF Ordinário na escola.

Diante do exposto, selecionou-se outra escola para continuação do trabalho de pesquisa. Os critérios adotados para a escolha foram a localização, a escola deveria estar localizada na Cidade Estrutural e que ofertasse o ensino fundamental, anos iniciais (1º ao 5º ano), os mesmos critérios de escolha da escola anterior.

A gestão da EC 01 da Estrutural, autorizou por meio da assinatura do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido que todas as informações coletadas por meio das entrevistas e os dados obtidos através da pesquisa documental fossem publicados na dissertação.

Contudo, por não haver tempo hábil para que a gestão da segunda escola selecionada autorizasse a identificação da escola, manteve-se o anonimato. As informações foram coletadas em sítios de acesso público.

Sendo assim, traçou-se o perfil socioeconômico da escola, as etapas ofertadas, o quantitativo de matrículas e outros dados educacionais coletados no período delimitado da pesquisa.

Quanto aos recursos financeiros alocados à escola pelo PDDE Básico e Ações Integradas, verificou-se que de 2017 a 2023 a escola recebeu os repasses do programa, com exceção de 2019, que de acordo com informações fornecidas pelo sistema PDDE/Info, a razão foi a falta de atualizações cadastrais. Portanto, depreende-se que a escola cumpriu uns dos requisitos principais para o recebimento dos recursos, não ser inadimplente na prestação de contas.

Nos anos de 2017, 2018, 2020 e 2021, a escola recebeu os recursos do PDDE Ações Integradas (PDDE Qualidade e do PDDE Estrutura). Pode-se concluir que a escola tenha utilizado esses recursos específicos, uma vez que, de acordo com seu Projeto Político Pedagógico, a escola possui Sala de Recursos Multifuncionais, uma das finalidades para as quais o PDDE Estrutura é destinado.

Verificou-se que a partir de 2018 que a escola recebeu recursos do PDDE Qualidade. Exemplos foram os recursos oriundos do programa Tempo de Aprender, Cantinho da Leitura e o Educação Conectada. É possível afirmar que os recursos destinados pelos programas mencionados tenham contribuído para a melhoria no desenvolvimento das atividades pedagógicas e como consequência a qualidade do ensino ofertado na escola, uma vez que houve melhoria nos resultados do IDEB obtidos pela escola, com um crescimento de 15,38% no apurado em 2023 em comparação ao obtido pela escola em 2021.

Em relação ao PDAF Ordinário, acredita-se que a escola tenha cumprido todos os requisitos normativos estabelecidos pelo programa pois os recursos foram alocados na escola no recorte temporal definido para a realização da pesquisa. As variações de aumento e diminuição conforme analisado no terceiro capítulo, resultaram dos montantes de recursos disponibilizados pelo programa, número de estudantes matriculados e das alterações nos valores base.

No que tange ao PDAF Emendas Parlamentares, a escola recebeu recursos do programa em 2019, 2021 e 2022. Verificou-se que em 2019 os recursos foram disponibilizados para as despesas de custeio e de capital. Já em 2022 e 2023, os recursos foram destinados apenas para as despesas de custeio.

Constatou-se que os recursos destinados pelo PDAF Ordinário não têm sido suficientes para cobrir as despesas com a melhoria e manutenção das instalações físicas,

materiais de uso pedagógico e pagamento de serviços prestados, uma vez que a escola solicitou recursos complementares, via PDAF Emenda Parlamentar.

É importante destacar que pretendia-se analisar a gestão dos recursos do PDDE e do PDAF na escola, contudo não foi possível devido à ausência de informações disponíveis. Cogitava-se, em relação ao PDAF Ordinário, comparar o plano de trabalho e o PPP da escola e os gastos realizados com os recursos recebidos, porém ao consultar a base de dados da SEEDF, responsável por receber a prestação de contas do programa, não foram encontrados os registros.

Conclui-se que, apesar das dificuldades de acessos aos dados, que os objetivos da dissertação foram cumpridos. Faz-se a reflexão que, embora os Programas PDDE Básico e PDAF Ordinário representem juntos, em âmbito distrital, percentual muito reduzido do montante destinado às despesas de MDE, em âmbito distrital, na escola selecionada, é possível afirmar que ambos programas podem ter contribuído para ampliação do acesso e a melhoria na qualidade do ensino ofertado em uma das Regiões Administrativas (RA) mais vulneráveis do Distrito Federal.

