



**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO**

BEATRIZ MIRANDA GOMES

**O FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO E A GESTÃO
DESCENTRALIZADA DOS PROGRAMAS DE MANUTENÇÃO ESCOLAR:
estudo comparado sobre os centros colaboradores das Regiões Centro-Oeste e Norte**

**BRASÍLIA
2023**

BEATRIZ MIRANDA GOMES

**O FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO E A GESTÃO
DESCENTRALIZADA DOS PROGRAMAS DE MANUTENÇÃO ESCOLAR:
estudo comparado sobre os centros colaboradores das Regiões Centro-Oeste e Norte**

Dissertação de Mestrado apresentado à banca examinadora, como requisito para obtenção do título de Mestre em Educação pelo Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade de Brasília, linha de pesquisa Estudos Comparados em Educação.

Orientadora: Prof. Dra. Adriana Almeida Sales de Melo

BRASÍLIA
2023

Ficha catalográfica elaborada automaticamente,
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

GG633f Gomes , Beatriz Miranda
 O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação e a
gestão descentralizada dos Programas de Manutenção Escolar:
estudo comparado sobre os centros colaboradores das Regiões
Centro-Oeste e Norte / Beatriz Miranda Gomes ; orientador
Adriana Almeida Sales de Melo. -- Brasília, 2023 .
 208 p.

 Dissertação (Mestrado em Educação) -- Universidade de
Brasília, 2023 .

 1. Políticas Educacionais. 2. Política de
Descentralização. 3. Programas Educacionais de Manutenção
Escolar da União. 4. Educação Pública. 5. Centros
Colaboradores Regionalizados. I. Melo, Adriana Almeida Sales
de, orient. II. Título.

BEATRIZ MIRANDA GOMES

**O FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO E A GESTÃO
DESCENTRALIZADA DOS PROGRAMAS DE MANUTENÇÃO ESCOLAR:
estudo comparado sobre os centros colaboradores das Regiões Centro-Oeste e Norte**

Exame de Defesa de Mestrado, apresentado à banca examinadora, como requisito de avaliação para obtenção do título de Mestre em Educação pelo Programa de Pós Graduação em Educação da Universidade de Brasília, linha de pesquisa Estudos Comparados em Educação.

Data da aprovação: 29/09/2023

Banca Examinadora:

Profa. Dra. Adriana Almeida Sales de Melo - UnB
Orientadora
Universidade de Brasília - UnB

Prof. Dr Remi Castioni
Examinador Interno
Universidade de Brasília - UnB

Profa. Dra Adriana Valéria Santos Diniz
Examinadora Externa
Universidade Federal da Paraíba - UFPB

Profa. Dra Girlene Ribeiro de Jesus
Suplente Examinadora Interna
Universidade de Brasília - UnB

Dedico este trabalho,
Para Vladimir Almeida, meu
companheiro de todo o tempo,
de toda hora, de todo momento; e

Aos meus amados filhos,
Omar Gomes e Serena Gomes.
O mar Serenou!

AGRADECIMENTOS

A minha querida orientadora, Professora Dra. Adriana Almeida Sales de Melo, que soube, com sabedoria, orientar este trabalho, sempre respeitando e incentivando a autonomia intelectual, obrigada por toda a parceria.

Aos meus pais, Quitéria e João por terem me acompanhado em mais este momento, pelo apoio e incentivo, agradeço pelo trabalho e dedicação na minha criação, vocês me proporcionaram esse título.

À minha família, meu companheiro Vladimir Almeida pelo apoio, incentivo e contribuição para o aperfeiçoamento desta pesquisa, obrigada pelo exímio trabalho de revisão. Aos meus filhos Omar Gomes e Serena Gomes, vocês são o motivo e pulsão do meu trilhar acadêmico, transbordado de sentido e força. Juntos, ocupamos e construímos uma maternidade/parentalidade combativa, inserida na academia, que também é nosso lugar. #MaternidadenoLattes.

As minhas grandes amigas: Natália Botelho, Natália Frizarin, Polliana Machado, Leticia Medeiros, Andréia Simplicio, Andressa Gama, Isabela Campos e Jéssica Lawane, que me acompanharam e acolheram durante a construção deste trabalho.

Aos queridos professores, pesquisadores, intelectuais e militantes que me inspiram: Maria Luiza Pereira, Eliene Novaes, Danielle Nogueira, Carmenisia Jacob, Catarina Almeida, Ana Maria Moreira, Luiz Araújo, Claudete Ruas, José Angelo Belloni, Sávia Bona, Chirley Mendes, Jéssica Reis, Deise Rocha, Daniela Garrossini, Daniela Barros, Taís Aragão, Giuliana Cardorin, Frederico Almeida, Lara Borges, Karoline Braz, Flávio Júnior, Jemima, Luiza Calvette, Karine Souza, Rafael Barroso, Fábio Berrogain, Ricardo Cavalcanti, Jhonathan Martins, Victor Caíque, Breno Lobo, Rafael Bastos, Gustavo Dutra, Vinícius Rocha e Tope Farotimi, vocês são o meu exemplo.

À Associação Nacional de Pós-graduandos (ANPG), à União Nacional dos Estudantes (UNE), à Associação Brasileira de Política e Administração da Educação (ANPAE) e à Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPED), por uma educação transformadora, venceremos!

À Universidade de Brasília, à Faculdade de Educação (minha segunda casa), ao Programa de Pós-graduação em Educação (PPGE/UnB), à Linha de Pesquisa Estudos Comparados em Educação, aos professores doutores membros desta banca e a todos que se dedicam à pesquisa em políticas educacionais.

À todas as pessoas e instituições que contribuíram para a realização desta pesquisa, fornecendo-me informações e documentos, em especial ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE e aos Centros Colaboradores de Apoio ao Monitoramento e Gestão de Programas Educacionais - CECAMPES da Região Norte e Centro-Oeste.

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), pelo financiamento deste trabalho.

RESUMO

O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação e a gestão descentralizada dos Programas de Manutenção Escolar: estudo comparado sobre os centros colaboradores das Regiões Centro-Oeste e Norte

A presente dissertação investigou a gestão descentralizada dos programas educacionais de manutenção escolar do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE/MEC) a partir do regime de parceria estabelecido entre esta autarquia e os Centros Colaboradores de Apoio ao Monitoramento e à Gestão de Programas Educacionais (CECAMPEs), fundados e vinculados às Universidades Federais, com a função de promover o aprimoramento dos programas educacionais em questão. A pesquisa objetivou analisar a atuação dos CECAMPEs nos trabalhos desenvolvidos no âmbito do eixo da assistência técnica. Para este propósito, foram analisados comparativamente os CECAMPEs referentes às Regiões Centro-Oeste e Norte do Brasil durante o período de 2020 a 2022. Buscou-se compreender como a parceria proposta pelo FNDE se desenvolveu e o papel dos CECAMPEs perante a finalidade de apoiar a execução e desempenho da gestão descentralizada dos programas, sendo eles: o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) Básico e suas Ações Integradas, o Programa Caminho da Escola e o Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (PNATE). Para este estudo, considerou-se o processo de configuração das políticas e do financiamento da educação brasileira em seus avanços e entraves no direcionamento e descentralização de recursos à educação básica. O trabalho foi estruturado sob a perspectiva comparada em educação, com abordagem crítico-dialética, e contou com a pesquisa bibliográfica por meio do levantamento de títulos e revisão da literatura, seguida de pesquisa documental relacionada à temática. Os resultados da pesquisa revelam que as atividades e ações desenvolvidas pelos CECAMPEs contribuíram para um melhor desempenho da gestão descentralizada dos programas educacionais, demonstrando ainda, que os centros colaboradores tornaram-se importantes ferramentas para educação, principalmente por estarem localizados no âmbito da esfera pública.

Palavras-chave: Políticas Educacionais; Política de Descentralização; Programas Educacionais de Manutenção Escolar da União; Educação Pública; Centros Colaboradores Regionalizados.

GOMES, Beatriz Miranda. **O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação e a Gestão Descentralizada dos Programas de Manutenção Escolar: estudo comparado sobre os centros colaboradores das Regiões Centro-Oeste e Norte.** 208p. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade de Brasília, 2023.

RESUMEN

El Fondo Nacional de Fomento de la Educación y la gestión descentralizada de los Programas de Mantenimiento Escolar: un estudio comparativo sobre centros colaboradores en las regiones Centro-oeste y Norte

Esta disertación investigó la gestión descentralizada de los programas educativos de mantenimiento de escuelas del Fondo Nacional de Desarrollo Educativo (FNDE/MEC) a partir del régimen de colaboración establecido entre esta autoridad y los Centros Colaboradores de Apoyo al Seguimiento y Gestión de Programas Educativos (CECAMPE), fundados en asociación con Universidades Federales, con la función de promover el mejoramiento de los programas educativos en cuestión. La investigación tuvo como objetivo analizar el desempeño de los CECAMPE en el trabajo realizado en el ámbito de la asistencia técnica. Para ello, se analizaron comparativamente los CECAMPE referentes a las regiones Centro-Oeste y Norte de Brasil durante el período de 2020 a 2022. Se buscó comprender cómo se desarrolló la alianza propuesta por el FNDE y el papel de los CECAMPE para apoyar la ejecución y desempeño de la gestión descentralizada de los programas, a saber: el Programa de Dinero Básico Directo en la Escuela (PDDE) y sus Acciones Integradas, el Programa Camino de la Escuela y el Programa Nacional de Apoyo al Transporte Escolar (PNATE). Para este estudio, se consideró el proceso de configuración de políticas y financiamiento de la educación brasileña en sus avances y obstáculos en la focalización y descentralización de recursos para la educación básica. El trabajo se estructuró desde una perspectiva comparada en educación, con un enfoque crítico-dialéctico, e incluyó una investigación bibliográfica a través del levantamiento de títulos y revisión de literatura, seguida de una investigación documental relacionada con el tema. Los resultados de la investigación revelan que las actividades y acciones desarrolladas por los CECAMPE contribuyeron a un mejor desempeño de la gestión descentralizada de los programas educativos, demostrando además que los centros colaboradores se han convertido en importantes herramientas para la educación, principalmente por estar ubicados dentro del ámbito público.

Palabras-clave: Políticas Educativas; Política de Descentralización; Programas Educativos de Mantenimiento de Escuelas; Educación Pública, Centros Colaborativos Regionalizados.

GOMES, Beatriz Miranda. **El Fondo Nacional de Desarrollo Educativo y la Gestión Descentralizada de los Programas de Mantenimiento Escolar: estudio comparativo de los centros colaboradores de las Regiones Centro-Occidente y Norte.** 208p. Disertación (Maestría en Educación) – Facultad de Educación, Programa de Posgrado en Educación, Universidad de Brasilia, 2023.

ABSTRACT

The National Education Development Fund and the decentralized management of School Maintenance Programs: a comparative study on the collaborating centers in the Central-West and North Regions

This dissertation investigated the decentralized management of educational school maintenance programs from the National Education Development Fund (FNDE/MEC) based on the collaboration regime established between this authority and the Collaborating Centers for Support for Monitoring and Management of Educational Programs (CECAMPEs), founded in partnership with Federal Universities, with the function of promoting the improvement of the educational programs in question. The research aimed to analyze the performance of CECAMPEs in the work carried out within the scope of technical assistance. For this purpose, CECAMPEs referring to the Central-West and Northern Regions of Brazil were comparatively analyzed during the period from 2020 to 2022. We sought to understand how the partnership proposed by FNDE developed, and the role of CECAMPEs in order to support the execution and performance of the decentralized management of the programs, namely: the Basic Direct Money at School Program (PDDE) and its Integrated Actions, the Caminho da Escola Program and the National School Transport Support Program (PNATE). For this study, the process of configuring policies and financing of Brazilian education was considered in its advances and obstacles in the targeting and decentralization of resources for basic education. The work was structured from a comparative perspective in education, with a critical-dialectical approach, and included bibliographical research through the survey of titles and literature review, followed by documentary research related to the theme. The research results reveal that the activities and actions developed by CECAMPEs contributed to a better performance of the decentralized management of educational programs, also demonstrating that the collaborating centers have become important tools for education, mainly because they are located within the public sphere.

Keywords: Educational Policies; Decentralization Policy; Union School Maintenance Educational Programs; Public Education; Regionalized Collaborative Centers.

GOMES, Beatriz Miranda. **The National Education Development Fund and the Decentralized Management of School Maintenance Programs: comparative study on the collaborating centers in the Central-West and North Regions.** 208p. Dissertation (Master's in Education) – Faculty of Education, Postgraduate Program in Education, University of Brasília, 2023.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 1 – Reforma Francisco Campos.....	42
Quadro 2 – Reforma Capanema.....	45
Quadro 3 – Comparativo PDDE.....	66
Quadro 4 – Comparativo PNATE.....	67
Quadro 5 – Comparativo Programa Caminho da Escola.....	68
Quadro 6 – Programas de Manutenção Escolar.....	84
Quadro 7 – Ações Integradas 2020 - PDDE Estrutura.....	108
Quadro 8 – Ações Integradas 2020 - PDDE Qualidade.....	109
Quadro 9 – Atuação dos CECAMPEs.....	120
Quadro 10 – Orientações do FNDE aos Cursos de Capacitação Presencial.....	126
Quadro 11 - PTA dos CECAMPEs - Eixo Assistência Técnica: Produto 01.....	128
Quadro 12 - PTA dos CECAMPEs - Eixo Assistência Técnica: Produto 02.....	129
Quadro 13 - PTA dos CECAMPEs - Eixo Assistência Técnica: Produto 03.....	130
Quadro 14 - Responsabilidades dos CECAMPEs.....	131
Quadro 15 - CECAMPE-Norte: Assistência Técnica - Produto 1.....	136
Quadro 16 - Cursos de Capacitação Técnica - CECAMPE Norte.....	137
Quadro 17 - CECAMPE-Norte: Assistência Técnica - Produto 2.....	139
Quadro 18 - CECAMPE-Norte: Assistência Técnica - Produto 3.....	140
Quadro 19 - CECAMPE-CO: Assistência Técnica - Meta 1.....	154
Quadro 20 - CECAMPE-CO: Assistência Técnica - Meta 2.....	155
Quadro 21 - CECAMPE-CO: Assistência Técnica - Meta 3.....	156
Quadro 22 - Disposição dos eixos de trabalho e produtos dos CECAMPEs.....	174
Quadro 23 - Aspectos relevantes para implementação da assistência técnica.....	176
Quadro 24 - Necessidades formativas identificadas.....	177
Quadro 25 - Oferta dos cursos a distância.....	182
Quadro 26 - Temas e alcance dos Webinários.....	190
Tabela 1 – Encontros Técnicos do FNDE 2020.....	82
Tabela 2 – Cálculo do Montante.....	112
Tabela 3 – Número de Polos de Capacitação por UF.....	125
Tabela 4 – Indicadores de infra-estrutura escolar: Região Norte (2019).....	145
Tabela 5 – Valor do IdeGES - Região Norte (2020).....	146
Tabela 6 – Polos de Atuação do CECAMPE-CO.....	149
Tabela 7 – Valor do IdeGES na Região Centro-Oeste (2020).....	158
Tabela 8 – Recursos repassados - PDDE Básico e Ações Integradas.....	167
Tabela 9 - Média regional do IdeGES PDDE.....	168
Tabela 10- Região Norte: Recursos repassados - PDDE Básico e Ações Agregadas.....	168
Tabela 11 - Região Norte - Média do IdeGES de todas as UEx.....	169
Tabela 12 - Região Centro-Oeste: Recursos repassados - PDDE Básico e Ações Agregadas.....	170
Tabela 13 - Região Centro-Oeste: Média do IdeGES de todas as UEx.....	170
Figura 1 - Organograma da Estrutura Regimental do FNDE.....	73
Figura 2 - Organograma CECAMPE-Norte.....	133
Figura 3 - Polos de Atuação do CECAMPE - Norte.....	134
Figura 4 - Sistema de Monitoramento e Avaliação (SMA) do CECAMPE-CO.....	150
Figura 05 - Faixas de classificação do IdeGES-PDDE.....	167
Gráfico 1 – Série Histórica dos repasses do PNATE - Região Norte (2019-2022).....	147
Gráfico 2 – Evolução do Programa Caminho da Escola - Entrega de Ônibus Escolares na Região Norte.....	148
Gráfico 3 – Série Histórica dos repasses do PNATE - Região Centro-Oeste (2019-2022).....	161
Gráfico 4 – Evolução do Programa Caminho da Escola - Entrega de Ônibus Escolares na Região Centro-Oeste.....	162

LISTA DE SIGLAS

ANPED - Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação
BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CNE - Conselho Nacional de Educação
CECAMPEs - Centros Colaboradores de Apoio ao Monitoramento e à Gestão de Programas Educacionais
CECATE - Centro Colaborador de Apoio ao Transporte Escolar
CEFTRU - Centro de Formação de Recursos Humanos em Transportes
CONSED - Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Educação
FAE - Fundação de Assistência ao Estudante
FNDE - Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FUNDEB - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
FUNDEF - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
IDEB - Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IDH - Índice de Desenvolvimento Humano
IDEGES-PDDE - Índice de Desempenho da Gestão Descentralizada do PDDE
INEP - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
LDB - Lei de Diretrizes e Bases da Educação
MEC - Ministério da Educação
PAR - Plano de Ações Articuladas
PDE - Plano de Desenvolvimento da Educação
PDDE - Programa Dinheiro Direto na Escola
PNE - Plano Nacional de Educação
PNTE - Programa Nacional de Transporte Escolar
PNATE - Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar
SIMEC - Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle
UNDIME - União dos Dirigentes Municipais de Educação
MST - Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	13
CAPÍTULO 1 - As Políticas Educacionais do Brasil	36
1.1 Os Antecedentes Históricos das Políticas Públicas Educacionais no Brasil.....	37
1.2 Redemocratização: A Educação na Constituição Federal de 1988.....	49
1.3 O Direcionamento das Políticas Educacionais a partir de 1990.....	51
1.5 Contribuições do capítulo 01.....	56
CAPÍTULO 2 - A Descentralização de Recursos da Educação Básica: O papel do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação e os Programas de Manutenção Escolar	57
2.1 A Política de Descentralização de Recursos da Educação Básica.....	58
2.2 O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação: prerrogativas e responsabilidades.....	69
2.3 Os Programas de Manutenção Escolar	86
2.3.1 O Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar.....	89
2.3.1.1 PANORAMA GERAL: OBJETIVOS, DIMENSÃO, HISTÓRICO E BASES LEGAIS.....	89
2.3.1.2 OS RECURSOS DESCENTRALIZADOS: CRITÉRIOS DE USO E O FORMATO DE DISTRIBUIÇÃO.....	93
2.3.1.3 A GESTÃO DESCENTRALIZADA: DESAFIOS E POSSIBILIDADES.....	98
2.3.2 Programa Caminho da Escola	100
2.3.2.1 PANORAMA GERAL: OBJETIVOS, DIMENSÃO, HISTÓRICO E BASES LEGAIS.....	101
2.3.2.2 OS RECURSOS DESCENTRALIZADOS: CRITÉRIOS DE USO E O FORMATO DE DISTRIBUIÇÃO.....	103
2.3.2.3 GESTÃO DESCENTRALIZADA: DESAFIOS E POSSIBILIDADES.....	105
2.3.3 Programa Dinheiro Direto na Escola	106
2.3.3.1 PANORAMA GERAL: OBJETIVOS, DIMENSÃO, HISTÓRICO E BASES LEGAIS.....	107
2.3.3.2 OS RECURSOS DESCENTRALIZADOS: CRITÉRIOS DE USO E O FORMATO DE DISTRIBUIÇÃO.....	111
2.3.3.3 A GESTÃO DESCENTRALIZADA: DESAFIOS E POSSIBILIDADES.....	113
2.4 Contribuições do capítulo 02	115
CAPÍTULO 3 - Análise Comparada: Os Centros Colaboradores de Apoio ao Monitoramento e à Gestão de Programas Educacionais - CECAMPEs da Região Norte e Centro-Oeste	117
3.1 A constituição dos CECAMPEs: Análise da proposta do FNDE.....	118
3.2 Análise do CECAMPE Norte	132
3.2.1. Plano de Trabalho: Eixo Assistência Técnica.....	133
3.2.2. Os Programas de Manutenção Escolar na Região Norte.....	140
3.3 Análise do CECAMPE Centro - Oeste	149
3.3.1. Plano de Trabalho: Eixo Assistência Técnica.....	151
3.3.2. Os Programas de Manutenção Escolar na Região Centro-Oeste.....	156
3.4 Análise Comparada	163
3.4.1. Trabalhos desenvolvidos nos CECAMPEs: contrastes e similaridades.....	163
3.4.2. Síntese Comparativa: Potencialidades e desafios.....	192
CONCLUSÕES	195
REFERÊNCIAS	199

INTRODUÇÃO

A presente pesquisa investiga a gestão descentralizada dos programas de manutenção escolar do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) a partir do regime de parceria estabelecido entre esta autarquia e os Centros Colaboradores de Apoio ao Monitoramento e à Gestão de Programas Educacionais (CECAMPEs), fundados e vinculados às Universidades Federais, com a finalidade de promover o aprimoramento dos programas educacionais em questão. A pesquisa realizou um estudo comparado com o objetivo de analisar a atuação dos CECAMPEs no acompanhamento da gestão descentralizada dos programas de manutenção escolar do FNDE. Para este propósito, foram analisados comparativamente os CECAMPEs referentes às Regiões Centro-Oeste e Norte do Brasil durante o período de 2020 a 2022.

A pesquisa buscou compreender como a parceria proposta pelo FNDE se desenvolveu e de que forma os CECAMPEs atuaram perante a finalidade de aprimorar a execução e desempenho da gestão dos programas de manutenção escolar, sendo eles: o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) Básico e suas Ações Integradas, o Programa Caminho da Escola e o Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (PNATE). Para este estudo, considerou-se o processo de configuração do financiamento da educação brasileira em seus avanços e entraves no direcionamento de recursos à educação básica, com resgate a política de fundos¹ e com base nos preceitos estipulados na Constituição Federal de 1988 e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) de nº 9394 de 1996.

Desse modo, verificaram-se os limites e possibilidades da atual política de descentralização de recursos da educação básica no Brasil, sinalizando os resultados produzidos por essa parceria. O trabalho foi estruturado sob a perspectiva comparada em educação, com abordagem crítico-dialética, e contou com a pesquisa bibliográfica por meio do levantamento de títulos e revisão da literatura seguida de pesquisa documental relacionada à temática, ambas articuladas para atender aos objetivos de pesquisa.

A pesquisa está situada na linha Estudos Comparados em Educação (ECOE), do Programa de Pós-graduação em Educação, da Faculdade de Educação, da Universidade de

¹ O termo política de fundos faz referência ao antigo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF/1996), ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB/2007-2020) e ao atual e permanente FUNDEB, resultante da emenda à constituição de número 108/2020, implementado em 2021.

Brasília (UnB), vinculada ao Grupo de Estudos sobre a Mundialização da Educação (GEP-Mundi) e sob orientação da Prof.^a Dra. Adriana Almeida Sales de Melo.

Feita esta apresentação, vale elucidar que a primeira parte desta introdução se dedica à contextualização do cenário desta pesquisa. A segunda tratará dos elementos constituintes obrigatórios da pesquisa científica e das motivações e interesses para o desenvolvimento do trabalho. A terceira apresentará o referencial teórico que orientou o desenvolvimento do trabalho. A quarta e última seção tratará da metodologia científica, da disposição da discussão e apresentação da organização dos capítulos da presente dissertação.

Para contextualizar o cenário que se insere esta pesquisa, retratasse a seguir, em tom de apresentação, "Um panorama dos programas de manutenção escolar do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação" a fim de situar em seguida "O regime de parceria proposto pelo FNDE e a criação dos CECAMPEs". Expondo, em ambos os casos, em caráter inicial: os programas de manutenção escolar do FNDE, o regime de parceria estabelecido pela autarquia federal e a fundação dos CECAMPEs, bases para desenvolvimento deste trabalho.

²UM PANORAMA DOS PROGRAMAS DE MANUTENÇÃO ESCOLAR DO FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO

O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), autarquia federal criada pela Lei nº 5.537, de 21 de novembro de 1968, e alterada pelo Decreto-Lei nº 872, de 15 de setembro de 1969, é responsável pela execução de políticas educacionais do Ministério da Educação (MEC). A educação pública brasileira abrange 138 mil escolas e 38 milhões de estudantes da Educação Básica. Com o objetivo de atender esse público e promover a melhoria da educação, em especial da rede pública básica, o FNDE atua nos 26 estados, dos 5.568 municípios e no Distrito Federal promovendo assistência técnica e financeira.

Nesse contexto, estão alocados programas de manutenção escolar, entre eles: o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) Básico e suas Ações Integradas, o Programa Caminho da Escola e o Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (PNATE) objetos desta pesquisa. O PDDE existe desde 1995 e atualmente, atende 122,7 mil escolas e 33 milhões de estudantes, com repasse de R\$ 2,3 bilhões por ano. O Programa foi instituído com o propósito de ampliar a autonomia e flexibilidade para a gestão dos recursos transferidos no apoio à manutenção dos estabelecimentos de ensino, de forma descentralizada e direta pelo Governo Federal. Até o ano de 2008 o PDDE atendia somente ao ensino fundamental, a situação foi alterada pela Lei nº11.497 de 16 de junho de 2009 que

² Este conteúdo originou a produção de um artigo científico da autora desta dissertação. Brasília: GOMES, 2023.

estendeu o atendimento para toda a educação básica, um marco para consolidação do programa (GOMES, 2023).

Os recursos do programa são direcionados para duas modalidades. A modalidade PDDE-Básico, que pode ser utilizado para despesas de custeio ou de capital. As despesas de custeio estão relacionadas aos materiais de consumo, e as despesas de capital, com materiais permanentes, seja para manutenção ou para pequenos investimentos que concorram para a garantia do funcionamento e melhoria da infraestrutura física e pedagógica dos estabelecimentos de ensino.

A Modalidade Ações Integradas, organizadas em dois eixos e dispõem de programas educacionais específicos, suas ações podem ser excepcionais, temporárias ou contínuas. O eixo Estrutura reúne os Programas: Sala de Recursos Multifuncionais; Escola Acessível; Programa Água e Esgotamento Sanitário nas Escolas Rurais; PDDE Escolas Rurais: Campo, Indígenas e Quilombolas. O eixo Qualidade agrega os Programas: Inovação Educação Conectada; Novo Ensino Médio; PDDE Emergencial; Tempo de Aprender; Brasil na Escola; Educação e Família; Itinerários Formativos.

Os programas PNATE e Caminho da Escola integram a política de transporte escolar com o objetivo de promover o acesso e a permanência dos estudantes. Os programas auxiliam os estados, os municípios e o Distrito Federal a obterem os veículos adequados para esse transporte, a padronizar e a realizar a manutenção na frota, assim como a gerir o sistema de atendimento aos estudantes, principalmente, os residentes na zona rural.

O Caminho da Escola foi criado pela Resolução nº 3, de 28 de março de 2007 para renovar e ampliar a frota de veículos para o transporte escolar diário dos alunos da Educação Básica da zona rural dos sistemas estadual e municipal, com uma rigorosa padronização dos ônibus e embarcações com o objetivo de garantir maior segurança no transporte dos estudantes. Engloba as atividades previstas no plano pedagógico e assegura aos estudantes a participação em eventos pedagógicos, esportivos, culturais ou de lazer realizados fora do ambiente escolar. Em 2022, o programa completou 15 anos de contribuição para a redução da evasão escolar

O PNATE foi instituído pela Lei nº 10.880, de 9 de junho de 2004 e visa custear as despesas de manutenção e taxas de funcionamento das embarcações e veículos utilizados para o transporte dos alunos. Os valores são transferidos diretamente aos entes federados em dez parcelas anuais, de fevereiro a novembro. O cálculo do montante de recursos financeiros é baseado no censo escolar do ano anterior.

Os programas apresentados no âmbito da manutenção e desenvolvimento escolar são objetos desta pesquisa e integram específicas tarefas entre os imensos desafios presentes na conjuntura educacional brasileira a qual operam os programas descentralizados. Nessa discussão, faz-se necessário aprofundar quais recursos têm sido disponibilizados às escolas públicas, como são acessados e gastos e se são suficientes para garantir a democratização do acesso à educação, a permanência do aluno na escola e o atendimento com qualidade.

Nesse sentido, o FNDE, responsável pela execução e prestação da assistência técnica e financeira dos programas, atua a fim de ampliar o alcance das ações, que comprovadamente contribuem para elevar os índices de desempenho da educação básica. Uma complexa tarefa considerando a conjuntura educacional e a demanda por articulação em rede a nível nacional de diversos atores para assegurar que as ações executadas pelos níveis locais produzam resultados compatíveis com os objetivos definidos na formulação dos programas. Nessa perspectiva, o estabelecimento de parcerias no campo público para apoiar a gestão e contribuir para melhoria do desempenho das políticas ganha força no âmbito da administração pública indireta (GOMES, 2023).

³O REGIME DE PARCERIA PROPOSTO PELO FNDE E A CRIAÇÃO DOS CECAMPEs

A Estrutura Regimental do FNDE está definida no Decreto nº11.196/2022. Em sua estrutura organizacional a autarquia possui diretorias com designações próprias, por sua vez estas organizam as coordenações temáticas de cada área. A Diretoria de Ações Educacionais é composta pela Coordenação-Geral de Apoio à Manutenção Escolar (CGAME), Coordenação de Monitoramento e Apoio à Gestão de Programas (COMAG), Coordenação da Execução do Dinheiro Direto na Escola (CODDE), Coordenação de Apoio ao Caminho da Escola (COACE) e Coordenação de Apoio ao Transporte do Escolar (COATE).⁴

A COMAG atualmente opera o Programa Dinheiro Direto na Escola e Ações Integradas, o Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar e o Programa Caminho da Escola. A COMAG, está vinculada à CGAME, responsável pelas ações de assistência técnica e monitoramento. Para operacionalizar estas ações as coordenações em questão contam com diversos agentes e unidades da autarquia e dos entes federados, como a Assessoria de Educação Corporativa (ASSEC), o Atendimento Institucional do FNDE, a Secretarias de

³ Este conteúdo originou a produção de um artigo científico da autora desta dissertação. Brasília: GOMES, 2023.

⁴ Neste trabalho, optou-se por utilizar a nomenclatura das coordenações do FNDE referentes ao período em que se realizou esta pesquisa, 2020-2022.

Educação Básica e outras Secretarias do MEC e os Centro Colaboradores de Apoio ao Transporte Escolar (CECATE).

Articulação indispensável a considerar a ampla malha conjuntural sobre a qual operam os programas descentralizados no Brasil. Para garantir compatibilidade das ações desenvolvidas pelos níveis locais com as expectativas definidas na formulação dos programas sabe-se que, é necessário mais do que apenas transferências de recursos ou delegação de competências aos agentes locais. Sob essa matéria as coordenações buscam promover contínuas ações de prestação de assistência técnica aos agentes executores para o alcance dos objetivos, seja por iniciativas próprias ou por projetos de parceria em regime de colaboração, estabelecendo vínculo com outras instituições públicas (GOMES, 2023).

Nesse contexto, a fim de ampliar o alcance das atividades realizadas pela Coordenação-Geral de Apoio à Manutenção Escolar (CGAME) constituiu-se os Centros Colaboradores de Apoio ao Monitoramento e à Gestão de Programas Educacionais – CECAMPEs, unidades de referência e apoio constituídos para desenvolver ações e projetos no âmbito dos programas e ações de apoio à manutenção escolar, unidades centrais para a atuação e difusão de orientações aos agentes executores. Os CECAMPEs estão organizados nas cinco regiões do país em parceria com as universidades federais, possuem estrutura e equipes próprias para execução das atividades nas áreas de interesse e nas formas definidas pela autarquia, preservando a autonomia universitária.

O regime de parceria com as Universidades Federais ocorreu por meio de um processo público de seleção e habilitação das Instituições Federais de Ensino Superior (IFes) para atuação por região. O processo foi conduzido pela Comissão Especial de Habilitação, instituída pela Portaria FNDE nº 230, de 29 de abril de 2019. O resultado do Edital de Convocação dos IFEs/2018 foi publicado no Diário Oficial da União, em 3 de junho de 2019, Seção 3, página 55. Ao total, 16 IFes foram habilitadas, e por meio de critérios técnicos do FNDE, houve a seleção interna para a definição dos responsáveis regionais.

Desta forma, conforme o resultado oficial foram habilitadas e selecionadas as seguintes instituições: a) **CECAMPE Centro-Oeste**: Universidade de Brasília (UnB); b) **CECAMPE Norte**: Universidade Federal do Pará (UFPA); c) **CECAMPE Nordeste**: Universidade Federal da Paraíba (UFPB); d) **CECAMPE Sudeste**: Universidade Federal de Uberlândia (UFU); e e) **CECAMPE Sul**: Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

A fundação dos CECAMPEs foi instituída mediante celebração de termos de execução descentralizada (TED), desenvolvidos a partir de planos de trabalho executados por meio de

descentralização de créditos orçamentários e repasse de recursos financeiros, com o propósito de apoiar a gestão e contribuir para melhoria no desempenho das referidas políticas. O TED desenvolvido no âmbito das parcerias foi acompanhado pela CGAME, os planos de trabalho foram submetidos à aprovação e estabelecidos em conformidade com a legislação vigente.

Nesse sentido, os CECAMPES foram organizados em três eixos: assistência técnica, monitoramento e avaliação. A assistência técnica, definida como o conjunto de ações efetivadas com o objetivo de manter os agentes envolvidos com a gestão dos programas capacitados, informados, atualizados e orientados quanto aos aspectos regulamentares e operacionais das políticas. O monitoramento, parte do pressuposto de que no processo de implementação dos programas sempre surgirão problemas, obstáculos e ocorrências não previstas que podem comprometer o alcance de metas e objetivos das políticas e que, por conseguinte, precisam ser equacionados pela gestão. A avaliação, executada como um processo sistemático, integrado e institucionalizado que tem como premissa básica verificar a eficiência dos recursos públicos e, quando necessário, identificar possibilidades de aperfeiçoamento da ação estatal, com vistas à melhoria dos processos, dos resultados e da gestão dos programas e ações de apoio à manutenção e melhoria das escolas.

Neste âmbito, o FNDE definiu a base dos planos de trabalho dos CECAMPES, com cronograma, requisitos e critérios obrigatórios. Alinhando a previsão dos produtos a serem elaborados por cada eixo com a disposição das visitas, seminários, relatórios técnicos e cursos presenciais e a distância. Adicionalmente a equipe do FNDE desenvolveu um Guia de Atuação dos CECAMPES com orientações complementares às demandas e prioridades de atuação a serem incluídas nos projetos.

A presente pesquisa tem como proposta investigar a gestão descentralizada dos programas de manutenção escolar do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) a partir do regime de parceria estabelecido entre esta autarquia e os Centros Colaboradores de Apoio ao Monitoramento e à Gestão de Programas Educacionais (CECAMPES), fundados e vinculados às Universidades Federais, com a finalidade de promover o aprimoramento dos programas educacionais em questão. A pesquisa tem por objetivo analisar a atuação dos CECAMPES no acompanhamento da gestão descentralizada dos programas de manutenção escolar do FNDE. Para este propósito, serão analisados comparativamente os CECAMPES referentes às Regiões Centro-Oeste e Norte do Brasil durante o período de 2020 a 2022. O trabalho está estruturado sob a perspectiva comparada em educação, com abordagem crítico-dialética.

A Gestão Descentralizada de programas educacionais é uma estratégia que pode se expressar em diferentes formas de transferências da esfera central aos demais entes. Representada por deslocamentos no âmbito das decisões, dos recursos financeiros, da execução e das responsabilidades. Uma das principais vantagens da gestão descentralizada na educação refere-se à atuação diante das demandas educacionais específicas e a agilidade na implementação das ações.

Entretanto, a gestão descentralizada também apresenta desafios, como o acompanhamento a fim de assegurar que as ações executadas pelos níveis locais produzam resultados convergentes com as expectativas definidas na formulação das políticas e programas (FNDE, 2020). Faz-se necessário garantir contínuas e atualizadas ações de capacitação para os gestores educacionais com vistas a correspondência de objetivos e consequente aperfeiçoamento no desempenho da gestão descentralizada dos programas.

Os Programas de Manutenção Escolar possuem gestão descentralizada e são representados por um conjunto de três programas educacionais e suas respectivas ações, sendo eles: Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) em sua versão básica e ações agregadas, o Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (PNATE) e o Programa Caminho da Escola. Sob responsabilidade do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) desenvolvem ações de manutenção e desenvolvimento do ensino em diferentes níveis e modalidades, e suplementam os recursos financeiros que os entes federados já empregam em suas localidades (FNDE, 2020), contribuindo para a ampliação e melhoria do acesso, permanência e qualidade, tema importante para educação brasileira.

Essa pesquisa tem como objeto de estudo a gestão descentralizada dos programas de manutenção escolar do FNDE, frente o acompanhamento dos centros colaboradores da Região Centro-Oeste e Norte durante o período de 2020 a 2022. Busca-se investigar a partir do regime de parceria estabelecido entre esta autarquia e os Centros Colaboradores de Apoio ao Monitoramento e à Gestão de Programas Educacionais (CECAMPEs) os resultados produzidos por essa parceria, considerando a finalidade de aprimoramento do desempenho da gestão descentralizada dos programas, como previsto no acordo com as Universidades.

Nesse sentido, busca-se compreender como a parceria proposta pelo FNDE se desenvolveu e de que forma os CECAMPEs atuaram perante a finalidade de aprimorar o desempenho da gestão descentralizada dos programas de manutenção escolar a considerar as diferentes realidades educacionais, capacidades administrativas e níveis de maturidade institucional as quais operam-se o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) Básico e suas

Ações Integradas, o Programa Caminho da Escola e o Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (PNATE).

Uma complexa e ampla tarefa a ponderar a conjuntura, as demandas educacionais e a necessidade de articulação em rede a nível nacional, em um país de dimensões continentais, de forma a contemplar os diversos atores envolvidos com os programas. De maneira a fundamentar a leitura desta situação, para este estudo, considera-se o processo de configuração do financiamento da educação brasileira em seus avanços e entraves no direcionamento de recursos à educação básica, com resgate a política de fundos⁵ e com base nos preceitos estipulados na Constituição Federal de 1988 e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) de nº 9394 de 1996.

Sendo assim, verificar-se-á os limites e possibilidades da atual política de descentralização de recursos da educação básica no Brasil, sinalizando os resultados produzidos por essa parceria. A fim de delimitar o estudo, o período investigado corresponderá aos anos de 2020-2022, o qual representa a fundação dos CECAMPEs e o encerramento do primeiro Termo de Execução Descentralizada (TED).

O termo foi desenvolvido a partir da descentralização de verbas do FNDE para a parceria com as Universidades Federais das cinco regiões do país. Em nota disponibilizada pela Assessoria de Comunicação Social do FNDE em novembro 2020 para o portal do FNDE, o Coordenador-Geral de Apoio à Manutenção Escolar - Djailson Dantas explica que:

A atuação dos Centros Colaboradores permite reforçar a capacitação aos gestores locais. Acreditamos que, quanto melhor esses profissionais estejam qualificados e informados, maiores serão as entregas em termos de participação no controle social da política pública local, quantidade de indicadores avaliados e transparência, além do aumento da capacidade de aprimoramento dos programas com base em evidências. (portal do FNDE, 2020)

O período investigado foi marcado pela constante queda no financiamento da educação, realçando a importância dos programas suplementares e das políticas de Estado. O recorte temporal impulsiona o interesse na investigação em políticas educacionais, em específico a atual política de descentralização de recursos da educação básica no Brasil, a qual opera os programas descentralizados no Brasil. No contexto da gestão das políticas públicas

⁵ O termo política de fundos faz referência ao antigo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF/1996), ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB/2007-2020) e ao atual e permanente FUNDEB, resultante da emenda à constituição de número 108/2020, implementado em 2021.

educacionais, os CECAMPEs foram organizados em três eixos, conceitualmente definidos no Guia de Atuação formulado pelo FNDE:

a) assistência técnica, organizada por um conjunto de ações efetivadas com o objetivo de manter os agentes capacitados, informados, atualizados, orientados quanto aos aspectos regulamentares e operacionais das políticas e envolvidos com a gestão; b) monitoramento, parte do pressuposto de que no processo de implementação dos programas sempre surgirão problemas, obstáculos e ocorrências não previstos que podem comprometer o alcance de metas e objetivos das políticas e que, por conseguinte, precisam ser equacionados pela gestão e; c) avaliação, executada como um processo sistemático, integrado e institucionalizado que tem como premissa básica verificar a eficiência dos recursos públicos (Guia de atuação dos CECAMPEs - FNDE, 2020, p.7-9).