Observou-se que ambos os programas têm se consolidado como políticas públicas de descentralização de recursos financeiros destinados à educação. O PDDE Básico, na esfera federal, em 2022, reajustou os valores referenciais pagos pelo tipo de escola, além dos valores fixo e variável, assim como, um novo ajuste na parcela fixa em 2023.

O PDAF Ordinário buscou aprimorar a operacionalização dos recursos com a criação do Cartão PDAF, que tem por objetivo agilizar e simplificar a gestão dos recursos nas escolas.

Sugere-se que os dados relativos à operacionalização e à transparência na utilização dos recursos do PDAF tenham maiores informações e detalhamentos, para uma melhor compreensão de como os recursos são executados e geridos pelas escolas do DF e, que também, possibilite assim novos estudos e pesquisas para o aprimoramento do programa.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; SANTANA; Wagner. **Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília: UNESCO, 2010.

ABRUCIO, Fernando Luiz. Gestão escolar e qualidade da educação: um estudo sobre dez escolas paulistas. **Estudos & Pesquisas Educacionais**, São Paulo, v. 1, p. 241-274, 2010. Disponível em: https://gvpesquisa.fgv.br/sites/gvpesquisa.fgv.br/files/arquivos/abrucio_-_gestao_escolar_e_qualidade_da_educacao_um_estudo_sobre_dez_escolas_paulistas.pdf Acesso em: 23 out. 2024.

ABRUCIO, Fernando Luiz. Federalismo brasileiro e projeto nacional: os desafios da democracia e da desigualdade. **Revista USP**, São Paulo, n. 134, 127-142, 2022. DOI: <https://doi.org/10.11606/issn.2316-9036.i134p127-142>

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. Federalismo e políticas sociais. **Revista Brasileira de Estudos Sociais**, ano 10, n. 28, p. 88-108, jul. 1995. Disponível em: https://biblio.fflch.usp.br/Almeida_MHBT_32_888576_FederalismoEPoliticais.pdf. Acesso em: 20 mar. 2024.

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. Federalismo e políticas sociais. In: AFFONSO, Rui de Brito A.; SILVA, Pedro Luiz Barros (org.). **Descentralização e políticas sociais**. São Paulo: FUNDAP, 1996.

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares. Recentralizando a Federação? **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 24, p. 29-40, jun., 2005.

AMARAL, Caio Macedo. **Financiamento da Educação Básica: Análise comparativa entre os recursos provenientes do PDAF e do PDDE em uma escola em uma escola pública de ensino fundamental do Distrito Federal (2009 a 2022)**. Brasília: Universidade de Brasília, 2024.

ARAÚJO, Gilda Cardoso de. **Federalismo cooperativo e educação no brasil: 30 anos de omissões e ambivalências**. Educação e Sociedade, Campinas, v. 39, nº. 145, p.908-927, out.-dez., 2018.

BRASIL. [Constituição (1891)]. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Diário Oficial da União: seção 1, Rio de Janeiro, RJ, p. 777, 25 fev. 1891. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm Acesso em: 10 fev. 2024.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição [da] República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 10 out. 2024.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União:**

seção 1, Brasília, p. 27833, 23 dez. 1996. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm. Acesso em: 15 maio 2024

BRASIL. Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. Brasília: 1996. **Diário Oficial da União:** seção 1, Brasília, DF, p. 28442, 26 dez. 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19424.htm. Acesso em: 15 dez. 2021.

BRASIL. Lei nº 10.633, de 27 de dezembro de 2002. Institui o Fundo Constitucional do Distrito Federal – FCDF, para atender o disposto no inciso XIV do art. 21 da Constituição Federal. **Diário Oficial da União:** seção 1, Brasília, p. 1, 30 dez. 2002. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110633.htm. Acesso em: 15 nov. 2024.

BRASIL. Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei nº 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nºs 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências. **Diário Oficial da União:** seção 1, Brasília, DF, p. 7, 21 jun. 2007. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/111494.htm. em: 15 dez. 2021.

BRASIL. Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica; altera as Leis nºs 10.880, de 9 de junho de 2004, 11.273, de 6 de fevereiro de 2006, 11.507, de 20 de julho de 2007; revoga dispositivos da Medida Provisória nº 2.178-36, de 24 de agosto de 2001, e a Lei nº 8.913, de 12 de julho de 1994; e dá outras providências. **Diário Oficial da União:** seção 1, Brasília, DF, p. 2, 17 jun. 2009. Disponível em <http://www.gestao2010.mec.gov.br>.

BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. **Diário Oficial da União:** seção 1, Edição Extra. Brasília, DF, p. 12014, 26 jun. 2014. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm. Acesso em: 15 maio 2024.

BRASIL. Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), de que trata o art. 212-A da Constituição Federal; revoga dispositivos da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007; e dá outras providências. **Diário Oficial da União:** seção 1, Edição Extra. Brasília, DF, p. 1, 25 dez. 2020. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/114113.htm. Acesso em: 15 maio 2024.

CAMARGO, Aspásia. Federalismo e identidade nacional. In: SACHS, Ignacy; WILHEIM, Jorge; PINHEIRO, Paulo Sérgio. **Brasil:** um século de transformações. São Paulo: Companhia das Letras, 2001. p. 306-347.

CARVALHO, Cristina Helena Almeida de. Financiamento da educação básica: estrutura atual e desafios futuros. In: ROCHA, Maria Zélia Borba, PIMENTEL; Nara Pimentel (org.).

Organização da educação brasileira: marcos contemporâneos. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2016. p. 99-134.

CASTRO, Jorge Abrahão de. Financiamento da educação pública no Brasil: evolução dos gastos. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; SANTANA, Wagner (org.). **Educação e Federalismo no Brasil:** combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília: UNESCO, 2010. p. 169-190.

CAVALCANTI, Cacilda Rodrigues. **Tensões federativas no financiamento da educação básica:** equidade, qualidade e coordenação federativa na assistência técnica e financeira da União. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação da Universidade Federal de Minas Gerais, 2016.

CRUZ, Rosana Evangelista da. **Pacto federativo e financiamento da educação:** a função supletiva e redistributiva da União – o FNDE em destaque. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

CRUZ, Rosana Evangelista. Federalismo e financiamento da educação: a política do FNDE em debate. In: GOUVEIA, A.B.; PINTO, J.M.R.; CORBUCCI, P.R.(Orgs.). Federalismo e políticas educacionais na efetivação do direito à educação no Brasil. Brasília: IPEA, 2011.

CRUZ, Rosana Evangelista da. Os recursos federais para o financiamento da educação básica. **Fineduca:** Revista de Financiamento da Educação, v. 2, n. 7, 2012. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/fineduca/article/view/51383/31837>. Acesso em: 08 de Ago. de 2024.

CURY, Carlos Roberto Jamil (2006). **Federalismo político e educacional.** In: Ferreira, Naura Syria Carapeto (Org.). (1998). Políticas públicas e gestão da educação. Brasília: Líber Livro.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Federalismo Político e Educacional. In: FERREIRA, Naura Syria Carapeto (org.). **Políticas Públicas e Gestão da Educação.** Brasília: Líber Livro Editora, 2007.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Sistema Nacional de Educação: desafio para uma educação igualitária e federativa. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 29, n. 105, p. 1187-1209, set./dez. 2008. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/STwFwhmwJLWTsqMpBKPVDKw/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 5 jun. 2024.

CURY, Carlos Roberto Jamil. **Sistema Nacional de Educação:** desafio para uma educação igualitária e federativa. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2000.

DAVIES, Nicholas. **O FUNDEF e as verbas da educação.** São Paulo: Xamã, 2001a. 144 p.

DAVIES, Nicholas. FUNDEB: A redenção da educação básica? **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 27, n. 96, p. 753-774, out. 2006. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/9S4RKvSySgXNcqXtTsmCwhx/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 20 mar. 2024.

_____. **Decreto no 42.403, de 18 de agosto de 2021.** Regulamenta o Cartão PDAF. Disponível em: < sinj.df.gov.br>. Acesso em: 05 dez 2024.

DISTRITO FEDERAL. Decreto nº 20.306, de 15 de junho 1999. Regulamenta a Lei nº 250, de 03 de abril de 1992. **Diário Oficial do Distrito Federal nº 114:** seção 1, 2 e 3, Brasília, p. 5, col. 1, 16 jun. 1999. Disponível em: https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/36660/Decreto_20306_15_06_1999.html Acesso em: 21 nov. 2024.

DISTRITO FEDERAL. Decreto nº 28.513, de 6 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 nº 236:** seção 1, Brasília, p. 1, col. 2, 12 dez. 2007. Disponível em: https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/56504/Decreto_28513_06_12_2007.html. Acesso em: 21 nov. 2024.