A divisão dos eixos parte da compreensão dos limites das transferências de recursos e da delegação de competências aos agentes locais. Essas ações de forma isolada não são suficientes para prevenir ou corrigir desvios, solucionar problemas e/ou ajustar práticas tendentes a comprometer o alcance dos objetivos e metas previstos (FNDE, 2020). Nesta perspectiva, as construções são direcionadas para iniciativas contínuas por parte dos órgãos centrais, com prestação de assistência técnica aos agentes executores, desenvolvimento de propostas com soluções tecnológicas, estratégias de análise de dados e pesquisas de avaliação que possibilitem acompanhar a implementação e compartilhar com os agentes envolvidos os resultados das atividades de formação, monitoramento e avaliação.

Considerando os agentes envolvidos neste processo, tem-se como público-alvo: dirigentes e técnicos (ligados ao planejamento, regularidade fiscal, à execução direta, à prestação de contas e ao monitoramento) das Entidades Executoras – EEx (prefeituras e secretarias municipais, distrital e estaduais de educação), Unidades Executoras Próprias – UEx (entidades privadas sem fins lucrativos denominadas Associações de Pais e Mestres, Conselhos Escolares, etc.), Entidades Mantenedoras – EM (entidades privadas de educação especial que prestem serviços gratuitos à comunidade, dentre elas Associações de Pais e Amigos dos Excepcionais, Pestalozzi, etc) e Conselhos Sociais (FNDE, 2020).

O perfil dos agentes envolvidos demanda um expressivo esforço de coordenação para que as ações executadas se articulem em torno dos propósitos comuns das políticas. Essa articulação é importante para identificar e corrigir tempestivamente as falhas que surgirem no processo de execução, assim como para avaliar a qualidade e efetividade dos resultados alcançados.

Para analisar o trabalho do CECAMPEs esta pesquisa irá considerar o eixo da assistência técnica e as áreas de atuação prioritárias estabelecidas, como disposto no Guia de Atuação dos CECAMPEs: 1) formação de gestores da educação básica; 2) gestão do conhecimento; 3) monitoramento e avaliação das políticas educacionais; 4) métodos, técnicas e instrumentos aplicados à gestão das políticas públicas; 5) controle social das políticas públicas e; 6) políticas de manutenção e melhoria das escolas (FNDE, 2020).

Nesse sentido, busca-se observar a atuação dos CECAMPEs referentes às Regiões Centro-Oeste e Norte do Brasil. O CECAMPE Centro-Oeste constitui-se como unidade de referência para um total de 8.233 escolas distribuídas pelos estados de Goiás, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e Distrito Federal. Por sua vez, o CECAMPE Norte constitui-se como unidade de referência para um total de 12.234 escolas, localizadas nos estados do Acre, Amapá, Amazonas, Pará, Rondônia, Roraima e Tocantins (CECAMPE NORTE, 2020).

Dada a discussão abordada, se estabelece como problema de pesquisa a "eficácia do regime de parceria no acompanhamento da gestão descentralizada dos programas de manutenção escolar do FNDE", coloca-se então, a seguinte questão de pesquisa: "De que forma o acompanhamento dos CECAMPEs da Região Centro-Oeste e Norte contribuíram para gestão descentralizada dos programas educacionais de manutenção escolar do FNDE?". Apresentado o tema, o objeto de estudo, o problema e questão de pesquisa, a seguir sinaliza-se as perguntas que orientam essa investigação e objetivos a serem alcançados:

PERGUNTAS DE PESQUISA

1. Qual a política de descentralização de recursos para educação básica?
2. Qual o papel do FNDE e dos Programas Educacionais de Manutenção Escolar para educação brasileira?
3. Como se desenvolveu a atuação dos CECAMPEs da Região Centro-Oeste e Norte?
4. O acompanhamento dos CECAMPEs da Região Centro-Oeste e Norte aos Programas Educacionais de Manutenção Escolar do FNDE demonstraram resultados convergentes com os objetivos definidos no regime de parceria com as Universidades Federais?
5. O acompanhamento dos CECAMPEs da Região Centro-Oeste e Norte contribuíram com a gestão descentralizada dos programas de manutenção escolar do FNDE? De que forma?

OBJETIVOS DA PESQUISA

Objetivo Geral: Analisar o papel dos CECAMPES da Região Centro-Oeste e Norte no desenvolvimento da gestão descentralizada dos programas de manutenção escolar do FNDE a partir do regime de parceria estabelecido pela autarquia no período de 2020 a 2022.

Objetivos Específicos:

1. Compreender a partir da conformação das políticas públicas de educação do Brasil o desenvolvimento da política de descentralização recursos da educação básica;
2. Compreender o papel do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação e a abrangência dos Programas Educacionais de Manutenção Escolar: Programa Dinheiro Direto na Escola e suas Ações Integradas, Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar, e Programa Caminho da escola;
3. Compreender como se desenvolveu a atuação dos CECAMPES da Região Centro-Oeste e Norte;
4. Analisar a compatibilidade dos trabalhos dos CECAMPES da Região Centro-Oeste e Norte com a finalidade estabelecida no regime de parceria;
5. Verificar os resultados produzidos pela parceria para gestão descentralizada dos Programas Educacionais de Manutenção Escolar.

Ao afirmar o direito público e subjetivo da educação para todos os brasileiros, a Constituição de 1988 manifesta como dever do Estado a oferta da educação. O direito à educação, um dos princípios republicanos do Estado Democrático de Direito, torna-se fundamental para o desenvolvimento dos sujeitos e das sociedades.

Para garantir este direito, recursos financeiros são destinados à educação brasileira, com origem nas receitas de: impostos próprios dos entes, de transferências constitucionais, do salário-educação e de outras contribuições sociais, de incentivos fiscais e de outros recursos previstos em lei. Além de definir as formas para assegurar a educação e a responsabilidade de cada ente federado, a Constituição Federal (1988) preconiza no artigo 212 que os recursos vinculados serão destinados à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE).

Dada a importância do financiamento público para política de educação do Brasil, as fontes que viabilizam a destinação de recursos para educação básica assumem centralidade

para garantir o direito social. O financiamento da Educação Básica é assegurado, principalmente, pelas fontes de vinculação constitucional e a determinação de aplicação para Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) e pelo Salário-educação.

Entretanto, mesmo com a diversidade de fontes direcionadas para o financiamento da educação, a realidade demonstrada pelos indicadores educacionais deflagram a insuficiência dos investimentos públicos na área, sob contexto de circunstâncias socioeconômicas de grande desigualdade configura-se a educação brasileira.

A política de descentralização de recursos para educação básica torna-se importante diante as complexas demandas educacionais, a insuficiência de investimentos públicos em educação e a assimetria de condições econômicas entre os entes federados. Em observância a possibilidade de suplementar a oferta educacional nos estados, municípios e também diretamente às escolas, a exemplo dos programas de manutenção escolar operados pelo FNDE.

Os Programas de Manutenção Escolar proporcionam atendimento a demandas específicas dos estudantes e das instituições de ensino, realizam-se no âmbito prioritário do acesso, permanência e qualidade da educação. Promovem ações centradas para garantir o funcionamento das escolas e aprimoramento pedagógico, a exemplo do Programa Dinheiro Direto na Escola - Básico e Ações Integradas (PDDE). O PDDE representa a terceira maior ação, em volume de recursos, de assistência financeira da União para educação básica, atrás somente da complementação da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) e do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) (FNDE, 2020).

Já o Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (PNATE) e o Programa Caminho da Escola, em acordo com a previsão constitucional do artigo 208, inciso VII, pelo dever do Estado no "atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde", destacam-se ao destinar recursos que proporcionam aos estudantes residentes em áreas rurais o acesso às unidades escolares com o transporte escolar.

Dessa forma, o conjunto dos três programas educacionais, identificados como Programas de Manutenção Escolar, desenvolvem ações de manutenção e desenvolvimento do ensino em diferentes níveis e modalidades, e suplementam os recursos financeiros que os entes federados já empregam em suas localidades (FNDE,2020), contribuindo para a

ampliação e melhoria do acesso, permanência e qualidade. Observa-se ainda, o alcance dos programas em estratos vulnerabilizados da sociedade, marcados por severas assimetrias que se consubstanciam principalmente nas dinâmicas de classe, raça e etnia.

Sobre o prisma da gestão descentralizada, discute-se, no eixo da assistência técnica a interlocução das atribuições e atuações do CECAMPEs no acompanhamento dos programas de manutenção escolar, frente à finalidade de aprimoramento da gestão, execução e melhoria no desempenho dos programas educacionais, objetivo do regime de parceria, proposto pelo FNDE. Dessa forma, pretende-se contribuir para o campo dos estudos comparados em educação, na área da política educacional, a difusão do conhecimento sobre a política de descentralização de recursos para educação básica, a importância dos programas de manutenção escolar e as parcerias estabelecidas para seu fortalecimento. E, que mais pesquisas possam ser desenvolvidas sob perspectiva da análise de multiníveis, que possibilita a identificação de contraste e similaridades e consequentemente a leitura de possibilidades e limites.

As ponderações indicadas justificam a realização desta pesquisa e demonstram importantes contributos para o fomento de debates com vistas à continuidade, fortalecimento e aprimoramento dos programas de manutenção escolar de gestão descentralizada. Convida à reflexão sobre a importância destes, alinhado às práticas equitativas de educação, como instrumentos relevantes na garantia do direito à educação. Assim como, a importância, no âmbito da governança e administração pública, iniciativas e parcerias no campo público como os CECAMPEs, vinculados às Universidades, para apoiar programas e políticas educacionais do FNDE.

REFERENCIAL TEÓRICO

Os estudos de políticas públicas tradicionalmente são desenvolvidos a partir da natureza das atividades do Estado, procurando entender e explicar o processo da intencionalidade da política pública assim como os estudos sobre os modelos utilizados por especialistas para formulação e implementação das políticas.

O Estado é o principal ator de regulação social que opera por meio das políticas públicas. Comumente, essas políticas são entendidas por políticas de cunho social que visam estabelecer mecanismos para a redistribuição de recursos, principalmente econômicos, no intuito de diminuir as desigualdades sociais que se formaram com o desenvolvimento econômico das sociedades (HÖFLING, 2001).

Ao se formular uma política pública, é indissociável, para aferir resultados como positivos ou negativos, verificar e entender os diversos fatores que influenciam na realidade a ser transformada, o que inclui, também, entender que esses fatores se interligam e são co-constitutivos. Para Höfling (2001), é necessário entender o contexto como um todo, não apenas suas razões, incluindo o próprio Estado em seu tempo.

O Estado, através do governo, via de regra, reage às pressões e demandas sociais, seja atendendo-as, negociando-as, desviando-as, repelindo-as ou absorvendo-as mesmo que parcialmente. As políticas são oriundas da inclusão de determinado pleito ou necessidade social das agendas políticas, seguido da elaboração que consiste na identificação e delimitação de um problema atual ou potencial, que apresentam determinadas alternativas de solução.

As políticas sociais ora são vistas como mecanismos de manutenção da força de trabalho, ora como conquista dos trabalhadores, ora como arranjos do bloco no poder ou bloco governante, ora como doação das elites dominantes, ora como instrumento de garantia do aumento da riqueza ou dos direitos do cidadão (FALEIROS, 1991, p. 8).

Piana (2009) entende que as políticas públicas são fruto de uma relação dialética entre as classes. Originaram-se em um contexto social de crise, em especial a crise de 1929 e as Grandes Guerras Mundiais, seguidas da Guerra Fria, o que levou também à origem do Estado de Bem-Estar social moderno. Ou seja, as políticas públicas podem ser percebidas juntamente com a reestruturação do próprio Estado e suas funções.

Embora seja fundamental partir da intervenção do Estado, é sempre complexo limitar a análise da política social àquilo que um Estado como ator racional, antropomorfizado, projeta sobre a sociedade. Segundo Martins (2014) esta opção, como definição das políticas públicas, deixa de captar a complexidade envolvida em sua formulação e implementação. De forma a abstrair a dimensão política do processo.

Sendo fruto das contradições entre capital e trabalho, as políticas públicas podem ser entendidas como a síntese entre as demandas da classe trabalhadora e a estrutura vigente, bem como suas relações sociais e, principalmente, sob a base econômica que se desenvolve. Nota-se dessa forma o crescente desenvolvimento das políticas públicas, entre outros, a partir da ampliação e fortalecimento dos movimentos sociais de massa e a maior intervenção no âmbito estatal.

A política educacional é uma política pública social, setorial, que se refere ao domínio específico da Educação (MARTINS, 2014). A política pública é associada à intervenção do Estado, a qual proporciona sua materialidade (AZEVEDO, 2000). Neste seguimento, consiste

ao Estado a implementação de um projeto de governo, através de programas e ações voltadas para setores específicos da sociedade (HÖFLING, 2001). Desta maneira é importante destacar as diferentes questões trazidas pelas políticas, com diferentes enfoques e atores que fazem com que o processo de formulação e de implementação das políticas estejam em constante processo de disputa, sustentadas por concepções de formação humana que desenham determinado projeto de sociedade, que podem ou não se aproximarem das produções científicas ou da própria legislação educacional vigente.

O entendimento da educação como um fenômeno histórico torna-se indispensável para compreender seu papel de centralidade perante as sociedades e seus arranjos, assim como a lógica da instituição educacional. Os conceitos religiosos, políticos, morais e pedagógicos são manifestações ideológicas expressas na esfera da consciência social. O desenvolvimento político-social da educação em geral e das instituições educacionais em específico, em regra, move-se como um dispositivo de reprodução das relações ideológicas (BOURDIEU, 1970). Portanto, a educação reproduz um conjunto de ideias e relações sociais que ocorrem sobre o fundamento de uma específica base econômica. Dessa forma, é possível entender também que as políticas educacionais são resultado do contexto histórico do próprio capitalismo e uma resposta aos movimentos sociais organizados.

Sob perspectiva global, os estudos comparados permitem entender a educação como um fenômeno que ultrapassa o nível nacional. Possibilitando categorias analíticas perante as dimensões e ao alcance dos processos da globalização. Nesta abordagem, a educação é classificada como um fenômeno mundial, cujas seus atributos não se definem no plano dos Estados- Nação (DALE, 2004).

O que demanda retorno ao debate do Estado, com reflexão nos processos constitutivos, em seu papel e dinâmica no capitalismo, passando pelo reconhecimento da existência das classes sociais, seus contrastes e conflitos, isto é, da separação da sociedade em classes com interesses antagônicos, no qual o Estado assume o papel de organizar a dominação de uma classe sobre outra, ou seja, partimos do ponto que o Estado capitalista é um Estado de classe, que defende os interesses comuns de uma classe particular, pela literatura conhecida como burguesia.

No Brasil, a mundialização da educação mantém características históricas fundamentais de exclusão social, mantendo o dualismo entre a educação para as massas e para as elites, organizando os sistemas educacionais para capacitação e geração de conhecimentos diferenciados. (MELO, 2005)

Essa percepção de constituição do Estado garante que possamos compreender o engajamento dos movimentos sociais e as dinâmicas das lutas populares pela educação pública, entendendo o movimento de alargamento do espaço público na intervenção dos diversos atores que compõem a materialidade estatal. O direito à educação não se faz sem políticas que garantam de forma efetiva condições estruturais e conceituais para a sua oferta com qualidade (LISNIEWSKI, 2016).

Quando tomou-se consciência que a educação constitui-se como uma atividade humana diferenciada, instrumento formador e de expressividade em qualquer tipo de organização social, também instaura-se os processos de disputa. A educação, instrumentalizada pelo capital cumpre um papel importante em seu desenvolvimento, para além da contribuição da permanência da divisão social e da reprodução da autoridade do capital, consolida-se como um mercado de investimentos a se mundializar, servindo como válvula de giro do capital em seus ciclos.

Para localizar a discussão em sua complexidade teórica faz-se necessário não perder de vista que, para além de considerar as relações entre Estado e Sociedade (Azevedo, 2004), na análise em política educacional faz-se necessário também a investigação das especificidades históricas. Contudo, como observam Dias e Serafim (2012), esta relação não pode ser compreendida exclusivamente no plano das realizações do Estado, mas também nas lacunas deixadas por ele, pois estas também transpõem política e intencionalidades.

Entre as possibilidades de forma para a materialização da política educacional, tem-se a descentralização de recursos para o setor da educação, complexa tarefa em um país de múltiplas capacidades econômico-administrativas, com diversos níveis de maturidade institucional (FNDE, 2020). E, apesar da vantagem de rápida resposta às necessidades educacionais específicas de cada estado, município ou escola, nota-se também a necessidade de um acompanhamento detalhado para controle da execução por parte dos órgãos centrais (GOMES, 2023).

No Brasil, país de dimensões continentais, a opção pelo federalismo tem origem nas características geográficas e sociais. Considerando as heterogeneidades brasileiras e a defesa de uma unidade nacional, instituiu-se a divisão de responsabilidades com autonomia local visando a diminuição das desigualdades. A estrutura do federalismo brasileiro é particularmente importante para discussão em políticas públicas e em específico para a educação, devido a interferência direta nas temáticas de democracia e igualdade. Ao analisar a educação brasileira e a assimetria entre as condições dos entes federados, observam-se os

impactos na educação, suas condições de oferta e sua dinâmica de financiamento. Nesse sentido, atua também a política de descentralização da União.

No entanto, há uma diversidade de entendimentos sobre o conceito de descentralização, com várias linhas de abordagens. No campo da educação, observa-se duas abordagens de compreensão que disputam o campo acerca da temática educação e descentralização de recursos. A primeira, defende a descentralização como uma possibilidade de democratização, com processos coletivos de decisão, atendimento das necessidades locais, acompanhamento legítimo das políticas e programas e ampliação da autonomia-construída no ambiente escolar (BARROSO, 1996).

A segunda abordagem, se fundamenta na gerência da qualidade total e é orientada pelos pareceres das agências internacionais de financiamento, a exemplo do Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial (BM), que por suas vezes influem formas de regulação das políticas nacionais em decorrência dos programas de cooperação desenvolvidos, principalmente para a educação.

As discussões sobre descentralização e centralização nas políticas de educação se intensificaram, principalmente com a criação de programas de transferências de recursos financeiros diretamente às escolas públicas. Na revisão de literatura, (ARRETCHE, 2000; GREMAUD, 2001; DALE, 2004; CRUZ, 2009; GAMBOA, 2014) quatro dimensões foram identificadas na composição dos processos de descentralização: legislativa ou jurisdicional, administrativa, fiscal e política.

METODOLOGIA

Nesta seção são apresentados os métodos e procedimentos seguidos no curso desta pesquisa para alcançar os objetivos estabelecidos. A caracterização do tipo de estudo que se propõe desenvolver e o detalhamento dos instrumentos utilizados para coleta de dados. Além do método, abordagem, técnicas e ferramentas dedica-se também à exposição das concepções socioculturais e políticas que circundam as interpretações da autora e contribuem para as análises desenvolvidas no decorrer do trabalho.

Nesta pesquisa compreende-se que a educação exerce um papel central na construção e reconstrução dos arranjos sociais, reflexo das orientações político-econômicas adotadas e de como os interesses são coordenados pelos atores políticos no espectro do Estado. A reprodução desses conjuntos possuem expressão nas relações sociais, estas por sua vez, ocorrem sobre específico fundamento e influência de uma base econômica. A condição de

existência dos sujeitos envolvidos na educação é de uma existência histórica, mediada por práticas objetivas as quais lhes constituem como sujeitos.

Dessa forma, enquanto fenômeno social, a educação constitui-se como instrumento formador de expressividade, por esse motivo apresenta relevância nos processos, interesses e discussões da sociedade contemporânea. No entanto, apesar da explicitada relevância da educação para sociedade e seus membros, a perspectiva histórica da educação brasileira demonstra o quão recentes são as políticas públicas para a educação. Diante deste cenário revela-se a trajetória das políticas educacionais e a tardia preocupação com o direito à educação.

A educação brasileira reúne diferentes realidades socioeconômicas, capacidades administrativas e níveis de maturidade institucional, esses elementos expressam-se nas demandas educacionais, as quais configuram a ampla e complexa conjuntura do campo. Nessa dimensão continental, a partir do pacto federativo, das funções supletivas e redistributivas, são operados os programas educacionais de manutenção escolar União. Dessa maneira, a fim de atender às especificidades educacionais por meio da assistência financeira nota-se também a necessidade de acompanhamento e controle das políticas educacionais por parte dos órgãos centrais (FNDE, 2020).

A pesquisa em políticas educacionais, na área da gestão descentralizada dos programas de manutenção escolar, exposto acima, elucida a complexidade do processo de investigação do tema, que por sua vez demanda grandes esforços no que diz respeito ao campo epistêmico, teórico e metodológico. A partir da leitura da realidade explicitada nas bases do materialismo histórico-dialético e da compreensão da complexidade do tema em questão, elegeu-se para realização deste trabalho o método comparado em educação sob perspectiva crítico-dialético. Aliado ao método, utiliza-se também da pesquisa bibliográfica seguida pela pesquisa documental, articuladas para comportar os objetivos do trabalho.

A NATUREZA DA PESQUISA

Nesta pesquisa, opta-se pelo método comparado em educação, tanto para construção epistemológica da investigação em política educacional quanto para metodologia da pesquisa, ambas associadas a abordagem crítico-dialética. A opção pelo estudo comparado em educação sob perspectiva crítico-dialético apresenta fundamento no próprio objeto da pesquisa: os Centros Colaboradores de Apoio ao Monitoramento e à Gestão de Programas Educacionais (CECAMPEs) das regiões centro-oeste e norte na gestão descentralizada dos programas de

manutenção escolar do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) (GOMES, 2023).

Nesse sentido, se propõe analisar comparativamente as atuações dos CECAMPEs referentes às regiões centro-oeste e norte do Brasil. O CECAMPE Centro-Oeste constitui-se como unidade de referência para o total de 8.233 escolas distribuídas pelos estados de Goiás, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e Distrito Federal. Por sua vez, o CECAMPE Norte constitui-se como unidade de referência para um total de 12.234 escolas, localizadas nos estados do Acre, Amapá, Amazonas, Pará, Rondônia, Roraima e Tocantins.

O MÉTODO DE PESQUISA E A FORMA DE ANÁLISE DOS RESULTADOS

O campo de Estudos Comparados em Educação, também conhecido como Educação Internacional e Comparada (na tradição norte-americana), permite o entendimento de investigações que trabalham com dimensões e históricos advindos do passado e do presente da educação sob a expectativa de compreender tendências e possibilidades do futuro. Para Manzon (2015) a conceituação da área da educação comparada pode ser definida como um subcampo interdisciplinar dos estudos educacionais, que examina sistematicamente as semelhanças e diferenças entre dois ou mais contextos culturais ou nacionais, e suas interações com seus ambientes intra e extra educacionais.

Seu objeto específico são os sistemas educacionais examinados de uma perspectiva intercultural (ou internacional, inter-regional), com o uso sistemático do método comparativo, contribuindo para o avanço da compreensão teórica e da construção da própria teoria (MANZON, 2015, p.215).

A área da política educacional internacional e comparada estabeleceu-se a partir das dinâmicas político-econômicas oriundas do final do século XVIII e início do século XIX (SILVA, 2020). Nesse contexto, a discussão da área deu-se sobre pauta e questionamentos dos problemas concretos relativos à construção dos sistemas educacionais. Tema que possui centralidade no mundo contemporâneo.

A escolha metodológica possibilita a compreensão do processo de desenvolvimento, execução e resultados dos programas. Comporta as dimensões locais, as sistemáticas de observação, a coleta e análise de dados, a produção e alcance dos materiais técnicos de capacitação, as informações sobre os insumos, processos e os produtos resultantes da parceria em análise.

Os estudos comparados vêm sendo cada vez mais utilizados [...] a intensidade e rapidez com que são produzidas cada vez mais e melhores informações

sobre os sistemas educacionais [...] se utilizam das ferramentas teórico-epistemológicas das diversas metodologias relacionadas à educação comparada em seu planejamento político-educacional. (MELO, 2022).

Entende-se que a escolha metodológica possibilitou a compreensão do papel e atuação dos CECAMPEs, das contribuições e limites do acompanhamento e das medidas e instrumentos produzidos para o aprimoramento do desempenho da gestão descentralizada. Assim como, proporcionou a observação de diferentes operações. Como demonstra Weller (2005), ao sinalizar movimento comparativo:

O estudo sob a perspectiva comparada em educação busca validar ações ou comportamentos (padrões homólogos) por meio da comparação de um caso com outro caso e de um grupo com outro grupo, pois “a análise comparativa é um procedimento que se orienta pelo princípio da busca por contrastes” (WELLER, 2005, p. 279).

Desse modo, almejou-se realizar uma leitura ampliada e articulada dos elementos que compõem este trabalho, recorrendo ao caráter multinível do estudo comparado, frutífero para investigação nacional e seus estratos regionais e locais. O caráter multinível viabilizou a apuração das ações executadas pelos CECAMPEs no Distrito Federal e nos estados da região centro-oeste, assim como nos estados da região norte e as respectivas atuações nos municípios. Portanto, o caráter multinível contribuiu para organização do seguinte mapeamento: a) situação *a priori* dos programas de manutenção escolar de cada região; b) efeitos da assistência técnica realizada no âmbito dos CECAMPEs; c) resultados da atuação direcionada perante as expectativas definidas na formulação dos programas a nível nacional e; d) compatibilidade dos trabalhos com os objetivos estabelecidos no regime de parceria.

A educação comparada permitiu a identificação de ações executadas em distintos graus, nos níveis nacional, regional e local; em grupos de gestores escolares e gestores educacionais; em instâncias institucionais e da sociedade civil; na esfera da União e dos estados e municípios; e por fim dos centros colaboradores com o regime de atuação, com os programas educacionais e seus agentes e atores. O método auxiliou o procedimento de descrição do objeto, proporcionou técnicas apropriadas a depender dos níveis e relações existentes, auxiliou na coleta, análise e produção de dados adequados à pesquisa.

A presente pesquisa utilizou dessa forma tanto as ferramentas metodológicas quanto as teórico-epistemológicas da educação comparada. Associada a ela, a abordagem crítico-dialética promoveu o desenvolvimento de aportes teóricos e evidenciou a dimensão do

movimento dialético nas análises, contribuindo no reconhecimento dos nexos em que oportuniza-se a leitura das relações constituídas pela educação, suas políticas e programas.

Entende-se que a análise e interpretação dos dados devem estar alinhadas epistemologicamente e teoricamente com as escolhas realizadas no desenvolvimento da pesquisa. Desta forma, para atender aos objetivos de pesquisa, a abordagem crítico-dialética auxiliará no desenvolvimento dos aportes teóricos e evidenciará a dimensão do movimento dialético, contribuindo na identificação dos nexos em que oportuniza-se a leitura das relações constituídas por instituição educacional e sociedade. A abordagem se revelou fecunda para as demandas de investigação, alinhando o conhecimento sobre os fenômenos sociais, em geral, e sobre os fenômenos educacionais, em particular, comportando dessa forma, às especificidades do campo educacional sob contexto global.

A investigação dialética justifica-se na necessidade de estudar a educação, explicando as relações entre educação e sociedade, entre teoria e prática, revelando a problemática da ideologia, do poder e de uma educação controlada pelos interesses das classes dominantes (GAMBOA, 2014, p. 163).

Nesse sentido, foi possível localizar na relação educação-sociedade, a teoria normativa e a prática de execução, aspectos da hierarquia, poder e descentralização, coordenação de interesses, articulação de atores e agentes, convergências e divergências de resultados e desempenho da gestão.

TÉCNICAS E INSTRUMENTOS UTILIZADOS PARA O LEVANTAMENTO DOS DADOS E ANÁLISE DO MATERIAL COLETADO

Aliado ao método, utilizou-se também da pesquisa bibliográfica seguida pela pesquisa documental, articuladas para comportar os demais objetivos do trabalho. As sistemáticas de observação, coleta, análise e produção de dados; acesso aos materiais; às informações; e aos dados estatísticos, foram assistidos pela pesquisa bibliográfica por meio do levantamento de títulos e revisão da literatura referentes às buscas por parâmetros em produções existente sobre o tema de pesquisa. De forma complementar, a pesquisa documental orientou o acesso a dados mais complexos, necessários para a pesquisa, a partir de documentos autênticos, registros estatísticos, atas, relatórios, textos legislativos e documentos oficiais contemporâneos e retrospectivos.

Os documentos foram o ponto de partida da pesquisa, para conhecer a realidade. Nesse sentido, a análise documental forneceu dados necessários para a pesquisa em questão, a partir de documentos – relatórios, registros estatísticos, atas, entre outros. Esse procedimento

também auxiliou no resgate de marcos históricos e na contextualização das políticas educacionais, proporcionando uma visualização organizada das transformações que ocorreram ao longo da história.

O acesso aos documentos é fundamental para compreender a importância de sua criação, e os efeitos que esses documentos proporcionam no campo educacional. A partir do momento em que esses documentos se portam público no sentido de acesso a todos e muitos deles atualmente estão online, possibilitam o acompanhamento e controle efetivo das tarefas de classificação e avaliação, além do acompanhamento e planejamento da gestão através de relatórios e dados estatísticos. (LIMA, 2012)

Foram analisados os seguintes documentos: Guia de Atuação dos CECAMPEs (2020); Plano de Trabalho - CECAMPE/CO (2020); Plano de Trabalho - CECAMPE/NORTE (2020); Edital de Convocação de IFES/2018; Relatório Final de Atividades - CECAMPE/CO; Relatório Final de Atividades - CECAMPE/NORTE; Evolução IdeGES (2018-2021) e; Censo da Educação Básica 2020 - Resumo Técnico. Por meio destas técnicas, o conhecimento na área foi aprofundado, alcançou-se teorias, conceitos, abordagens e dados estatísticos relevantes tanto para embasar teoricamente a pesquisa à atualidade quanto para apresentar os resultados e contribuições da discussão proposta.

APONTAMENTOS METODOLÓGICOS

Durante o processo de desenvolvimento desta pesquisa não se desconsiderou o uso de demais ferramentas complementares a metodologia, no entanto, as demandas da investigação foram atendidas pelo procedimento metodológico indicado *a priori* no pré-projeto desta pesquisa. As escolhas realizadas no procedimento metodológico atenderam o desenvolvimento dessa pesquisa, guiaram a análise e interpretação dos dados com alinhamento teórico e epistemológico com as bases do trabalho.

Por fim, o procedimento metodológico possibilitou a análise das contribuições e limites do acompanhamento estabelecido pelo FNDE. De modo a verificar a capacidade de articulação em rede das unidades de referência perante os diversos atores envolvidos nos programas e a forma que os propósitos estipulados na parceria se realizaram.

ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO

Esta pesquisa, de perspectiva comparada em educação, com abordagem crítico-dialética, além da introdução e conclusão, está estruturada em três capítulos para

dispor de forma consecutiva e articulada a investigação objetivada, tendo por organização a estrutura apresentada abaixo:

No primeiro capítulo, apresenta-se uma síntese dos aspectos considerados importantes (identificados na revisão de literatura) para o desenvolvimento da conformação das políticas públicas de educação do Brasil, a fim de localizar a atual política educacional e seu financiamento. Sendo assim, o capítulo está organizado em: a) Os Antecedentes Históricos das Políticas Públicas Educacionais no Brasil; b) Redemocratização: A Educação na Constituição Federal de 1988; e c) O Direcionamento das Políticas Educacionais a partir de 1990. De forma, a demonstrar a trajetória política da indefinição de recursos para uma política de vinculação de recursos, seguida de uma política de fundos restrita para uma política de fundos abrangente a toda a educação básica. Assim como, a complexidade dos processos que envolvem a educação e a oscilação das políticas educacionais, que remetem a uma aparente dinâmica de circularidade, as quais envolvem tanto o campo da disputa quanto o da coerção.

O segundo capítulo apresentará os Programas de Manutenção Escolar e os respectivos elementos que os fundam e regem. Para isso, no primeiro momento, o capítulo abordará os aspectos do federalismo e da descentralização no âmbito da legislação e das ações do governo federal, essa discussão é direcionada para compreensão do desenvolvimento da descentralização de recursos para educação básica e suas formas de expressão. Na segunda parte, a discussão encarrega-se em caracterizar as prerrogativas e responsabilidades do Fundo Nacional de Educação - FNDE, e o papel de centralidade da autarquia na execução dos recursos descentralizados da União para educação básica. Dessa forma, na última seção, apresenta-se os Programas de Manutenção Escolar no cenário da educação nacional, sua materialização, objetivos e desafios.

No terceiro capítulo, se realiza a análise comparativa dos CECAMPEs da Região Centro-Oeste e Norte. Dessa maneira, no primeiro momento a discussão é dedicada à constituição e finalidade dos Centros Colaboradores de Apoio ao Monitoramento e à Gestão de Programas Educacionais (CECAMPEs). Na segunda parte realiza-se o levantamento da atuação dos CECAMPEs no acompanhamento dos programas de manutenção escolar, frente ao eixo da assistência técnica. Desse modo, a última parte desta pesquisa, a partir da análise comparativa dos CECAMPEs, verifica a compatibilidade das atividades executadas com a finalidade da proposta estabelecida no regime de pareceria com o FNDE, como também, verifica-se os resultados produzidos pelo acompanhamento para gestão descentralizada dos programas de manutenção escolar do FNDE. A pesquisa trata de uma investigação inicial e não pretende esgotar o debate sobre a temática.

CAPÍTULO 1: POLÍTICAS EDUCACIONAIS NO BRASIL E OS PROGRAMAS DE MANUTENÇÃO ESCOLAR DA UNIÃO

Neste capítulo, os esforços estão centrados na estruturação de uma síntese dos aspectos considerados importantes (identificados na revisão de literatura) para constituição das políticas públicas de educação do Brasil, a fim de localizar a atual política educacional e seu financiamento. Sendo assim, o capítulo está organizado em: a) Os Antecedentes Históricos das Políticas Públicas Educacionais no Brasil; b) Redemocratização: A Educação na Constituição Federal de 1988; e c) O Direcionamento das Políticas Educacionais a partir de 1990. De forma, a demonstrar a trajetória política da indefinição de recursos para uma política de vinculação de recursos, seguida de uma política de fundos restrita para uma política de fundos abrangente a toda a educação básica. Assim como, a complexidade dos processos que envolvem a educação e a oscilação das políticas educacionais, que remetem a uma aparente dinâmica de circularidade, as quais envolvem tanto o campo da disputa quanto o da coerção.

1.1 OS ANTECEDENTES HISTÓRICOS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS NO BRASIL

Durante a história da humanidade, a educação exerceu um papel protagonista na construção e reconstrução de conjuntos sociais, reflexo das políticas adotadas e de como os interesses são coordenados pelos atores políticos. Partindo do entendimento em Direitos Humanos, a educação hoje está constituída como direito fundamental do ser humano, imprescindível para o desenvolvimento dos sujeitos e das sociedades.

Entretanto, essa caracterização não foi comportada a todo o tempo, durante um longo período da história parcelas consideráveis da população tiveram seu direito à educação restringido ou, até mesmo, negado. Desigualdade que persiste até os dias atuais, seja entre os diferentes países ou no interior de cada um deles. Sob a perspectiva histórica, as políticas públicas para a educação no Brasil são recentes no cenário do país. A trajetória das políticas educacionais no Brasil revela uma tardia preocupação com o direito à educação. Esse histórico encontra respostas na própria formação do Estado e da sociedade brasileira, forjados a partir de um sistema e modo de produção escravista colonial⁶ com grandes repercussões à república.

Mesmo que, em grande parte da América Latina⁷, já tenhamos superado colonialismo, faz-se necessário observar que a colonialidade permanece presente, tendo em vista a continuidade do padrão de poder que opera reproduzindo relações de dominação, com negação de direitos dos povos originários e das comunidades tradicionais, pela subjugação do trabalho ao capital, pela exploração dos trabalhadores, pelo racismo, pela discriminação a diversidade e pelo patriarcado, todos estes constituintes da base de nossas relações sociais.

Durante o período de 1500-1888, a criminosa narrativa colonial de "educação" como ferramenta "civilizadora" acometeram os povos originários e os povos de África. A negação e repressão dos saberes e culturas dessas populações se materializaram em regimes etnocidas, genocidas e escravagistas. Ao mesmo tempo, fundamentada em uma lógica de substituição e conversão, a instrução jesuítica foi estabelecida com base no ensino da doutrina cristã, da língua portuguesa e no aprendizado agrícola nos formatos europeus. Processo estabelecido por autoridades das instituições da Igreja Católica e da Coroa de Portugal.

⁶ O conceito de “escravismo colonial” não se limita à fase de Colônia do Brasil, pois se estende até o fim do Império e rejeita as teses que defendem a ideia de que o modo de produção dominante em nosso território era o “capitalismo” ou o “feudalismo”.

⁷ A região engloba: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Cuba, Equador, El Salvador, Guatemala, Haiti, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, Uruguai e Venezuela.

Ao analisar esse período histórico a Rede Jesuíta de Educação vinculada à Federação Latinoamericana de Colégios da Companhia de Jesus (FLACSI) disponibiliza em seu website o texto *Trajectoria da Educação Jesuítica no Brasil*, destaca-se para essa discussão o trecho a seguir que caracteriza o objetivo das missões realizadas pela Companhia:

[...] Uma missão evangelizadora numa dupla dimensão, de catequese e instrução, que se alternavam e reforçavam no currículo escolar. Considerando muito difícil arrancar os índios adultos de costumes inveterados como a poligamia, desde cedo os jesuítas concentraram os seus esforços educativos no segmento das crianças: curumins, mestiços ou mamelucos. (KLEIN, 2016)

Na narrativa hegemônica, a "educação" tinha uma caráter civilizador para população indígena e aquietadora para os povos negros escravizados. Os jesuítas à serviço da colonização conduziam a catequese aos indígenas e aos negros, considerados sem alma, realizavam de forma compulsória batizados e trocas de nomes, além da determinação de culto aos finais de semana.

O estado de violência que tem sido historicamente imputado às sociedades colonizadas da América Latina por diversas estratégias, que vão da coação ao convencimento, mas que, no conjunto, contribuem para o silenciamento de nossos saberes, nossas culturas e lógicas de pensamento. É o que Octavio Paz, poeticamente, traduziu por *nenhumação*, isso é, "uma operação que consiste em fazer de Alguém, Nenhum" (2006, p. 43). (MOTA NETO, 2016, p. 16)

A coesão por violência e os crimes contra a humanidade devem ser nomeados, denunciados e penalizados. Com base no princípio da autodeterminação dos povos, um dos pilares do Direito Internacional, busca-se estabelecer que em nenhum espaço do campo epistêmico, político ou social seja mais aceitável mensurar tais práticas a ação educativa.

Desta forma, ao mesmo passo que os representantes das instituições da Coroa Portuguesa e da Igreja Católica perpetuavam diversas violências também iniciaram em outros parâmetros a formação da elite colonial e posteriormente da elite imperial. Segundo o educador Anísio Teixeira (1976), a educação no Brasil antes da primeira república pode ser caracterizada como uma tendência ornamental e livresca, destinada predominantemente para a elite da sociedade.