DISTRITO FEDERAL. Decreto nº 33.867, 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 nº 170:** seção 1, Brasília, p. 2, col. 1, 23 ago. 2012a. Disponível em: https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/72206/Decreto_33867_22_08_2012.html#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%2033.867%2C%20DE%2022,ensino%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%Aancias. Acesso em: 15 nov. 2024.

DISTRITO FEDERAL. 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 nº 64:** seção 1, Brasília, p. 1, col. 1, 28 mar. 2013b. Disponível em: https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/73901/Decreto_34240_27_03_2013.html. Acesso em: 15 nov. 2024.

DISTRITO FEDERAL. Decreto nº 42.403, de 18 de agosto de 2021. Regulamenta a Lei nº 6.023, de 18 de dezembro de 2017, que institui o Programa de Descentralização Administrativa e Financeira – PDAF, cria o Cartão PDAF e dispõe sobre a sua aplicação e execução nas Unidades Escolas e nas Coordenações Regionais de Ensino da rede pública de ensino do Distrito Federal. **Diário Oficial do Distrito Federal nº 70:** seção 1, Edição Extra, Brasília, p. 1, col. 1, 18 ago. 2021. Disponível em: https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/65924258c7b9494e8374afb797d22df9/Decreto_42403_18_08_2021.html Acesso em: 15 nov. 2024.

DISTRITO FEDERAL. Lei Complementar nº 530, de 24 de janeiro de 2002. Declara Zona Habitacional de Interesse Social e Público – ZHISP, o parcelamento de solo urbano denominado Vila Estrutural, localizado na Região Administrativa do Guará – RA X. **Diário Oficial do Distrito Federal nº 23:** seção 1, Brasília, p. 1, col. 1, 1 fev. 2002. Disponível em: https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/52357/Lei_Complementar_530_20_01_2002.html. Acesso em: 15 nov. 2024.

DISTRITO FEDERAL. Lei Complementar nº 715, de 20 de janeiro de 2006. Cria a Zona Especial de Interesse Social – ZEIS, denominada Vila Estrutural. **Diário Oficial do Distrito**

Federal nº 19: seção 1, Brasília, p. 1, col. 1, 25 jan. 2006. Disponível em: https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/52540/Lei_Complementar_715_24_01_2006.h Acesso em: 15 nov. 2024.

DISTRITO FEDERAL. Lei nº 3.315, de 27 de janeiro de 2004. Cria a Região Administrativa e as Subadministrações Regionais que especifica, e dá outras providências. **Diário Oficial do Distrito Federal nº 20:** seção 1, Brasília, p. 3, col. 1, 29 jan. 2004. Disponível em: https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/51257/Lei_3315_27_01_2004.html Acesso em: 15 nov. 2024.

DISTRITO FEDERAL. Lei nº 4.751 de 7 de fevereiro de 2012. Dispõe sobre a Gestão Democrática do Ensino Público do Distrito Federal. **Diário Oficial do Distrito Federal nº 29:** seção 1, Brasília, p. 1, col. 1, 8 fev. 2012. Disponível em: https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/70523/Lei_4751_07_02_2012.html. Acesso em: 15 nov. 2024.

DISTRITO FEDERAL. Lei nº 5.499, de 14 de julho de 2015. Aprova o Plano Distrital de Educação – PDE e dá outras providências. **Diário Oficial do Distrito Federal nº 246:** seção 1, Brasília, p. 1, col. 1, 24 dez. 2015. Disponível em: https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/a67c782d75ed48168d81521d566eeac2/Lei_5499_14_07_2015.pdf. Acesso em: 15 nov. 2024.

DISTRITO FEDERAL. Lei nº 6.023, de 18 de dezembro de 2017. Institui o Programa de Descentralização Administrativa e Financeira - PDAF e dispõe sobre sua aplicação e execução nas unidades escolares e nas regionais de ensino da rede pública de ensino do Distrito Federal. **Diário Oficial do Distrito Federal nº 241:** seção 1, 2 e 3, Brasília, p. 1, col. 2, 19 dez. 2017a. Disponível em: <https://encurtador.com.br/09hI8>. Acesso em: 15 nov. 2024.