A educação colonial constitui-se em uma ação elitista, já que privilegiava a formação da elite colonial, a partir da formação de bacharéis que atuavam com funcionários da burocracia estatal. De acordo com Freitag (2005), a independência política brasileira trouxe a necessidade de fortalecimento da sociedade política, o que justificou o surgimento de escolas de nível superior no território nacional. Entretanto, essas instituições também reproduziam as

relações de dominação estabelecidas nas estruturas estatais. (NOGUEIRA, 2012)

O projeto de fixação da cultura européia na colônia portuguesa marca as origens da sociedade brasileira. A ausência de consistência da estrutura social e de uma hierarquia organizada, por exemplo, fundam as características comuns entre Portugal e Brasil, uma vez que, tais ações fortaleciam a desigualdade e não a unidade social (NOGUEIRA, 2012). A hierarquia, por sua parte, baseava-se necessariamente em privilégios, sobretudo hereditários, como sinaliza o autor a seguir:

Em sociedades de origens tão nitidamente personalistas como a nossa é compreensível, que os simples vínculos de pessoa a pessoa, independentes ou até exclusivos de qualquer tendência para a cooperação autêntica entre os indivíduos, tenham sido quase sempre os mais decisivos. As agregações e relações pessoais, embora por vezes precárias, e, de outro lado, as lutas entre facções, entre famílias, entre regionalismos, faziam dela um todo incoerente e amorfo. O peculiar da vida brasileira parece ter sido, por esse época, uma acentuação singularmente enérgica do afetivo, do irracional, do passional e uma estagnação ou antes uma atrofia correspondentes das qualidades ordenadoras, disciplinadoras, racionalizadoras. (HOLANDA, 1998, p. 61)

Para Nogueira (2012), a sociedade brasileira estabeleceu sua estrutura estatal baseada nos aspectos personalistas e domésticos, essa condução foi determinante na formação de um Estado patrimonialista que, segundo Schwartzman (1988), apresenta formas de dominação política em que não existem divisões nítidas entre as esferas de atividade pública e privada. Nesse sentido, o filósofo Rousseau (1978) em sua obra *O Contrato Social* destaca:

[...] encontrar uma forma de associação que defenda e proteja a pessoa e os bens de cada associado com toda a força comum, e pela qual cada um, unindo-se a todos, só obedece contudo a si mesmo, permanecendo assim tão livre quanto antes. (ROUSSEAU, 1978, p. 32)

A perpetuação dos interesses particulares e a junção entre público e privado constituem a origem do Estado brasileiro, estes aspectos fundamentam o argumento que o liberalismo clássico não se efetivou no Brasil. Com o passar do tempo, o esgotamento desta organização entra em crise e o modelo tradicional de exploração da colônia pela metrópole chega ao fim. A crise e o fim do sistema colonial (1500-1822) são entendidas como um conjunto de tendências políticas e econômicas que justificavam a instauração do império através da "independência" do Brasil⁸.

⁸ Declarada em 7 de setembro de 1822, quando Dom Pedro realizou o grito da independência às margens do Rio Ipiranga, em São Paulo. Esse, no entanto, é apenas o final de um processo iniciado em 1808, quando a família real portuguesa mudou-se para o Brasil. Brasília: POMPEU, 2009.

Durante o Império⁹ (1822-1889), o enfraquecimento da monarquia, em continuidade da crise da colônia, se fortaleceu. Entre os motivos que ocasionaram a crise e respectivamente o fim da monarquia, sobretudo ao longo do Segundo Reinado destaca-se escravidão e seu fim, os desgastes com Exército e a criação do Partido Republicano. Nesse panorama, o bloco composto pela maioria do Partido Liberal e por membros moderados do Partido Conservador defendia a modernização da economia e do sistema político, com mudanças lentas e graduais previam a abolição da escravidão, da laicização do Estado e da democratização das instituições políticas. Já, a outra parte do partido Conservador, tinha como posição que as reformas representavam risco às instituições políticas e à hierarquia social.

[...] os liberais, como os demais membros das elites brasileiras, tinham sido basicamente conservadores e antidemocráticos. Seu alvo fora sempre conciliar a ordem com o progresso, o status quo com a modernização. Com exceção da Abolição, a maioria das reformas propostas pelos liberais tinha sido exclusivamente política e não alterava as estruturas econômicas e sociais mais profundas, nem incrementava a participação popular na vida política da nação. A reforma eleitoral de 1881, considerada por muitos uma conquista democrática, não acarretou a expansão do eleitorado. (ROSA, 2014).

A organização imperial impossibilitava o atendimento das demandas políticas econômicas apresentadas pelos grupos emergentes da sociedade. Também os grupos tradicionais nem sempre sintonizavam com o método e a orientação com que o governo equacionava as questões de seu interesse.

Protecionismo alfandegário, política imigratória, abolicionismo, alargamento da representação, separação entre a Igreja católica e o Estado, administração dos interesses nacionais diante do capital estrangeiro, melhoria das condições de vida nas grandes cidades, etc., eram temas que a monarquia tinha dificuldades de enfrentar e de responder, de maneira adequada, a preservação de suas bases sociais e políticas. (ROSA, 2014)

A fundação do Partido Republicano em 1870 surge como aglutinador de contestadores que descartam a possibilidade de reformar a Monarquia; para eles não havia alternativa, apenas um governo republicano seria capaz de efetivar a democracia no país e de atender aos imperativos de mudança. Desta forma, surge como movimento o Manifesto Republicano (1870), que reuniu fazendeiros, políticos, e intelectuais descontentes com a monarquia. Inspirados no conceito jacobino de República, com princípios de igualdade e de liberdade. A base do manifesto consistia na crítica ao regime monárquico e a defesa da democracia.

⁹ O período imperial do Brasil é dividido em três fases: Primeiro Reinado (1822-1831); Período Regencial (1831-1840); e Segundo Reinado (1840-1889)

O Manifesto Republicano endossou o debate sobre as reformas, reivindicava-se: a eleição das autoridades municipais, a escolha dos presidentes e vice-presidentes de província, o sufrágio universal, liberdade de culto e reforma do sistema de educação a fim de estimular a iniciativa privada. O descontentamento destes setores e a disseminação do manifesto somado a demais aspectos fortaleceram a crise monárquica e conseqüentemente levaram ao fim do Império no Brasil.

A ordem imperial recém implodida, não significou que a República estava construída, ao contrário, os vícios, os privilégios, discriminações e as desigualdades seguiram. No início da República¹⁰ (1889), como principal objetivo, estavam centrados todos os esforços na imediata formação da Constituição. Descentralizar o poder e equalizar as forças de atuação das elites presentes na sociedade estavam na ordem do dia. A autonomia estatal, não rompeu com a lógica de privilégios e beneficiou o setor cafeeiro em detrimento dos demais, ou seja, o setor que já possuía o poderio econômico agora através do novo sistema adquiriu poder político.

A discussão da república (presidencialista) nos remete ao tripé: república; democracia; e federalismo, atributos não consolidados após a proclamação. Sem participação popular, democracia representativa ou divisão dos poderes, o regime federativo no Brasil se estabeleceu baseado nos interesses da oligarquia dos cafeicultores.

O modelo agroexportador representou uma organização da sociedade brasileira de caráter urbano-agrícola-comercial em atendimento às exigências do capitalismo internacional que, ao demandar a concorrência entre países, possibilitou a dependência econômica do Brasil em relação às importações que constituíam a base econômica nacional. (RIBEIRO, 2003, p.18).

Com a crise do modelo agroexportador, visando a superação do modelo de dependência econômica, a política do nacional-desenvolvimentismo ganha força ao priorizar o processo de industrialização nacional. Esse período foi caracterizado por uma reestruturação do Estado brasileiro, na esfera econômica, ao substituir o modelo agroexportador (NOGUEIRA, 2012) pela produção industrial de bens de consumo. Isto motivou iniciativas do Estado para a formação de profissionais qualificados para a indústria, no período de 1930 a 1945.

¹⁰ A Proclamação da República Brasileira aconteceu no dia 15 de novembro de 1889. Resultado de um levante político-militar que deu início à República Federativa Presidencialista. Fica marcada a figura de Marechal Deodoro da Fonseca como responsável pela efetiva proclamação e como primeiro Presidente da República brasileira em um governo provisório (1889-1891).

Desta forma, a educação ganha destaque no debate sobre o desenvolvimento do país. Nesse período, a discussão sobre uma Política Educacional Nacional toma força, e a movimentação em torno da pauta ganha cada vez mais adeptos, que por sua vez resultam na fundação de organizações colegiadas, tais como a Associação Brasileira de Educação, cujos marcos reivindicativos se firmaram no Manifesto dos Pioneiros da Educação na década de 1930.

A importância desse período foi registrada na história do país com a regulamentação das primeiras políticas educacionais do Brasil. Impulsionada pela Reforma Francisco Campos (1931), a qual instituiu o Ministério dos Negócios da Educação e Saúde Pública¹¹ (Saviani, 2005). A reforma estabeleceu oficialmente, em nível nacional, a modernização do ensino secundário brasileiro, conferindo organicidade à cultura escolar do ensino secundário (JACYNTO, 2013), rompendo com estruturas seculares nesse nível de escolarização. Esta e outras medidas procuravam alinhamento com a sociedade disciplinar e capitalista que se consolidava, no Brasil, nos anos de 1930 (ROSA, 2020). Uma série de decretos dão forma aos primeiros atos dessa Reforma, para esse debate, destaca-se:

QUADRO 1 - Reforma Francisco Campos

Reforma Francisco Campos - Ministério dos Negócios da Educação e Saúde Pública	
DECRETOS	DISPOSIÇÃO
19.850, de 11 de abril de 1931	Criação do Conselho Nacional de Educação
19.851, de 11 de abril de 1931	Organização do ensino superior no Brasil e adoção do regime universitário.
19.890, de 18 de abril de 1931	Organização do ensino secundário
19.941, de 30 de abril de 1931	Institui o ensino religioso como matéria facultativa nas escolas públicas do país.
21.241, de 14 de abril de 1932	Consolidou as disposições sobre a organização do ensino secundário.

Elaboração Própria, 2022.

Francisco Campos constata que antes da reforma o ensino secundário brasileiro era reduzido a um “mero curso de passagem” ou um “esqueleto das provas finais”, marcado pelo

¹¹ Criado o Ministério dos Negócios da Educação e Saúde Pública com a função de “despacho dos assuntos relativos ao ensino, à saúde pública e à assistência hospitalar”. O primeiro ministro da Educação foi o mineiro Francisco Campos. (Decreto nº 19.402, de 14 de novembro de 1930). Brasília: Castioni, 2013.

caráter instrutivo. Através da reforma ele buscou imprimir para ensino secundário um caráter educativo, em nota afirmou:

A sua finalidade exclusiva não há-de ser a matrícula nos cursos superiores; o seu fim, pelo contrário, deve ser a formação do homem para todos os grandes setores da atividade nacional, construindo no seu espírito todo um sistema de hábitos, atitudes e comportamentos que o habilitem a viver por si mesmo e a tomar em qualquer situação as decisões mais convenientes e mais seguras. Muito de propósito atribuo ao ensino secundário a função de construir um sistema de hábitos, atitudes e comportamentos, ao invés de mobiliar o espírito de noções e de conceitos, isto é, dos produtos acabados, com os quais a indústria usual do ensino se propõe a formar o stock dos seus clientes. (CAMPOS, 1933, p.6)

A Reforma Francisco Campos, marca uma inflexão significativa na história do ensino secundário brasileiro. Em primeiro lugar, deve-se mencionar o aumento da duração do ensino secundário, de cinco para sete anos de duração, e a divisão em dois ciclos: fundamental e complementar. O primeiro ciclo, chamado “fundamental”, com um período de cinco anos, era um curso comum a todos os estudantes secundaristas e conferia formação geral. A segunda fase do ensino secundário (ciclo complementar), com a duração de dois anos (JACYNTO, 2013). O último ciclo, de caráter propedêutico para o curso superior, apresentava um leque de três opções de matrícula aos estudantes/candidatos: 1) curso jurídico; 2) cursos de medicina, farmácia e odontologia e; 3) cursos de engenharia ou de arquitetura. Esse novo desenho alinhava o Brasil aos países ocidentais mais desenvolvidos, que desde fins do século XIX, modernizaram o ensino secundário.

No mesmo ano, era publicado O Manifesto dos Pioneiros, que apresentava uma proposta para o sistema escolar, em formato público, gratuito e obrigatório para todos os brasileiros até os 18 anos. O documento foi redigido por Fernando de Azevedo¹² e assinado por 24 educadores e intelectuais que defendiam a (re)construção de um sistema educacional menos elitista e aberto à perspectiva das classes sociais, com vistas às necessidades de um Brasil que se industrializava.

Sob a pauta de construção de uma nova nação, sugeriam um sistema educacional, comum a todos os entes federados pela mediação político-normativa da União. Dirigido ao povo e ao governo, o Manifesto foi idealizado em um período em que diferentes projetos sociopolíticos para o país se articulavam e projetavam intervenções partindo do Estado para a

¹² Fernando de Azevedo (1894-1974) foi um educador, professor, administrador, ensaísta e sociólogo brasileiro. Criou o Instituto de Educação, da Universidade de São Paulo (USP), e pela primeira vez no Brasil passou a existir um ensino de formação de professores a nível universitário. Em 1938 passou a dirigir o Instituto de Educação.

nação. O documento dialogava e disputava as políticas do recém-criado Ministério da Educação e Saúde no Brasil. Como pode se observar neste chamado de responsabilidade do Estado à educação:

[...] cabe evidentemente ao Estado a organização dos meios de o tornar efetivo, por um plano geral de educação, de estrutura orgânica, que torne a escola acessível, em todos os seus graus, aos cidadãos [...] e teremos de buscar o meio de levar a cabo, em toda a República, uma obra metódica e coordenada, de acordo com um plano comum, de completa eficiência, tanto em intensidade como em extensão. (MANIFESTO DOS PIONEIROS, 1932).

A estrutura organizada pelo Ministério da Educação e Saúde Pública rompeu com o perfil reducionista do regime de cursos preparatórios e de exames parcelados antes estabelecidos. A Reforma Francisco Campos imprimiu a cultura escolar no Brasil sob perspectiva da escolanovista e adequou o ensino secundário com vistas à modernização nacional. Essa estrutura do ensino secundário permaneceu vigente até a década de 1960, mesmo com a Lei Orgânica do Ensino Secundário (Reforma Capanema) de 1942. Apenas algumas questões foram atualizadas conforme necessidade política (Estado Novo) do momento, a exemplo da ênfase nos conteúdos nacionalistas mas, o ensino secundário não foi modificado substancialmente em propósitos ou estrutura.

O Estado Novo (1937-1945) ficou marcado pela ditadura de Getúlio Vargas. A constituição de 1934 foi revogada e o Congresso Nacional foi fechado. Em meio a esse período autoritário, outra reforma educacional foi alavancada, desta vez organizada pelos setores mais conservadores do cenário político. Instituiu-se uma série de Leis Orgânicas do Ensino, dentre elas, destacam-se os seguintes decretos:

QUADRO 2 - Reforma Capanema

Reforma Capanema (1937-1946)	
DECRETOS	DISPOSIÇÃO
4.048, de 22 de janeiro de 1942	Lei Orgânica do Ensino Industrial.
4.073, de 30 de janeiro de 1942	Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAD).
4.244, de 9 de abril de 1942	Organização do ensino secundário Ginásio - 04 anos Colegio - 03 anos
6.141, de 28 de dezembro de 1943	Lei Orgânica do Ensino Comercial.
8.529, de 2 de dezembro de 1946	Lei Orgânica do Ensino Primário: Organizou o ensino primário a nível nacional supletivo, com duração de dois anos, destinado a adolescentes a partir dos 13 anos e adultos
8.530, de 2 de dezembro de 1946	Lei Orgânica do Ensino Normal.
8.621/22, de 10 de janeiro de 1946	Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC).
8.613, de 20 de agosto de 1946	Lei Orgânica do Ensino Agrícola

Elaboração Própria 2022

As Leis Orgânicas do Ensino da Reforma Capanema, foram formalizadas por Decretos-Lei, ou seja, possuem força de lei emanados do poder executivo, e são similares às nossas atuais Medidas Provisórias. Organizaram as transformações projetadas no sistema educacional brasileiro envolvendo os seguintes ramos do ensino: secundário, industrial, comercial, agrícola, normal e primário. Com a justificativa de aprimorar a organização curricular escolar, a elaboração dos atos normativos (leis, decretos) foram determinantes no dualismo do sistema educacional brasileiro. A divisão da educação propedêutica e profissional, com base na divisão de classes.

Em 1950, as Leis de Equivalência do Ensino, aparecem para suprir as limitações existentes nas Leis Orgânicas do Ensino que já não respondiam às aspirações da sociedade vigente, em plena expansão econômica e industrial. Esta lei, assegurou a equivalência do certificado de conclusão dos cursos técnicos comerciais ao segundo ciclo do secundário, permitindo ao seu portador candidatar-se a quaisquer cursos superiores, mediante exames vestibulares, não apenas àqueles cursos de nível superior diretamente relacionados ao curso técnico de comércio.

De forma geral, a aceleração do processo de substituição das importações para industrialização definiram o período de 1945 a 1964, no plano econômico. Segundo Nogueira (2009), ao mesmo tempo, no plano político, o Estado desenvolvimentista incentivou a

presença do capital estrangeiro. Com esse alinhamento político, a Lei de Diretrizes e Bases¹³ (LDB) de 1961 foi promulgada, após os anos de embates, seu texto trouxe um predominante alinhamento político ao Governo, e o setor privado foi privilegiado, limitando a expansão do ensino público. Nesse período, a promoção de uma escola que reproduz e reforça a estrutura de classes era deliberada com base na divisão do trabalho, com separação do trabalho manual do trabalho intelectual (NOGUEIRA, 2009).

No período de 1964 a 1985, o processo de industrialização brasileiro adotou padrões internacionais de produção, isto significou o aumento da internacionalização do mercado e a incorporação de novas tecnologias à produção nacional (NOGUEIRA, 2012). Dessa forma, o Estado se apresentou como conciliador entre os interesses nacionais e internacionais, aderindo a práticas entreguistas, resultantes da ditadura militar.

Com o golpe militar de 1964, o Brasil passou por um período de 21 anos de estado de exceção. A sombra da justificativa da segurança nacional, reativa as pautas, movimentos, articulações e processos populares progressistas que tomavam o país por justiça social. A ditadura militar (1964-1985) dissolveu o Congresso Nacional, os partidos, censurou a imprensa, reprimiu, torturou e matou militantes, estudantes¹⁴ e apoiadores da democracia. As marcas e heranças desse período permanecem impregnadas em nossa cultura, com grandes reflexos da educação à segurança pública.

Em depoimento, Silvana Aparecida de Souza durante a 126ª audiência pública da Comissão da Verdade do Estado de São Paulo “Rubens Paiva” em parceria com a Comissão Nacional da Verdade no dia 30 de maio de 2014, declarou:

Existia uma potencialidade de desenvolvimento de um sistema educacional de qualidade, para todos, e esse é o sentido do democrático, que está no título dessa fala. Porque democrático não é o que está pensado, simplesmente, como participação da comunidade na gestão da instituição escolar, seja ela de educação básica ou de ensino superior. [...] Essa potencialidade de um sistema educacional que reduzisse a desigualdade entre as pessoas, eu defendo que estava [sendo] pensando no período que antecedeu o Golpe Militar e que isso foi interrompido e que, infelizmente, se mantém até hoje.

Houve descontinuidade dos projetos formulados no contexto das reformas de base de João Goulart. As intervenções feitas na estrutura do sistema educacional no período da

¹³ No final da década de 1940, o então ministro Clemente Mariano nomeou uma comissão de especialistas para construção da Lei de Diretrizes e Bases da Educação. A comissão presidida por Lourenço Filho foi a responsável por encaminhar uma proposta ao Congresso Nacional, o debate em torno da proposta institucional durou cerca de 13 anos, seu texto legislativo foi fortemente disputado pelo setor conservador com interesses privatistas.

¹⁴ Ieda Delgado (ALN) e Honestino Guimarães (UNE): PRESENTES! Agora e sempre. Estudantes da Universidade de Brasília (UnB) e militantes/dirigentes do Movimento Estudantil perseguidos e mortos pela Ditadura Militar.

ditadura prejudicaram substancialmente a qualidade do ensino, em todos os níveis (COSTA CASIMIRO, 2019). A visão militar-golpista, somada aos acordos com os Estados Unidos, consumiram as escolas públicas brasileiras.

As políticas educacionais implementadas à época possibilitaram a imposição de diretrizes ideológicas conservadoras (COSTA CASIMIRO, 2019). Essas diretrizes, se demonstraram através da formatação do conteúdo, da privatização, da militarização do ensino, da Educação Moral e Cívica e, principalmente, pelo reducionismo educacional para formação de mão de obra barata para o mercado de trabalho. A abertura para instalação de multinacionais pelo crescente endividamento externo proporcionou a vinculação do país ao capital estrangeiro, aprofundando conflitos que hoje se passam na relação público-privada. A articulação entre educação e trabalho na ditadura, em parte, deveu-se aos acordos firmados entre o Ministério da Educação (MEC) e organismos internacionais como o AID ⁶¹⁵, cujas consequências o país vive até a atualidade (COSTA CASIMIRO, 2019).

Em depoimento o professor da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) Luis Antônio Cunha destacou durante a 126ª audiência pública da Comissão da Verdade do Estado de São Paulo “Rubens Paiva” em parceria com a Comissão Nacional da Verdade no dia 30 de maio de 2014:

[...] A ditadura não inventou a dualidade setorial público/privada na educação, tampouco inventou a simbiose Estado/capital na economia. O que ela fez foi intensificar essa dualidade fundante da educação brasileira e combiná-la, de modo peculiar, com os níveis de ensino, o superior e o básico.

[...] A educação foi submetida à simbiose Estado/capital em cada nível e de um jeito próprio. A estruturação dos sistemas de ensino previstos pela primeira LDB, Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, de 1961, promulgada pelo presidente João Goulart, favorecia os interesses privatistas por transferir para os Conselhos de Educação, o federal e os estaduais, importantes competências, antes concentradas nos detentores dos cargos executivos: secretário de Educação e ministro da Educação. Os membros desses conselhos, nomeados livremente pelo presidente da República e pelos governadores dos Estados, não só podiam recair em pessoas escolhidas mediante pressão e articulação privada, menos visíveis para as forças político-partidárias, como também os conselheiros ficavam expostos a pressões e atrativos de diversas espécies. Além disso, divididos os centros de tomada de decisões, tornava-se mais difícil a resistência às pressões e aos atrativos das instituições privadas de ensino. Conseguido o controle dessas instâncias do Estado, a expansão do ensino privado foi muito intensa após o Golpe de 1964, processando à velocidade tão mais alta quanto maior a taxa de lucratividade média em cada nível de ensino. Portanto, mais intensa no

¹⁵ Sigla em inglês: Agência para Desenvolvimento Internacional. Esses acordos ficaram conhecidos como MEC- Usaid e marcaram as reformas no período entre 1964 e 1968.

segundo grau do que no primeiro, mais intensa no superior do que no segundo grau. As afinidades políticas eletivas entre os governos militares e os dirigentes das instituições privadas de ensino fez com que o Conselho Federal de Educação assumisse uma feição crescentemente privatista. (2014, Comissão da Verdade)

As reformas empreendidas pelo Regime Militar, apesar de absorverem alguns elementos do debate anterior, precisaram ser rearranjadas para garantir que as orientações das agências internacionais e relatórios vinculados ao governo norte-americano fossem cumpridos. Naquele momento, tratava-se de incorporar compromissos assumidos pelo governo brasileiro na Carta de Punta del Este (1961) e no Plano Decenal de Educação da Aliança para o Progresso, provindos dos acordos entre o Ministério da Educação e a Agência de Desenvolvimento Internacional (MEC–AID). Iniciou-se assim, no Regime Militar, uma confecção de políticas de caráter desenvolvimentista, articuladas a um processo de reorganização do Estado.

Como resultado deste processo de recomendações, o Regime Militar reduziu drasticamente os recursos para a educação. Segundo Evangelista (2002) a década de 1980 concentrava os seguintes índices: a) 50% das crianças eram retidas ou evadiam ao longo da 1ª série do primeiro grau; b) 30% da população eram constituídos de analfabetos; c) 23% dos professores eram leigos; e d) 30% das crianças estavam fora da escola.

A crise econômica e social desmascararam a narrativa do “milagre econômico”, outrora divulgado pelo regime militar. A Crise fiscal acabou gerando forte pressão sobre esse regime, o que possibilitou fissuras em sua estrutura.

No fim da década de 1970, as pressões contra o Regime Militar se intensificaram, surgiram diversas associações científicas e sindicais da área, tais como: a Associação Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Educação (ANPEd), a Associação Nacional de Docentes do Ensino Superior (ANDES), a Confederação Nacional de Trabalhadores da Educação (CNTE), dentre outras. E assim, como “conta” a história, os anos de 1980 foram se abrindo, representando uma ruptura com o pensamento educacional vigente na década anterior. (FREITAS, 2002)

Com o término do Regime Militar, uma eleição indireta tornou Tancredo Neves¹⁶ presidente em 1985. A vitória de alguns partidos de oposição em eleições estaduais e municipais possibilitaram a presença de intelectuais oriundos das universidades na estrutura.

¹⁶ Tancredo de Almeida Neves (1910-1985) foi eleito presidente da República pelo Colégio Eleitoral em 15 de janeiro de 1985. Sua eleição marcou o fim de 21 anos de ditadura militar. Porém, em 14 de março, véspera da posse, o político mineiro faleceu. Desta forma, seu vice José Sarney tomou posse e completou seu mandato até 1990.

Desta forma, aos poucos, os governos locais começaram a projetar uma política educacional contrária à da ditadura militar e com maior sintonia aos anseios dos educadores e necessidade dos educandos.

1.2 REDEMOCRATIZAÇÃO: A EDUCAÇÃO NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

Quando José Sarney assume a presidência do país (1985-1990), importantes emendas são feitas à Constituição, como a que estabeleceu eleições diretas. Já no aniversário de 97 anos da Proclamação da República foi eleita a Assembleia Nacional Constituinte. O movimento para a elaboração da nova constituição (CF/88) e formulação do texto constitucional são elementos que marcaram a história das políticas públicas educacionais. O início do processo de redemocratização do país foi marcado por um importante debate sobre democracia e, conseqüentemente, sobre a educação brasileira. A promulgação em 1988 da nova Constituição estabeleceu importantes direitos sociais e diversos mecanismos democratizadores e descentralizadores, sob responsabilidade do Estado.

A Carta Magna traz no corpus do seu texto muitas das reivindicações dos educadores, respeitando o consenso da área, versando sobre temas como: gestão democrática, financiamento da educação e valorização profissional. Entretanto, as novas configurações internacionais acabam por ‘abafar’ um pouco destas conquistas. (CUNHA, 2008).

Segundo Romualdo (2018), a Constituição de 1988 é a expressão, no terreno legal, do mais próximo que já estivemos de um Estado de Bem-Estar Social. É isso que a torna tão combatida pelos conservadores. A combinação de Estado Democrático de Direito e declarações de direitos sociais na periferia do capitalismo assusta o status quo. Em declaração para matéria da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPEd) o professor Romualdo Portela observa:

No que diz respeito ao Direito à Educação, a CF-88 é referência fundamental para consolidar a educação como um direito de todos os cidadãos. [...] Estabelece a educação como o primeiro dos direitos sociais (art. 6º), reafirma o dever do Estado para com a educação (art. 205) e, pela primeira vez em nível nacional, “a gratuidade do ensino público nos estabelecimentos oficiais” (art. 206, IV), ampliando a gratuidade para o ensino médio, antes tratada como exceção e declara, explicitamente, a gratuidade para o Ensino Superior (art. 206, IV). Inclui a educação infantil no sistema de ensino, retirando-a da assistência social, garante o atendimento especializado aos portadores de

deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino; garante a oferta do ensino noturno regular, adequada às condições do educando; prevê atendimento ao educando, no ensino fundamental, através de programas suplementares de material didático escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde. E, além disso, o artigo 227 declara a prioridade no atendimento da criança e do adolescente e, ao ser regulamentado, dá origem ao Estatuto da Criança e do Adolescente.

Como podemos ver, a estrutura da educação brasileira sofreu significativas alterações ao final dos anos 1980. Com a nova constituição de 1988, promulgada sob o ideal da redemocratização nacional, expressou-se concepções de educação nos artigos 205 ao 214, partindo da compreensão de educação como direito social, onde destacou-se o papel preponderante do Estado em relação ao da família ao garantir a educação.

Ao afirmar o direito público e subjetivo da educação para todos os brasileiros, a Constituição de 1988 manifesta como dever do Estado a oferta da educação. Para garantir este direito, recursos financeiros são destinados à educação brasileira, com origem nas receitas de: impostos próprios dos entes, de transferências constitucionais, do salário-educação e de outras contribuições sociais, de incentivos fiscais e de outros recursos previstos em lei.

Além de definir as formas para assegurar a educação e a responsabilidade de cada ente federado, a Constituição Federal (1988) preconiza no artigo 212 que os recursos vinculados serão destinados à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE). Ainda neste cenário, as discussões sobre a LDB começam a se intensificar, adentrando a década de 1990.

Segundo Zago (2019), o cenário da tramitação da LDB/1996 revelou o campo de disputa ideológica entre o público e o privado, tendo como foco a relação conflitante entre a defesa da escola pública, laica, gratuita para todos e de qualidade socialmente referenciada, e o ensino privado, administrado pelos empresários que não encontraram obstáculos na sociedade política para transformar também em mercadoria a educação, diferentemente da concepção preceituada na Constituição de 1988.

1.3 O DIRECIONAMENTO DAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS A PARTIR DE 1990

Quando Fernando Henrique Cardoso assumiu a presidência em 1994, uma nova composição e estratégia de governo se formam, ora inovando ora dando continuidade e aprofundando medidas passadas. Na educação, em 1996, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDB, é aprovada no Congresso Nacional. A LDB, ao ratificar a previsão constitucional preconizada pelo artigo 212, sobre os recursos vinculados e sua destinação à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), define o MDE como aquele que atende a consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais. Dessa forma, delimita em seu art.70 o rol de operações consideradas como despesas de MDE:

- a) à remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação;
- b) à aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino;
- c) ao uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino;
- d) aos levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino;
- e) à realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino;
- f) à concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas;
- g) à amortização e custeio de operações de crédito destinadas à MDE;
- h) à aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar. (BRASIL, 1996)

A construção do texto legislativo da LDB/96, mesmo prevendo e proporcionando importantes orientações e mecanismos educacionais para assegurar o direito à educação, também manifestou um habilidoso jogo linguístico, o qual buscou-se inverter termos e sinais, de modo a torná-los condizentes às demandas políticas do mercado, distanciando a materialização dos preceitos estabelecidos na Constituição Federal (1988), e a perspectiva de educação socialmente referenciada.

A aprovação da segunda Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) deu-se em 1996, depois de quase dez anos em tramitação no Congresso Nacional. O cenário da tramitação da LDB/1996 realçou o campo de disputa ideológica entre o público e o privado. Como resultado desse embate, estava pautado na Câmara dos Deputados a busca pela "conciliação aberta" entre os interesses dos partidários da educação pública e gratuita e do ensino privado.

As mudanças nas políticas educacionais brasileiras se realizaram desde a transição democrática nos anos 80, de forma intensa e acelerada, dando-nos hoje uma perspectiva de futuro diferente das perspectivas que emergiram

quando na promulgação da última lei de diretrizes e bases da educação nacional. São transformações de forma, de natureza e de conteúdo, de incorporações dos fluxos e refluxos de novas demandas sociais; de novos acordos e contratos internacionais; da atuação de atores antigos que se reorganizam e novos atores que tentam construir seus projetos de educação e de sociedade (MELO, 2016, p. 137).

As complexas relações que foram estabelecidas antes da república, e as que permanecem em processo na democracia burguesa possuem, salvo suas nuances, similaridades políticas em tons intervencionistas e reguladores. Desembocam na arena política de disputas, aglutinadas em dois projetos de educação. O movimento proporcionado pela mundialização teve grande impacto nas políticas educacionais. A globalização e as reformas neoliberais em curso no Brasil e em outros países latinos se fortaleceram, principalmente as políticas definidas para o setor educacional frente às orientações estipuladas pelos organismos internacionais¹⁷ como a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e Cultura (UNESCO); a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE); o Banco Mundial (BM) e o Fundo Monetário Internacional (FMI), dentre outros.

[...] um fortalecimento generalizado e energético do privatismo escolar e do 'neo-liberalismo' econômico, como propulsores da articulação de diversos tipos de empresas. As probabilidades de êxito são relativas. Mas é necessário avaliá-las à luz das agências de financiamento internacional (norte-americanas), que pretendem incrementar rapidamente a privatização e destruir um sistema de instituições públicas que opõem o Estado e a Nação à dominação imperialista e à internacionalização dos nossos recursos materiais e humanos (FERNANDES, 1990, p. 143).

As orientações encaminhadas pelas agências financiadoras internacionais faziam parte de uma ação global. Sugere-se aos Estados Nacionais a assunção de um novo papel, segundo o qual deveriam deixar sua posição de estado que promove o bem-estar social para a condição de estado mínimo. Um olhar mais aprofundado sobre essa condição de estado mínimo nos permite inferir que o estado se fez mínimo apenas no que concerne ao bem estar social, continuando grande e forte em processo de regulação da sociedade civil.

A globalização, por meio de um processo de regulação transnacional, têm gerado crescente integração ou interdependência econômica mundial. Gradualmente, no lugar das políticas específicas dos Estados-nação, ocorre uma “convergência de políticas” ou mesmo uma “convergência de paradigmas”, ou seja, uma “invocação de políticas com base em princípios e

¹⁷ Organismos internacionais multilaterais dos tipos monetário, comercial, financeiro e creditício, que podem atuar através de projetos de cooperação. Dessa forma elaboram relatórios, programas e diretrizes voltadas aos países emergentes e em desenvolvimento. São Paulo: ZAGO, 2019.

tecnologias comuns, mecanismos operacionais idênticos e efeitos de primeira e segunda ordem semelhantes” (BALL, 2001, p.112).

Segundo Libânio (2015), às diretrizes apresentadas por essas agências influem formas de regulação das políticas nacionais em decorrência dos programas de cooperação desenvolvidos, principalmente para as áreas da educação e saúde. Dessa forma, observa-se que tanto na Educação Básica quanto na Superior ainda que legalmente consolidadas pela concepção de direito social venham a ser disputadas, tensionadas e por vezes alteradas de forma similar aos interesses e conflitos do mercado financeiro.

De uma forma muito crítica, neste contexto, todos os quadros regulatórios nacionais são agora, em maior ou menor medida, moldados e delimitados por forças supranacionais, assim como por forças político-econômicas nacionais. E é por estas vias indiretas, através da influência sobre o estado e sobre o modo de regulação, que a globalização tem os seus mais óbvios e importantes efeitos sobre os sistemas educativos nacionais (DALE, 2004, p. 441).

Alinhado a estas diretrizes, Fernando Henrique Cardoso, dirigiu seu governo com baixos níveis de investimento na área social, e poucas verbas destinadas à educação. Em um momento significativo para as forças progressivas do país, Luiz Inácio Lula da Silva (PT), com uma eleição histórica, é o primeiro operário do mundo a assumir o posto de presidente da república, tendo o seu primeiro mandato em 2003-2007 e sua reeleição em 2007-2011.

O Partido dos Trabalhadores seguiu no governo federal com a eleição de Dilma Rousseff em seu primeiro mandato em 2011-2015, sendo reeleita em 2015, com seu mandato interrompido em agosto de 2016 por um golpe institucional. Após 14 anos de governos petistas, Michel Temer do PMDB assumiu como presidente interino em 2016-2019.

As eleições de 2019 são marcadas por uma forte polarização e resultam na eleição de Jair Bolsonaro, o candidato e então presidente não é reeleito. Dessa forma, Luiz Inácio Lula da Silva se elege novamente em 2023 para o seu terceiro mandato. Feita esta retrospectiva, nos parágrafos que se seguem retornasse a contextualização da educação e a conformação das políticas educacionais.

No governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003) e de Dilma Rousseff (2011), a orientação liberal também se faz presente, entretanto, ao mesmo tempo em que se priorizou demandas do mercado financeiro, notou-se também o aumento de políticas públicas sociais, mais investimentos em educação, e em específico implementação e fortalecimento de programas e políticas educacionais.

Em relação à educação básica foram aprovadas importantes medidas, como as duas emendas constitucionais que alteraram significativamente oito dispositivos para a educação. A exemplo da Emenda Constitucional n. 53, de 19/12/2006, que atribuiu nova redação ao parágrafo 5 do art. 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, criando o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB). O Fundo foi então regulamentado pela Medida Provisória n. 339, de 28/12/2006, que foi convertida na Lei n. 11.494, de 20/06/2007, estabelecendo o FUNDEB e ampliando sua abrangência, em relação ao Fundo anterior.

Os recursos do salário-educação foram duplicados e destinados à educação básica, da creche ao ensino médio, e sua repartição passou a ser feita pela matrícula. O ensino fundamental passou a ter nove anos. E os programas complementares de livro didático, alimentação, transporte e saúde escolar foram ampliados. Já o Plano Nacional de Educação (PNE) foi aprovado durante a gestão Dilma e elevava o destino do PIB para a educação gradualmente até 10% no décimo ano em vigor, utilizando inclusive verbas oriundas do pré-sal da Petrobras.

Em 2016, com o afastamento de Dilma Rousseff do cargo de Presidenta a partir das acusações da imputação de crime de responsabilidade, constituiu-se após aprovação no Congresso Nacional e no Senado Federal o processo de impeachment. Um golpe institucional de caráter midiático e jurídico. A ruptura democrática de ordem constitucional resultou na posse do ex-Presidente interino Michel Temer.

Temer aprofundou a política de austeridade econômica e apresentou uma agenda de cortes para educação a partir da proposição da PEC n. 95/2016, estabelecendo teto para os gastos públicos, revogando as vinculações constitucionais de investimento para educação, e por consequência, congelando o orçamento público por vinte anos conforme orientação do Banco Mundial:

Após um período de estabilidade econômica, altas taxas de crescimento e redução substancial da pobreza, o Brasil enfrenta hoje grandes desafios para lidar com seus gastos públicos. O crescimento das despesas primárias superou o PIB mesmo durante a fase favorável do superciclo das commodities. O gasto tornou-se cada vez mais engessado pela rigidez constitucional em categorias como folha de pagamento e previdência social, deixando quase nenhum espaço para despesas discricionárias e de investimento. [...] Atento à mudança de cenário, o governo federal solicitou ao Banco Mundial a

elaboração deste relatório¹⁸, com o objetivo de realizar uma análise aprofundada dos gastos do governo, identificar alternativas para reduzir o déficit fiscal. (BANCO MUNDIAL, 2017, p. 1)

Essa medida, entre outras consequências, comprometeu e inviabilizou a execução de várias metas do Plano Nacional de Educação (PNE), que era prioridade há época. Outra medida pertinente ao nosso campo concretizou-se na edição da medida provisória 746/2016 de Reforma do Ensino médio, que posteriormente transformou-se na lei 13415/2017 que alterou a LDB, teve como finalidade produzir mudanças de duas ordens: na organização curricular e no financiamento público desta etapa da educação básica.

Após o impacto proporcionado pela Emenda Constitucional nº 95/2016 a educação, e sob nova gestão do governo central, as atenções dos setores e movimentos em defesa da educação pública se voltaram para o fim da vigência do FUNDEB, definido para 31 de dezembro de 2020. A principal discussão estava em torno da continuidade do fundo como mecanismo de financiamento da educação básica, pauta prioritária para os movimentos e setores educacionais.

A matéria do FUNDEB era de primeira ordem no Congresso Nacional, com uma intensa disputa política entre setores privatistas e movimentos em defesa da educação pública. Como resultado, foi promulgada a Emenda Constitucional nº 108, de de 2020, que tornou o FUNDEB permanente e, dentre outros, elevou a participação da União no financiamento da educação infantil e dos ensinos fundamental e médio. Além disso, prevê o aumento de recursos da complementação da União e o aprimoramento dos critérios de distribuição dos recursos.

Posteriormente, o governo Bolsonaro, executa uma dinâmica de intensa regressão política no campo dos direitos sociais, na educação em termos gerais, proporcionou: a) desmonte crescente das instituições públicas de ensino via estrangulamento econômico; b) quebra da autonomia das instituições de ensino em todos os níveis; c) cerceamento e enfraquecimento da pesquisa, entre outros. As consequências desta gestão do governo central para o campo da educação são graves, e ainda não estão mensuradas em sua totalidade.

Historicamente, é possível identificar nas leis supracitadas movimentos que vão do retrocesso ao avanço, da continuidade à descontinuidade estabelecidas de forma não linear frente às políticas educacionais. Através do resgate histórico de como a política pública educacional brasileira foi sendo desenhada parece ser possível dizer que, ao longo do tempo,

¹⁸ Relatório solicitado pelo governo brasileiro ao Banco Mundial: “Um Ajuste Justo - Análise da Eficiência e Equidade do Gasto Público no Brasil”.

houve um processo de complexificação dos direcionamentos da política. Para localizar a discussão em sua complexidade teórica faz-se necessário não perder de vista que, para além de considerar as especificidades históricas, faz-se indispensável em par o estudo das relações entre Estado e Sociedade na análise em política educacional.

1.4 CONTRIBUIÇÕES DO CAPÍTULO

Ao longo do tempo, a educação exerceu um papel protagonista na construção e reconstrução de conjuntos sociais. De acordo com os interesses, as políticas educacionais oscilaram em meio às múltiplas influências e atores políticos, em movimentos de avanço e de retrocesso. Conforme a conjuntura, os planos incorporam com mais ou menos intensidade a realidade econômica que ampara diferentes projetos nacionais de desenvolvimento.