DISTRITO FEDERAL. Lei Orgânica do Distrito Federal. **Diário Oficial do Distrito Federal nº 116:** seção 1, Brasília, p. 1, col. 1, 9 jun. 1993. Disponível em: https://www.sinj.df.gov.br/sinj/norma/66634/lei_org_nica_08_06_1993.html. Acesso em: 15 nov. 2024.

DISTRITO FEDERAL. **Pesquisa distrital por amostra de domicílios** - Ceilândia - PDAD 2015. Disponível em: <http://www.codeplan.df.gov.br/wp-content/uploads/2018/02/PDAD-Ceil%C3%A2ndia-1.pdf>. Acesso em: 5 jun. 2024.

DISTRITO FEDERAL. Secretaria de Estado de Educação. Portaria nº 20, de 26 de janeiro de 2017. Fixa os valores da cota anual de recursos para despesas de custeio, no primeiro semestre do exercício de 2017, a serem descentralizados às unidades executoras - Uex, apoiadoras das unidades escolares e das Coordenações Regionais de Ensino - CRE, da rede pública de ensino do Distrito Federal, no âmbito do Programa de Descentralização Administrativa e Financeira - PDAF, e define a base de cálculo e critérios para o repasse, adequando-os à disponibilidade orçamentária e financeira prevista na Lei Orçamentária Anual - LOA, no exercício. **Diário Oficial do Distrito Federal nº 20:** seção 1, 2 e 3, Brasília, p. 40, col. 1, 27 jan. 2017. Disponível em:

https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/5db32d281c2f464cb0c487de58b18187/Portaria_20_26_01_2017.html. Acesso em: 15 maio 2024

DISTRITO FEDERAL. Secretaria de Estado de Educação. Portaria nº 489, de 09 de novembro de 2017. Fixa os valores da cota anual de recursos para despesas de custeio, no segundo semestre do exercício de 2017, a serem descentralizados às Unidades Executoras (UExs) apoiadoras das Unidades Escolares (UEs) e das Coordenações Regionais de Ensino (CREs) da rede pública de ensino do Distrito Federal, no âmbito do Programa de Descentralização Administrativa e Financeira (PDAF), e define a base de cálculo e critérios para o repasse, de acordo com a disponibilidade orçamentária e financeira prevista na Lei Orçamentária Anual (LOA) para o exercício. **Diário Oficial do Distrito Federal nº 216:** seção 1, 2 e 3, Brasília, p. 5, col. 2, 10 nov. 2017. Disponível em: https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/968eb053444844599833583ff6eb789e/Portaria_489_09_11_2017.html. Acesso em: 15 maio 2024

DISTRITO FEDERAL. Secretaria de Estado de Educação. Portaria nº 31, de 08 de fevereiro de 2018. Fixa os valores da cota anual de recursos para despesas de custeio, do exercício de 2018, a serem descentralizados às Unidades Executoras (UExs) apoiadoras das Unidades Escolares (UEs) e das Coordenações Regionais de Ensino (CREs) da rede pública de ensino do Distrito Federal, no âmbito do Programa de Descentralização Administrativa e Financeira (PDAF) e define a base de cálculo e critérios para o repasse, de acordo com a disponibilidade orçamentária e financeira prevista na Lei Orçamentária Anual (LOA) para o exercício. **Diário Oficial do Distrito Federal nº 29:** seção 1, 2 e 3, Brasília, p. 5, col. 1, 9 fev. 2018. Disponível em: https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/09770700cfce4da691037e4041f50129/Portaria_31_08_02_2018.html. Acesso em: 15 maio 2024

DISTRITO FEDERAL. Secretaria de Estado de Educação. Portaria nº 278, de 19 de setembro de 2018. Torna público para o segundo semestre de 2018, o valor de R\$ 28.245.677,50 (vinte e oito milhões, duzentos e quarenta e cinco mil, seiscentos e setenta e sete reais e cinquenta centavos) em despesas de custeio no âmbito do Programa de Descentralização Administrativa e Financeira (PDAF). **Diário Oficial do Distrito Federal nº 180:** seção 1, 2 e 3, Brasília, p. 8, col. 2, 20 set. 2018. Disponível em: https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/fb41364d9d5344279ca722b8a1636aca/Portaria_278_19_09_2018.html. Acesso em: 15 maio 2024