[...] se perdemos a leitura do movimento da política, torna-se muito mais complexo entendermos as influências (para não chamar de causas) que geraram aqueles resultados. Isto tem relação com a ideia de que os produtos da política não podem ser vistos como simples resultado da intenção daquele que governa sobre os problemas que lhe apresentam. (SOUZA, 2014, p. 363).

Contudo, como reflexo das políticas adotadas é possível mensurar que durante as últimas décadas, para além da discussão de educação como direito social tem-se avançado no debate sobre qualidade da educação pública. A ambivalência posta no campo educacional tem expressão nos textos legislativos, na consolidação de movimentos em defesa da educação e no lobby privatista. Essa configuração ressalta a situação de um terreno em contínua disputa.

CAPÍTULO II: A Descentralização de Recursos da Educação Básica: O papel do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação e os Programas de Manutenção Escolar

O segundo capítulo apresentará a constituição dos Programas de Manutenção Escolar e os respectivos elementos que os fundam e regem. No primeiro momento, o capítulo abordará os aspectos do federalismo e da descentralização no âmbito da legislação e das ações do governo federal, essa discussão é direcionada para compreensão da atual política de financiamento no setor educacional, de forma a verificar o desenvolvimento da descentralização de recursos para educação básica e suas formas de expressão. Na segunda parte, a discussão encarrega-se em caracterizar as prerrogativas e responsabilidades de execução dos recursos descentralizados para educação básica da União, a partir do papel de centralidade do Fundo Nacional de Educação - FNDE. Por fim, no terceiro momento apresenta-se os Programas de Manutenção Escolar no cenário da educação nacional, sua materialização, objetivos e desafios. Nesse sentido, de forma complementar a discussão abordada no capítulo anterior, sobre a conformação das políticas educacionais e a verificação da trajetória política da indefinição de recursos para uma política de vinculação de recursos. Este capítulo evolui no aprofundamento teórico do objeto de estudo que embasa a análise comparada dos CECAMPES. Dessa forma, considera-se a leitura inicial sobre a conformação das políticas educacionais para localizar a constituição dos chamados Programas de Manutenção Escolar, seus fundamentos, orientações e objetivos.

2.1 A POLÍTICA DE DESCENTRALIZAÇÃO DE RECURSOS DA EDUCAÇÃO BÁSICA

A redefinição do papel do Estado corresponde, entre outros motivos, ao aumento da complexidade das funções estatais que passaram a extrapolar suas funções clássicas, conforme esse estabelecimento temas como a consolidação de ritos democráticos nas instâncias estatais e o aprimoramento do desempenho da administração pública adquiriram destaque. Deslocamentos na tensão entre centralização e descentralização têm sido uma das características dessa redefinição.

As tensões estabelecidas entre esses deslocamentos resultam na correlação com múltiplos aspectos, dentre os quais o Estado e sua relação com a sociedade civil. Os estudos sobre Estado nas sociedades capitalistas modernas e seus conceitos em Gramsci, mesmo que formulados em contexto histórico específico, contribuem para compreender a atualidade e continuidade da configuração antes apontada pelo autor e que segue até os dias de hoje; de uma sociedade cada vez mais complexa.

Gramsci argumentou que o Estado, como uma instituição política, não é apenas composto pelo governo e suas estruturas formais, mas também inclui uma ampla gama de instituições e práticas sociais que exercem influência sobre a sociedade. Como demonstra em sua conhecida equação "Estado = sociedade política + sociedade civil, isto é, hegemonia coraçada de coerção". (GRAMSCI, p. 248, C. 6, § 88). A noção de hegemonia em Gramsci é uma forma de entender as relações de poder em uma sociedade, conseqüentemente suas disputas pelo próprio poder e pela construção de consensos. Nesse sentido, o Estado passa a constituir-se como um equilíbrio entre sociedade política e sociedade civil, e portanto, modifica o conceito usual, ampliando-o.

Considera-se esse contexto de compreensão da ampliação das funções do Estado para leitura dos processos de descentralização, com a transferência de recursos aos governos locais, regionais e para as escolas. Na América Latina, de forma geral a discussão sobre descentralização política se expandiu especialmente no período marcado pelo fim dos regimes ditatoriais e pelas incisivas orientações dos organismos internacionais. A apresentação do sistema descentralizado reuniu perspectivas de alocações de recursos mais equilibrados, atendimento de demandas específicas e de maior controle social.

O financiamento da educação fomenta as políticas educacionais, essas por sua vez visam, sobretudo, garantir o direito à educação, atuando, entre outras formas, para redução das desigualdades educacionais e sociais. O federalismo, dimensão importante nessa

discussão, possui expressão territorial, política, fiscal e nas relações intergovernamentais de seus entes, associado frequentemente às temáticas sociais de democracia e equidade.

A República Federativa do Brasil é organizada em três esferas governamentais: a União, os estados e os municípios, responsáveis por políticas públicas para a mesma base territorial, o que remete à necessidade de divisão de responsabilidades, de forma a evitar justaposições que impeçam o adequado desenvolvimento das políticas públicas.

Isto significa a existência de dois níveis territoriais autônomos de governo: um central (o governo nacional) e outro descentralizado (os governos subnacionais). Os entes governamentais têm poderes únicos e concorrentes para governarem sobre o mesmo território de seus habitantes, sendo que a União governa o território nacional e seus cidadãos, enquanto as unidades subnacionais governam uma parte delimitada do território nacional como atuam dentro de um campo pactuado de competências. (SOARES, 2013, p. 3)

Na Constituição Federal de 1988 a reorganização do federalismo brasileiro explicitou-se nos mecanismos de repartição de responsabilidades entre União, estados e municípios e ampliou a capacidade de intervenção dos municípios ao reconhecê-los como entes federados dotados de autonomia político-administrativa. Outras prerrogativas também foram estipuladas, como a definição de transferências constitucionais de recursos públicos entre as esferas governamentais, com vistas a possibilitar que estados e municípios executassem políticas públicas para a garantia do suprimento de necessidades básicas da população sob sua responsabilidade. Entretanto, as relações estabelecidas sob aparato legal e institucional não são suficientes para garantir a organicidade das políticas e ações desenvolvidas.

Como sinalizamos na introdução, a estrutura do federalismo brasileiro tem forte expressão na discussão em políticas públicas, essa importância deve-se à ligação com as temáticas de democracia e igualdade. A opção pelo federalismo tem origem nas características geográficas e sociais. Considerando as heterogeneidades brasileiras e a defesa de uma unidade nacional, instituiu-se a divisão de responsabilidades com autonomia local visando a diminuição das desigualdades. Para Cury (2002, p. 172), a “Constituição fez escolha por um regime normativo e político, plural e descentralizado no qual se cruzam novos mecanismos de participação social com um modelo institucional cooperativo e recíproco que amplia o número de sujeitos políticos capazes de tomar decisões”.

Segundo Cruz (2009), a considerar a contribuição de Aspácia Camargo (2001) nas discussões sobre as feições adotadas pelo federalismo brasileiro a partir da CF/88, permite compreender um tipo específico de federalismo, em seu formato democrático e cooperativo,

pautado na mobilização social e na inovação em conteúdo. Essa inovação refere-se ao fato de que:

[...] pela primeira vez na história do federalismo no mundo, deu status constitucional aos municípios, reconhecendo sua existência como ente federativo em igualdade de condições com os Estados. Rompeu-se assim, a tradição constitucionalista do federalismo dual, de inspiração americana, inaugurando o federalismo tripartite, definido pelo jurista Miguel Reale como federalismo trino. (CAMARGO, 2001, p.313).

O reconhecimento dos municípios permitiu uma nova dinâmica no âmbito local, (ABRUCIO, 2005) proporcionando o surgimento de novos atores sociais. Para Aspásia (2001), um novo tipo de federalismo "municipalista e participativo" com objetivo 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." (2001, p. 313). Essa configuração gerou expectativas de maior participação administrativa e financeira dos entes federados.

No entanto, o status da União, como maior arrecadadora de recursos públicos no país e responsável pelas transferências governamentais, fortaleceu uma perspectiva política de maior concentração de recursos na esfera federal e de centralização na definição das políticas, dificultando o compartilhamento do poder e autonomia dos entes federados.

[...] a questão da descentralização, desde a CF/88, passou a ser a grande bandeira que abrangeu perspectivas político-ideológicas diferenciadas. Por um lado, a esquerda reivindicava a descentralização como sinônimo de participação e de possibilidade de democratização (AFFONSO, 1999, p. 30). Por outro, a direita a retomou com o significado de um "novo paradigma de eficiência do setor público", principalmente ao associá-la ao processo de diminuição do tamanho do Estado e à possibilidade de inserir critérios competitivos que beneficiassem a oferta dos serviços. (CRUZ, 2009, p.106)

Essas tensões repercutem principalmente em dois elementos centrais: as competências e autonomia dos entes federados e a questão tributária, fundamentais na forma de organização do Estado brasileiro. O federalismo, dessa forma, importa para as políticas públicas a partir de sua conformação institucional, mais ou menos centralizada. Nesse sentido, as reformas políticas no Brasil de 1990 encaminharam o processo de estímulo à descentralização de ações e políticas, suscitando a discussão sobre o financiamento das mesmas (CRUZ, 2009). A extensiva descentralização de políticas sociais, com transferência de funções de gestão para estados e municípios foi assimilada como programa de reforma do Estado.

De forma geral, no Brasil constitui-se uma ideia de similaridade entre descentralização e democratização. Partia-se do pressuposto que quanto mais descentralizado o poder, mais democrático o país. Os autores Oliveira e Souza (2010) sinalizam que a partir da República, a federação nasce na perspectiva da descentralização. Para Kulgemas e Sola (2000) o padrão de organização federativa que então emerge é tido como um dos mais descentralizados entre os países latino-americanos.

Além da descentralização de recursos federais para estados, municípios e Distrito Federal, a Constituição Federal de 1988 também estabelece que a educação seja organizada em regime de colaboração entre a União e os entes da Federação. Para os municípios coube a responsabilidade da oferta da educação infantil e do ensino fundamental; aos estados e ao Distrito Federal, o ensino fundamental e médio; à União, o sistema federal de ensino.

De acordo com a Constituição Federal, a União “financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade de ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito federal e aos Municípios” (CF, Art. 211, §1º).

Dessa forma, a função redistributiva da União corresponde à função de participar da distribuição de recursos, com o objetivo de equalização e se insere no âmbito da cooperação federativa. E, a função supletiva, é entendida como um meio pelo qual a União, em vista de uma necessidade ou incapacidade justificada de o ente federado dar conta de um padrão mínimo de qualidade, subsidia-o, provisoriamente, em termos financeiros. Esse caráter suplementar está nas transferências legais e voluntárias (CRUZ, 2015).

Entretanto, a estrutura de assimetria entre os entes federados reflete na educação, seja nas suas condições de oferta ou em sua dinâmica de financiamento.

Ao analisar-se a educação no Brasil, percebe-se a desigualdade inter e intra regional, decorrente da assimetria entre as condições econômicas dos entes federados e a distribuição de competências previstas constitucionalmente, que indica o que cabe a cada um realizar no tocante ao provimento da educação para a população, resultando em diferentes condições de oferta (ABRUCIO, 2010, p. 45).

A desproporção financeira, política e demográfica existente entre os estados do Brasil é um obstáculo para o modelo federado e sua pretensa diminuição das desigualdades. Os autores Oliveira e Santana (2010) defendem que em um regime federativo com responsabilidade compartilhada pelos governos que compõem a federação, deve ser acompanhado de iniciativas e condições que concorram para tal construção.

A descentralização prevista pela CF, em que cabe à União o exercício da função supletiva e redistributiva em relação aos demais entes federados, apresenta um quadro de intensas desigualdades sociais e regionais. Muitos desses entes federados, com a capacidade arrecadadora comprometida, dependem majoritariamente das transferências da União (CRUZ, 2015).

A experiência federativa brasileira apresenta problemas e desafios para as políticas públicas, no geral, e para as políticas sociais, no específico. Entre esses desafios tem-se, por exemplo, aspectos pouco equitativos do federalismo fiscal, o papel dos estados na dinâmica federal tripartite, a capacidade dos municípios na implementação de políticas públicas e tantos outros (SOARES; MACHADO, 2018).

Segundo Cruz (2009), no caso da educação, a diversidade na forma e nos meios de provimento do direito social estimulou a formulação de ações descentralizadoras com vistas às desigualdades regionais, e a possibilidade de maior participação da população nas decisões dos recursos. A descentralização de recursos federais diretamente às escolas públicas foi resultado das reformas educacionais que deram início na década de 1980, com a Constituição Federal de 1988, e se efetivaram nas décadas seguintes, principalmente entre 1990 a 2010.

Com a cota federal do Salário-Educação, o Ministério da Educação prestou assistência técnica e financeira voluntária a municípios e estados, estabelecendo, assim, a forma de colaboração e a sistemática de ação supletiva da União por meio de programas e projetos educacionais. De acordo com Oliveira e Santana (2010), essa modalidade de assistência financeira voluntária, possibilita a implantação de ações pela União que atingem escolas e redes municipais, “por fora” da esfera estadual.

Os procedimentos de assistência técnica e financeira do Ministério da Educação, por meio do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação-FNDE, estabelecem a transferência de recursos descentralizada. Nota-se, particularmente nas redes menores, mesmo com montantes pequenos de recursos o impacto da política (OLIVEIRA E SANTANA, 2010, p. 45). Nas páginas que seguem os esforços estão centrados sobre a investigação conceitual desse mecanismo e sua aplicação nas políticas educacionais.

As discussões sobre descentralização e centralização nas políticas de educação se intensificaram, principalmente com a criação de programas de transferências de recursos financeiros diretamente às escolas públicas. Na revisão de literatura, (ARRETCHE, 1996; GOMES&DOWELL, 2000; GREMAUD, 2001; CURY, 2007;) quatro dimensões foram identificados na composição dos processos de descentralização: legislativa ou jurisdicional, administrativa, fiscal e política.

A legislativa ou jurisdicional reserva competências legislativas próprias para os entes subnacionais, que não podem ser assumidas pelo governo central. A dimensão administrativa apresenta a alteração de responsabilidade na gerência e promoção de específicos serviços públicos e de gestão de políticas. A fiscal, estabelece trânsito parcial de responsabilidade na obtenção de recursos necessários ao financiamento das políticas (SANTOS, 2006). O político, fornece autonomização resolutiva quanto à forma de promover a política e deliberativa entre os diferentes serviços, sua oferta e sua estrutura de financiamento.

O processo de descentralização apresenta múltiplas dimensões – política, legislativa, administrativa e fiscal –, que podem variar independentemente uma da outra, gerando configurações que podem atribuir, ao governo central, prerrogativas de formulação e poderes de coordenação da implementação das políticas públicas pelos governos subnacionais, condições essas que favorecem o desenvolvimento de políticas sociais e redistributivas. (SOARES; MACHADO, 2018. p.105)

Os autores Gomes e Dowell (2000) analisam o fenômeno da descentralização a partir da definição da descentralização política. Para os autores, a descentralização política é " a redistribuição de poder, e, portanto, de prerrogativas, recursos e responsabilidades, do governo para a sociedade, da União para os estados e municípios, e do poder Executivo para o Legislativo e o Judiciário" (2000, p. 8). A distribuição do poder mais uma vez é apontada como elemento essencial para descentralização e pode movimentar-se entre os entes de uma federação, entre Estado e sociedade, ou ainda entre os diferentes poderes do governo.

Gremaud (2001), chama atenção para descentralização fiscal efetivada pelos instrumentos de transferência de recursos da União. Ressalta que essa modalidade deve ser definida por critérios imparciais, com fórmulas matemáticas claras, estáveis e sem vinculação. Para Gremaud (2001, p. 129), “a descentralização implica em alguma autonomia dos governos regionais e locais nas decisões de gasto e arrecadação, de modo a conferir-lhes alguma responsabilidade perante os cidadãos daquelas circunscrições”.

Para Cury (2007) a descentralização administrativa se efetiva ao englobar um conjunto de políticas que transferem a administração e a provisão de serviços sociais como educação, saúde, assistência social aos governos subnacionais (CUNHA, 2009). Esta pode se expressar mediante outorga (descentralização por serviços ou delegação legal), a por delegação (descentralização por colaboração ou delegação negocial) ou a territorial (geográfica).

Na elaboração da Constituição Federal de 1988, o termo foi utilizado como mecanismo de fortalecimento e consolidação do processo democrático, uma vez que

transferiu aos governos estaduais e municipais a autonomia e o poder político, sem a intervenção do governo central no processo decisório como acontecia no período do regime militar (DOURADO, 2007), gerando expectativas de maior participação administrativa e financeira dos entes federados.

Para Lopes e Castro (2012, p. 36), a descentralização pode ser interpretada a partir de dois enfoques. O primeiro, “como aspectos das ações governamentais (descentralização governamental)” e o segundo, “como gestão dos sistemas, que desloca o poder central para instâncias menores; ou associada às ações da sociedade civil nos assuntos públicos, com deslocamento do poder do Estado para a sociedade”.

Os estudos de Arretche (1996, p. 6) ressaltam que a descentralização é muito mais do que a simples transferência de competências, pois envolve, na realidade, um complexo processo decisório em que “comportamentos fortemente arraigados na cultura política de uma determinada sociedade podem ser um sério fator limitador da concretização dos comportamentos e princípios democráticos”.

Descentralizar, segundo Arretche, significa deslocar recursos do ‘centro’ e destiná-los às entidades específicas ou entes descentralizados, e esse deslocamento de recursos pode não eliminar a dominação. “Deslocar recursos do ‘centro’ para subsistemas mais autônomos pode evitar a dominação pelo ‘centro’, mas pode permitir a dominação no interior destes sistemas” (ARRETCHE 1996, p. 6).

Entre os mecanismos de descentralização financeira na educação, Oliveira e Santana (2010) citam o Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização do Magistério (Fundeb), fundo contábil que redistribui recursos para educação básica de acordo com o número de alunos matriculados, e os programas implantados pelo governo federal que, segundo os autores, buscam influir diretamente sobre unidades escolares ou sobre municípios, com destaque, o PDDE, a partir de 1995.

Os conceitos de descentralização aqui apresentados, demonstram essencialmente a definição de maior autonomia e responsabilidade na utilização dos recursos. A transferência de recursos caracterizaria ainda a transferência de apenas um tipo de poder, o poder financeiro, podendo ou não ser acrescido de demais abrangências.

[...] Vale destacar, porém, que não só os efeitos positivos da descentralização são discutidos na literatura da área. Pelo contrário, diversos autores, a exemplo de Prud'homme (1995), apresentam preocupações quanto a possíveis efeitos negativos decorrentes de um sistema altamente descentralizado. Uma crítica apresentada às possíveis vigências de delegações de responsabilidades

na gestão de determinado serviço público ou de políticas não implica em efetiva descentralização. (LIPARIZI, 2010)

Ou seja, apesar dos consideráveis benefícios atribuídos à descentralização pela literatura e por organismos internacionais multilaterais, diferentes autores apontam que à medida que maior grau de autonomia financeira é conferida aos governos regionais, tende a ocorrer concentração de recursos nas regiões mais ricas. Por outro lado, um movimento oposto é observado nas regiões mais pobres, o qual consolida-se a contribuição para o aumento das disparidades regionais (PRUD'HOMME, 1995).

Para o campo da educação, duas distintas abordagens destacam-se na discussão sobre a descentralização de recursos da educação básica. A primeira, defende a descentralização como uma possibilidade de democratização, com processos coletivos de decisão, atendimento das necessidades locais, acompanhamento legítimo das políticas e programas e ampliação da autonomia-construída no ambiente escolar (BARROSO, 1996).

A segunda abordagem, se fundamenta na gerência da qualidade total e é orientada pelos pareceres das agências internacionais de financiamento, a exemplo do Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial (BM), que por suas vezes influem formas de regulação das políticas nacionais em decorrência dos programas de cooperação desenvolvidos, principalmente para a educação.

A concepção de políticas públicas no Brasil a partir dos avanços e da maturidade estatal é acompanhada pelo movimento em torno da transparência e do controle social. O que pressupõe o estabelecimento de um controle democrático sobre a aplicação e efetividade da dos recursos públicos em suas designações. Para Arretche (2000), descentralizar significa possibilitar a institucionalização no plano local de condições técnicas para a implementação de tarefas de gestão em políticas sociais. No entanto, há uma diversidade de entendimentos sobre o conceito, com várias linhas de abordagens.

Nesse sentido, vale retomar as contribuições de Gremaud (2001) acerca das medidas que implicam em efetivas descentralizações. Para exemplificar essas condições, realizou-se a construção de três (03) quadros comparativos, que exploram os critérios do autor para avaliar a descentralização (GREMAUD, 2001) em relação às atuais diretrizes que estabelecem os repasses de recursos aos Programas de Manutenção Escolar do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), sendo eles o Programa Dinheiro Direto na Escola - Básico e Ações Integradas (PDDE); Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (PNATE); e Programa Caminho da Escola, a fim de observar suas similaridades e ou contrastes:

QUADRO 3 - Comparativo PDDE

QUADRO COMPARATIVO PDDE		
ROL DE MEDIDAS QUE IMPLICAM EM EFETIVAS DESCENTRALIZAÇÕES (GREMAUD, 2001)		RESOLUÇÃO 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
I	Transferência de funções a serem exercidas por níveis sub-nacionais.	Art. 6º O FNDE, para operacionalizar o PDDE e Ações Integradas, contará com a parceria dos Governos Estaduais, Municipais e do Distrito Federal, das Unidades Executoras - UEx e das Entidades Mantenedoras - EM, cabendo, entre outras atribuições previstas nesta Resolução
II	Autonomia na provisão dos serviços: ausência de mandatos e imposições sobre os componentes e tipos de gastos.	Art. 4º Os recursos do PDDE e Ações Integradas destinam-se à cobertura de despesas de custeio, manutenção e pequenos investimentos que concorram para a garantia do funcionamento e melhoria da infraestrutura física e pedagógica dos estabelecimentos de ensino beneficiários, devendo ser empregados [...] § 2º É vedada a aplicação dos recursos do PDDE e Ações Integradas em [...]
III	Transferências definidas a priori por fórmulas	Art. 14. O montante devido, anualmente, às escolas públicas com UEx e às escolas privadas de educação especial, será calculado pela soma do valor fixo, definido por estabelecimento de ensino, com o valor variável, de acordo com o número de estudantes matriculados no estabelecimento, tendo como parâmetros os "Valores Referenciais de Cálculo para Repasses do PDDE" que compõem o Anexo I desta Resolução.
IV	Liberdade política de definições próprias quanto à forma pelas quais as vontades coletivas são apropriadas.	Art. 6º, c) exercer plenamente autonomia de gestão do PDDE e Ações Integradas, assegurando à comunidade escolar participação sistemática e efetiva nas decisões colegiadas, desde a seleção das necessidades educacionais prioritárias a serem satisfeitas até o acompanhamento do resultado do emprego dos recursos do PDDE e Ações Integradas; d) empregar os recursos em favor das escolas que representam, em conformidade com o disposto na alínea anterior e com as normas e os critérios estabelecidos para a execução do PDDE e Ações Integradas;

Elaboração Própria, 2023.

Fonte 1: Descentralização na América Latina: benefícios, armadilhas e requisitos. Gremaud, Patrick Amaury, 2001, p.130. Ed.1, n. 2, Cadernos de Finanças Públicas da Escola de Administração Fazendária.

Fonte 2: Resolução Nº 15, de 16 de setembro de 2021. (BRASIL, 2021)

QUADRO 4 - Comparativo PNATE

QUADRO COMPARATIVO PNATE	
<p>ROL DE MEDIDAS QUE IMPLICAM EM EFETIVAS DESCENTRALIZAÇÕES (GREMAUD, 2001)</p>	
<p>RESOLUÇÃO 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</p>	
I	<p>Transferência de funções a serem exercidas por níveis sub-nacionais.</p> <p>Art. 6º O FNDE, para operacionalizar o PDDE e Ações Integradas, contará com a parceria dos Governos Estaduais, Municipais e do Distrito Federal, das Unidades Executoras - UEx e das Entidades Mantenedoras - EM, cabendo, entre outras atribuições previstas nesta Resolução</p>
II	<p>Autonomia na provisão dos serviços: ausência de mandatos e imposições sobre os componentes e tipos de gastos.</p> <p>Art. 4º Os recursos do PDDE e Ações Integradas destinam-se à cobertura de despesas de custeio, manutenção e pequenos investimentos que concorram para a garantia do funcionamento e melhoria da infraestrutura física e pedagógica dos estabelecimentos de ensino beneficiários, devendo ser empregados [...] § 2º É vedada a aplicação dos recursos do PDDE e Ações Integradas em [...]</p>
III	<p>Transferências definidas a priori por fórmulas</p> <p>Art. 14. O montante devido, anualmente, às escolas públicas com UEx e às escolas privadas de educação especial, será calculado pela soma do valor fixo, definido por estabelecimento de ensino, com o valor variável, de acordo com o número de estudantes matriculados no estabelecimento, tendo como parâmetros os "Valores Referenciais de Cálculo para Repasses do PDDE" que compõem o Anexo I desta Resolução.</p>
IV	<p>Liberdade política de definições próprias quanto à forma pelas quais as vontades coletivas são apropriadas.</p> <p>Art. 6º, c) exercer plenamente autonomia de gestão do PDDE e Ações Integradas, assegurando à comunidade escolar participação sistemática e efetiva nas decisões colegiadas, desde a seleção das necessidades educacionais prioritárias a serem satisfeitas até o acompanhamento do resultado do emprego dos recursos do PDDE e Ações Integradas; d) empregar os recursos em favor das escolas que representam, em conformidade com o disposto na alínea anterior e com as normas e os critérios estabelecidos para a execução do PDDE e Ações Integradas;</p>

Elaboração Própria, 2023.

Fonte 1: Descentralização na América Latina: benefícios, armadilhas e requisitos. Gremaud, Patrick Amaury, 2001, p.130. Ed.1, n. 2, Cadernos de Finanças Públicas da Escola de Administração Fazendária.

Fonte 2: Resolução Nº 18, de 22 de outubro de 2021. (BRASIL, 2021)

QUADRO 5 - Comparativo Programa Caminho da Escola

QUADRO COMPARATIVO PROGRAMA CAMINHO DA ESCOLA	
ROL DE MEDIDAS QUE IMPLICAM EM EFETIVAS DESCENTRALIZAÇÕES (GREMAUD, 2001)	RESOLUÇÃO 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
I	Transferência de funções a serem exercidas por níveis sub-nacionais.
II	Autonomia na provisão dos serviços: ausência de mandatos e imposições sobre os componentes e tipos de gastos.
III	Transferências definidas a priori por fórmulas
IV	Liberdade política de definições próprias quanto à forma pelas quais as vontades coletivas são apropriadas.

Elaboração Própria, 2023.

Fonte 1: Descentralização na América Latina: benefícios, armadilhas e requisitos. Gremaud, Patrick Amaury, 2001, p.130. Ed.1, n. 2, Cadernos de Finanças Públicas da Escola de Administração Fazendária.

Fonte 2: Resolução Nº 01, de 20 de abril de 2021. (BRASIL, 2021)

Observa-se uma dinâmica de similaridade entre os predicativos teóricos expostos por Gremaud (2001) acerca das medidas que implicam em efetivas descentralizações com as diretrizes estabelecidas nos programas de manutenção escolar do FNDE. Essa dinâmica se traduz também nas questões federativas da educação, especialmente sobre o papel supletivo e redistributivo da União já explicitado (CRUZ, 2015).

Essa relação nos aproxima do entendimento sobre a importância desta autarquia, tendo em vista a insuficiência de investimentos públicos em educação e a assimetria de condições econômicas entre os entes federados, em observância a possibilidade de suplementar a oferta educacional nos estados e municípios e também diretamente às escolas, operada pela FNDE, a seguir essa discussão é desenvolvida.

2.2 O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação: prerrogativas e responsabilidades

O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE é uma autarquia federal vinculada ao Ministério da Educação (MEC), criado pela Lei nº 5.537, de 21 de novembro de 1968, e alterada pelo Decreto-Lei nº 872, de 15 de setembro de 1969. O FNDE é responsável pela execução de políticas educacionais do MEC, tem atuação nos 26 estados, no Distrito Federal e nos 5.565 municípios do país. A autarquia, fomenta o que estipula a Constituição Federal em seu artigo 211 como exercício da função redistributiva e supletiva da União em relação às demais unidades federativas, com o objetivo de garantir a equidade de oportunidades educacionais e o padrão mínimo de qualidade da educação.

Várias são as fontes que compõem os recursos da autarquia, entre estas, sendo o salário-educação a principal fonte que o FNDE administra. Segundo Cruz (2009), além dessa fonte específica, administra os recursos advindos do Tesouro Nacional, ordinários ou vinculados à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE). Gerenciam também, recursos oriundos de acordos internacionais de financiamento de projetos específicos (operações de crédito externas), entre outros de menor participação no montante administrado.

Sua estrutura organizacional possui como instância máxima um órgão colegiado, o Conselho Deliberativo do FNDE, assistido pela auditoria interna¹⁹. Na sequência hierárquica constam a direção; um órgão de assistência direta e imediata ao Presidente do FNDE e; órgãos seccionais e específicos singulares. As áreas meio (órgãos seccionais) são responsáveis por dar sustentação ao trabalho da Autarquia; as áreas finalísticas (órgãos específicos singulares) se responsabilizam por gerir os programas (FNDE, 2020).

O Conselho Deliberativo (CD/FNDE) tem por função definir sobre o financiamento de projetos e programas educacionais e sobre a assistência financeira aos estados, Distrito Federal, municípios e estabelecimentos particulares de ensino. Assim como, deliberar sobre o financiamento de bolsas de estudo, manutenção e estágio; orçamento do FNDE; formular políticas de captação e canalização de recursos; julgar recursos em processos administrativos de débitos fiscais ou extrafiscais e; aprovar as contas do Presidente do FNDE (FNDE, 2020).

O Conselho Deliberativo é composto pelo Ministro da Educação; Presidente do FNDE; Procurador-Chefe do FNDE; Secretários de Secretarias Finalísticas do MEC²⁰ e pelo

¹⁹ A auditoria interna - AUDIT vincula-se, administrativamente, ao Conselho Deliberativo do FNDE e subordina-se à orientação normativa e supervisão técnica do Órgão Central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal.

²⁰Secretaria de Educação Básica (SEB); a Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização de Jovens e Adultos, Diversidade e Inclusão (SECADI); e a Secretaria Educação Profissional e Tecnológica (SETEC), todas do Ministério da Educação (MEC).

Presidente do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP. Segundo o FNDE (2020), "a composição do conselho visa promover coesão entre a atuação do FNDE, as diretrizes e políticas concebidas no âmbito do MEC, por meio de suas secretarias, os dados e avaliações conduzidos pelo INEP."

Cabe ao conselho, o estabelecimento das resoluções que viabilizam a implementação de ações voltadas para redução das desigualdades educacionais, sociais e regionais, além da função de regulamentar os programas e políticas. Compreende-se que a composição do Conselho com vistas à questão federativa deveria incluir, também, representantes dos estados e municípios, por intermédio de suas organizações e, em especial, a sociedade civil, como via de democratização do processo de formulação das políticas educacionais (CRUZ, 2015). A União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação - UNDIME e o Conselho Nacional de Secretários de Educação - CONSED, por exemplo, reivindicam representação no colegiado desde 1997.

Há uma demanda histórica do CONSED e da UNDIME de integrarem o Conselho Deliberativo do FNDE, isto nunca foi encaminhado. Há a necessidade de uma mudança da legislação. [...] O próprio CONSED e, também, talvez, a UNDIME, deveriam se organizar de forma mais objetiva, levando até às últimas consequências essa proposta. Nas moções feitas, nas propostas feitas, sempre essa reivindicação aparece, mas como reivindicação ela não tem resposta. (Ex-Assessor do CONSED 1).

Discussão importante que diz respeito às ações dos diferentes atores sociais na construção das políticas, sendo legítima a representação no CD/FNDE. Dado o peso das duas entidades e o fato de que o próprio MEC já elegeu o CONSED e a UNDIME como parceiros privilegiados, estratégicos para legitimação de suas políticas.

Colocada essa questão, retornasse para exposição da estrutura organizacional do FNDE. Na direção da autarquia, representada pela Presidência, com indicação do Ministro da Educação e nomeação pelo Presidente da República, tem como responsabilidade dirigir as atividades do FNDE em consonância com a finalidade da Autarquia. Já o órgão de assistência direta e imediata ao Presidente possui centralidade organizativa no Gabinete, no qual compete planejar, dirigir, coordenar, orientar, acompanhar e avaliar a execução das atividades das respectivas unidades subordinadas: Coordenação-Geral de Comunicação Social - ASCOM; Coordenação-Geral de Relações Institucionais - CGREL; Coordenação-Geral de Estratégia, Desenvolvimento e Inovação - CGEDI e; Assessor do Presidente.

Os órgãos seccionais são compostos pela Procuradoria Federal; Auditoria Interna; Corregedoria; Diretoria de Administração; Diretoria de Tecnologia e Inovação e; Diretoria

Financeira. Atuam para garantir a aderência aos princípios da Administração Pública e aos objetivos institucionais (FNDE, 2020).

No campo jurídico, a Procuradoria Federal, a Auditoria Interna e a Corregedoria apesar de possuírem atividades específicas também atuam em conjunto entre elas e com as demais pastas da instituição. A Procuradoria Federal Exerce atua na consultoria e assessoramento jurídicos, assim como representa judicial e extrajudicialmente o FNDE. A Auditoria Interna organiza o controle interno, fiscaliza e examina os resultados quanto à economicidade, à eficácia e à eficiência da gestão orçamentária, financeira, contábil, patrimonial, de pessoal e dos demais sistemas administrativos e operacionais do FNDE. Ela também é responsável por assessorar o Gabinete, seu controle interno administrativo, auditorias, emissões de relatórios e análise da prestação de contas.

A auditoria interna responde ainda pelo acompanhamento de diligências e pela implementação de recomendações dos órgãos e das unidades do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal e do Tribunal de Contas da União. A Corregedoria²¹ possui competência para planejar, coordenar, executar e avaliar as atividades disciplinares e de correição de seus membros, da mesma forma que pode requisitar ou instaurar procedimentos correccionais para apurar irregularidades. Fica sob responsabilidade da corregedoria o encaminhamento de denúncias e representações, seja para arquivamento ou continuidade dos processos administrativos disciplinares (FNDE, 2020).

Dessa forma, comportam as funções de prevenção, detecção, punição e remediação de fraudes e atos de corrupção envolvendo a verba pública. As competências apontam mecanismos para identificar o recebimento e/ou oferta de propina, desvio de verbas, abuso de poder e/ou influência, nepotismo, conflito de interesses, uso indevido e/ou vazamento de informação sigilosa e práticas antiéticas.

Medidas importantes para garantir a lisura dos procedimentos e critérios de seleção e atendimento das demandas, principalmente para as transferências voluntárias, que abordaremos na segunda parte deste capítulo. A sistematização de indicadores²² de priorização de atendimento ou de diferenciação de valores adotados pelo FNDE explicita a complexidade da construção critérios para a distribuição dos recursos.

A discussão em torno dos critérios e mecanismos de distribuição dos recursos federais motiva acirrados debates, principalmente quando tornam-se públicas denúncias, que apontam

²¹ Exercer as demais competências previstas no art. 5º do Decreto nº 5.480, de 30 de junho de 2005.

²² Em seu trabalho de tese, Cruz (2009) aponta a sistematização de 13 critérios de distribuição de recursos utilizados na política de assistência financeira do FNDE.

interferência nos critérios e mecanismos de distribuição dos recursos, a exemplo da prática conhecida por "furar a fila"²³ que consiste na organização de lobby para priorização e benefício determinada região por motivação política (CRUZ, 2009). Revelando a centralidade dos órgãos seccionais na transparência pública na gestão de recursos na área.

Além disso, compõem também essa instância a Diretoria de Administração, no qual desempenha a gestão de pessoas, logística e compras, registros de e preços, contribuindo para a qualidade técnica e economicidade dos produtos do FNDE. A Diretoria de Tecnologia, responsável por promover a infraestrutura tecnológica e desenvolver as soluções de tecnologia da informação e, a Diretoria Financeiro, em que compete pela execução orçamentária e financeira da autarquia, contabilidade e prestação de contas.

Segundo o FNDE (2020), os órgãos específicos singulares são responsáveis pelo direcionamento estratégico do FNDE, configurada pela Presidência e titulares das diretorias. As diretorias possuem focos de atuação específicos, com grande interdependência entre si. De modo geral, tem-se: a) Diretoria de Ações Educacionais; b) Diretoria de Gestão, Articulação e Projetos Educacionais; e c) Diretoria de Gestão de Fundos e Benefícios. A Diretoria de Ações é responsável pelos programas de caráter universal, que visam prover o acesso à educação básica, a permanência e a qualidade da formação. A Diretoria de Gestão, Articulação e Projetos Educacionais fica a cargo dos projetos educacionais que atuam para garantir estruturas adequadas à educação. A Diretoria de Fundos e Benefícios compete as ações de financiamento, bolsas e programas suplementares de educação, em diversas etapas e modalidades.

Os títulos de organização e atribuições estão definidos no Regimento Interno, instrumento que diz como uma instituição está estruturada e o que compete a cada uma das unidades que a compõem. Essa estruturação é definida por Decreto e detalhada por Portaria da Presidência do FNDE. As últimas normativas datam de 13 de Setembro de 2022 com o Decreto nº 11.196²⁴, dezembro de 2022 com a Portaria nº 742²⁵ e, a mais recente em 6 de

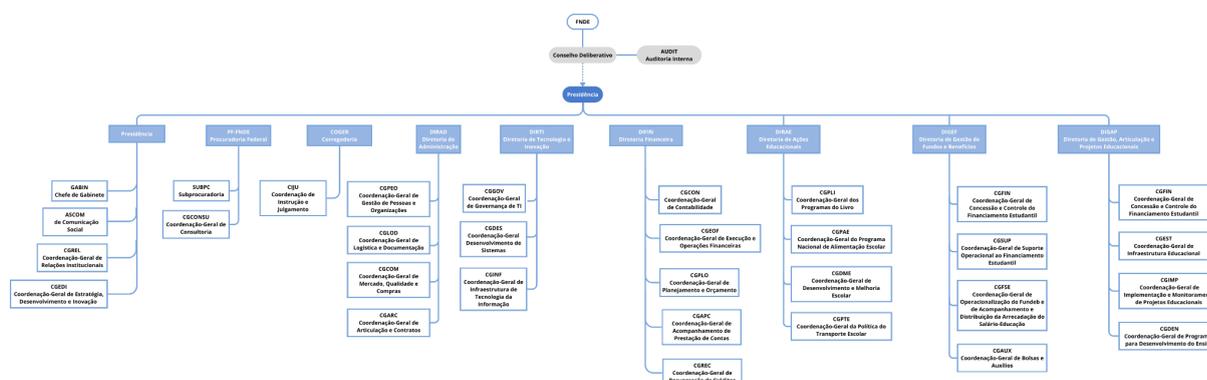
²³ Em 28 de março de 2022 o ex-Ministro da Educação solicitou exoneração após ser investigado e detido por tráfico de influência e corrupção para a liberação de recursos públicos do FNDE, prática conhecida como furar a fila. Com áudios vazados, Milton Ribeiro, admitiu abertamente sobre o lobby com prefeitos e pastores declarando ainda que o esquema era demandado pelo então presidente Jair Bolsonaro.

²⁴ Portaria nº 742, de 6 de dezembro de 2022: Aprova o Regimento Interno do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE.

²⁵ Decreto nº 11.196, de 13 de Setembro de 2022: Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do FNDE e remaneja e transforma cargos em comissão e funções de confiança.

janeiro de 2023, com a Portaria nº 35 que retifica o Regime Interno do FNDE. A seguir, apresenta-se a estrutura regimental da autarquia:

FIGURA 1 - ORGANOGRAMA DA ESTRUTURA REGIMENTAL DO FNDE



Apesar de possuir uma estrutura geral bem definida, é significativamente pequena em face da amplitude de sua atuação, padecendo de recursos humanos para execução de seus trabalhos. Em 2017, o relatório de gestão anual da autarquia identificou um déficit de 645 servidores, 57% do quadro geral. Por essa condição, estipulam-se prioridades de execução e, por vezes, ações e projetos são desenvolvidas de forma limitada, restritas ao aspecto formal (GOMES, 2023).