DISTRITO FEDERAL. Secretaria de Estado de Educação. Portaria nº 33, de 06 de fevereiro de 2019. Dispõe sobre a execução do Programa de Descentralização Administrativa e Financeira. **Diário Oficial do Distrito Federal nº 31:** seção 1, 2 e 3, Brasília, p. 3, col. 2, 13 fev. 2019. Disponível em: https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/3a1f2728972749449d8b98d7e40547f9/Portaria_33_06_02_2019.html. Acesso em: 15 maio 2024

DISTRITO FEDERAL. Secretaria de Estado de Educação. Portaria nº 284, de 22 de agosto de 2019. Torna público para o segundo semestre de 2019, despesas de custeio, no âmbito do Programa de Descentralização Administrativa e Financeira (PDAF), que será descentralizado diretamente às Unidades Executoras Locais (UExL) das Unidades Escolares (UEs) e Unidades Executoras Regionais (UExR) das Coordenações Regionais de Ensino (CREs). **Diário Oficial do Distrito Federal nº 163:** seção 1, 2 e 3, Brasília, p. 24, col. 2, 28 ago. 2019. Disponível em: <https://www.sinj.df.gov.br/>. Acesso em: 15 maio 2024

DISTRITO FEDERAL. Secretaria de Estado de Educação. Portaria nº 25, de 4 de fevereiro de 2020. Torna público para o primeiro semestre de 2020, o valor de R\$ 37.740.697,01 (trinta e sete milhões, setecentos e quarenta mil, seiscentos e noventa e sete reais e um centavo), em

despesas de custeio, no âmbito do Programa de Descentralização Administrativa e Financeira (PDAF) [...]. **Diário Oficial do Distrito Federal nº 10:** seção 1, 2 e 3, Edição Extra, Brasília, p. 4, col. 2, 4 fev. 2020. Disponível em: https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/898f0834f1994abd88c2b211836ccc77/Portaria_25_04_02_2020.html. Acesso em: 15 maio 2024

DISTRITO FEDERAL. Secretaria de Estado de Educação. Portaria nº 160, de 17 de julho de 2020. Dispõe sobre a execução do Programa de Descentralização Administrativa e Financeira. **Diário Oficial do Distrito Federal nº 134:** seção 1, 2 e 3, Brasília, p. 6, col. 2, 17 jul. 2020. Disponível em: https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/5cbdb13fab09474399c3903808036837/Portaria_160_16_07_2020.html. Acesso em: 15 maio 2024

DISTRITO FEDERAL. Secretaria de Estado de Educação. Portaria nº 61 de 11, de fevereiro de 2021. Torna público para o primeiro semestre de 2021, o valor de R\$ 50.029.031,38 (cinquenta milhões, vinte e nove mil, trinta e um reais e trinta e oito centavos) em despesas de custeio, no âmbito do Programa de Descentralização Administrativa e Financeira (PDAF), que será descentralizado diretamente às Unidades Executoras Locais (UEXL) das Unidades Escolares (UEs) e Unidades Executoras Regionais (UEXR) das Coordenações Regionais de Ensino (CREs). **Diário Oficial do Distrito Federal nº 30:** seção 1, 2 e 3, Brasília, p. 15, col. 2, 12 fev. 2021. Disponível em: <https://www.sinj.df.gov.br/>. Acesso em: 15 maio 2024

DISTRITO FEDERAL. Secretaria de Estado de Educação. Portaria nº 325, de 07 de julho de 2021. Dispõe sobre a execução do Programa de Descentralização Administrativa e Financeira. **Diário Oficial do Distrito Federal nº 127:** seção 1, 2 e 3, Brasília, p. 14, col. 2, 8 jul. 2021. Disponível em: https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/8e7696ca965c44dd9bf137e850e2c10d/Portaria_325_07_07_2021.html. Acesso em: 15 maio 2024

DISTRITO FEDERAL. Secretaria de Estado de Educação. Portaria nº 89, de 08, de fevereiro de 2022. Torna público, para o primeiro semestre de 2022, o valor de R\$ 40.444.661,00 (quarenta milhões, quatrocentos e quarenta e quatro mil, seiscentos e sessenta e um reais) para despesas de custeio, no âmbito do Programa de Descentralização Administrativa e Financeira (PDAF), descentralizado diretamente às Unidades Executoras Locais (UEXLs) das Unidades Escolares (UEs) e Unidades Executoras Regionais (UEXR) das Coordenações Regionais de Ensino (CREs). **Diário Oficial do Distrito Federal nº 29:** seção 1, 2 e 3, Brasília, p. 5, col. 2, 10 fev. 2022. Disponível em: https://www.sinj.df.gov.br/sinj/DetalhesDeNorma.aspx?id_norma=834a7ee17af544619c127e1b1adc06d1. Acesso em: 15 maio 2024

DISTRITO FEDERAL. Secretaria de Estado de Educação. Portaria nº 780, de 10 de agosto de 2022. Dispõe sobre a execução do Programa de Descentralização Administrativa e Financeira. **Diário Oficial do Distrito Federal nº 152:** seção 1, 2 e 3, Brasília, p. 20, col. 1, 12 ago. 2022. Disponível em: https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/41aab42e30bf4843998a2f0dddf135184/Portaria_780_10_08_2022.html. Acesso em: 15 maio 2024

DOURADO, Luiz Fernandes. **Gestão da educação escolar**. Brasília: Universidade de Brasília, Centro de Educação a Distância, 2006.

DOURADO, Luiz Fernandes. Políticas e Gestão da Educação Básica no Brasil: Limites e Perspectivas. **Educação e Sociedade**. Campinas, v. 28, n. 100, p. 921-946, 2007. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0101-73302007000300014>

FARENZENA, Nalú. **A política de financiamento da educação básica**: rumos da legislação brasileira. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2006.

FARENZENA, Nalú. Despesas em ações da Assistência Financeira da União na Educação Básica no período 2014-2020. **ECCOS Revista Científica**, n. 58, p. e20849, 2021. DOI: <https://doi.org/10.5585/eccos.n58.20849>

FERREIRA, Sueli Mamede Lobo; CARVALHO, Cristina Helena Almeida de. Financiamento dos Programas Universais do Governo Federal à Educação Básica (2003-2023). **Boletim de Conjuntura (BOCA)**, Boa Vista, v. 17, n. 51, p. 651-673, 2024. DOI: 10.5281/zenodo.10967312. Disponível em: <https://revista.ioles.com.br/boca/index.php/revista/article/view/3849>. Acesso em: 12 jan. 2025.

FERREIRA, S. L. **Financiamento da Educação Básica**: A gestão financeira no município de Luziânia-GO (2005 a 2015) (Tese de Mestrado em Educação). Brasília: UnB, 2018.

FNDE. [Site Institucional]. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/siope> Acesso em 29 jan. 2025.

GAMBOA, Silvio Sánchez. **Pesquisa em Educação**: métodos e epistemologias. Chapecó: Editora Argos Universitária, 2007.

GEMAUQUE, Rosana Maria Oliveira. **Financiamento da Educação**: O FUNDEF na educação do Estado do Pará – feitos e fetiches. 2004. 372 f. Tese (Doutorado em educação) – Faculdade de educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2004.

GEMAUQUE, Rosana. A proposta de criação do FUNDEB e sua relação com os estudos sobre os impactos do FUNDEF na educação do estado do Pará. **Jornal de políticas educacionais**, v. 1, n. 1, p. 21-39, mar. 2007. DOI: <https://doi.org/10.5380/jpe.v1i1.12939>

JANUZZI, P.; FERREIRA, V.; FERRAREZI, E. **Avaliação sistêmica e multicêntrica do Programa Dinheiro Direto na Escola**: proposta conceitual e estudos de avaliabilidade. Goiás: Editora UFG, 2024.

VIEIRA, Sofia Lerche; VIDAL, Eloísa Maia. **Política de financiamento da educação no Brasil**: uma (re)construção histórica. Em Aberto, Brasília, v. 28, n. 93, p. 17-42, jan./jun. 2015.

LOBO, Tereza. Descentralização: Conceitos, princípios, prática governamental. **Cadernos de pesquisa**, São Paulo, n. 74, p. 11-19, ago. 1990. Disponível em: <https://publicacoes.fcc.org.br/cp/article/view/1078> Acesso em: 12 ago. 2024.

MARTINS, Ângela Maria. **A descentralização como eixo das reformas do ensino**: uma discussão da literatura. Educação e Sociedade, ano XXII, no 77, Dezembro/2001.

MARTINS, P. de S. FUNDEB, federalismo e regime de colaboração. Campinas: Autores Associados, 2011.