Outro aspecto que orienta a atual estrutura do FNDE, é resultado de uma série de mudanças que ocorreram ao longo do tempo, reflexo das orientações e políticas adotadas e de como os interesses são coordenados no espectro político do Estado. Principalmente, as motivadas pelo trânsito de orientações políticas como o movimento de alternância dos governos federais, com destaque para o período após a década de 1990.

O FNDE era popularmente conhecido como "o banco do MEC" pois expressava uma natureza exclusivamente contábil e financeira especialmente em função do salário-educação, para além disso realizava majoritariamente contratos e convênios. Essa compreensão tem origem na constituição. Como sinaliza Castro (1997) sobre a função do órgão e seu caráter arrecadador, fiscalizador e gerente, cujas atribuições eram próximas às de um banco que possuía uma linha de crédito vinculada a determinados gastos.

Essa situação foi modificada de forma gradual, pautada, principalmente, no crescimento do papel do FNDE na execução das políticas do MEC e consequente aumento do seu orçamento. Sabe-se que cabe ao MEC a elaboração das políticas educacionais, mesmo com o FNDE assumindo, cada vez mais, o papel de órgão de implementação dessas políticas.

É evidente a participação do FNDE na elaboração das Resoluções que definem o formato do financiamento das demais ações, passando pela consulta a técnicos das diferentes diretorias, pela apreciação do Conselho Deliberativo e pela Assessoria Jurídica da Instituição, havendo, portanto, uma articulação importante com as Secretarias-Fim do MEC, responsáveis pela definição das diretrizes das políticas educacionais, cujas ações da administração indireta deverão estar em consonância. (CRUZ, 2009, p. 208)

A ampliação desse papel tem início em 1980, quando o FNDE além de executar as políticas sob responsabilidade das Secretarias-Fim do MEC, também passa a responder por políticas de responsabilidade exclusiva do FNDE. O que significa que o FNDE também tem suas prerrogativas de tomar iniciativas. Essa dinâmica pode ser explicada pela confluência entre as funções de planejamento e execução, pois insere-se nesse processo a identificação de dificuldades de implementar as ações planejadas.

Esse movimento tem reflexo nas disputas políticas sobre o controle da coordenação de atividades da educação básica, quando o FNDE era ligado à Secretaria-Geral do MEC. De acordo com a conjuntura, os arranjos das políticas oscilam em meio às múltiplas influências e movimentos. Essa dinâmica pode ser expressada em ciclos de estagnação a avanços e retrocessos. Castro (1997) aponta que existia a pretensão de transformar a autarquia em um órgão "indutor e/ou supervisor de ações ligadas à educação básica" ultrapassando a concepção de mera organização dos meios financeiros.

No início da década de 1980 o FNDE tinha duas características principais que, a nosso ver, se mantém até hoje: 1) era bastante utilizado como agente intermediário para cuidar da administração, aplicação e regulação dos recursos financeiros de outros órgãos do Ministério; e 2) tinha capacidade de gasto própria, uma vez que era de sua responsabilidade a arrecadação e gestão de parte dos recursos do salário-educação e da Loteria Federal destinados à educação. (CRUZ, 2009, p. 208)

O peso político do FNDE pode ser explicado por sua natureza autárquica, que lhe confere maior flexibilidade e trânsito como agente intermediário para a realização de gastos do MEC, acompanhada por sua capacidade técnica. Esses elementos somados à confluência entre as funções de planejamento e execução ampliaram-se para um processo que envolve planejamento e monitoramento na gestão dos recursos. Conforme a conjuntura, a autarquia expressa com mais ou menos intensidade participação na definição das políticas educacionais junto ao MEC. De forma geral, mesmo sendo relativo o peso da autarquia e diretamente ligado ao respaldo do presidente do FNDE em relação aos gestores maiores do MEC, observa-se uma maior integração entre os dois órgãos.

Em síntese, Cruz (2009) aponta o FNDE como um órgão de administração indireta, vinculado diretamente ao MEC, o qual participa dos processos de definição das políticas, e dependendo do contexto, em questões de fundo programático ou de caráter mais operacional, embora se verifique situações em que a própria autarquia é proponente de políticas, as quais são discutidas com o MEC.

No âmbito dos Programas de Manutenção Escolar a transferência dos recursos, mesmo a título de suplementação, se diferenciam dos Programas Suplementares²⁶, destinados à educação infantil, ensino médio, educação de jovens e adultos e à educação profissional e tecnológica. A gestão dos Programas Suplementares compete à Secretaria de Educação Básica (SEB); a Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização de Jovens e Adultos, Diversidade e Inclusão (SECADI); e a Secretaria Educação Profissional e Tecnológica (SETEC) do Ministério da Educação (MEC) e os valores desses repasses são calculados com base em fórmulas específicas e não estão condicionados aos dados do Censo Escolar (FNDE, 2023).

Já os Programas de Manutenção Escolar competem à área finalística do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, responsável pela gestão, monitoramento e avaliação dos programas, além da transferência dos recursos. A Diretoria de Ações Educacionais - DIRAE/FNDE responde pelos programas que visam prover o acesso, a permanência e a qualidade da formação à educação básica e por meio da Coordenação-Geral do Desenvolvimento e Melhoria da Escola - CGDME e da Coordenação-Geral da Política do Transporte Escolar - CGPTE organizam os Programas de Manutenção Escolar: Programa Dinheiro Direto na Escola - Básico e Ações Integradas (PDDE); Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (PNATE); e Programa Caminho da Escola.

O rol de competências da instituição estão descritas no regimento interno (2023), no capítulo IV das competências das unidades. O artigo 104 da Diretoria de Ações Educacionais compete, entre outros: III - os programas de assistência técnica e financeira para o desenvolvimento e a melhoria da gestão escolar, em articulação com a sociedade e as redes de ensino de educação básica e de outros segmentos da rede pública de ensino; e IV - os

²⁶ SECRETARIA DE EDUCAÇÃO BÁSICA (SEB): Programa de apoio a novas turmas de Educação Infantil; Programa de apoio a novos estabelecimentos de Educação Infantil; Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos (PEJA); Programa Nacional de Inclusão de Jovens (Projovem Urbano); Programa Nacional de Inclusão de Jovens (Projovem Campo - Saberes da Terra); Programa de Fomento às Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral (EMTI). SECRETARIA EDUCAÇÃO CONTINUADA, ALFABETIZAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS, DIVERSIDADE E INCLUSÃO: Programa Brasil Alfabetizado (PBA); SECRETARIA DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL E TECNOLÓGICA (SETEC): Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec). Brasília: MEC, 2020.

programas de assistência técnica e financeira para a política de transporte escolar, em articulação com a sociedade e as redes de ensino de educação básica e de outros segmentos da rede pública de ensino (FNDE, 2020).

De forma específica, o artigo 115, sobre a Coordenação-Geral do Desenvolvimento e Melhoria da Escola (CGDME) estabelece como competência: a gestão do Programa Dinheiro Direto na Escola e as ações de apoio ao desenvolvimento e melhoria dos estabelecimentos de educação básica; assistência técnico-financeira no âmbito do Programa Dinheiro Direto na Escola e das ações de apoio ao desenvolvimento e melhoria dos estabelecimentos de educação básica; planejamento sobre necessidade de recursos e subsidiar a elaboração da proposta orçamentária anual do Programa Dinheiro Direto na Escola e das ações de apoio ao desenvolvimento e melhoria dos estabelecimentos de educação básica; definição de diretrizes e procedimentos voltados ao monitoramento, à elaboração de estudos, pesquisas e avaliação do Programa Dinheiro Direto na Escola e das ações de apoio ao desenvolvimento e melhoria dos estabelecimentos de educação básica.

Para além disso, a coordenação geral organiza as demais pastas de atuação tais como a Coordenação das Políticas de Manutenção e Desenvolvimento Escolar (COMDE); Divisão de Planejamento e Execução do PDDE (DPDDE); Divisão de Desenvolvimento Escolar (DIDES); Coordenação de Monitoramento, Avaliação e Apoio à Gestão (COMAG); Divisão de Monitoramento e Avaliação do PDDE (DIMAP), cujo as competências estão definidas do artigo 116 ao 120. As competências da Coordenação-Geral da Política do Transporte Escolar (CGPTE) estão previstas no artigo 121, e estabelecem:

[...] a gestão os programas de financiamento e custeio de iniciativas voltadas à implementação da política pública de transporte escolar; assistência técnico-financeira no âmbito das ações e programas educacionais voltadas à implementação da política pública de transporte escolar; planejamento sobre a necessidade de recursos e subsidiar a elaboração da proposta orçamentária anual das ações e programas educacionais voltadas à implementação da política pública de transporte escolar; desenvolvimento de projetos para impulsionar o aprimoramento e as inovações necessárias aos programas de transporte escolar; definição de diretrizes e procedimentos voltados ao monitoramento, elaboração de estudos, pesquisas e avaliação das ações e programas educacionais voltadas à implementação da política pública de transporte escolar; assim como a gestão e acompanhamento das ações e estratégias para realização de compra governamental, registro de preços e contratação de veículos escolares. (FNDE, 2023).

Nesse sentido, a coordenação geral organiza as demais pastas de atuação tais como a Coordenação de Monitoramento, Avaliação e Apoio à Gestão do Transporte Escolar (CMATE); Coordenação de Apoio ao Transporte Escolar (COATE); Divisão de Planejamento

e Execução de Apoio ao Transporte Escolar (DIATE) e; Divisão de planejamento e execução do Caminho para Escola (DIECE), cujo as competências estão definidas do artigo 122 a 126.

Ao passo que se localiza a natureza da instituição e perante a estrutura identifica-se as unidades da alta administração, suas instâncias e competências perante os programas de manutenção escolar vale também elucidar a visão institucional adotada para efeitos de interpretação da finalidade da autarquia, representadas nos seguintes conceitos: **recursos técnicos - representados** pelo compartilhamento de conhecimento que subsidiam a execução das ações, projetos e programas e **recursos financeiros - representados** pelos recursos orçamentários e financeiros destinados a ações, projetos e programas.

Para garantir ensino público aos cidadãos, o governo brasileiro tem a responsabilidade de destinar recursos financeiros que possibilitem a manutenção da educação em todos os níveis. Nesse contexto, observa-se que os investimentos provenientes da administração pública se referem aos valores aplicados no atendimento às demandas educacionais, financiadas com recursos de impostos e arrecadações (INEP, 2015).

Em 2022, foram destinados 945 milhões para o FNDE do total do orçamento de 45 milhões do MEC. A verba do FNDE pode ser direcionada em três ordens, por previsões constitucionais, legais ou de ordem discricionária/voluntária. O FNDE possui expressiva amplitude de programas e modelos de atuação. Em todos os casos, o fio condutor da ação é uma previsão constitucional, legal, e infralegal, com aplicação de critérios e estratégias que visam à educação de qualidade, e a alocação de recursos por todo o país, acompanhada de assistência técnica.

As transferências constitucionais estão configuradas como repasses obrigatórios, na qual cabe ao FNDE trabalhar com previsões de receita, e posteriormente com suas efetivações, cotejá-las com os dados censitários da educação e promover os critérios previstos nas normas. Como exemplos, temos o Salário-Educação e o FUNDEB. As transferências legais, possuem previsão em leis específicas e são disciplinadas em portarias ou resoluções complementares nos quais cabe ao FNDE estabelecer normas de execução, identificar o público beneficiário, verificar os requisitos de repasse e atuar no monitoramento, assistência técnica e prestação de contas, primando que sejam alcançados os resultados estabelecidos para os programas.

Diferentemente, as transferências discricionárias, assim definidas por terem elementos não vinculados, dependem da decisão de uma autoridade competente. Esse formato

permite a execução de projetos educacionais formalizados por meio de convênios e termos de compromisso. É por este mecanismo que são viabilizadas as atuações focalizadas.

Dessa forma, a assistência financeira da União compreende repasses mediante três modelos de assistência financeira: a direta, a automática e discricionária/voluntária. A assistência financeira no âmbito educacional diz respeito aos programas e ações financiados pelo FNDE. A política de assistência financeira do FNDE estabelece os critérios, prioridades e normas para distribuição e transferência dos recursos para educação básica.

A assistência financeira direta se realiza pelas transferências que o próprio FNDE executa a aquisição e a distribuição de determinados produtos. Como é o caso do Programa Nacional do Livro e Material Didático (PNLD), em que as escolas recebem o acervo de livros para usufruto da comunidade escolar. Entretanto, não é sempre que uma política de assistência direta é universal como a PNLD, isto porque alguns programas, mesmo que tenham metas de universalização do atendimento, não têm critérios de distribuição sistemáticos, diferentemente dos programas que têm o número de alunos como fator do atendimento anual (CRUZ, 2009).

Existem ainda, programas conjunturais e/ou emergenciais que envolvem a assistência direta em alguns dos seus componentes. Por isso, embora o PNLD consista na principal política de assistência direta do FNDE, por ser um programa consolidado e universalizante, outros programas também são importantes, seja pelo benefício que promovem para a educação pública, seja pela participação orçamentária considerável no montante operado pelo FNDE.

Outro aspecto importante refere-se aos atores envolvidos nas políticas de assistência direta, como, por exemplo, a participação de docentes na escolha dos livros do Programa Nacional do Livro Didático (PNLD) e a participação da União dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime) e do Conselho dos Secretários Estaduais de Educação (Consed) nas comissões do PNLD.

Além disso, muitas atividades-meio realizadas pelo FNDE podem ser consideradas de execução direta, mas não descentralizada, isto porque elas subsidiam diretamente todo o funcionamento da máquina administrativa do FNDE, portanto imprescindíveis para a política de assistência financeira executada pela autarquia. Essa distinção foi explicitada pela primeira vez no Plano Plurianual (PPA) 2004/2006 (FNDE, 2006). No cadastro das ações, no qual existe uma classificação por tipo de execução, sendo apresentada as modalidades diretas e diretas descentralizadas.

Segundo Ribeiro (2019) são caracterizadas como diretas: o PNLD, a Distribuição de Periódicos Infantis, dentre outros. Já as tipificadas como diretas descentralizadas consistem

nas ações de capacitação, implantação de sistemas de informação da educação profissional, controle da arrecadação do salário-educação, dentre outros, que na realidade são ações de atividades-meio da autarquia.

A assistência financeira voluntária é um tipo de transferência discricionária e ocorre principalmente por meio de convênios, a distribuição dos repasses dependem de inúmeros fatores técnicos e políticos para a sua operacionalização. A Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar nº 101/2000²⁷, em seu artigo 25²⁸, define por transferência voluntária "a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde." (BRASIL, 2000).

Segundo Cruz (2009), a forma mais conhecida de transferências voluntárias são os convênios decorrentes de Planos de Trabalho Anuais (PTAs). Como um tipo de transferência voluntária, os PTAs são projetos apresentados ao FNDE para o financiamento de ações mediante a celebração de convênio com órgãos ou entidades federais, estaduais, governo do Distrito Federal, prefeituras municipais e organizações não-governamentais.

Para esse tipo de financiamento, o FNDE edita anualmente manuais com a sistemática de financiamento, com base nas resoluções aprovadas pelo Conselho Deliberativo, definindo o formato da assistência financeira. Os Planos de Trabalho devem ser elaborados em consonância com as diretrizes e políticas apresentadas nos manuais. Existe certa dinamicidade na criação, transformação ou extinção de tais programas no decorrer das gestões.

Outras iniciativas do governo federal também utilizam-se da modalidade voluntária, como, por exemplo, as ações de repasses emergenciais (como no caso do PDDE emergencial no ano 2004) ou de estruturação de políticas (como os recursos repassados em 2005 para preparação do processo de implantação do FUNDEB). (CRUZ, 2009, p. 208)

Existe ainda, a transferência voluntária direta a exemplo do Programa Caminho da Escola e o formato de destinação de recursos. Nessa modalidade, os recursos são repassados mediante proposição do ente por meio do Plano de Ações Articuladas - PAR, submetido à análise e à aprovação do Comitê Estratégico do PAR, por meio do Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle do Ministério da Educação (SIMEC) e aprovação pelo FNDE, condicionados à disponibilidade orçamentária (CECAMPE NORTE, 2020).

²⁷ Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.

²⁸ Define as exigências para a realização de transferência voluntária, além das estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias.

O Plano de Ações Articuladas (PAR) é uma estratégia de assistência técnica e financeira, suplementar e voluntária do FNDE e do MEC, tem como objetivo aprimorar a educação básica pública brasileira. Instaurado pelo Plano de Metas “Compromisso Todos pela Educação”, em 2007, fundamentado no Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE). Pelo PAR, são disponibilizados a estados, municípios e Distrito Federal instrumentos de diagnóstico e de planejamento de políticas educacionais com o intuito de estruturar e gerenciar metas que contribuem para a construção de um sistema nacional de ensino de qualidade. O PAR é uma das estratégias do Plano Nacional de Educação (PNE 2014-2024) e sua elaboração busca contribuir para a melhoria das condições escolares e do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB).

Na assistência financeira de transferência voluntária direta, como é o caso do Programa Caminho da Escola, os valores são designados para aquisição de veículos escolares por meio de pregão do FNDE, no âmbito do PAR e conforme a disponibilidade orçamentária consignada na Lei Orçamentária Anual.

Segundo o centro colaborador CECAMPE Norte (2020), nesta assistência financeira a adesão à ata de registro de preço será enviada automaticamente para o Sistema de Gerenciamento de Atas de Registros de Preço - SIGARP na ocasião em que o gestor municipal, estadual ou Distrital, validar o termo de compromisso disponibilizado no SIMEC. As anuências concedidas no sistema de registro servem para subsidiar a assinatura do contrato com o fornecedor do veículo e devem ser monitoradas pelo ente federativo.

Essa previsão foi estipulada pelo Decreto 6.768/2009, no qual o Programa Caminho da Escola fornece a aquisição, por meio de pregão eletrônico para registro de preços, de veículos padronizados (ônibus, bicicletas e embarcações) para o transporte escolar com a possibilidade de aquisição por meio de linha especial de crédito junto ao BNDES, mas também por meio de recursos orçamentários do MEC e de recursos próprios dos entes federados que aderissem ao Programa (FNDE, 2020).

A assistência financeira automática, em geral, dispõe critérios mensuráveis para a distribuição dos recursos entre unidades da federação, e em sua maioria possuem caráter universalizante. Para Cruz (2009), a automaticidade está determinada pela definição de critérios que permitem que a distribuição dos recursos ocorra sem outros elementos que intervenham no financiamento previamente determinado. Vale observar que as transferências constitucionais da área da educação também possuem caráter automático, nos parágrafos a seguir serão explicitados as transferências com base legal e constitucional.

As transferências legais são previstas em leis específicas que "determinam a forma de habilitação, a transferência, a aplicação dos recursos e como deverá ocorrer a respectiva prestação de contas." (CGU, 2005, p. 23). Dentre os programas de transferência automática que têm amparo legal, destacam-se: o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE); e o Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (PNATE) os quais realizam os repasses independente de qualquer figura jurídica, embora exija termo de adesão e atualização anual do cadastro.

As transferências constitucionais são determinadas na Constituição Federal, portanto não passíveis da discricionariedade. São transferências automáticas constitucionais as quotas estaduais e municipais do salário-educação, amparadas no artigo 212 da Constituição Federal de 1988, e a complementação da política de fundos, amparada na Emenda Constitucional nº 14. Em ambas, se dispensa o estabelecimento de convênio, contrato, acordo, ajuste, ou qualquer outro instrumento congênere, embora sempre exija algum tipo de ação do pleiteante, mesmo que simplificada, como a adesão ou atualização de cadastro, para que o recurso seja repassado (CRUZ, 2015).

Explicitados os procedimentos da assistência financeira, cabe conceituar o procedimento de assistência técnica no âmbito da autarquia. Segundo o FNDE (2020), no contexto de gestão das políticas públicas educacionais, a assistência técnica pode ser definida como o conjunto de ações efetivadas com o objetivo de manter os agentes envolvidos com a gestão dos programas: capacitados, informados, atualizados e orientados quanto aos aspectos regulamentares e operacionais das políticas.

A assistência técnica tem por finalidade que seus agentes: a) estejam aptos para efetivar os processos de execução descentralizada das ações programáticas, com vistas ao alcance dos objetivos e metas planejados; b) previnam o cometimento de falhas e a prática de impropriedades e irregularidades que prejudiquem ou inviabilizem o alcance dos objetivos dos programas; e c) possam retificar procedimentos da gestão descentralizada, promovendo a correção de falhas que prejudiquem ou inviabilizem o alcance dos objetivos dos programas. (FNDE, Guia de Atuação dos CECAMPEs, 2020, p.7)

Em 2020, o FNDE divulgou em seu portal a lista de encontros de assistência técnica oferecida às redes estaduais, com vistas à formação direcionada, como pode-se observar no quadro abaixo:

TABELA 1 - ENCONTROS TÉCNICOS DO FNDE 2020

QUANTIDADE DE ATENDIMENTOS POR ESTADO							
ESTADO	Tipo de atendimento						TOTAL
	Atendimento Institucional (ASREL)	Áreas Técnicas					
		Obras e PAR - Plano de Ações Articuladas	Prestação de Contas	PNAE Alimentação	PDDE Dinheiro Direto na Escola	Outros	
AL	117	56					173
AM	36	67	24				127
AP	10	9	8				27
BA	935	477	163	106	42	56	1781
CE	35	43	38	21		1	135
DF	1155	186	100		2		1443
ES	25	61	30				116
GO	59	95	50	10	30	4	248
MA	220	275	114				609
MG	242	215	106		27		590
MS	77	63	17			1	158
MT	48						48
PA	38	24	15	11			88
PB	86	55					141
PE	185	155	59	18			417
PI	237	190	50				477
PR	19	17	4				40
RJ	37						37
RN	146	38	27				211
RR	4	11					15
RS	150	109	35	6	21	1	322
SC	73	90	36				199
SE	25	29	9				63
SP	119	210	78	25		28	460
TO	44	38	24		27	32	165
TOTAL	4119	2513	987	197	149	125	8090

FONTE: FNDE, 2020.

Os encontros técnicos foram realizados na modalidade presencial e a distância. Forneceram capacitação para áreas técnicas de Atendimento Institucional (ASREL), Obras e Plano de Ações Articuladas - PAR, Prestação de Contas, Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), Programa Dinheiro Direto Na Escola (PDDE) e Outros. Foi esclarecido ainda que o campo denominado por outros comportou assistência para o Programa Caminho

da Escola e para o Programa Nacional do Transporte do Escolar (PNATE). Em momento oportuno realizaremos a análise deste quadro.

Além de fornecer assistência técnica direcionada para fortalecer a atuação dos agentes e parceiros envolvidos na execução, no monitoramento, na avaliação, na prestação de contas e no controle social dos programas e ações educacionais, a exemplo do quadro de encontros técnicos do FNDE - 2020, as ações de assistência técnica são desenvolvidas a partir das diretrizes de complementaridade, articulação e assertividade.

A complementaridade se relaciona aos instrumentos de capacitação e orientação, evitando sobreposição de esforços ou subutilização dos recursos. A articulação prevê alinhamento e aproximação com os órgãos envolvidos com a prestação de assistência técnica, de maneira a potencializar, harmonizar e aperfeiçoar as iniciativas. A assertividade comporta dimensões de previsibilidade, periodicidade, padronização e qualidade dos informes e orientações difundidos. Haja vista a inviabilidade de alcance da assistência técnica perante a totalidade dos agentes envolvidos com a gestão descentralizada de programas educacionais, devem ser consideradas, ainda, as seguintes diretrizes:

a) máxima representatividade e abrangência das ações, considerando todo o território nacional; b) atendimento prioritário para localidades com mais críticos índices de desempenho da gestão; c) formação de agentes multiplicadores para difusão de orientações em suas respectivas redes de ensino. (FNDE, Guia de Atuação dos CECAMPEs, 2020, p.8)

Os procedimentos de assistência técnica reforçam as diretrizes e normas previstas na assistência financeira e em suas transferências de recursos, para educação básica, oriundos do FNDE. A assistência técnica tem por finalidade prevenir e corrigir desvios, solucionar problemas e ajustar práticas tendentes a comprometer o alcance dos objetivos e metas dos programas.

Nesse panorama, em caráter suplementar e com gestão descentralizada estão organizados os Programas de Manutenção Escolar, que reúnem ações e programas que preveem repasses para educação básica. Os programas apoiam as ações de manutenção e desenvolvimento do ensino em diferentes níveis e modalidades e suplementam os recursos financeiros que os entes federados já empregam em suas localidades, contribuindo para a ampliação ou a melhoria do acesso e permanência na educação (FNDE, 2020). O quadro a seguir demonstra a relação dos Programas de Manutenção Escolar, suas atuais normativas e formato das transferências:

QUADRO 6 - PROGRAMAS DE MANUTENÇÃO ESCOLAR

PROGRAMAS DE MANUTENÇÃO ESCOLAR DO FNDE	
Programa/Resolução FNDE	Formato da Transferência
<p>Programa/Resolução Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE Básico e Ações Agregadas Resolução 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.</p>	<p>AUTOMÁTICA: Art. 11. A transferência de recursos financeiros do PDDE e Ações Integradas será realizada sem a necessidade de celebração de convênio, acordo, contrato, ajuste ou instrumento congêneres, nos termos previstos na Lei nº 11.947, de 2009.</p>
<p>Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar – PNATE</p> <p>Resolução nº 18, de 22 de outubro de 2021: Estabelece diretrizes e orientações para o apoio técnico e financeiro na execução, no monitoramento e na fiscalização da gestão de veículos de transporte escolar, pelas redes públicas de educação básica dos Municípios, Estados e do Distrito Federal, no âmbito do Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar – PNATE.</p>	<p>AUTOMÁTICA: Art. 6º A assistência financeira à conta do PNATE será transferida em caráter suplementar às Entidades Executoras, de forma automática, sem necessidade de convênio, ajuste, acordo, contrato ou instrumento congêneres [...]</p>
<p>Programa Caminho da Escola Resolução nº 1, de 20 de abril de 2021: Estabelece diretrizes e orientações para o apoio técnico e financeiro na aquisição, utilização e monitoramento da gestão de veículos de transporte escolar, pelas redes públicas de educação básica dos municípios, dos estados e do Distrito Federal, no âmbito do Programa Caminho da Escola.</p>	<p>VOLUNTÁRIA DIRETA: Art. 4º Fica autorizada a execução de transferência financeira de recursos orçamentários do Ministério da Educação – MEC e do FNDE para Estados, Distrito Federal e Municípios realizarem aquisição de veículos no âmbito do Programa Caminho da Escola, com o objetivo do transporte escolar, por meio de termo de compromisso pactuado por intermédio do PAR, de acordo com o estabelecido nos artigos 10 a 14 das Resoluções CD/FNDE nº 3, de 29 de abril de 2020, e nº 4, de 4 de maio de 2020, do PAR.</p>

Elaboração própria, 2023.

O reconhecimento da importância do FNDE na execução das políticas educacionais descentralizadas levou à reflexão sobre o papel desta autarquia na definição de políticas de repasse de recursos, assim como sobre sua relação com o MEC. Para Cruz (2009), verificou-se uma mudança paulatina no papel do FNDE, desde a sua criação, em 1968, e o crescimento da interlocução com o MEC em relação aos programas e às políticas executadas. O alto grau de especialização adquirido pelo FNDE em relação à descentralização de recursos e os reconhecidos limites do MEC no campo do planejamento foram importantes para o crescimento da autarquia.

[...] além de inovar o modelo de compras governamentais, os diversos projetos e programas em execução – Alimentação Escolar, Livro Didático, **Dinheiro Direto na Escola**, Biblioteca da Escola, **Transporte do Escolar**, **Caminho da Escola**, Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil – fazem do FNDE uma instituição de referência na Educação Brasileira. (FNDE, 2020)

A educação pública brasileira abrange 183.046 mil escolas e 47,6 milhões de estudantes da educação básica, segundo o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) de 2021. Nesse contexto, o FNDE atua nos 26 estados, nos 5.568 municípios e no Distrito Federal, promovendo assistência técnica e financeira aos programas educacionais da União (GOMES, 2023).

A atuação do FNDE no processo de definição das políticas antes observadas apenas em questões de fundo programático ou de caráter mais operacional, passam a incorporar situações em que a própria autarquia é proponente de políticas (CRUZ, 2015). Esse movimento é resultado das reformas administrativas, da extinção da FAE e consequente incorporação de suas responsabilidades ao FNDE (1997), da extinção das Delegacias do MEC (1998) e da transferência do FUNDESCOLA e do PROMED para a órbita do FNDE (2004). A assimilação de responsabilidades e prerrogativas ao longo do tempo também foi acompanhada pelo alto nível de especialização na gestão de políticas educacionais e pela destinação de montantes consideráveis do orçamento do MEC.

No entanto, mesmo com o fortalecimento da autarquia, a ampla e complexa conjuntura de diferentes realidades educacionais, capacidades econômicas-administrativas e níveis de maturidade institucional impõem urgentes demandas educacionais. Muitos são os desafios para os programas educacionais alocados e sob responsabilidade FNDE.

Diante do grande esforço em desenvolver e implementar tais políticas públicas, a responsabilidade da autarquia possui centralidade em manter e aprimorar continuamente as mesmas, com a finalidade de garantir a qualidade dos programas e permitir que os mesmos atinjam seus objetivos e promovam o acesso, a permanência e a qualidade da educação.

Nesse sentido, a implementação de parcerias e cooperações estabelecidas pela autarquia apontam caminhos e estratégias que visam, através da assistência técnica suprir demandas específicas. Mesmo distante de uma estrutura ideal, as colaborações contribuem para a gestão dos programas educacionais e tornam-se importantes ferramentas para o FNDE.

2.3 OS PROGRAMAS DE MANUTENÇÃO ESCOLAR

O termo "Programas de Manutenção Escolar" foi utilizado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE na produção de materiais didáticos e instrucionais disponibilizados no portal virtual da autarquia e no canal de YouTube do FNDE, com publicização em comunicados eletrônicos para os gestores educacionais. A partir de 2020, guias, cartilhas, folders e encontros técnicos de capacitação inauguraram a utilização do termo. Entre eles, o Guia Prático sobre os Programas de Manutenção Escolar (2020), a Cartilha dos Programas de Manutenção Escolar do Brasil (2020), o Guia Prático sobre os Programas de Manutenção Escolar para a Nova Gestão da Secretaria de Educação (2021), Guia de Execução dos Recursos dos Programas de Manutenção Escolar (2021). Além das chamadas para encontros técnicos de capacitação a distância, realizadas no canal de YouTube do FNDE.

Nota-se, porém, a falta de conceituação e definição desse termo nos próprios materiais produzidos e nas atividades realizadas, como as demonstradas acima. De forma, que o termo não foi identificado em demais produções ou documentos da autarquia no levantamento²⁹ realizado por essa pesquisa no período 2020-2022. No entanto, compreende-se que o termo Programas de Manutenção Escolar faz referência aos programas educacionais: Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (PNATE), o Programa Caminho da Escola e o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE). Pois, tanto as produções citadas acima, quanto às atividades realizadas, ao utilizarem o termo e desenvolverem seus respectivos conteúdos consideraram a composição destes programas, indicando a configuração dos programas educacionais integrantes do conjunto nomeado por Programas de Manutenção Escolar.

Colocado essa questão, nos parágrafos seguintes pretende-se contribuir para a conceituação e definição do termo Programas de Manutenção Escolar, para na sequência realizar o panorama nacional dos programas educacionais que compõem esse conjunto.

Os Programas de Manutenção Escolar atuam no perante o tripé acesso, permanência e qualidade. Dessa forma, proporcionam atenção às necessidades prioritárias dos estudantes e das instituições de ensino. Promovem ações centradas tanto para garantir o funcionamento das escolas, com melhorias em infraestrutura física quanto para realizar ações voltadas ao aprimoramento pedagógico, observando inclusive o atendimento de atividades esportivas,

²⁹ O levantamento foi realizado em materiais instrucionais e didáticos, documentos, comunicados, resoluções, portarias, relatórios, em mídia audiovisual e no portal digital do FNDE, no atual domínio gov.br e em seu sítio descontinuado, com recorte do período de 2020 a 2022.

culturais ou de lazer realizadas fora do ambiente escolar e, principalmente, a promoção do deslocamento dos estudantes para a escola.

O FNDE possui um sistema eletrônico para coleta, processamento, disseminação e acesso público às informações referentes aos orçamentos de educação da União, dos Estados, Distrito Federal e Municípios. O Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação - SIOPE, o qual apresenta a seguinte formulação:

[...] As ações que envolvem a manutenção do ensino são todas aquelas que visam alcançar os objetivos básicos da educação nacional: educação de qualidade para todos [...] Nesse sentido os gastos relacionados com a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino - MDE, devem ser prioritariamente para garantir o aprimoramento e desenvolvimento do ensino. (SIOPE, 2012, p.1)

É nesse sentido que os Programas de Manutenção Escolar apoiam as ações de manutenção e desenvolvimento do ensino em diferentes níveis e modalidades e suplementam os recursos financeiros que os entes federados já empregam em suas localidades, contribuindo para a ampliação e melhoria do acesso, permanência e qualidade da educação (FNDE, 2020). Os recursos dos programas se destinam majoritariamente a escolas públicas de educação básica das redes estaduais, municipais e do Distrito Federal e, em alguns casos, escolas privadas de educação especial, beneficentes de assistência social e aos polos presenciais do sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB).

São programas operados de forma descentralizada, com caráter complementar e critérios objetivos bem definidos, demandam solicitação formal, por termo adesão, compromisso, ou adesão à ata de registro de preço, além de predcativos de atualização cadastral anual e prestação de contas, como exigência para o recebimento dos recursos transferidos originalmente pelo FNDE, pela modalidade assistência financeira automática e voluntária-direta. Dessa maneira, atuam no financiamento e materialização de políticas fundamentais para a universalização do direito à educação pública, em consonância com princípios e compromissos declarados no texto constitucional e nos dispositivos legais no campo da educação.

Observa-se ainda, o alcance desses programas em estratos vulnerabilizados da sociedade, marcados por severas assimetrias que se consubstanciam principalmente nas dinâmicas de classe, raça e etnia. Nesse sentido, destaca-se o atendimento de estudantes e escolas em áreas rurais: populações do campo, indígenas e quilombolas. E, o acesso desses grupos a direitos básicos, como água e saneamento, medidas que viabilizam práticas com vistas à acessibilidade e democratização do acesso à internet, todas, no ambiente escolar.

Ações necessárias frente às desigualdades econômicas-administrativas que por vezes refletem uma realidade de violações de direitos.

Os Programas de Manutenção Escolar, são representados por um conjunto de três programas educacionais e suas respectivas ações, sendo eles: Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) em sua versão básica e ações agregadas, o Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (PNATE) e o Programa Caminho da Escola. Sob responsabilidade do FNDE, os programas de gestão descentralizada se apresentam para o atendimento de necessidades específicas de cada estado, município e/ou escola, com destinação de repasses financeiros para educação básica.

Um dos principais desafios à gestão descentralizada dos programas da União consiste em assegurar que as ações executadas pelos níveis locais produzam resultados convergentes com as expectativas definidas na formulação dos programas (FNDE, 2020). A educação pública brasileira abrange 183.046 mil escolas e 47,6 milhões de estudantes da educação básica, segundo o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) de 2021. Tal amplitude configura uma complexa conjuntura ao reunir diferentes realidades educacionais, capacidades econômicas-administrativas e níveis de maturidade institucional, que por sua vez, refletem o rol das demandas em educação e como se expressam os programas educacionais da União (GOMES, 2023).

A terceira parte deste capítulo dedica-se à construção de um panorama nacional dos programas de manutenção escolar, com seções específicas de cada programa. No entanto, antes de iniciar esta exposição, a fim de localizar o leitor sobre os termos que serão utilizados com frequência, apresenta-se as seguintes formas de personalidades jurídicas adotadas pelo FNDE, 2020:

1. Entidade Executora (EEx) - é uma entidade juridicamente constituída a partir de outra já existente, como prefeituras municipais e secretarias estaduais e distrital de educação, cadastradas como tal para representar unidades escolares públicas com até 50 (cinquenta) estudantes matriculados.

2. Unidade Executora Própria (UEEx) - é uma entidade juridicamente constituída, sem fins lucrativos, que tem a finalidade de representar uma unidade escolar pública ou um consórcio de unidades escolares, cadastradas para representar escolas que possuam mais de 50 (cinquenta) estudantes.

3. Entidade Mantenedora (EM) - é uma organização da sociedade civil com personalidade jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, qualificada como beneficente de assistência social ou de atendimento direto e gratuito ao público, representativa das escolas privadas de educação especial.

A constituição de personalidade jurídica representa uma das principais exigências para o repasse dos recursos. A habilitação ou comprovação de identificação do dirigente deve ser registrada junto ao FNDE.

2.3.1 O PROGRAMA NACIONAL DE APOIO AO TRANSPORTE DO ESCOLAR – PNATE

Entre as medidas de apoio e suplementação de ações educacionais aos estados, municípios e Distrito Federal, colocam-se as políticas voltadas para o Transporte Escolar, como uma das soluções aos problemas de evasão, acesso e permanência as escolas. A partir da Política Nacional de Transporte Escolar institui-se o Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (PNATE), um programa educacional constituído para atender as demandas de oferta do transporte escolar para os estudantes da educação básica, residentes em área rural. Seus recursos servem para despesas de custeio dos veículos de transporte escolar, como a manutenção, seguros, licenciamento, impostos e taxas, serviços de mecânica, serviços de reparação, combustível, entre outras demandas relacionadas com os veículos. Serve, também, para o pagamento de serviços contratados junto a terceiros para o transporte escolar e para aquisição de passe-estudantil.

O PNATE é um programa executado pelo FNDE, responsável por discipliná-lo e prover o repasse dos respectivos recursos, monitorar a execução entre os entes, receber e analisar a prestação de contas e avaliar seus resultados. Os valores são repassados em dez parcelas anuais, de fevereiro a novembro, transferidos diretamente aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios. O cálculo do montante de recursos financeiros destinados anualmente aos entes federados é baseado no censo escolar do ano anterior versus a per capita definida e disponibilizada pelo FNDE (CECAMPE Norte, 2020). Para alcançar essa configuração, o programa passou por diversas alterações durante seus quase 20 anos de vigência, que lhe conferiram a atual consolidação.

PANORAMA GERAL: OBJETIVOS, DIMENSÃO, HISTÓRICO E BASES LEGAIS

O Brasil é um país de dimensões continentais, com 8.510.820,623km² e uma população estimada em 210,1 milhões de habitantes (IBGE, 2020). Diante desses números fica evidente que prover os serviços aos cidadãos de todas as regiões do país se torna um desafio em termos de articulação. Em 2020, havia mais de 51 milhões de estudantes matriculados na rede pública de educação, sendo que deste total 5,2 milhões de estudantes

residentes em área rural (INEP, 2020). Grande parte desse alunado depende de ações do poder público para o deslocamento até as escolas.

O Transporte Escolar surge da necessidade dos alunos, de acesso às unidades de ensino, e refere-se, portanto, ao serviço destinado a levar crianças e jovens, que estejam matriculados, de casa para a escola e da escola para casa, permitindo, assim, que todos consigam chegar às unidades de ensino e ter acesso à educação (FNDE/CEFTRU, 2008).

Do total de estudantes matriculados em 2019 nas redes educacionais, 23,3% utilizavam o transporte público, transporte esse que não prevê condições adequadas de atendimento e segurança para público infantil e infantojuvenil. Em termos de número de alunos atendidos pelo transporte escolar, no mesmo ano, demonstrou que 4.652.477 estudantes foram atendidos com os recursos do PNATE, auxiliando-os na garantia do direito à educação. Esse número corresponde a mais de 55% de todo alunado da rede básica de educação, os quais residem em área rural no país (CECATE-UFG, 2019).

Dentre os programas apoiados para suplementação das ações educacionais aos estados e municípios, como material escolar, didático e paradidático, alimentação e assistência à saúde, o transporte escolar aparece em 1993, como uma ação que contou com mais de 7% do orçamento do ano, assinando convênios para atendimento a 3.526 municípios brasileiros. (RIBEIRO, 2017).

Segundo Ribeiro (2017) a história da origem de programas de transporte escolar no Brasil remontam à década de 30, na qual, pela primeira vez é explicitada em texto constitucional (1934). Indica-se a possibilidade de transporte escolar na zona rural, prevendo a aplicação dos recursos dos fundos, em auxílios a alunos necessitados, mediante fornecimento gratuito para vilegiaturas³⁰ (Art. 157 § 2º - CF/1934).

A partir de 1993, constitui-se o Programa Nacional de Transporte Escolar - PNTE. Configurado, a partir da descentralização de recursos o financiamento de ações educacionais, na modalidade de convênio, a partir da apresentação de projetos que passam por análise, avaliação e habilitação técnica antes da transferência dos recursos financeiros, conforme estabelecida do Plano de Trabalho Anual (PTA)³¹. Parente (2001), ao caracterizar a

³⁰ Ambrózio (2005) depreende que a vilegiatura está ligada ao território do estudo, ao tempo livre de ausência de estudos, relacionada à viagem educativa.

modalidade de transferência, explicitando o formato de assistência financeira voluntária e centralizada, apresenta também a seguinte crítica:

[...] política de assistência financeira voluntária e centralizada mantida [...] em formato que sofria intervenção político-partidária no momento da definição dos municípios contemplados, pois não se restringia somente a análise técnica dos planos de trabalho e as necessidades dos estados e municípios, também eram determinantes os pleitos efetuados por parlamentares, altos burocratas e dirigentes locais e regionais. (PARENTE, 2001).

Para além disso, o PNTE possuía muitas restrições de uso, os recursos repassados para os municípios eram exclusivos para adquirir veículos para o transporte dos alunos moradores da área rural, não contemplando gastos com serviços de apoio e de pessoal. Conforme o passar dos anos, a limitação do programa se evidenciou e esforços foram direcionados para promover alterações na política do transporte escolar, com o objetivo de superar as restrições do PNTE.

Como resultado desta movimentação, o Governo Federal criou em 2004, o Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (PNATE), com ampliação do atendimento e das possibilidades de utilização, instituiu-se ainda a transferência descentralizada automática dos recursos financeiros para as prefeituras e secretarias estaduais de educação.

Mudanças estruturais que começaram a ocorrer desde 2004, com a ampliação do suporte não somente ao desenvolvimento do ensino fundamental, mas incorporando as demais modalidades de educação, como a educação infantil, jovens e adultos e a educação profissional, foi sendo acompanhada pelo aumento no volume de recursos, que pode ser constatado pelo crescimento do orçamento na ordem de 58% no período de 2003 para 2006. (RIBEIRO, 2015 p. 64)

Em 2009, o programa estabelece o atendimento para toda a educação básica, beneficiando também os estudantes da educação infantil e do ensino médio, residentes em áreas rurais. Sem utilizar de convênio ou outro instrumento congêneres, os recursos passam a ser transferidos automaticamente para custear despesas com a manutenção de veículos escolares e para contratação de serviços terceirizados de transporte (RIBEIRO, 2015), como será observado de forma mais detalhada a seguir, com as previsões legais que lhe circundam.

A realidade educacional, frente às circunstâncias socioeconômicas de grande desigualdade, exige políticas públicas que promovam o direito à educação e que oportunizem a garantia de ações voltadas para o acesso à escola. Nesse contexto, a constituição do PNATE,

é fundada numa concepção de ampliação do programa anterior, e ao longo dos anos passou por significativas medidas de alteração para seu aprimoramento.

Instituído pela Lei nº 10.880, de 9 de junho de 2004, para assistência financeira com transferência automática de recursos, em caráter suplementar, aos estados, Distrito Federal e municípios posicionados na linha de pobreza, para garantir o acesso e permanência apenas aos estudantes do ensino fundamental, aos estudantes da Educação de Jovens e Adultos e, as pessoas com deficiência estudantes, tinha como objetivo contribuir para a elevação da taxa de conclusão do ensino fundamental do país.

Dessa forma, passa a ser executado mediante regulamentação específica, que estabelece os critérios para o repasse de recursos do programa, e se adequa também ao decreto nº 5.450 de 31 de maio de 2005, que regulamenta o pregão, na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns (FNDE, 2005). Em 2009, outro marco legal é observado, com a aprovação da Emenda Constitucional nº 59, o PNATE tem sua ampliação de atendimento estendida para toda a educação básica, alteração significativa frente às demandas educacionais do país.

Em 2020, com a Resolução nº 05, ratifica os critérios e as formas de transferência de recursos financeiros, em específico sobre os valores per capita por aluno passam a considerar as diferenças regionais, geográficas e socioeconômicas de cada Entidade Executora (EEx). O montante de recursos a serem destinados anualmente às Entidades Executoras torna-se resultado da multiplicação do valor per capita definido para cada EEx pelo número de alunos da educação básica pública, residentes em área rural, que utilizem o transporte escolar, constantes no Censo Escolar do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) do ano imediatamente anterior ao ano do repasse (CECAMPE Norte, 2020).

Atualmente, em observância à lei 14.133/2021, que define normas e procedimentos gerais de licitação e contratação para a administração pública, são definidos as atuais diretrizes e objetivos do PNATE. A vigente Resolução, nº 18, de 22 de outubro de 2021, estabelece diretrizes e orientações para o apoio técnico e financeiro na execução, no monitoramento e na fiscalização da gestão de veículos de transporte escolar, com destaque para o segundo artigo:

I. Utilização de veículos adequados ao transporte escolar, que atendam às condições satisfatórias de segurança e conforto, compatíveis às determinações legais do Código de Trânsito Brasileiro, do Estatuto da Pessoa com Deficiência (Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015), dos normativos que

regulamentam a utilização de embarcações, quando for o caso, e das demais legislações nos âmbitos federal, estadual, distrital e municipal, se aplicáveis;

II. Otimização das rotas de transporte escolar, visando proporcionar aos alunos da educação básica pública o menor tempo de deslocamento possível nos trajetos casa/escola/casa, bem como o adequado dimensionamento e tipologia dos veículos utilizados;

III. Pleno atendimento aos estudantes da educação básica pública, destacadamente aos residentes em área rural, que necessitem do transporte escolar para frequentar as instituições de ensino, observando sempre os preceitos legais e constitucionais, sobretudo os princípios da eficiência, do interesse público e da economicidade;

IV. Uso de veículos escolares exclusivamente pelos estudantes da rede pública, ressalvada a presença de auxiliares e/ou monitores; e V. Uso do Sistema Eletrônico de Gestão do Transporte Escolar - SETE, disponibilizado no endereço eletrônico do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE na internet, para a gestão da operação do transporte escolar na Entidade Executora. (FNDE/CD, Resolução 18, 2021). (BRASIL, 2021)

Dessa forma, a previsão legal do PNATE é observada no art. 208, VII, da Constituição Federal, que prevê programas complementares, entre eles o transporte escolar e na Lei nº 10.880/2004 que institui o programa. Os procedimentos específicos, são estabelecidos na Lei nº 14.133/2021, no Decreto nº 5.450, de 2005 e nas legislações correlatas dos estados, do Distrito Federal e dos municípios. E, na resolução do Conselho Deliberativo do FNDE nº 18/2021. A formalização do programa consubstanciado pelos aspectos legais fortaleceu aspectos importantes à educação brasileira, aprimorando instrumentos que visam a adequada destinação dos recursos e alcance dos objetivos PNATE.

OS RECURSOS DESCENTRALIZADOS: CRITÉRIOS DE USO E FORMA DE DISTRIBUIÇÃO

O PNATE apoia a contratação de serviços terceirizados para a oferta do transporte escolar rodoviário e aquaviário, sob a condição de liberação licenciada pelo órgão de trânsito competente, assim como a aquisição de passe estudantil, quando houver oferta de serviço regular de transporte coletivo de passageiros na localidade. E, principalmente as despesas de manutenção em veículos escolares, de propriedade das Entidades Executoras (EEx), de forma a atender com prioridade os veículos adquiridos por meio do Programa Caminho da Escola.

Entre as despesas com os veículos automotivos utilizados no transporte escolar estão previstas: reformas, seguros, licenciamento, impostos e taxas, pneus, câmaras, peças, serviços de mecânica em freio, suspensão, câmbio, motor, elétrica, funilaria, recuperação de assentos, conjunto de propulsão, equipamentos de segurança, aquisição de combustíveis e

lubrificantes, além de outras peças e serviços necessários para adequada manutenção dos veículos.

A gestão³² da operação de transporte escolar, mesmo que mantida parcialmente com recursos do PNATE, deverá obrigatoriamente ser feita por meio do Sistema de Gestão de Transporte Escolar, fornecido pelo FNDE, sem prejuízo da utilização, de forma complementar, de outros sistemas que as EEx julgarem apropriados ou convenientes.

A Resolução 18/2021 recomenda que a EEx discipline o uso dos veículos de transporte escolar em regulamentos do Poder Executivo dos estados, do Distrito Federal e dos municípios. Observando, entre outros critérios específicos da EEx, a preservação dos veículos escolares, melhores condições de trabalho aos motoristas, os critérios para identificar os estudantes a serem beneficiados, a segurança, a distância máxima a ser percorrida por eles entre a sua residência e o ponto de embarque e desembarque, como também do ponto de desembarque e embarque ao estabelecimento de ensino. Os regulamentos deverão ainda ratificar o desenvolvimento de atividades pedagógicas, esportivas, culturais ou de lazer realizadas fora do estabelecimento de ensino, de acordo com os planos pedagógicos.

O público-alvo dos recursos do PNATE são os estudantes matriculados nas escolas de educação básica pública das redes municipais, estaduais e do Distrito Federal, residentes em área rural e que utilizam transporte escolar, é permitido ainda, caso não haja prejuízo, o transporte de estudantes da educação básica residentes em áreas urbanas. O acompanhamento fica a cargo do FNDE, responsável pela normatização, pelo controle, pelo monitoramento e pela avaliação do programa, bem como pela transferência dos recursos financeiros e pela assistência técnica às Entidades Executoras. As Entidades Executoras (EEx), executam e prestam contas dos recursos recebidos, transferidos pelo FNDE à conta do PNATE, bem como pela oferta de transporte escolar, nos moldes do programa, como observa-se na resolução 5 do FNDE (2020):

São Entidades Executoras: a) **os estados e o Distrito Federal**, responsáveis pelo atendimento aos alunos das escolas da educação básica pública das respectivas redes estaduais e distrital, nos termos do inciso VII do art. 10 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996; e b) **os municípios**, responsáveis pelo atendimento aos alunos das escolas de educação básica pública das respectivas redes municipais, nos termos do inciso VI do art. 11 da Lei nº 9.394, de 1996. (FNDE/CD, Resolução 05, 2020). (BRASIL, 2020)

³² Os veículos e as embarcações escolares mantidos, mesmo que parcialmente, com recursos do PNATE deverão dispor de itens para o atendimento aos alunos com deficiência, conforme a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Lei nº 13.146, de 2015).

Participam também do programa, os Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – CACS/FUNDEB. Órgãos de natureza colegiada com caráter fiscalizador, permanente, deliberativo e de assessoramento, instituído no âmbito dos entes responsáveis³³ pelo acompanhamento e controle social, bem como pela análise da prestação de contas e emissão de parecer conclusivo acerca da utilização dos recursos.

Além de identificar os beneficiários e os agentes envolvidos no programa, é importante considerar as características, as particularidades e a capacidade de financiamento, pois o custo com o transporte escolar pode variar de região para região. Assim, para a distribuição dos recursos do PNATE, o Governo Federal pondera as diferenças inerentes a cada área beneficiada, sem, contudo, esquecer do objeto a que se destina e do caráter suplementar dos recursos definidos em lei.

Busca-se, dessa maneira, a inclusão do princípio da equidade nos critérios de distribuição de recursos. Os repasses são destinados conforme as matrículas, independentemente da localidade de residência do aluno, de acordo com os arts. 10 e 11 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394, de 1996). Ou seja, os estudantes que residem em estados ou municípios diferentes do local de matrícula devem ser atendidos pela Entidade Executora que estudam e possuem matrícula.

A transferência de recursos financeiros no âmbito do PNATE são realizadas de forma automática, sem necessidade de convênio, ajuste, acordo, contrato ou instrumento congêneres. Os recursos são repassados mediante depósito em conta corrente específica, em instituições financeiras oficiais e estatais com as quais o FNDE mantenha parceria³⁴. Dessa forma, cabe às Entidades Executoras (EEx) a responsabilidade de acompanhar as transferências financeiras efetuadas pelo FNDE no âmbito do PNATE, visando garantir a aplicação dos recursos creditados.

A assistência financeira fica limitada ao montante dos recursos orçamentários consignados na Lei Orçamentária Anual (LOA) para esse fim, acrescida das suplementações e submetidas aos dispositivos do Plano Plurianual do Governo Federal (PPA) e da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). Os valores são transferidos diretamente a cada EEx, em dez parcelas, no período de fevereiro a novembro do exercício corrente, mediante a abertura de conta corrente específica e exclusiva para os repasses (FNDE, 2020).

³³ Conforme o estabelecido na Lei nº 14.133, de 25 de dezembro de 2020, art. 33, § 2º, inc. III.

³⁴ A exemplo do Banco do Brasil (BB) de sociedade de economia mista com participação do Governo Federal em 50% das ações. Um dos cinco bancos estatais do Brasil.

A movimentação da conta é caracterizada por restrições que visam resguardar a finalidade da assistência financeira. Dessa maneira, EEx não podem transferir quaisquer recursos financeiros para conta específica do programa, bem como transferir os recursos da conta corrente para demais contas. A única exceção prevista atende aos casos de pagamentos aos fornecedores, nos quais ocorrem por meio de transferência eletrônica direta e identificada.

Nos últimos anos, para atender a dinâmica das comunidades escolares e de seus gestores, observou-se a necessidade de instituir anualmente, prioritariamente no mês de janeiro, a possibilidade de alteração das agências bancárias em que as EEx recebem os recursos do programa. No entanto, essa previsão decorre de solicitação formal, justificativa plausível e aceite do FNDE.

Essas e outras previsões compõem os termos dos Acordos de Cooperação Mútua celebrado entre o FNDE e os bancos parceiros. Mediante tais previsões, as EEx são isentas do pagamento de taxas e tarifas bancárias no fornecimento de extratos bancários, na emissão do cartão magnético ou quaisquer outros valores similares referentes à manutenção e movimentação da conta corrente aberta para as ações do PNATE (GOMES, 2023).

Uma questão de destaque para essa discussão, que envolve muitas dúvidas e inseguranças, corresponde à situação dos saldos financeiros remanescentes nas contas do programa. Os saldos existentes nas contas bancárias do PNATE, a cada ano, na data de 31 de dezembro, poderão ser reprogramados pelas EEX para o exercício subsequente, sem a necessidade de anuência do FNDE.

Os estados que não formalizarem a autorização de repasse dos recursos diretamente aos municípios serão responsáveis pela execução direta dos recursos financeiros. Neste caso, os estados que não executarem os recursos orçamentários até 15 de dezembro de cada exercício, terão seus recursos redistribuídos entre as EEx. A redistribuição desses recursos seguirá critérios estritamente técnicos, conforme ao cálculo descrito no Anexo – Assistência Financeira do PNATE, que prevê a seguinte elegibilidade para a redistribuição: I. EEx que mantiverem Índice de Desempenho de Gestão Descentralizada do PNATE – Ideges-PNATE igual ou superior a oito nos últimos três anos; ou II. EEx que registrarem aumento do Ideges-PNATE em relação ao ano anterior em, no mínimo, 10 %. (CECAMPE - CO, 2021)

Para verificar a adequada aplicação dos recursos do PNATE, existem específicos mecanismos, como as auditorias de fiscalização do FNDE, durante a execução do programa, e ao final do processo, a comprovação da execução dos recursos com a prestação de contas, em ambos os casos se observam a gestão dos recursos conforme as regras, diretrizes e objetivos do programa.

Entre as restrições do programa, é vedado o transporte de qualquer pessoa que não seja aluno da educação básica pública, ressalvada a presença de auxiliares e/ou monitores. E, os recursos repassados possuem expressa proibição na aplicação despesas com tarifas bancárias, multas, pagamento de pessoal e tributos, quando não incidem sobre os materiais e serviços contratados para a consecução dos objetivos do PNATE.

É importante frisar que os veículos mantidos, mesmo que parcialmente, com recursos do PNATE, deverão ser utilizados exclusivamente no transporte de alunos da educação básica pública, residentes em área rural, nos trajetos casa/escola/casa, bem como nos trajetos necessários para garantir o acesso desses alunos às atividades pedagógicas, esportivas, culturais ou de lazer previstas no plano pedagógico, ainda que realizadas fora do estabelecimento de ensino (CECAMPE Norte, 2020).

Outro aspecto importante abordado na Resolução nº 18/2021, refere-se a questão das condicionantes que levam a suspensão do repasse dos recursos. Segundo o FNDE (2021), existem três motivos que fundamentam a suspensão do repasse dos recursos financeiros à conta do PNATE, o primeiro corresponde a inadimplência na prestação de contas, o segundo relaciona-se a utilização dos recursos em desacordo com os critérios estabelecidos para a execução do PNATE e, o terceiro diz respeito à determinação judicial, com prévia apreciação da Procuradoria Federal no FNDE. A Resolução também prevê o restabelecimento dos repasses dos recursos do programa, sem a necessidade de solicitação pela Entidade Executora, quando:

- I. A situação que ensejou eventual registro de inadimplência no SIGPC³⁵ for sanada;
- II. Forem aceitas as justificativas previstas no art. 30 da Resolução n. 5/2020;
- III. Possuir decisão judicial, após apreciação pela Procuradoria Federal no FNDE. (FNDE/CD, Resolução 18, 2021)

Vale elucidar que as parcelas retidas outrora poderão ser restabelecidas, creditadas na conta específica do programa juntamente com a parcela imediatamente subsequente, sem a necessidade de solicitação pela EEx. No entanto, a EEx deverá adotar as providências junto ao FNDE e sanar o fato que motivou a suspensão até 31 de outubro para que haja o repasse das parcelas retidas com a parcela imediata correspondente. Existe ainda, a possibilidade solicitar o repasse das parcelas retidas após 31 de outubro, por meio de formulário específico, até o dia 15 de novembro do exercício corrente, sob pena de perda do recurso por inexistência de prazo para sua execução.

³⁵ Sistema de Gestão de Prestação de Contas (SIGPC)

A GESTÃO DESCENTRALIZADA DO PNATE

Para assegurar que as ações executadas pelos níveis locais produzam resultados convergentes com as expectativas do programa, faz-se necessário a devida correspondência das diretrizes de uso e dos critérios de distribuição dos repasses durante a execução do programa, ou seja, a devida utilização dos recursos para atendimento dos objetivos, nesse caso dos valores recebidos à conta do PNATE.

Algumas medidas dialogam para garantir essa compatibilidade e podem ser incluídas nos regulamentos locais, a exemplo da presença de monitores nos veículos de transporte escolar, campanhas para comunidade escolar sobre as políticas de transporte escolar, o uso desses veículos e a importância da conservação dos veículos escolares, formalização de itinerários que atendam o deslocamento dos estudantes de suas residências para as escolas e demais atividades pedagógicas, de forma a garantir o menor tempo e a maior segurança dos usuários nos percursos, canais de difusão da legislação e canais de denúncia.

Outro aspecto importante para a gestão descentralizada, para além da assistência financeira, constitui-se na assistência técnica aos agentes executores para prevenir ou corrigir desvios, solucionar problemas e ajustar práticas que podem comprometer o alcance dos objetivos previstos. Entre os mecanismos que visam verificar o grau de compatibilidade entre a execução dos recursos com objetivos e regras previstas observa-se a prestação de contas, procedimento obrigatório ao programa.

Muitas dúvidas e receios circundam os procedimentos de prestação de contas. Ao longo da existência do PNATE, e perante as diferentes conjunturas, o programa se adequou ao arcabouço jurídico, normativo vigente, ratificando e/ou retificando suas resoluções. Nesse percurso, o FNDE buscou atender às principais necessidades dos beneficiários da política, e recebeu, com menor expressão, as demandas dos agentes envolvidos no desenvolvimento operacional do programa.

Apesar das diversas discussões sobre o grau de punitividade frente às possíveis incongruências neste procedimento e as solicitações de sistemas e processos mais dinâmicos e ágeis, verifica-se um grande quantitativo de gestores com dificuldade em operar o sistema de prestação de contas. Por outro lado, em paralelo a essa situação, observa-se também as lacunas de compreensão acerca da importância da prestação de contas do dinheiro público, a restrição de conhecimento sobre a correta execução do programa e a resistência em operar portais eletrônicos.

Art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal: se tratando de recurso e bens públicos é obrigatório a prestação de contas. Prestar contas é o ato de transmitir informações confiáveis e relevantes a respeito do que se é responsável, neste caso, informar para onde os recursos disponibilizados são destinados. (BRASIL, 1988).

Dessa maneira, a prestação de contas consiste na comprovação da execução dos recursos recebidos à conta do PNATE, com vistas a verificar o cumprimento dos objetivos do programa. A prestação de contas do PNATE é realizada pelo Sistema de Gerenciamento de Prestação de Contas, o SIGPC, nesse procedimento também são incluídos os saldos reprogramados de exercícios anteriores e rendimentos auferidos em aplicações financeiras. O processo deve ser amparado pelas regras previstas nas resoluções específicas e na legislação que rege os gastos da administração pública. O procedimento é realizado no ano subsequente ao do repasse, tendo como limite a data de 28 de fevereiro, prazo máximo para a operação.

A prestação de contas do PNATE deverá ser elaborada pelos Entes Executores (EEx), ou seja, pelo gestor/executor local do ente federado que recebeu o recurso. Deve-se registrar no respectivo sistema os documentos que comprovem a correta e regular aplicação dos recursos, em consonância às atuais diretrizes e normativas estabelecidas pelo FNDE.

Após a conclusão da prestação de contas pelo gestor municipal, estadual ou distrital, cabe ao Conselho de Acompanhamento e Controle Social – CACS/FUNDEB, verificar todos os documentos apresentados e sua correspondência com os gastos a partir dos valores creditados à conta do PNATE. Essa análise consolida-se na emissão de um parecer no Sistema de Gestão de Conselhos (SIGECON), tendo como limite a data de 30 de abril do ano subsequente ao da efetivação dos repasses. Os Conselhos do FUNDEB, são responsáveis por fiscalizar o transporte escolar nos respectivos entes federados e atuam na primeira instância de avaliação das prestações de contas.

No âmbito do FNDE, a prestação de contas será avaliada pelas áreas e aspectos técnicos e financeiros, apresentados, por meio de pareceres conclusivos que determinam pela aprovação ou reprovação das contas. Os aspectos técnicos avaliam a execução física e o alcance dos objetivos em conformidade às normas do programa. Os aspectos financeiros avaliam o cumprimento da formalidade na verificação da conformidade dos documentos apresentados, assim como o exame da correta e regular aplicação dos recursos, inclusive quanto à legalidade dos gastos.

Esses aspectos são aferidos de acordo com parâmetros estabelecidos nos respectivos sistemas, considerando as informações geradas a partir das respostas dos próprios gestores/executores (CECATE, 2019). Identificadas falhas formais que não acarretem prejuízo

ao Erário Público e que não comprometem o julgamento da correta e regular aplicação dos recursos, as contas poderão ser aprovadas com ressalvas e, neste caso, o Tribunal de Contas da União (TCU) deverá ser informado pelo FNDE.

Nos caso de reprovação da prestação de contas, o ente federado terá um prazo de 30 (trinta) dias para regularizar sua situação. Se não forem sanadas as irregularidades ou falhas formais pelo ente federado, e havendo evidência da ocorrência de prejuízo ao erário público, será emitido o parecer de não aprovação e a área de contas do FNDE deverá adotar as devidas providências. Se forem sanadas as irregularidades ou falhas formais pelo ente federado, será emitido o parecer de aprovação total das contas para deliberação do Ordenador de Despesas e providências posteriores quanto aos devidos registros de aprovação por parte do FNDE.

O Conselho de Acompanhamento e Controle Social (CACCS) do FUNDEB, foi instituído em 2007 pela Lei 11.494 e, atualmente, está regulamentado pela Lei 14.113/2020, do novo FUNDEB. É um órgão colegiado, que possui a função de acompanhamento e controle social sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos do FUNDEB no âmbito de cada esfera, Municipal, Estadual, Distrital ou Federal.

Os conselhos atuam com autonomia, sem vinculação ou subordinação institucional ao poder executivo local, seus membros são periodicamente alterados ao final de cada mandato. O conselho atua como o representante da sociedade, pois ele tem a função de monitorar, acompanhar, avaliar, autenticar e legitimar a aplicação e direcionamento apropriado dos recursos financeiros disponibilizados em todas as esferas administrativas. E, em específico na área financeira, possuem o objetivo de fiscalizar a prestação de contas dos programas que contam com recursos do FUNDEB e do FNDE.

2.3.2 PROGRAMA CAMINHO DA ESCOLA

O Programa Caminho da Escola tem por objetivo renovar e padronizar a frota utilizada no Transporte Escolar, garantir segurança e qualidade dos veículos e o acesso e permanência dos estudantes residentes em áreas rurais nas escolas, mediante a oferta de ônibus, lanchas e bicicletas fabricados com especificações adequadas para o tráfego nestas regiões. Ou seja, a aquisição de veículos, dessa forma seus recursos são destinados para despesas de capital.

Além disso, traz consigo a possibilidade de redução dos custos de aquisição dos veículos necessários ao Transporte Escolar, a participação no programa se dá por meio de adesão ao pregão eletrônico para registro de preços realizado pelo próprio FNDE. O Programa Caminho da Escola é executado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação –

FNDE, responsável por discipliná-lo e prover o repasse dos respectivos recursos, monitorar a execução dos entes, receber e analisar a prestação de contas e avaliar os resultados.

PANORAMA GERAL: OBJETIVOS, DIMENSÃO, HISTÓRICO E BASES LEGAIS

Em março de 2022, o Programa Caminho da Escola completou 15 anos de contribuições para o Transporte Escolar, fortalecendo o acesso e permanência na escola e a redução da evasão escolar. Uma pesquisa realizada pelo Centro Colaborador de Apoio ao Transporte Escolar, apresentou dados acerca dos impactos do Programa Caminho da Escola nos índices de evasão escolar do Brasil:

Os dados mostram que em 2007 a taxa de evasão era de 5,11% (início o Programa) e no ano de 2014, após oito anos de vigência do Programa, a evasão nacional passou para 3,93%, apresentando uma redução de 23% , entre os anos de 2007 e 2014 (CECATE/UFG/FNDE, 2018).

Demais estudos, coordenados pelo Centro de Formação de Recursos Humanos em Transportes (CEFTRU/UnB/FNDE) dão a dimensão dos desafios impostos ao programa ao apontar que, no Brasil, mais de 4,8 milhões de estudantes da educação básica da rede pública que residem em área rural dependem de transporte diário para chegar à escola. Considerando esse universo, seria necessária uma frota de 103,7 mil veículos, com capacidade média para 31 passageiros, para executar o transporte escolar desses alunos. Nesse contexto, de 2008 a 2012, foram viabilizadas aquisições para 20.631 veículos, por meio de adesão ao Registro de Preços do Programa Caminho da Escola (CECAMPE Norte, 2020).

O Programa Caminho da Escola foi instituído por Resolução do Conselho Deliberativo do FNDE, Resolução/FNDE/CD/nº 03, de 28 de março de 2007, e posteriormente disciplinado pelo Decreto da nº 6768 de 2009. Foi concebido alinhado à política de transporte escolar e ao Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (PNATE). Com intuito de facilitar a aquisição de veículos para o Transporte Escolar, o Governo Federal disponibilizou, por meio do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, um crédito especial aos municípios, estados e Distrito Federal, facultando-lhes, assim, um modelo de compras com custos reduzidos para a aquisição desses veículos.

Criado em 2007 a partir da necessidade de ampliar, por meio do transporte diário, o acesso e a permanência dos estudantes da educação básica transportados na zona rural, o original possuía a previsão de habilitar apenas a aquisição de ônibus e embarcações próprias, buscando financiamento junto ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) nos exercícios de 2007 a 2009.

Em 2009, o Decreto 6.768 disciplinou a ampliação do programas e seus objetivos que passaram a englobar a renovação da frota de veículos escolares das redes de educação básica na zona rural, a garantia da qualidade e segurança do transporte escolar, padronização e inspeção dos veículos disponibilizados pelo programa e observância às metas do Plano Nacional de Educação (PNE) 2014 (CECAMPE Norte, 2020).

A partir de 2010, o Programa Caminho da Escola assimilou mais uma alternativa de transporte às escolas, a bicicleta escolar, para auxiliar em trechos de curto deslocamento à escola, e como transporte intermediário até o acesso ao transporte escolar rodoviário ou aquaviário. No âmbito do Programa Caminho da Escola, por meio do Plano de Ações Articuladas (PAR), foram adquiridas 6.404 bicicletas e capacetes escolares no ano de 2011.

Dessa forma, o programa criado pela Resolução nº 3, de 28 de março de 2007, foi posteriormente disciplinado pelo Decreto nº 6768 em 2009. O Caminho da Escola não é regido por Lei prevendo atendimento e transferência de recursos obrigatórios como o PNATE, recebe recursos de transferências voluntárias, modalidade que apresenta limites consideráveis em relação aos demais programas de manutenção escolar do FNDE.

A assistência financeira voluntária possui caráter discricionário e ocorre principalmente por meio de convênios, a distribuição dos repasses dependem de inúmeros fatores técnicos e políticos para a sua operacionalização, desde a escolha dos projetos, a disponibilidade e possibilidade de corte orçamentário e conseqüentemente a imprevisibilidade de continuidade nas formas de atendimento dependendo da situação econômica ou a prioridade do país. Assim, seus destinos são decididos ano a ano, como resultado de intensas negociações e disputas (GOMES, 2023).

Para Ribeiro (2017), apesar das limitações em comparação aos demais programas que possuem assistência financeira automática, pode-se destacar um ponto favorável para ações de transferência voluntária, a possibilidade de implantação de novas ações e projetos educacionais, ainda não instituídos, mas que são de interesse e necessidade da sociedade. O Caminho da Escola é um projeto educacional que foi viabilizado devido a essa possibilidade de financiamento não vinculado a uma ação específica (RIBEIRO, 2017).

Outro aspecto legal dos veículos adquiridos pelo programa se estabelece na autorização dos mesmos, em conformidade com as normas do Código de Trânsito Brasileiro e da Marinha do Brasil, que a partir de especificações adequadas para transporte de passageiros estudantes do público infantil, infanto-juvenil e para pessoas com deficiência.

OS RECURSOS DESCENTRALIZADOS: CRITÉRIOS DE USO E FORMA DE DISTRIBUIÇÃO

A resolução nº 01/2021, disciplina atualmente o programa e prevê as diretrizes e orientações para o apoio técnico e financeiro na aquisição, utilização e monitoramento da gestão de veículos de transporte escolar, pelas entes. A Resolução ratifica as últimas atualizações de ampliação e considera como veículos de transporte escolar aqueles adquiridos por meio de adesão à ata de pregão eletrônico para registro de preços do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), sendo eles ônibus, bicicleta e embarcações, especificadas como lancha e barco escolar (CECAMPE Norte, 2020).

Os veículos do transporte escolar seguem critérios de utilização que devem ser considerados para escolha dos mesmos e seguidos em seu uso. O número de estudantes atendidos para cada tipo de ônibus ou embarcação deve ser igual ou menor ao número de assentos disponíveis. Essa análise deve ser feita em função do tamanho da frota disponível em cada localidade, como também o número de rotas que deverão ser atendidas, e as condições das vias dos itinerários, para escolha do melhor modelo, ônibus urbano, rural, rural 4X4, micro-ônibus e etc. Ou seja, uma análise feita pelo gestor do transporte, ainda na fase de planejamento (CECAMPE-CO, 2020).

A resolução também estabelece revisões de rotina e manutenções, a serem realizadas durante o período de férias escolares ou finais de semana, para que o atendimento aos estudantes não seja prejudicado, com exceção aos casos excepcionais que demandam algum serviço específico e emergencial.

Inicialmente o FNDE estabeleceu parceria com o BNDES, o Ministério da Fazenda, o Conselho Monetário Nacional (CNM), o Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz) e o Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (Inmetro) para instituir o Programa Caminho da Escola (FNDE, 2020). Atualmente, a padronização dos veículos continua a cargo INMETRO, uma vez que são oferecidos veículos com especificações exclusivas, próprias para o transporte de estudantes, e adequado às condições de trafegabilidade das vias das zonas rural e urbana brasileira, bem como navegabilidade das embarcações nos rios do país. Mas, a linha especial de crédito para o financiamento não ocorre mais em exclusividade com o BNDES, e pode ser realizada por qualquer instituição financeira.

Os recursos pertencentes ao Programa Caminho da Escola são de transferência voluntária direta, a forma de aquisição dos veículos podem ocorrer de três maneiras, no

entanto, todas por meio de pregão eletrônico a partir do registro de preço organizado pelo FNDE. Essa configuração foi viabilizada quando o programa foi previsto em ação orçamentária própria do Programa de Qualidade da Educação do Orçamento Geral da União (OGU).

A partir dessa mudança, ampliou-se as formas de aquisição de veículos e participação dos estados e municípios, realizadas por financiamento por linha de crédito, assistência financeira do FNDE e por recursos próprios dos entes. Com a publicação do Decreto 6.768/2009, o programa passou a compreender a aquisição por meio de pregão eletrônico a partir da adesão a ata de registro de preços, formato vigente nos dias atuais.

Para a aquisição por recursos próprios, a participação no programa é sempre via PAR (4º ciclo), o plano plurianual e multidimensional realizado pelos. Nesse planejamento, se insere a necessidade de veículos, após a inserção do diagnóstico de realidade. Na aquisição dos veículos por meio de recursos próprios o ente interessado solicita ao FNDE por meio do Sistema Informativo de Gerenciamento de Adesão a Registro de Preços (SIGARP) a adesão a ata de registro de preços para aquisição do(s) veículo(s). Após esse procedimento, o ente deve monitorar pelo sistema SIGARP as respectivas anuências tanto do FNDE quanto do fornecedor. De posse dessas anuências, o interessado instruirá procedimento interno para aquisição do(s) veículo(s), com vistas à assinatura do contrato com o respectivo fornecedor (CECAMPE Norte, 2020).

Na assistência financeira do FNDE, o custeio para a aquisição do(s) veículo(s) se realiza no Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle do Ministério da Educação (Simec), no âmbito do Plano de Ações Articuladas (PAR), conforme obedecida a disponibilidade orçamentária consignada na Lei Orçamentária Anual. Nesta assistência financeira, a adesão à ata de registro de preço será enviada automaticamente para o SIGARP, na ocasião o gestor municipal, estadual ou Distrital, tem a responsabilidade de validar o termo de compromisso disponibilizado no SIMEC e acompanhar as anuências concedidas no SIGARP, para assinatura do contrato com o fornecedor do veículo.

Na linha de crédito para financiamento, as instituições financeiras são responsáveis por definir a carteira de crédito e condições para o financiamento dos veículos escolares do Programa Caminho da Escola. Nesta opção, o gestor municipal, estadual ou Distrital só deverá aderir à ata de registro de preços pelo SIGARP após a aprovação do financiamento pela instituição financeira. Até o ano de 2014, o financiamento era destinado apenas pelo Banco Nacional de Desenvolvimento (BNDES), a partir de 2019, qualquer instituição bancária pode ofertar as linhas de crédito para aquisição dos veículos.

O Programa Caminho da Escola vem promovendo a substituição de veículos originalmente produzidos para o transporte de carga, por veículos produzidos especialmente para o transporte de estudantes, e que atendem às especificidades da área rural do país. (CECATE, 2018, P.126)

Quando os veículos de transporte escolar deixam de ser adequados, isto é, quando comprovadamente não oferecer mais transporte de qualidade e segurança a seus usuários ou tornar-se antieconômico, o ente federado poderá alienar o veículo escolar, após o período definido para sua vida útil, conforme a resolução sobre a desafetação e alienação dos veículos escolares. Os recursos obtidos com a alienação dos veículos do Programa Caminho da Escola deverão ser revertidos para fins educacionais, sendo prioritária a aquisição de novos veículos para o transporte escolar. Observa-se que a decisão precisa ser aprovada pelo CACS/FUNDEB e símbolos oficiais do Governo Federal e do Programa Caminho da Escola precisam ser obrigatoriamente retirados do veículo que será alienado ou afastado de sua finalidade.

A GESTÃO DESCENTRALIZADA DO PROGRAMA CAMINHO DA ESCOLA

A assistência financeira de transferência voluntária direta do Programa Caminho da Escola e os valores designados para aquisição de veículos escolares por meio de pregão do FNDE, são ações previstas no âmbito do PAR. Dessa forma, cabe ao CACS/FUNDEB o acompanhamento, o controle social e a análise das prestações de contas dos recursos repassados aos entes federados no âmbito do PAR. A prestação de contas do programa deve ser elaborada pelos gestores municipais, estaduais ou distrital no Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle do Ministério da Educação (SIMEC). Conforme indicação do próprio FNDE (2020), o prazo para prestação de contas das ações são previstas nos termos de compromissos firmados no Plano de Ação Articulada (PAR).

Para o envio da prestação de contas, o ente federado precisa registrar no SIMEC o monitoramento da aquisição do veículo, as informações financeiras, a declaração de guarda de documentos e o relatório de cumprimento de objeto, que são documentos declaratórios. Os gestores enviam a prestação de contas para manifestação do CACS/ FUNDEB que tem o prazo de 60 (sessenta) dias, contados a partir do envio da prestação de contas pelo gestor, para enviar sua análise ao FNDE. (FNDE, 2021)

O CACS/FUNDEB é responsável pelo controle dos recursos financeiros repassados pelo FNDE para a aquisição de veículos do Programa Caminho da Escola. O conselho deverá

analisar toda a documentação disponível, desde o Termo de Compromisso as anuências aprovadas, até a documentação comprobatória de execução inserida pelo gestor municipal.

Ainda, conforme a resolução nº 01/2021, a gestão e utilização do transporte escolar no âmbito do Programa Caminho da Escola serão monitorados por meio do Sistema Eletrônico de Gestão do Transporte Escolar (SETE). O SETE foi lançado em dezembro de 2020 pelo FNDE no intuito de apoiar os estados e municípios na gestão do transporte escolar considerando suas singularidades. As unidades executoras devem instalar e utilizar o sistema para aprimorar a execução do Programa Caminho da Escola (CECAMPE Norte, 2020).

O SETE é um software de e-governança desenvolvido pelo Centro Colaborador de Apoio ao Transporte Escolar (CECATE/UFG), em parceria com o FNDE, e é distribuído gratuitamente sob a licença de software livre. Possui flexibilidade suficiente para operar sem internet e não necessita de muitos dados para a sua funcionalidade (CECATE, 2020).

[...] outra atuação importante é referente ao Projeto Ônibus Urbano Escolar Acessível, constituído como uma das ações do Programa de Desenvolvimento Educacional (PDE) e se insere no âmbito da Política Nacional de Educação Especial, lançada pelo MEC e do Programa Caminho da Escola, por meio da articulação da SECADI e do FNDE. (CECAMPE Norte, 2020)

O Ônibus Urbano Escolar Acessível é uma forma dos entes ampliarem o acesso, a participação e a aprendizagem dos estudantes com deficiência ou mobilidade reduzida. Durante o processo de concepção do projeto, foi colocado o desafio de criar um veículo com a possibilidade de adaptação ou de adequação do mobiliário e das instalações a partir das demandas dos estudantes com deficiência ou das restrições de mobilidade.

2.3.3 PROGRAMA DINHEIRO DIRETO NA ESCOLA

O Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) tem por finalidade prestar assistência financeira para as escolas públicas de educação básica das redes estaduais, municipais e distrital e privadas de ensino especial que possuam alunos matriculados na educação básica. O PDDE possui caráter suplementar, a fim de contribuir para manutenção e melhoria da infraestrutura física e pedagógica, com vistas à elevação do desempenho escolar. O PDDE, prevê ações e projetos prioritários para a melhoria do trabalho escolar. O programa engloba várias ações, que possuem finalidades e públicos-alvo específicos, no entanto, a transferência e gestão dos recursos seguem os mesmos moldes operacionais.

PANORAMA GERAL: OBJETIVOS, DIMENSÃO, HISTÓRICO E BASES LEGAIS

O Programa Dinheiro Direto na Escola é denominado por PDDE Básico, contempla todas as escolas públicas de educação básica, escolas públicas de educação especial das redes estaduais, municipais e do Distrito Federal e escolas privadas de educação especial qualificadas como beneficentes de assistência social ou de atendimento direto e gratuito ao público. Possui destinação anual de recursos financeiros às entidades participantes, com repasses de caráter suplementar para o financiamento de atividades de manutenção e pequenos investimentos físicos e pedagógicos.

O PDDE Básico tem por finalidade o provimento das necessidades prioritárias dos estabelecimentos educacionais beneficiários que concorram para a garantia de seu funcionamento, a promoção de melhorias em sua infraestrutura física e pedagógica, e incentivar a autogestão escolar e o exercício da cidadania com a participação da comunidade no controle social.