MENDES; Danielle Cristina de Brito, GUTIERRES; Dalva Valente Guimarães. Financiamento da Educação Básica no Brasil: a federação em perspectiva. **Revista Educação e Políticas em Debate**, v. 10, n. 1, p. 222-242, 2021.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. Ciência, técnica e arte: o desafio da pesquisa social. In: DESLANDES, Suely Ferreira; CRUZ NETO, Otavio; GOMES, Romeu; MINAYO, Maria Cecília de Souza (org.). **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. 21. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 1994. p. 12-20.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde**. 12. ed. São Paulo: Hucitec, 2010.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Resolução CD/FNDE/MEC nº 15, de 16 de setembro de 2021**. Dispõe sobre as orientações para o apoio técnico e financeiro, fiscalização e monitoramento na execução do Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE, em cumprimento ao disposto na Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/legislacao/resolucoes/2021/resolucao-no-15-de-16-de-setembro-de-2021> Acesso em: 10 fev. 2024.

MOREIRA, Ana Maria Albuquerque. Gestão Financeira Descentralizada: uma análise do Programa Dinheiro Direto na Escola. **FINEDUCA – Revista de financiamento da educação**, Porto Alegre, v. 2, n. 1, 2012. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/fineduca/article/view/36236/28653> Acesso em: 12 ago. 2024.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Um Estado para a sociedade civil: temas éticos e políticos da gestão democrática**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2005.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de. O direito à educação. In: Oliveira, Romualdo Portela de; ADRIÃO, Thereza (Orgs.). **Gestão, financiamento e Direito à Educação: análise da LDB e da Constituição Federal**. 2 ed. São Paulo: Xamã, 2001a. p. 15-43.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de. O direito à educação. In: Oliveira, Romualdo Portela de; ADRIÃO, Thereza (Orgs.). **Gestão, financiamento e Direito à Educação: análise da LDB e da Constituição Federal**. 2 ed. São Paulo: Xamã, 2001b. p. 89-118.

PÁDUA, Elisabete M. M. **Metodologia da pesquisa**. Campinas, SP: Editora Papirus, 2016.

PDDE Info – Consulta Escola. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/pddeinfo/pddeinfo/escola/consultar> Acesso em 15 nov. 2024.

PINTO, José Marcelino de Rezende. **Os Recursos para a Educação no Brasil no contexto das fianças públicas**. Brasília: Ed. Plano, 2000.181 p.

REZENDE, Fernando. Compensações Financeiras e Desequilíbrios Fiscais na Federação Brasileira. In: HOFMEISTER, Wilhelm; CARNEIRO, José Mário Brasiliense. **Federalismo na Alemanha e no Brasil**. São Paulo, SP: Fundação Konrad Adenauer, Série Debates, n. 22, vol. 1, abril de 2001. RODRIGUEZ, Vicente. Financiamento da educação e políticas públicas: o

FUNDEF e a política de descentralização. **Cadernos CEDES**, Campinas, v. 21, n. 55. p. 42-57, 2001.

RODRIGUEZ, Vicente. **Financiamento da educação e políticas públicas: o FUNDEF e a política de descentralização**. Cadernos Cedes, ano XXI, nº 55, novembro/2001.

SANTOS, Fabiano Antônio dos. **O Plano de Desenvolvimento da Escola e a produção do consentimento ativo**. 2012. 301 f. Tese (Doutorado em Educação) - Centro de Ciências da Educação, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2012. Disponível em: <http://repositorio.ufsc.br/xmlui/handle/123456789/96178> Acesso em: 23 out. 2024.

SANTOS. Caroline Soares. **Área de risco ou área de rico: Teorias sobre política, direito e respeito na Cidade Estrutural**. 2014. 192f. Tese (Doutorado em Sociologia) - Universidade de Brasília, Brasília, 2014. Disponível em: <http://repositorio.unb.br/handle/10482/16674>.

SOUZA JÚNIOR, Luís de. **Financiamento da Educação: os impactos do FUNDEF na educação básica do Estado da Paraíba**. 2003. 278 f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2003.

VALLE, Bertha de Borja Reis do. O controle social da educação: aspectos históricos e legais. In: SOUZA, Donaldo Bello (org.). **Conselhos municipais e controle social da educação: descentralização, participação e cidadania**. São Paulo: Xamã, 2008. p. 53-74.

VAZQUESZ, Daniel Arias. Fundos multigovernamentais e seus efeitos redistributivos no financiamento da educação: um balanço final do Fundef e uma avaliação da implantação do Fundeb. XVI Prêmio Tesouro Nacional – 2011.