O Programa Dinheiro Direto na Escola engloba várias ações e programas, que por sua vez, possuem finalidades e públicos-alvo específicos, assim como resoluções próprias. As Ações Integradas, chamadas de "Ações Agregadas" até 2020, consistem em ações e programas educacionais geridos pelas Secretarias-fim do Ministério da Educação – MEC, nos mesmos moldes operacionais do PDDE Básico para a transferência dos repasses, modo de gestão dos recursos e modo de prestação de contas.

As Ações Integradas estão organizadas em dois eixos de atuação, o **PDDE Estrutura** que compõem atividades financiadas para atender as necessidades de infraestrutura física. E, o **PDDE Qualidade** que reúne ações constituídas para atender necessidades pedagógicas. As Ações Integradas são repassadas apenas às Unidades Executoras – UEx. E, atualmente, elas são transferidas a dois tipos de contas, denominadas: Conta PDDE Estrutura e Conta PDDE Qualidade.

Em 2020, estavam vigentes os seguintes programas e ações do PDDE Estrutura e do PDDE Qualidade, observados respectivamente no Quadro 7 (p.108) e no Quadro 8 (p.109) abaixo:

QUADRO 7 - Ações Integradas 2020 - PDDE Estrutura

PDDE Ações Integradas - 2020		
PDDE Estrutura:		
	Objetivo	Finalidade
Programa/ Ação	Destinar recursos financeiros para cobertura de despesas de custeio e de capital, nos moldes operacionais e regulamentares do PDDE:	Aquisição de equipamentos, materiais, bens, contratação de mão de obra, contratação de serviços:
Água na Escola	Garantir abastecimento de água em condições apropriadas para consumo e esgotamento sanitário nas unidades escolares beneficiadas	Aquisição de equipamentos, instalações hidráulicas e contratação de mão de obra voltada à construção de poços, cisternas, fossa séptica e outras formas e meios que lhes assegurem provimento contínuo de água adequada ao consumo humano e esgotamento sanitário.
Escola Acessível	Promoção da acessibilidade e inclusão escolar de estudantes público-alvo da educação especial em classes comuns do ensino regular	Aquisição de materiais e bens ou contratação de serviços para construção e adequação de rampas, alargamento de portas e passagens, instalação de corrimão, construção e adequação de sanitários para acessibilidade e colocação de sinalização visual, tátil e sonora; cadeiras de rodas, bebedouros acessíveis e mobiliários acessíveis; e outros produtos de alta tecnologia assistiva.
Escola do Campo	Propiciar adequação e benfeitoria na infraestrutura física das unidades educacionais, necessárias à realização de atividades educativas e pedagógicas voltadas à melhoria da qualidade do ensino e à elevação do desempenho escolar.	Contratação de mão de obra para realização de reparos ou pequenas ampliações e cobertura de outras despesas que favoreçam a manutenção, conservação e melhoria de suas instalações, aquisição de mobiliário escolar e concretização de outras ações que concorram para a elevação do desempenho escolar.
PDE Escola	Implementação do Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE Escola) e melhoria da gestão e desempenho escolar.	1. Contratação de serviços e aquisição de materiais de consumo ou permanentes voltados à realização de ações destinadas à melhoria da gestão e do desempenho escolar; 2. Contratação de serviços e aquisição de materiais voltados à formação de profissionais da educação, efetivos da rede de ensino e vinculados ao quadro da escola beneficiária, respeitando o limite de 15% (quinze por cento) do valor total de custeio das duas parcelas.

Elaboração própria, 2023.

Fonte: FNDE, 2020.

QUADRO 8 - Ações Integradas 2020 - PDDE Qualidade

PDDE Ações Integradas - 2020		
PDDE Estrutura:		
	Objetivo	Finalidade
Programa/ Ação	Destinar recursos financeiros para cobertura de despesas de custeio e de capital, nos moldes operacionais e regulamentares do PDDE:	Aquisição de equipamentos, materiais, bens, contratação de mão de obra, contratação de serviços:
PDDE Integral: Novo Mais Educação	Assegurar que as escolas realizem atividades complementares semanais, com foco no acompanhamento pedagógico, de forma a compor a jornada escolar de 5 (cinco) horas diárias ou 15 (quinze) horas semanais.	Aquisição de materiais de consumo e contratação de serviços necessários às atividades complementares; e ressarcimento de despesas com transporte e alimentação dos mediadores e facilitadores responsáveis pelo desenvolvimento das atividades do Programa Novo Mais Educação.
Escola Acessível	Promoção da acessibilidade e inclusão escolar de estudantes público-alvo da educação especial em classes comuns do ensino regular	Aquisição de materiais e bens ou contratação de serviços para construção e adequação de rampas, alargamento de portas e passagens, instalação de corrimão, construção e adequação de sanitários para acessibilidade e colocação de sinalização visual, tátil e sonora; cadeiras de rodas, bebedouros acessíveis e mobiliários acessíveis; e outros produtos de alta tecnologia assistiva.
Escola Conectada	O Educação Conectada tem o objetivo de apoiar a universalização do acesso à internet em alta velocidade e fomentar o uso pedagógico de tecnologias digitais na educação básica. A iniciativa atende o Plano Nacional de Educação (PNE), que determinou a inserção da tecnologia nas salas de aula.	1. Contratação de serviços de acesso à INTERNET; 2. Contratação de serviços de infraestrutura para distribuição do sinal de INTERNET; e 3. Aquisição de dispositivos eletrônicos e/ou recursos educacionais digitais ou suas licenças
Mais Alfabetização	O Programa Mais Alfabetização será implementado nos anos iniciais do ensino fundamental das unidades escolares públicas estaduais, distritais e municipais, por meio de articulação institucional e cooperação com as secretarias estaduais, distrital e municipais de educação, mediante apoio técnico e financeiro do MEC	A) O apoio técnico em processos formativos B) O apoio financeiro: 1. Na aquisição de materiais de consumo e na contratação de serviços necessários às atividades previstas em ato normativo próprio; e 2. No ressarcimento de despesas com transporte e alimentação dos assistentes de alfabetização, responsáveis pelo desenvolvimento das atividades.
Novo Ensino Médio	Apoiar a implementação do Novo Ensino Médio e a realização da avaliação de impacto do Programa de Fomento às Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral.	I - Aquisição de material de consumo e na contratação de serviços necessários à elaboração e implementação das PFC; II - Realização de pequenos reparos e adequações de infraestrutura necessários à implementação da PFC; e III - Aquisição de equipamentos e mobiliários necessários à implementação PFC.
Itinerários Formativos	Tem como principal objetivo coordenar nacionalmente, monitorar e avaliar a implementação do Novo Ensino Médio, especialmente no âmbito da implantação dos itinerários formativos via PDDE, para a implantação dos itinerários formativos que compõem o novo currículo do ensino médio.	I - Garantir apoio técnico e financeiro para a implantação dos itinerários formativos que compõem o novo currículo de ensino médio; Entre outros, conforme estabelecido na Portaria nº 733, de 16 de setembro de 2021.
Educação e Família	Fomentar e qualificar a participação da família na vida escolar do estudante e na construção do seu projeto de vida, com foco no processo de reflexão sobre o que cada estudante quer ser no futuro e no planejamento de ações para construir esse futuro.	I. Promover ações de formação que envolvam a família e os profissionais da educação; II. Apoiar técnica e financeiramente as escolas para a elaboração e implementação do Plano de Ação da escola; III. Promover ações que potencializem a participação da família na vida escolar dos estudantes.

Elaboração própria, 2023. Fonte: FNDE, 2020.

Entre estas, alguns programas e ações podem possuir caráter pontual, com previsão determinada de atuação, a exemplo do PDDE Emergencial durante o período de pandemia do COVID-19.

As ações agregadas surgiram ao longo do processo de implementação do PDDE, agregando às pautas de financiamento das escolas outras possibilidades de atendimento, com vista às novas demandas dos novos públicos que passaram a compor o conjunto de estudantes brasileiros.

Por meio de diferentes modalidades de programas e ações, a política PDDE alcança as escolas de Educação Básica brasileiras, apresentando-se como um importante programa universal de financiamento da União aos estados e municípios (MAFASSIOLI, 2015).

Quando esses novos sujeitos de direitos passaram a frequentar a escola (indígenas, quilombolas, ribeirinhos, deficientes, migrantes, jovens trabalhadores, entre outros), foi necessário prover também específicas ações e programas no âmbito técnica-financeira. Assim, a cada nova demanda, novos sujeitos sociais, novas ações passaram a fazer parte do conjunto do programa (CECAMPE Norte, 2020).

Em termos de dimensão, O PDDE representa a terceira maior ação, em volume de recursos, de assistência financeira da União na escola básica, atrás somente da complementação da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) e do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE).

O Programa Dinheiro Direto na Escola tem origem no Governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) com a implementação do Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (PMDE), a partir da Resolução FNDE nº 12, de 10 de maio de 1995. Três anos depois, a Medida Provisória nº 1.784, de 14 de dezembro de 1998, substituiu o nome PMDE para Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), ratificada, também, pela MP nº 2.100-32/2001.

Assim, o PDDE, que “supostamente era para ser um ato provisório por tempo determinado, torna-se provisório por tempo indeterminado” (CARDOSO, 2010, p. 140), caracterizado como o primeiro programa a ser implementado no país que trazia um modelo de gestão pública considerado “inovador”, por disponibilizar recursos financeiros diretamente às escolas beneficiárias, por meio de suas UEx. (VIANA, 2020, p.52)

Até 2008, o PDDE era restrito à transferência de recursos para escolas de ensino fundamental. Em 2009, passou a atender todas as escolas públicas de educação básica, com previsão na Lei nº 11.947/2009. O programa passou a integrar a assistência financeira legal e automática da União, com repasses de recursos para a educação básica.

As principais modificações do programa correspondem a extensão de sua cobertura, o reconhecimento legal da obrigatoriedade dos repasses e a criação das Ações Integradas, consideradas despesas discricionárias. Observa-se também, alterações voltadas ao aperfeiçoamento, em específico no que tange ao cálculo dos repasses e aos procedimentos de utilização e prestação de contas dos recursos.

OS RECURSOS DESCENTRALIZADOS: CRITÉRIOS DE USO E FORMA DE DISTRIBUIÇÃO

O PDDE é um programa vigente desde 1995, idealizado para promover a descentralização, com transferência de recursos financeiros a escolas. Atualmente, é regido pela Resolução CD/FNDE/MEC nº 15, de 16 setembro de 2021, que dispõe sobre as orientações para o apoio técnico e financeiro, fiscalização e monitoramento na execução do programa, em cumprimento ao disposto na Lei nº 11.947/2009 (FNDE, 2020). O recurso do PDDE, mais especificamente, provém da arrecadação da contribuição social chamada “salário-educação”. Os recursos financeiros do PDDE dependem do planejamento orçamentário da União, ou melhor, da disponibilidade de recursos da União.

Para ter acesso aos recursos do PDDE, as escolas precisam de habilitação ou comprovação de identificação do dirigente da entidade jurídica. Assim como, adimplência na prestação de contas de exercícios anteriores, necessária para UEx, EEx e EM. A assistência financeira ao público-alvo do programa é concedida sem a necessidade de celebração de convênio, acordo, contrato, ajuste ou instrumento congêneres.

Sendo assim, o FNDE calcula os valores dos recursos a serem repassados às UEx, EEx e EM, conforme as informações do Censo Escolar do INEP, considerando o número de estudantes registrados no ano anterior ao do repasse. O cálculo do montante é feito pela soma do valor fixo e do valor *per capita*, conforme a Resolução CD/FNDE nº 15, de 2021, demonstrado na tabela abaixo:

TABELA 2 - CÁLCULO DO MONTANTE

CÁLCULO DO MONTANTE: valor fixo + valor per capita	
a) Valor Fixo/ano (VF/a) – R\$ 1.000,00	
Escola Pública Urbana com UEx – 1 x VF/a;	
Escola Pública Rural com UEx – 2 x VF/a;	
Escola Privada de Educação Especial - 1 x VF/a;	
Polo Presencial UAB - 3 x VF/a.	
b) Valor per capita / ano (VPC/a) = R\$ 20,00	
Alunos de escolas urbanas ou rurais com UEx: 1 x VPC/a;	
Alunos de escolas urbanas sem UEx: 2 x VPC/a;	
Alunos de escolas rurais sem UEx: 3 x VPC/a;	
Alunos público-alvo da educação especial em escola pública: 4 x VPC/a;	
Alunos de escola privada de educação especial: 3 x VPC/a;	
Alunos de polos presenciais da UAB: 1 x VPC/a.	

Elaboração própria, 2023; Fonte: FNDE, 2021

Os recursos do PDDE destinam-se à cobertura de despesas em duas ordens, as de custeio, estão relacionadas aos materiais de consumo, e despesas de capital, com materiais permanentes. Seja para manutenção ou para pequenos investimentos que concorram para a garantia do funcionamento e melhoria da infraestrutura física e pedagógica dos estabelecimentos de ensino. Conforme estabelece o Art. 4º da Resolução nº 15, 2021:

I – na aquisição de material permanente; II – na realização de pequenos reparos, adequações e serviços necessários à manutenção, conservação e melhoria da estrutura física da unidade escolar; III – na aquisição de material de consumo; IV – na avaliação de aprendizagem; V – na implementação de projeto pedagógico; e VI – no desenvolvimento de atividades educacionais. (CD/FNDE, Resolução nº 15, 2021). (BRASIL, 2021)

Os repasses dos recursos são organizados a partir de personalidade jurídica, a ser cadastrada no sistema do FNDE. Organizadas em Unidades Executoras (UEx), Entidades Executoras (EEx) e das Entidades Mantenedoras (EM). As Entidades Mantenedoras (EM), representam as escolas privadas de educação especial e são responsáveis por realizar a habilitação e prestação de contas do PDDE.

As Unidades Executoras Próprias (EEx), a partir dos conselhos escolares, caixas escolares e associações de Pais e Mestres, representam unidades escolares públicas com mais 50 (cinquenta) estudantes matriculados. São responsáveis por administrar os recursos transferidos, fomentar atividades pedagógicas e a manutenção e a conservação física de equipamentos e a aquisição para o funcionamento da escola, manter os dados cadastrais atualizados no sistema PDDEWeb³⁶ e na agência depositária dos recursos do programa, assim como prestar contas dos recursos repassados.

O planejamento das ações nas UExs, realizado pelos membros do Conselho, a partir de convocação da comunidade escolar, o levantamento das necessidades assim como as prioridades de aquisição dos materiais, bens ou serviços são decididas coletivamente. As decisões são registradas em ata e divulgadas à comunidade escolar, para informar sobre a destinação dos recursos.

As Entidades Executoras (EEx), a partir das prefeituras municipais e secretarias distrital e estaduais de educação, representam as unidades escolares públicas com até 50 (cinquenta) estudantes matriculados. São responsáveis pela formalização dos procedimentos necessários ao recebimento, execução e prestação de contas dos recursos do programa.

[...] a aplicação dos repasses passa pela decisão coletiva sobre o uso dos recursos, há necessidade de registrar, formalmente, em ata, para que seja comprovado que a destinação do decorreu de deliberação democrática, prezando a contribuição dos interessados em suprimir ou erradicar as dificuldades constatadas. As referidas atas e formulários devem ser mantidas, em arquivo, à disposição da comunidade para exercício do controle social e dos órgãos de acompanhamento e controle interno e externo (CECAMPE Norte, 2020).

Para que a EEx possa organizar o uso do recurso do PDDE, deve-se identificar os problemas, necessidades e as possibilidades de melhorias no ambiente escolar. Após essa identificação, o registro das prioridades a serem atendidas e as respectivas razões são formalizadas em formulário específico.

A GESTÃO DESCENTRALIZADA DO PDDE

Para mensurar o desempenho da gestão descentralizada do PDDE em âmbito nacional, o FNDE criou o Índice de Desempenho da Gestão Descentralizada do PDDE (IdeGES-PDDE). O IdeGES-PDDE compreende três indicadores relativos a dimensões representativas do desempenho do programa nos entes federados: adesão, execução e

³⁶ O PDDEWeb é um sistema de cadastramento/atualização de informações cadastrais destinado às UEx, EM e EEx.

prestação de contas dos recursos (FNDE, 2020).

a) Índice de Adesão ao PDDE: mede a proporção de escolas que aderiram ao PDDE num determinado período, em relação ao universo de estabelecimentos educacionais que poderiam ser atendidos pelo programa naquele período. b) Índice de Execução de Recursos: mede em que proporção os recursos disponibilizados vêm sendo executados pelas entidades. c) Índice de Regularidade com Prestação de Contas: calculado pelo total de prestações de contas nas situações de “aprovadas” e “aprovadas com ressalva”, em razão ao total de obrigações de prestar contas das UEx (FNDE, 2021, p. 05).

O IdeGES-PDDE é utilizado pelo FNDE como subsídio para as iniciativas de assistência técnica, monitoramento e avaliação. Nessa proposta, o desempenho do PDDE é considerado satisfatório quando alcança o máximo de seu público-alvo (adesão), quando os recursos são utilizados (execução) e empregados nas finalidades do programa (prestação de contas).

De maneira, que após a execução do programa, a organização da prestação de contas é a ação mais importante a ser realizada pelos gestores. A falta ou preenchimento incorreto de qualquer um dos documentos pode gerar bloqueio para os próximos repasses e transtornos aos gestores, inclusive o de ressarcimento do valor executado. A Resolução de 2021 apresenta, de forma mais detalhada, as orientações quanto à prestação de contas e ao prazo de recebimento das mesmas, com indicação dos documentos necessários para organização do procedimento. Destaca-se a previsão da reprogramação dos saldos remanescentes, a qual não era evidenciada na legislação de 2009.

A gestão dos recursos financeiros é, portanto, a administração do erário disponível com transparência da movimentação de entrada e saída, desse modo, integra as atividades ligadas ao recebimento, uso e controle, ou seja, a alocação correta e eficiente do dinheiro. Compete ao gestor financeiro compreender, avaliar e conduzir as decisões perante as exigências públicas (sobretudo, no que diz respeito ao controle social) de planejamento, prospecção, provisão, manutenção e aplicação (BATISTA, 2019, p. 105).

O PDDE é uma proposta de descentralização estratégica de recursos financeiros para o interior da escola, com o intuito de fortalecer a gestão e proporcionar condições mínimas para o funcionamento das escolas, de modo a melhorar os resultados educacionais, particularmente das escolas que apresentam baixo Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) (CECAMPE-CO, 2020).

Por concepção, o PDDE compartilha com as escolas a responsabilidade pela melhoria da qualidade do ensino, à medida que a dinâmica de realização do diagnóstico situacional, da

definição de metas e objetivos estratégicos e a elaboração de planos de ação advém de um processo de planejamento coordenado pela liderança da escola.

Entende-se que, a expressão de um modelo gerencial, facultado pela gestão de procedimentos de natureza contábil, passa a implicar também o caráter do programa, aproximando-o de racionalidade de processo-produto, muito própria dos padrões da administração científica (neo) taylorista (Adrião, 2005, p. 12). Mas, apesar desse caráter tecnicista, a política de descentralização de recursos para o interior da escola, com previsões de elaborações participativas e tomadas de decisões coletivas, proporcionam autonomia escolar com transparência sobre a destinação dos recursos, mecanismos importantes para gestão democrática.

A gestão descentralizada do PDDE permite que as necessidades pedagógicas das unidades educativas guiem seus processos, adequadas às necessidades de cada realidade, fruto intensos embates por equidade e democratização da sociedade e da educação. Logo, assegurar uma adequada execução, acompanhamento e prestação de contas dos recursos repassados garantem que eles estejam cada vez mais a serviço do trabalho pedagógico e do sucesso dos estudantes no processo educativo.

2.4 CONTRIBUIÇÕES DO CAPÍTULO

Este capítulo teve por objetivo a investigação do processo de constituição dos Programas de Manutenção Escolar. Para isso, elucidou-se os aspectos do federalismo e da descentralização no âmbito da legislação e das ações do governo federal. Essa discussão, somada as contribuições do capítulo anterior, entre outras, proporcionou a compreensão da atual política de financiamento no setor educacional, a identificação do desenvolvimento da descentralização dos recursos da União na educação básica, como exercício da função redistributiva e supletiva às demais esferas governamentais. Assim como, a compreensão do papel do FNDE frente às suas prerrogativas e responsabilidades em executar os recursos descentralizados pela assistência financeira e em manter e acompanhar a gestão descentralizada dos programas de manutenção escolar, com a assistência técnica.

Dessa maneira, o processo de configuração dos Programas de Manutenção Escolar foram demonstrados de forma gradual no desenvolvimento das seções específicas delimitadas neste capítulo. A disposição sequencial e articulada elucidaram a constituição de elementos de três ordens, os fundantes evidenciados pela da função redistributiva e supletiva da União, os regentes que determinam a descentralização de recursos para educação básica e os operantes

atuam de forma específica na organização e normatização dos programas, como demonstrado acima.

Essa localização, permitiu posteriormente, que o capítulo desenvolvesse o cenário dos programas de manutenção escolar no contexto da educação nacional. Ao abordar a formulação, implementação, regras e características do Programa Dinheiro Direto na Escola - Básico e Ações Integradas (PDDE), do Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (PNATE) e do Programa Caminho da Escola. Revelando sob leitura das especificidades educacionais brasileiras, atuações direcionadas de cunho universalizantes através dos programas e ações de manutenção e desenvolvimento com vistas a ampliação e melhoria do acesso, permanência e qualidade da educação.

A materialização analítica dos programas de manutenção escolar representada pelo entendimento de seus objetivos como dos seus desafios são fundamentais para no próximo capítulo. Essas expressões, e como elas se apresentam como demandas, explicitam o estabelecimento do regime de parceria proposto pelo FNDE com as universidades. O panorama nacional dos programas de manutenção escolar e as análises iniciais desta discussão contribuíram com subsídios importantes para a análise comparada dos CECAMPEs da região norte e centro-oeste desenvolvida no terceiro capítulo.

CAPÍTULO III - Análise Comparada: Os Centros Colaboradores de Apoio ao Monitoramento e à Gestão de Programas Educacionais - CECAMPEs da Região Norte e Centro-Oeste.

O terceiro capítulo se dedica à análise comparada entre o CECAMPE-Norte e CECAMPE Centro-Oeste. Desse modo, primeiramente realiza-se a análise da proposta do FNDE de constituição e atuação dos CECAMPEs, a considerar dois documentos: a) o Termo de Execução Descentralizada (TED) o qual vincula-se os planos de trabalho dos CECAMPEs e b) o Guia de Atuação do CECAMPEs. Posteriormente apresenta-se a análise dos planos de trabalho do CECAMPE-Norte e do CECAMPE Centro-Oeste e as respectivas avaliações situacionais dos Programas de Manutenção Escolar nas regiões, conforme a discussão e dados identificados nos relatórios entregues no âmbito do regime de parceria. Na sequência realiza-se a análise comparada dos CECAMPEs, em observância aos contrastes e similaridades entre os processos de estruturação, organização, atuação e desenvolvimento dos trabalhos. Assim como a compatibilidade das ações e atividades executadas com a finalidade da proposta estabelecida no regime de parceria com o FNDE, a fim de verificar os resultados produzidos pelo acompanhamento da gestão descentralizada dos programas de manutenção escolar nas regiões em estudo.

3.1 A CONSTITUIÇÃO DOS CECAMPES: Análise da proposta do FNDE

A política de descentralização de recursos para educação básica torna-se um modelo de financiamento importante diante das complexas demandas educacionais brasileiras, em observância a possibilidade de suplementar a oferta educacional nos estados, municípios e também diretamente às escolas. No entanto, a responsabilidade e gestão dos programas de manutenção escolar somados à ampla malha conjuntural do país apresentam diversos desafios de acompanhamento para a autarquia federal.

Nesse sentido, a fim de expandir o alcance das ações e atividades direcionadas às políticas e programas educacionais, realizadas pelo FNDE, concebeu-se as unidades de referência e apoio. Em parceria com o FNDE, foram constituídas para o desenvolvimento de ações e projetos no âmbito dos programas e ações de apoio à manutenção escolar, sendo denominadas por CECAMPES - Centros Colaboradores de Apoio ao Monitoramento e à Gestão de Programas Educacionais. A parceria celebrada entre o FNDE e os CECAMPES foi implementada a partir dos Termos de Execução Descentralizada (TEDs), a qual vincula-se os Planos de Trabalho dos CECAMPES.

O Termo de Execução Descentralizada é um instrumento que proporciona a descentralização de créditos entre órgãos e entidades integrantes dos orçamentos da União. Para, dessa forma, instituir a execução de ações de interesse da unidade orçamentária descentralizadora, neste caso, o FNDE. No entanto, essa operação deve atender às seguintes finalidades, conforme o Decreto de Nº 10.426:

Art. 3º: I - execução de programas, de projetos e de atividades de interesse recíproco, em regime de colaboração mútua; II - execução de atividades específicas pela unidade descentralizada em benefício da unidade descentralizadora; ou III - ressarcimento de despesas. (BRASIL, 2020)

Para a celebração do TED, faz-se necessário a constituição de uma série de documentos, entre eles é exigido a elaboração de Planos de Trabalho, em observância à legislação disciplinadora e aos interesses e objetivos do órgão ou entidade proponente, com vistas à execução dos programas, projetos e atividades definidas no acordo. Nesse sentido, os planos de trabalho, vinculados a esta celebração, integram os Projetos de Pesquisa instituídos em cada Universidade apta a desenvolver o projeto dos CECAMPES, com créditos geridos pelas fundações de pesquisa, na modalidade administrativo-financeiro.

A habilitação das Universidades responsáveis pelos CECAMPES decorreu de um processo público de seleção entre as Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), com

condução da Comissão Especial de Habilitação, instituída pela Portaria do CD/FNDE nº 230, de 29 de abril de 2019. O resultado do Edital de Convocação dos IFEs/2018 foi publicado no Diário Oficial da União (DOU) em 3 de junho de 2019 (GOMES, 2023).

Nesse sentido, em 2020, os CECAMPEs foram designados às (05) cinco regiões do país, com habilitação das seguintes instituições: a) Universidade de Brasília - UnB, responsável pelo CECAMPE Centro-Oeste; b) Universidade Federal do Pará - UFPA, responsável pelo CECAMPE Norte; c) Universidade Federal da Paraíba - UFPB, responsável pelo CECAMPE Nordeste; d) Universidade Federal de Uberlândia - UFU, responsável pelo CECAMPE Sudeste; e e) Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS, responsável pelo CECAMPE Sul.

Após três anos de trâmites envolvendo as entidades da administração pública, de negociações, e organização com as Universidades e as fundações de pesquisa, deu-se início aos trabalhos dos CECAMPEs em 2021. O regime de parceria com o FNDE, previa a princípio doze meses de contrato, esse período foi expandido por uma prorrogação dos trabalhos, resultando em mais treze meses de parceria, totalizando a vigência de 25 (vinte e cinco) meses, tendo como justificativa a dimensão, complexidade e a importância dos primeiros resultados dos trabalhos desenvolvidos pelos CECAMPEs.

Os CECAMPEs, foram estruturados em três eixos de trabalho, definidos pelo FNDE por assistência técnica, monitoramento e avaliação, frente o papel de apoiar e acompanhar os programas de manutenção escolar, sendo eles: o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) e suas Ações Agregadas, o Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (PNATE) e o Programa Caminho da Escola. A considerar as áreas de atuação, definidas conforme as previsões estabelecidas no regime de parceria:

As áreas de atuação dos CECAMPEs são: 1. Formação de gestores da educação básica. 2. Gestão do conhecimento. 3. Monitoramento e avaliação de políticas educacionais. 4. Métodos, técnicas e instrumentos aplicados à gestão de políticas públicas. 5. Controle social de políticas públicas. 6. Políticas de manutenção e melhoria das escolas. (GUIA DE ATUAÇÃO DOS CECAMPEs - FNDE, 2020, p. 6)

A parceria também prevê, entre as áreas, as prioridades de desenvolvimento no âmbito dos programas e ações de apoio à manutenção e melhoria das escolas, com centralidade em atividades de interesse da autarquia. Observa-se então, uma correspondência entre os eixos de trabalho, as áreas de atuação e as atividades prioritárias estabelecidas pelo FNDE para o regime de parceria, como demonstrado na relação abaixo:

Quadro 09 - Atuação dos CECAMPEs - Formulação do FNDE

ATUAÇÃO DOS CECAMPEs - FORMULAÇÃO DO FNDE		
(03) EIXOS DE TRABALHO	(06) ÁREAS DE ATUAÇÃO	(06) ATIVIDADES PRIORITÁRIAS
1. ASSISTÊNCIA TÉCNICA: Organizada por um conjunto de ações efetivadas com o objetivo de manter os agentes capacitados, informados, atualizados, orientados quanto aos aspectos regulamentares e operacionais das políticas e envolvidos com a gestão	1. Formação de gestores da educação básica.	1. Formação de gestores, conselheiros e demais agentes envolvidos com a gestão descentralizada dos programas/ações, necessários à execução e acompanhamento
	2. Gestão do conhecimento.	2. Assessoria técnica a entes federados e entidades envolvidas com a gestão descentralizada dos programas/ações, especialmente aos processos de adesão, execução e prestação de contas.
2. MONITORAMENTO: Parte do pressuposto de que no processo de implementação dos programas sempre surgirão problemas, obstáculos e ocorrências não previstos que podem comprometer o alcance de metas e objetivos das políticas	3. Monitoramento e avaliação de políticas educacionais	3. Realização de levantamentos de dados, pesquisas, estudos e demais análises para monitoramento e avaliação, a fim de subsidiar a tomada de decisão para melhoria no desempenho dos programas/ações.
	4. Métodos, técnicas e instrumentos aplicados à gestão de políticas públicas.	4. Desenvolvimento e aplicação de modelos, métodos, técnicas, produção de material instrucional e tecnologias que contribuam para aperfeiçoamento da gestão dos programas/ações.
3. AVALIAÇÃO Executada como um processo sistemático, integrado e institucionalizado que tem como premissa básica verificar a eficiência dos recursos públicos	5. Controle social de políticas públicas.	5. Elaboração e implementação de projetos de intervenção para melhoria nos programas/ações, solução de problemas e superação de obstáculos que possam comprometer os resultados das políticas.
	6. Políticas de manutenção e melhoria das escolas	6. Suporte técnico ao FNDE.
CONCEITOS DO FNDE, 2020		

Elaboração própria, 2023; Fonte: FNDE, 2020.

Observa-se três eixos de trabalho, que abarcam seis grandes áreas de atuação, entre estas, seis atividades prioritárias a serem desenvolvidas. Os eixos, áreas e atividades correspondem ao fluxo adotado pelo FNDE, identificado como uma dinâmica vertical interligada que proporciona moldes de realização por etapas em formato concomitante. Através da articulação destas definições, orientou-se a elaboração dos Planos de Trabalho dos CECAMPEs, com produtos obrigatórios e específicos, contendo descrição, justificativa, objetivos geral e específicos, metas, metodologia, cronograma, plano de aplicação dos recursos financeiros, responsável técnico (BRASIL, 2020) e explicitação dos resultados esperados, todos, definidos pelo FNDE e mensuráveis a partir das entregas dos produtos

estipulados.

Para elaboração dos planos de trabalho foi disponibilizado em 2020 um documento de orientação, o Guia de Atuação do Centro Colaborador - CECAMPE, produzido pela Coordenação-Geral de Apoio à Manutenção Escolar - CGAME e pela Coordenação de Monitoramento e Apoio à Gestão de Programas - COMAG, que compunham a Diretoria de Ações Educacionais - DIRAE do FNDE. O documento, além de definir as formas de atuação e os conceitos a serem adotados, como demonstrado acima, também sinalizou o papel dos CECAMPES, as diretrizes, o público-alvo, o cronograma das atividades, os resultados esperados, os objetos dos cursos de capacitação, o modelo de elaboração dos materiais didáticos, e demais produtos a serem entregues. Elementos abordados a seguir. Como orientação geral para o desenvolvimento dos Planos de Trabalho, o FNDE estabeleceu obrigatoriamente cinco itens:

1 – Em todas as macro atividades ou produtos é preciso incluir metas quantificáveis. Com a descrição do produto e da meta; **2** - Em todos os produtos que tenham o item material de consumo ou de papelaria: detalhar os itens e respectivos valores dos materiais de consumo e de papelaria; **3** - Em todos os produtos que tenham o item pessoa jurídica: discriminar o objeto de contratação da pessoa jurídica; **4** - Em todos os produtos: incluir uma etapa de análise e validação do FNDE sobre o produto apresentado e contar outra etapa relacionada à realização dos ajustes solicitados pelo FNDE. **5** – Para todos os orçamentos é imprescindível um detalhamento acurado do que constitui o apoio logístico. (GUIA DE ATUAÇÃO DOS CECAMPES - FNDE, 2020, p. 13, grifos da autora)

Nos planos de trabalho de cada Centro Colaborador foram exigidos também o detalhamento dos perfis dos profissionais necessários para a realização das atividades solicitadas pelo FNDE. Assim, como os recursos financeiros necessários para cobertura de despesas com o deslocamento dos pesquisadores para os entes federados (diárias e passagens), de forma a alcançar o maior contingente de municípios e agentes dos programas de manutenção escolar.

Os planos de trabalho foram submetidos à aprovação da Coordenação-Geral de Apoio à Manutenção Escolar - CGAME, com observância à legislação vigente e aos objetivos do termo de execução descentralizada. Há época, 2020, as atividades de assistência técnica dos programas de manutenção escolar eram desenvolvidas no âmbito da CGAME/FNDE, com atividades que efetivavam-se na realização de materiais didáticos, encontros com gestores em

formato virtual (webconferências³⁷) e presencial, e cursos de capacitação técnica: in loco, à distância com tutoria e à distância sem tutoria.

De forma complementar, além da necessidade de submissão à aprovação da CGAME/FNDE, também definiu-se que os conteúdos das atividades relacionadas às Ações Agregadas do PDDE, seriam validadas pelas secretarias-fim do MEC³⁸. Para o desenvolvimento dos planos de trabalho, exigiu-se a indicação de uma coordenação-geral de gestão técnica, assim como a especificação de custos para o desenvolvimento das atividades. Todos os recursos da parceria foram financiados pelo FNDE.

Localizada a constituição dos CECAMPEs e suas respectivas bases, tem-se como foco a seguir as previsões estabelecidas para a assistência técnica dos CECAMPEs aos programas de manutenção escolar, eixo analisado por este estudo comparado. Como explicitado no Quadro 09 - Atuação dos CECAMPEs, o FNDE adota conceitualmente a Assistência Técnica como "conjunto de ações efetivadas com o objetivo de manter os agentes envolvidos com a gestão dos programas capacitados, informados, atualizados e orientados quanto aos aspectos regulamentares e operacionais das políticas" (FNDE, 2020).

Essa concepção se relaciona ao contexto da gestão das políticas públicas educacionais e com a finalidade de efetivação das demandas de execução descentralizada dos programas frente ao alcance dos objetivos. De maneira, a observar, a prevenção de: falhas, práticas de impropriedade e irregularidade, que prejudiquem ou inviabilizem o desenvolvimento dos programas. Assim como, o redirecionamento e correção de procedimentos que compõem a gestão descentralizada, todas estas, organizadas de forma a confluir para o alcance dos resultados almejados nos programas de manutenção escolar. Nesse sentido, o FNDE considera as seguintes diretrizes para as ações de assistência técnica:

- a) **complementaridade** dos instrumentos de capacitação/orientação, evitando superposição de esforços ou subutilização dos recursos; b) **articulação** com os órgãos envolvidos com a prestação de assistência técnica, de maneira a potencializar, harmonizar e aperfeiçoar as iniciativas; c) **previsibilidade, periodicidade, padronização e qualidade** dos informes e orientações difundidos. (GUIA DE ATUAÇÃO DOS CECAMPEs - FNDE, 2020, p. 13, grifos da autora)

³⁷ Durante o ano de 2020, foi identificado a realização de cinco encontros com gestores, a nível nacional, na modalidade de webinar, sobre os programas de manutenção escolar, dados levantados a partir do canal de YouTube do FNDE.

³⁸ Secretarias-fim do Ministério da Educação: Secretaria de Educação Básica (SEB); a Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização de Jovens e Adultos, Diversidade e Inclusão (SECADI); e a Secretaria Educação Profissional e Tecnológica (SETEC).

Tendo, como público alvo da assistência técnica os dirigentes e técnicos das Entidades Executoras (EEx), das Unidades Executoras Próprias (UEEx) e das Entidades Mantenedoras (EM). Que estejam ligados ao planejamento, regularidade fiscal, à execução direta, à prestação de contas e ao monitoramento, nas escolas, prefeituras, secretarias municipais, distrital e estaduais de educação. Assim como os dirigentes e técnicos das instituições privadas de educação especial que prestem serviços gratuitos à comunidade. Dessa forma, abrangendo: Associações de Pais e Mestres, Conselhos Escolares, Associações de Pais e Amigos dos Excepcionais, Pestalozzi e Conselhos Sociais.

Como também os membros de conselhos de acompanhamento e controle social, entidades representativas dos entes federativos, coordenadores e tutores do Programa Formação pela Escola, estudiosos, pesquisadores e demais cidadãos interessados em informações sobre os programas. Representados respectivamente pelo CACS-FUNDEB, União de Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME) e o Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSED). E, ainda, os próprios dirigentes e técnicos do FNDE e MEC envolvidos com a gestão nacional dos programas (FNDE, 2020).

O público alvo da assistência técnica dos programas de manutenção escolar demanda uma articulação em rede, a nível nacional, para alcançar a diversa composição dos atores e agentes envolvidos com os programas. Logo, a assistência técnica tem como objetivo, oferecer aos agentes os conhecimentos necessários à execução da gestão descentralizada, capacitando-os ao exercício de suas funções. O regime de parceria prevê que a assistência técnica dos CECAMPEs deverá desenvolver: cursos de capacitação técnica presencial - *in loco*, cursos à distância com tutoria, curso à distância sem tutoria, encontros presenciais com gestores, encontros não presenciais, e materiais didáticos.

O FNDE, em sua proposta, apresenta três linhas de análise para a etapa diagnóstica de construção das atividades do eixo, a fim de proporcionar um maior alinhamento dos processos de capacitação com as demandas de execução. Representadas pela centralidade, de identificação das lacunas de conhecimento, na produção compatível de conteúdo ao público a ser capacitado, e a difusão de materiais instrucionais, como observa-se abaixo:

- a) **identificação de lacunas de conhecimento** e especificidades dos agentes executores, de maneira a compatibilizar a oferta de informações, orientações, esclarecimentos às necessidades do público e fomentar o efeito multiplicador do conhecimento proferido ou ministrado; b) **produção de conteúdos** instrutivos, de modo **compatível** com as expectativas e necessidades dos agentes executores, em linguagem de fácil assimilação e adoção de recursos didáticos adequados para favorecer a compreensão e utilização das

informações pelo público; e c) **difusão de conteúdos instrutivos**, mediante estratégias de comunicação qualificadas, específicas e diversificadas, explorando tanto as mídias escritas, quanto audiovisuais, realizando tanto iniciativas presenciais, quanto à distância, de modo a se ajustarem, o quanto possível, às múltiplas realidades do contexto brasileiro. (GUIA DE ATUAÇÃO DOS CECAMPEs - FNDE, 2020, p. 10, grifos da autora)

Dessa forma, o FNDE define os cursos de capacitação técnica, por meio do objetivo de "capacitar os agentes envolvidos com a gestão descentralizada dos programas quanto aos aspectos legais, regulamentares e aos procedimentos operacionais, a fim de que estejam aptos para efetivar os processos de execução descentralizada, favorecendo o alcance dos objetivos e metas da política". Essa definição, está colocada também para a realização das atividades de capacitação a serem realizadas pelos CECAMPEs.

Recomenda-se ainda, que a oferta de cursos de capacitação técnica sejam realizados mediante cooperação entre o FNDE, o CECAMPE e os entes federativos, de maneira a partilhar as responsabilidades e viabilizar a concretização dos eventos nas localidades. Para atender o público alvo dos CECAMPEs, no eixo da assistência técnica, a considerar a extensão territorial do Brasil, e o quantitativo de entes e escolas, definiu-se a organização de polos para a realização das atividades de capacitação técnica presencial - *in loco*. Seleccionadas, de forma anterior pelo FNDE, com critérios técnicos específicos.

Para a oferta, os CECAMPEs e os entes, em comum acordo, foram responsáveis por definir o quantitativo de vagas a serem ofertadas, observando, a inclusão das entidades representativas dos estados e municípios na mobilização das inscrições e participação nos cursos. Entre os critérios técnicos determinados pelo FNDE para seleção dos entes federativos, prevaleceram as localidades em situações críticas e as localidades estratégicas para abranger o suporte técnico, demonstrado a seguir:

a) constituição de, pelo menos, (1) **um polo de capacitação em cada Unidade da Federação (UF)**, ampliando tal quantitativo, até o limite da capacidade operacional da Coordenação, nas UF em que apenas um polo não seja suficiente para ofertar capacitação para todos seus municípios ; b) seleção de municípios situados em mesorregiões que, segundo a estimativa mais atualizada dos índices de desempenho dos programas assistidos, por exemplo, Índice de Desempenho da Gestão Descentralizada do PDDE (IdeGES), apresentem **índices mais críticos de desempenho**; e c) priorização de municípios, que segundo o IBGE, apresentam os **maiores níveis de influência em suas respectivas regiões** constituindo-se polos regionais ou locais; e d) considerar **localidade geográfica** do município escolhido como sede, bem como posicionamento deste município em relação aos outros da mesma mesorregião. (GUIA DE ATUAÇÃO DOS CECAMPEs - FNDE, 2020, p. 17, grifos da autora)

A estimativa do número de polos de capacitação em cada UF, com a previsão de alcançar ao menos um representante de cada município, foi adotada com vistas a densidade territorial das próprias UFs, considerando um raio de 250 km, isto é, a quantidade de municípios que, em média, a UF possui num raio de 250 km (FNDE, 2020), de maneira que os participantes não ultrapassem esta distância, e possam se deslocar em percursos de até 2h30 para os polos de capacitação. Para calcular o número de polos de capacitação que seriam necessários para alcançar todos os municípios da UF, utilizou-se da razão entre o número total de municípios da UF e sua densidade territorial. Desta forma, seguindo a configuração demonstrada pela tabela abaixo, com destaque para os (07) estados da região norte, sinalizados na cor verde e para os (04) estados da região centro-oeste, sinalizados pela cor laranja:

Tabela 03 - Número de Polos de Capacitação por UF

Número de polos de capacitação por UF				
UF	Área Territorial (km²)	Nº de Municípios	Densidade de Municípios - Raio de 250 Km	Nº de polos Necessários
Acre	164.123,71	22	8,4	3
Amapá	142.828,52	16	7,0	3
Amazonas	1.247.955,24	62	2,5	25
Pará	237.765,29	144	7,2	20
Rondônia	224.300,81	52	13,7	4
Roraima	277.720,41	15	4,2	4
Tocantins	5.780,00	139	31,3	5
Distrito Federal	340.106,49	1	10,8	1
Goiás	903.202,45	246	45,2	6
Mato Grosso	903.202,45	141	9,8	15
Mato Grosso do Sul	357.145,53	73	13,8	6
Rio de Janeiro	43.781,59	92	131,3	1
São Paulo	248.219,63	645	162,4	4
Minas Gerais	586.520,73	853	90,9	10
Espírito Santo	46.086,91	78	105,8	1
Alagoas	27.848,14	102	228,9	1
Bahia	564.732,45	417	46,2	10
Ceará	148.887,63	184	77,2	3
Maranhão	331.936,95	217	40,9	6
Paraíba	56.468,44	223	246,8	1
Piauí	251.611,93	224	55,6	5
Pernambuco	98.076,02	185	117,9	2
Rio Grande do Norte	52.811,11	167	197,6	1
Sergipe	21.918,44	75	213,9	1
Paraná	199.307,94	399	125,1	4
Santa Catarina	95.737,95	295	192,6	2
Rio Grande do Sul	268.753,29	497	115,6	5
total geral	8.502.774,49	5570	40,9	137

Fonte: FNDE, 2020.

Totalizando 28 polos para região centro-oeste e 64 polos para região norte. Vale elucidar que, a partir da impossibilidade da realização dos eventos nos municípios pré-selecionados a sediarem as capacitações, os convites poderiam ser estendidos a demais localidades na mesma UF, com prioridade a mesma mesorregião, como observa-se nos critérios supracitados. Nessa mesma ordem, a fim de flexibilizar a atuação dos CECAMPEs, foi previsto que cronograma que também foi definido pela autarquia para realização das atividades, poderia ser ajustado no decorrer do ano, devido a disponibilidade das unidades federativas, a disponibilidade de recursos e a agenda da coordenação do projeto.

No entanto, mesmo com a possibilidade de flexibilização do cronograma frente à realização das atividades nos entes, o regime de parceria ressalta o quesito do planejamento como prioridade, observado a logística, recursos humanos e financeiros, além do atendimento dos critérios enumerados na pré-seleção (FNDE, 2020).

Ainda sobre a realização das atividades, mas, em tom de sugestão, o FNDE orienta aos CECAMPEs vários elementos para construção dos cursos de capacitação presencial *in-loco*. Mesmo que encaminhadas como orientação, observa-se uma delimitação muito objetiva dos elementos a constituírem o processo de construção, como nota-se no quadro elaborado abaixo:

Quadro 10 - Orientações do FNDE aos Cursos de Capacitação Presencial - *in loco*

ORIENTAÇÕES DO FNDE AOS CURSOS DE CAPACITAÇÃO PRESENCIAL - IN LOCO	
TEMPO	Sugere-se que os cursos de capacitação, para cada programa, sejam organizados e ofertados em dois dias consecutivos, totalizando 16 horas de atividades.
CONTEÚDO	No item capacitação, são contemplados temas relacionados ao PDDE, mas também aos programas de Transporte Escolar (é importante incluir temas relacionados ao PNATE e ao Programa Caminho da Escola).
COMPOSIÇÃO	Ressalta-se que a equipe do CECAMPE deve ser formada pelos técnicos do FNDE antes de realizarem as capacitações.
DISPOSIÇÃO DOS DIAS	PRIMEIRO DIA: realização de palestra, ministrada em auditório e aberta ao maior número possível de participantes. SEGUNDO DIA: Realização de oficinas, com duração de até duas horas, voltadas ao exercício prático dos procedimentos necessários à boa e regular gestão dos programas assistidos
RECOMENDAÇÕES	1. Recomenda-se que as oficinas priorizem entes federados com piores índices de desempenho na gestão dos programas, observando-se o cronograma de capacitações dos últimos dois anos para evitar repetir locais em curto espaço de tempo. 2. O cronograma de atividades e, especialmente, os temas a serem ofertados nas oficinas, poderá ser ajustado às especificidades de cada evento, região e público, respeitada a carga horária total de oferta educativa.

De forma complementar, o Guia de Atuação dos CECAMPEs - FNDE (2020), indica que perante a inviabilidade de alcançar a totalidade de agentes envolvidos com a gestão descentralizada de programas educacionais nos polos pré-estabelecidos, deve-se prezar pela máxima representatividade e abrangência das ações, tendo como estratégia a formação de agentes multiplicadores para difusão das orientações em suas respectivas redes de ensino.

Além de orientar sobre as capacitações presenciais *in-loco*, também dispõe sobre a realização dos encontros não presenciais, por meio de videoconferências e webconferências. Ou seja, capacitações técnicas à distância, comumente denominadas pela autarquia por: Encontros Técnicos Virtuais e Webinars Temáticos.

A modalidade de webconferência, tem maior efetividade em questões pontuais, como resolução de indagações locais e respectivas respostas acerca de rotinas e procedimentos regimentais e legais (FNDE, 2020). Tem como característica a interação dos participantes, e é utilizada pelo FNDE em exposições e apresentação de conteúdos os quais objetivam-se maior participação dos capacitados, reservando um momento de “tira-dúvidas”. A videoconferência é utilizada pela FNDE para explicar novas normatizações, alinhar procedimentos ou ponderar situações e estabelecer as rotinas mais adequadas para o andamento dos programas.

Segundo o FNDE (2020), esta modalidade alcança um maior número de participantes, no entanto, reduz a participação individual dos atores envolvidos. Nesse campo de possibilidades, defini-se o objetivo dos encontros virtuais e web conferências:

Capacitar, orientar, atualizar e esclarecer dúvidas dos agentes envolvidos com a gestão descentralizada dos programas/Ações quanto aos aspectos legais, regulamentares e operacionais, suas inovações e boas práticas de gestão, a fim de que estejam aptos para efetivar os processos de execução descentralizada, favorecendo o alcance dos objetivos e metas da política. (GUIA DE ATUAÇÃO DOS CECAMPEs - FNDE, 2020, p. 40)

A capacitação técnica à distância apresenta, entre outras vantagens, o baixo custo financeiro e operacional para sua viabilização, possibilitando o alcance de um amplo contingente de pessoas, sem a necessidade de deslocamento presencial (FNDE, 2020). Sobre a seleção e definição dos temas e conteúdos a serem abordados, deve-se considerar o rol de inovações normativas/operacionais, de perguntas frequentes dos gestores, principais falhas e irregularidades na gestão dos recursos, boas práticas e demais temas relevantes para gestão dos programas de manutenção escolar.

Sobre a produção de materiais didáticos, a autarquia não aprofundou suas orientações, apenas estabeleceu a inclusão de aspectos conceituais, legais, normativos e operacionais dos

programas na elaboração dos materiais. De maneira, a considerar os mais diversificados tipos de recursos didáticos, como slides, folders, vídeos, manuais, a fim de favorecer a assimilação dos conteúdos. Porém, assim como os cursos, ressalta-se que, os materiais desenvolvidos no âmbito dos CECAMPE serão previamente analisados e aprovados pelo FNDE.

Por fim, após estabelecer os conceitos, atuações e objetivos, indicou-se a inclusão de três produtos do eixo da assistência técnica a compor os planos de trabalho dos CECAMPES: a) Realizar capacitação técnica aos estados, municípios e escolas; b) Propor estratégia de monitoramento da qualidade da assistência técnica aos estados, municípios e escolas; e c) Implementar estratégias de divulgação de boas práticas. Detalhados, a seguir, produto a produto, com respectiva descrição, etapas e metas (Produtos 01, 02 e 03):

Quadro 11 - PTA dos CECAMPES - Eixo Assistência Técnica: Produto 01

PLANOS DE TRABALHO DOS CECAMPES - EIXO ASSISTÊNCIA TÉCNICA	
PRODUTO 01: Realizar capacitação técnica aos estados, municípios e escolas	
DESCRIÇÃO DAS ETAPAS	METAS
1. Realização de cursos de capacitação técnica in loco	No mínimo, para 50% dos polos de cada estado sob sua responsabilidade, por ano;
2. Realização de curso à distância com tutoria – elaboração de 1 curso com 2 módulos de 30 horas/aula cada.	Alcançar 40% das escolas dos estados, considerando a oferta de 1 vaga por escola.
3. Realização de curso à distância sem tutoria – elaboração de 1 curso com 2 módulos de 30 horas/aula cada.	Oferta suficiente para alcançar 60% das escolas dos estados, considerando a oferta de 2 vagas por escola.
4. Elaboração, produção e divulgação de materiais didáticos – Elaboração de, no mínimo, 8 materiais técnicos.	Quantitativo: 02 guias; 02 vídeos institucionais de 10 min cada; e 4 tutoriais com cerca de 2 min cada.
5. Realização de encontros presenciais com gestores municipais, estaduais e distrital interlocutores do PDDE - a realização de, no mínimo, 1 encontro presencial por estado.	com cerca de 200 representantes municipais, estaduais e distrital para atualização sobre a execução do PDDE e suas Ações Agregadas.
6. Realização de encontros não presenciais, por meio de vídeo e webconferências	Realização de, no mínimo, 1 encontro virtual por semestre com gestores de escolas públicas, para orientação e esclarecimentos de dúvidas sobre a execução do PDDE e suas Ações Agregadas.
7. Elaborar relatórios sobre a cobertura de cada uma das atividades de capacitação ofertadas.	Conter relação das escolas, municípios e estados, e de seus respectivos representantes que participaram das atividades, bem como das principais dificuldades levantadas na operacionalização do Programa.

Elaboração Própria, 2023; FONTE: FNDE, 2020.

O Produto 01 estabeleceu a realização das capacitações técnicas e a produção dos materiais didáticos aos agentes e atores envolvidos com os programas de manutenção escolar, em formato similar ao que é organizado pelo FNDE em suas coordenações. Observa-se uma centralidade neste produto na construção da ampliação e difusão dos conteúdos para gestão dos programas, tais como adesão, execução e prestação de contas afim de formar, informar e orientar quanto aos aspectos regulamentares e operacionais das políticas e programas, assim como atualizar sobre as normativas atuais, suas modificações e prazos, elementos essenciais para o desenvolvimento dos programas educacionais.

Quadro 12 - PTA dos CECAMPEs - Eixo Assistência Técnica: Produto 02

PLANOS DE TRABALHO DOS CECAMPEs - EIXO ASSISTÊNCIA TÉCNICA: P2	
<p>PRODUTO 02: Propor estratégia de monitoramento da qualidade da assistência técnica aos estados, municípios e escolas</p>	1. Elaborar indicadores para monitoramento e avaliação da qualidade da assistência técnica
	2. Elaborar questionários eletrônicos para avaliação das diferentes modalidades de capacitação e encontros (virtuais ou presenciais)
	3. Aplicar os questionários, isto é, solicitar a cada participante responde-los ao final de cada atividade
	4. Elaborar relatórios semestrais com a análise das respostas e a proposição de melhorias para as próximas capacitações ou encontros.

Elaboração Própria, 2023; FONTE: FNDE, 2020.

O produto 2 definiu a formulação de um instrumento estratégico de monitoramento da qualidade da assistência técnica ofertada pelos centros de referências CECAMPEs, com indicações de consultas aos participantes para balanço das atividades e eventos realizados com o apoio de avaliações e questionários avaliativos e de reação. Apontando a necessidade da criação de indicadores para o monitoramento e avaliação da qualidade da assistência técnica ofertada, com critérios a serem elaborados pelas equipes.

Evidencia-se porém duas orientações para as atividades, eventos, ações e cursos, sendo a primeira a construção de diferentes instrumentos a depender da modalidade de capacitação: presencial in-loco, presencial com gestores escolares e educacionais, virtuais síncronas com interatividade, virtuais síncronas sem interatividade, virtuais assíncronas com tutoria, virtuais assíncronas sem tutoria. A segunda orientação destinou-se a formalizar em relatórios semestrais a análise das respostas, com demonstração das proposições de melhorias para as capacitações, encontros, ações e cursos indicados pelos participantes.

Quadro 13 - PTA dos CECAMPES - Eixo Assistência Técnica: Produto 03

PLANOS DE TRABALHO DOS CECAMPES - EIXO ASSISTÊNCIA TÉCNICA	
<p>PRODUTO 03: Implementar estratégias de divulgação de boas práticas na execução do PDDE e Ações Agregadas na região sob sua responsabilidade</p>	1. Levantar escolas com melhores resultados do IDEGES
	2. Enviar questionário eletrônico para as escolas com melhor qualidade de gestão a fim de identificar os diferenciais na execução do Programa.
	3. Em cada capacitação ou encontro presencial, convidar as escolas com melhor IDEGES a divulgar a sua experiência.
	4. Elaborar vídeos com relatos de experiência de, pelo menos, 1 escola de cada polo que será realizada a capacitação presencial (os vídeos serão gravados na semana de capacitação para evitar aumento de gastos no deslocamento da equipe do CECAMPE).
	5. Divulgação das boas práticas em sites, eventos da Undime, CONSED e do FNDE, e etc
	6. Elaboração de propostas ao FNDE para valorização de experiências bem sucedidas na execução do Programa.
	7. Elaboração de uma publicação com as melhores experiências da região sob a sua responsabilidade identificadas ao longo do período de execução do plano de trabalho.

Elaboração Própria, 2023; FONTE: FNDE, 2020.

Como último produto do eixo da assistência técnica dos CECAMPES, definiu-se o Produto 3 (quadro 13), com a função de implementar estratégias para divulgação de boas práticas na execução do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) Básico e suas Ações Integradas, o Programa Caminho da Escola e o Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (PNATE) de cada região sob responsabilidade dos CECAMPES. O qual recomendou-se a utilização do Índice de Desempenho da Gestão Descentralizada - IDEGES, criado em 2018 pela Coordenação de Monitoramento e Apoio à Gestão de Programas (COMAG), vinculada à Coordenação-Geral de Apoio à Manutenção Escolar, da Diretoria de Ações Educacionais (DIRAE) do FNDE à época.

O IdeGES-PDDE é um indicador sintético, que agrega três indicadores relativos a dimensões chaves de desempenho do programa nos entes federados (adesão, execução e prestação de contas dos recursos). A proposta parte do pressuposto que o bom desempenho do PDDE não é alcançado apenas quando, por exemplo, as entidades recebem os recursos. Entende-se que o desempenho do programa em determinado ente federado apenas pode ser considerado satisfatório se alcança o máximo de seu público-alvo (adesão), se os recursos são utilizados (execução) e empregados nas finalidades do programa (prestação de contas). (Especificação Técnica IdeGES-PDDE, 2020, p. 04).

O instrumento de mensuração do desempenho da gestão descentralizada do PDDE visa, conforme indica o FNDE (2020), contribuir com iniciativas de monitoramento e avaliação, assim como, também pretende orientar a atuação dos atores envolvidos na materialização dos programas, demonstrando potencialidades e fragilidades. Para os demais programas da política de transporte escolar o FNDE disponibiliza painéis de acompanhamento com os relatórios dinâmicos de: execução, saldos, históricos dos repasses e históricos da prestação de contas.

Esses instrumentos, além de viabilizarem práticas de monitoramento, avaliação e orientarem as ações de assistência técnica do MEC/FNDE, também estimulam esforços político-institucionais para melhoria do desempenho, a exemplo do próprio regime de parceria pactuado com os CECAMPEs. Este produto é direcionado para reunir as iniciativas exitosas de gestão com a finalidade de contribuir para alocações orçamentárias mais eficientes.

A CGAME, acompanhou o desenvolvimento dos planos de trabalho dos CECEAMPEs, em específico, dos produtos executados, por meio dos relatórios parciais e finais. Vale explicitar que os três produtos apontados para o regime de parceria no eixo da assistência técnica, compõem as demandas da CGAME, fixadas para o período de 2020 a 2024. Sendo assim, a partir das previsões estipuladas, estabeleceu-se as seguintes responsabilidades dos CECAMPEs:

Quadro 14 - Responsabilidades dos CECAMPEs

RESPONSABILIDADES DOS CECAMPEs	
01	Articular-se com as entidades representativas de entes federados para mobilização dos entes e inscrição de participantes nos eventos de capacitação.
02	Informar ao FNDE, por ocasião da confirmação de parceria, o endereço do local do evento, assim como o contato de um de seus representantes para divulgação junto aos entes federados convidados.
03	Remeter por via física ou eletrônica, antes da realização do evento, os materiais didáticos a serem utilizados pelos participantes.
04	Providenciar recursos financeiros e procedimentos para tempestiva emissão de passagens e disponibilização de diárias, para deslocamento da equipe técnica aos entes federados.
05	Prover equipamentos de informática e telecomunicação à equipe técnica, com vistas a possibilitar interlocução com os técnicos no curso das atividades externas.
06	Realizar as palestras e oficinas, conforme cronograma definido, e zelar pelos registros de presença e avaliação de aprendizado dos participantes
07	Certificar os participantes quanto a sua participação no curso
08	Elaborar relatório sobre a capacitação realizada

Elaboração Própria, 2023; FONTE: Guia de Atuação do CECAMPEs - FNDE, 2020.

Já o FNDE, possuía a responsabilidade de disponibilizar informações e dados

necessários sobre os programas e estabelecer o contato dos CECAMPEs com os entes federados, a fim de respaldar a parceria, para viabilização dos eventos, atividades, ações e cursos, assim como seus respectivos cronogramas. Como resultado geral do desenvolvimento dos planos de trabalho dos CECAMPEs, no eixo da assistência técnica, a CGAME expressou a ampliação do alcance social dos programas de apoio à manutenção escolar, com gestores locais melhor qualificados e mais informados e maior participação do controle social na execução da política pública local (FNDE, 2020).

3.2 ANÁLISE DO CECAMPE NORTE

O Centro Colaborador de Apoio ao Monitoramento e à Gestão de Programas Educacionais da Região Norte – CECAMPE Norte é coordenado pela Universidade Federal do Pará (UFPA), responsável pela atuação em seu estado e pela articulação com os demais estados da região norte, sendo eles: Acre (AC), Amapá (AP), Amazonas (AM), Pará (PA), Rondônia (RO), Roraima (RR) e Tocantins (TO).

O centro de referência atua em parceria com FNDE sob o tripé ensino, pesquisa e extensão com ações desenvolvidas para a qualificação da execução do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) e suas Ações Integradas, além das políticas de Transporte Escolar, O Programa Nacional do Transporte do Escolar e o Programa Caminho da Escola. (CECAMPE NORTE, 2021)

Para compor a unidade de referência, o CECAMPE-Norte optou por integrar colaboradores institucionais, constituindo seis Universidades Federais, divididas entre os sete estados da região. Estratégia utilizada para ampliar os trabalhos, assim como para qualificá-lo frente às especificidades da região, a partir de agentes locais. A configuração deste formato de organização possui previsão no plano de trabalho e define as respectivas instituições co-responsáveis pelos estados da região norte:

- a) Acre: Universidade Federal do Acre - UFAC ;
- b) Amapá: Universidade Federal do Amapá - UNIFAP ;
- c) Amazonas: Universidade Federal do Amazonas - UFAM;
- d) Rondônia: Universidade Federal de Rondônia - UNIR;
- e) Roraima: Universidade Federal de Roraima - UFRR;
- f) Tocantins: Universidade Federal do Norte de Tocantins - UFNT; e
- g) Pará: Universidade Federal do Pará - UFPA (responsável local e regional)

Dessa forma, a estrutura organizacional do CECAMPE-Norte a nível regional é composta por uma Coordenação-Geral de Gestão do Projeto: com Coordenador Executivo e Vice-Coordenador Executivo; Equipe de Logística; Equipe de Inovação e Tecnologias

Aplicadas; Equipe de Monitoramento e Banco de Dados; Equipe de Formação e Estudos do Observatório de Políticas Públicas. A nível local, os colaboradores institucionais dos sete estados da região contam com: Coordenadores dos Estados; Coordenadores de Articulação; e Equipe de Apoio, composta por pesquisadores-bolsistas, tutores e extensionistas do projeto.

Essa articulação vincula-se ao Observatório de Políticas Públicas da Região Amazônica³⁹ – OPPRA, um espaço de estudos e pesquisas que tem por objetivo promover aprimoramento dos processos de planejamento, concepção e implementação das políticas públicas. As políticas prioritárias de análise no observatório são as mesmas trabalhadas pelo CECAMPE da Região Norte.

3.2.1 Plano de Trabalho: Eixo Assistência Técnica

A seguir, observa-se a estrutura organizacional estabelecida no plano de trabalho:

Figura 02 - Organograma CECAMPE - NORTE



Elaboração Própria, 2023; Fonte: CECAMPE-Norte, 2020.

A Região Norte abrange 45,26% do território nacional, representando a maior extensão

³⁹ A Região Amazônica é compreendida por todos os estados da Região Norte do Brasil.

territorial do país (3.853 840,88km²), com uma população de 17.834.762 milhões de habitantes, segundo o IBGE (2022). Na educação básica, a região abrange 4.416,890 matrículas e 22.180 escolas, destas, 13.544 estão localizadas em áreas rurais, segundo os dados do INEP, no Censo Escolar de 2020.

No censo escolar de 2022, constatou-se que a maioria das escolas de pequeno porte (até 50 matrículas) do Brasil estão concentradas na região Norte (35,4%). Apresentando, um maior percentual nos estados do Acre (46,7%), Amazonas (42,4%) e Roraima (41,8%). Outro dado importante, diz respeito à disponibilidade de internet nas escolas da educação básica, recurso limitado, com proporção geral inferior a 60% nos estados do Acre, Amazonas, Pará, Roraima e Amapá, em consideração ao restante do país.

Frente essa ampla e complexa conjuntura, a partir dos critério pré-estabelecidos pelo FNDE, O CECAMPE Norte possui 50 polos de atuação, com vistas a alcançar 226 municípios e 5.818 escolas, como demonstrado no infográfico abaixo:

Figura 03 - Polos de Atuação do CECAMPE - Norte

Região Norte						
Pará	Amapá	Acre	Rondônia	Amazonas	Tocantins	Roraima
11 polos	3 polos	4 polos	5 polos	11 polos	13 polos	3 polos
72 municípios	8 municípios	11 municípios	26 municípios	31 municípios	70 municípios	8 municípios
1.392 escolas	634 escolas	733 escolas	711 escolas	1.063 escolas	645 escolas	640 escolas

Fonte: CECAMPE Norte, 2020.

Apresentada as previsões organizativas e de atuação territorial identificadas no plano de trabalho do CECAMPE Norte, observa-se a seguir a construção e disposição dos três produtos estabelecidos no eixo da assistência técnica: Produto 01 – Cursos de Capacitação Técnica; Produto 02 – Elaboração e Difusão de Materiais Didáticos e Informativos; e Produto 03 – Vídeos, Áudios e Webconferência, todos voltados aos entes federados na região norte.

Ao analisar o Plano de Trabalho a partir do eixo da assistência técnica, observou-se o caráter pedagógico na elaboração dos produtos, indicando a construção de uma reflexão coletiva para incidir sobre as práticas cotidianas na gestão das unidades educativas, com o objetivo de identificar as lacunas de conhecimento e especificidades dos gestores. Destaca-se a estratégia da socialização para formação de agentes, para alcançar a elaboração dos

conhecimentos e das habilidades necessárias para a boa e regular operação dos programas nos entes federados.

O diálogo é resultante da palavra que une os sujeitos socialmente situados ao mundo e aos seus semelhantes, tornando a vida social, uma relação de reciprocidade. Faz-se necessário, pois, para a elaboração de cursos de capacitação, um trabalho interdisciplinar, no caso, a capacitação, perceber que toda palavra tem um sentido que está diretamente relacionado com nossas experiências individuais e coletivas, construídas na perspectiva das dimensões históricas, sociais e culturais. (CECAMPE Norte, 2020, p. 10)

Indica-se a construção de capacitações sintonizadas com as necessidades do público e fomento do efeito multiplicador dos conteúdos proferidos. Para o CECAMPE Norte, essa abordagem permite a criação coletiva de vínculos com os programas do FNDE nos Estados, possibilitando processos pedagógicos contínuos. De maneira, a considerar a realidade da região Norte no que tange a sua infraestrutura física urbana e rural, em especial os aspectos logísticos e tecnológicos, para a definição do tipo de capacitação, conforme as condições dos municípios-pólo e dos demais municípios integrados.

É notório a carência de ofertas educativas presenciais para formação de agentes técnicos, carência de técnicos dotados de conhecimentos e habilidades necessárias para a boa e regular operação dos programas nos entes federados, pondo em risco o alcance dos objetivos e suas metas. (CECAMPE Norte, 2020, p. 12)

Nesse sentido, o CECAMPE Norte (2020) demonstra na descrição do produto 1 uma evidente prioridade nas atividades e ações presenciais de capacitação in loco, que se relacionam à discussão da primeira meta. Justifica-se, que esse recurso favorece o intercâmbio de informações, à troca de experiências e o esclarecimento de dúvidas em grupo – possibilitando, inclusive, a positiva criação de vínculos e relacionamentos entre os gestores dos programas FNDE nos entes federados, e, sobretudo, possibilita levantar impressões, dificuldades e êxitos dos agentes na implementação das políticas educacionais.

Já, as ações previstas com realização à distância foram desenhadas no plano de trabalho a fim de equacionar situações de isolamento, tanto pela distância, quanto pelas dificuldades de acesso, de forma a alcançar pessoas e comunidades que possuem dificuldade de obter informações e esclarecimentos que permitam a realização de trabalhos mais condizentes. O que poderá auxiliar nos processos de monitoramento e avaliação, com maior capilaridade dos programas do FNDE nas regiões do Estado.

Aponta também, a importância da motivação para a construção de novos conhecimentos, tendo como premissa que as informações socializadas tenham significado na vida profissional do gestor, como um elenco de ações implementadas com o objetivo de manter os executantes dos programas "capacitados, informados, atualizados e orientados" (CECAMPE Norte, 2020). Como objetivo geral do Produto 1 - Cursos de Capacitação Técnica, foi estabelecido:

Capacitação dos gestores da educação básica para a gestão descentralizada das políticas educacionais, programas e projetos, tendo como referência os aspectos legais, regulamentares e aos procedimentos operacionais, habilitando-os a efetivar os processos de execução descentralizada, para alcançar os objetivos e metas definidas previamente. (CECAMPE Norte, 2020, p. 10)

Ao destacar as bases que orientam os cursos de capacitação técnica, a seguir apresenta-se a formalização deste primeiro produto da assistência técnica no plano de trabalho do CECAMPE Norte, com as respectivas metas, traduzidas em três objetivos específicos, seus respectivos resultados esperados, período de realização e alcance das capacitações :

Quadro 15 - CECAMPE Norte: Assistência Técnica - Produto 1

ASSISTÊNCIA TÉCNICA CECAMPE NORTE			
PRODUTOS	METAS		
PRODUTO 1: Cursos de Capacitação Técnica	OBJETIVOS ESPECÍFICOS		PERÍODO
	01	Capacitar 12.315 pessoas: com 82 capacitações presenciais	24 MESES
	02	Capacitar 6.300 pessoas: em cursos a distância com tutoria	01 MÊS
	03	Capacitar 13.154 pessoas: em cursos a distância sem tutoria	24 MESES
	RESULTADOS ESPERADOS		
	01	O total de pessoas capacitadas a distância EAD: 19.454	24 MESES
	02	O total de pessoas capacitadas EAD + Presencial: 31.769	24 MESES

Elaboração Própria, 2023; Fonte: CECAMPE Norte 2020.

A metodologia crítico-dialética orientou a construção do plano de trabalho e concepção das atividades propostas, partiu-se da compreensão dos espaços educativos não-escolares de modo crítico, para articular em um processo integral a participação dos cursistas, com espaços privilegiados de reflexão crítica, sistemática e orientada (CECAMPE NORTE, 2020). Destaca-se a importância de uma prática gestora problematizadora ao apreender os programas educacionais do FNDE em pauta, aspecto elucidado como favorecedor, para uma atuação ativa

do gestor, a fim de contribuir para a execução e localização da importância da gestão descentralizada dos programas de manutenção escolar do FNDE.

Outro aspecto importante para discussão deste plano de trabalho, dirigiu-se a previsão de elaboração de uma proposta técnica, a ser produzida por cada colaborador institucional. Ou seja, uma espécie de sub-planos de trabalho, que observam tanto as determinações estipuladas no regime de parceria fixadas pelo FNDE, quanto às previsões definidas pelo CECAMPE Norte, para toda a região, sob responsabilidade da UFPA.

No entanto, observa-se que as propostas técnicas elaboradas no âmbito dos referentes estados da região, por seus colaboradores institucionais, além de considerar as condições pré-estabelecidas, avançam ao caracterizar suas respectivas localidades e necessidades para o desenvolvimento dos trabalhos. Ressalta-se ainda, o objetivo de cada estado frente a realização dos Cursos de Capacitação Técnica, como observado abaixo no quadro de compilamento das ações declaradas nas propostas técnicas dos estados:

Quadro 16 - Cursos de Capacitação Técnica - CECAMPE Norte

ASSISTÊNCIA TÉCNICA CECAMPE NORTE				
UF	CAPACITAÇÕES PRESENCIAIS		CAPACITAÇÕES A DISTÂNCIA	
	OBJETIVOS		COM TUTORIA	SEM TUTORIA
	NÚMERO DE PESSOAS	NÚMERO DE CAPACITAÇÕES	OBJETIVO CURSISTAS	OBJETIVO CURSISTAS
AC	1.500	10	700	1.466
AP	1.307	09	600	1.300
AM	2.219	15	1.000	2.126
RO	1.500	10	700	1.422
RR	1.304	10	600	1.280
TO	1.509	10	600	1.216
PA	3.000	20	2.100	4.302
TOTAL	12.315	84	6.300	13.112

Elaboração Própria, 2023; Fonte: CECAMPE Norte, 2020.

A divisão apoia-se nos critérios instituídos pelo FNDE no Guia de Atuação dos CECAMPEs (2020) que definem os 64 polos para região norte, a considerar a constituição de, pelo menos, (1) um polo de capacitação em cada Unidade da Federação (UF), a seleção de municípios que apresentem índices mais críticos de desempenho, a priorização de municípios apresentam os maiores níveis de influência em suas respectivas regiões e a localidade geográfica. De forma, a alcançar ao menos um representante de cada município.

No campo da descrição e justificativa do Produto 2 - Elaboração e Difusão de Materiais Didáticos e Informativos, demonstra-se preocupação com as mudanças e dinâmicas nos processos de formulação, execução e prestação de contas dos programas. A fim de não comprometer a operação das políticas, faz-se necessário a produção específica de materiais direcionados e atualizados aos entes federados (CECAMPE Norte, 2020). Os esforços foram encaminhados para a qualificação de materiais didáticos adequados.

O plano de trabalho define a etapa de planejamento das capacitações e a garantia de determinados conteúdos, de igual forma demonstra a importância na seleção dos instrumentos pedagógicos. O material didático pode ser definido como instrumento e produto pedagógico, utilizado com finalidade formativa. Atualmente os materiais didáticos abrangem diferentes linguagens e meios, sejam físicos e/ou digitais, o que possibilita qualidade conceitual e adequação à fase de desenvolvimento dos alunos e alunas (CECAMPE Norte, 2020).

No CECAMPE-Norte, os instrumentos pedagógicos foram apresentados como opção de intervenção educativa na capacitação dos agentes executores, com centralidade em recursos atrativos, interativos e compatíveis, propícios para contribuir e solucionar lacunas de conhecimento. Como objetivo geral do Produto 2 - Elaboração e Difusão de Materiais Didáticos e Informativos, apontou-se:

Orientar, atualizar e esclarecer dúvidas dos agentes envolvidos com a gestão descentralizada, quanto aos aspectos legais, regulamentares e operacionais dos programas, suas inovações e boas práticas de gestão, a fim de que estejam aptos para efetivar os processos de execução descentralizada, favorecendo o alcance dos objetivos e metas da política. (CECAMPE Norte, 2020, p. 23)

A formalização deste segundo produto da assistência técnica apresentou 6 (seis) objetivos específicos e seus respectivos resultados esperados, com a indicação de tipologias, formatos, unidades a serem reproduzidas e previsão de alcance dos questionários de avaliação a serem aplicados após as atividades, eventos, ações e cursos realizados. Como pode-se observar abaixo:

Quadro 17 - CECAMPE Norte: Assistência Técnica - Produto 2

ASSISTÊNCIA TÉCNICA CECAMPE NORTE			
PRODUTOS	METAS		
PRODUTO 2: Elaboração e Difusão de Materiais Didáticos e Informativos	OBJETIVOS ESPECÍFICOS	RESULTADOS ESPERADOS	
	01	Slides de Apresentação: NÃO FOI DEFINIDO	NÃO FOI DEFINIDO
	02	Folders e cartilhas informativas: 1 cartilha PDDE e suas Ações Agregadas; 1 PNATE 1 Caminhos da Escola 5 - Folders OBS: distribuídos nas 22.180 escolas da Região Norte	25.000 cartilhas 100.000 folder
	03	Tutoriais: conteúdos organizados em cartilhas (de 20 páginas)	25.000
	04	Documentos de Perguntas e respostas: 1. PDDE e suas Ações Agregadas e; 2. PNATE/Caminhos da Escola	25.000
	05	Marcadores de Páginas: - 5 tipos diferentes	100.000
	06	Questionários de Avaliação de Aprendizagem	31.769 pessoas

Elaboração Própria, 2023; Fonte: CECAMPE-Norte, 2020.

O Produto 3 – Vídeos, Áudios e Webconferência reúne peças de produção audiovisual para compor o âmbito das capacitações e demais contextos formativos como suporte à gestão dos programas e seus gestores. Neste produto, também estão especificadas oito reuniões técnicas por estado da região norte e encontros virtuais com os gestores, os chamados de Webinars. Na descrição deste produto, em seu objetivo geral, demonstrou-se os seguintes esforços:

Capacitar, orientar, atualizar e esclarecer dúvidas dos agentes envolvidos com a gestão descentralizada dos programas/Ações quanto aos aspectos legais, regulamentares e operacionais, suas inovações e boas práticas de gestão, a fim de que estejam aptos para efetivar os processos de execução descentralizada, favorecendo o alcance dos objetivos e metas da política. (CECAMPE Norte, 2020, p. 33)

Apesar de não estar especificado nas indicações do produto, observa-se no texto de seu objetivo geral além da abordagem dos aspectos legais, regulamentares e operacionais, a previsão de encaminhar trabalhos direcionados a identificação de inovações e boas práticas de gestão. A oficialização deste terceiro e último produto do eixo de assistência técnica contou com três objetivos específicos e seus respectivos resultados esperados, demonstrados abaixo:

Quadro 18 - CECAMPE Norte: Assistência Técnica - Produto 3

ASSISTÊNCIA TÉCNICA CECAMPE NORTE			
PRODUTOS	METAS		
PRODUTO 3: Vídeos, Áudios e Webconferência	OBJETIVOS ESPECÍFICOS		RESULTADOS ESPERADOS
	01	10 vídeos curtos 20 áudios curtos	distribuição por sites específicos, redes sociais e plataformas online
	02	Encontros Virtuais Temáticos	não foi definido
	03	08 Reuniões Virtuais por estado	56 webconferências

Elaboração Própria, 2023; Fonte: CECAMPE-Norte, 2020.

3.2.2. Os Programas de Manutenção Escolar na Região Norte: Os Relatórios do CECAMPE Norte - Eixo Assistência Técnica

Os apontamentos a seguir estão baseados na análise da proposta técnica e nos relatórios técnicos parciais e finais apresentados ao FNDE no âmbito dos produtos da assistência técnica, a considerar os processos de planejamento e realização dos cursos de capacitação técnica realizados, a elaboração e divulgação dos materiais didáticos e das peças audiovisuais produzidas no âmbito do CECAMPE Norte.

Segundo os relatórios parciais, a primeira fase do projeto de pesquisa, em alinhamento com o plano de trabalho e os objetivos definidos para a atuação do CECAMPE-Norte teve como foco levantamentos, mapeamentos, estudos de conhecimento, pesquisas, análises e diagnósticos acerca da situação regional dos programas e das necessidades de capacitação. Desenvolvidas no âmbito do eixo da assistência técnica em articulação com os demais eixos de monitoramento e avaliação.

O CECAMPE Norte (2020) trabalhou o conceito de monitoramento aplicado ao caso pedagógico, com seus instrumentos e indicadores utilizados no norteamo de sua prática para o desenvolvimento dos três produtos da assistência técnica. Tendo como base FLETCHER, 1995; SOUZA, 2005 "o monitoramento da educação consiste no acompanhamento do processo educacional de forma sistemática e periódica, e pode servir a gestão como meio para a promoção da qualidade da educação" (CECAMPE NORTE, 2021). O conceito de monitoramento foi entendido como um processo contínuo, formativo que permite diagnósticos, reflexões e intervenções sobre a realidade avaliada.

O CECAMPE Norte abraça o monitoramento como a observação e o registro regular das atividades por ele executadas. É um processo rotineiro de acúmulo

de informações do projeto em todos os seus aspectos. Monitorar é verificar o progresso das atividades de capacitação e gestão dos recursos financiados pelo PDDE e suas Ações Agregadas e os demais em estudo, ou seja, uma observação sistemática e com propósitos. (CECAMPE NORTE: Relatório final com levantamento e diagnóstico das necessidades de capacitação, 2020, p. 39)

O início dos trabalhos na assistência técnica foi marcado pela capacitação das equipes, em formato de multiplicação formativa, a coordenação geral e as equipes centrais capacitaram os coordenadores estaduais (colaboradores institucionais), e posteriormente, os coordenadores estaduais capacitaram suas equipes locais. Momento composto pela apresentação do CECAMPE-Norte, sua estrutura, organização, objetivos de atuação e plano de trabalho, assim como os planos de trabalho e produtos específicos dos colaboradores institucionais de cada estado, que se consolidaram como CECAMPEs signatários do CECAMPE-Norte, sendo eles: CECAMPE-Acre (UFAC), CECAMPE-Amapá (UFAC), CECAMPE-Amazonas (UFAM), CECAMPE-Pará (UFPA), CECAMPE-Rondônia (UNIR), CECAMPE-Roraima (UFRR) e CECAMPE-Tocantins (UFNT).

As capacitações seguintes incluíram o planejamento coletivo das ações e produtos da assistência técnica, evidenciando a situação regional dos programas e as necessidades de capacitação identificadas nos Programas de Manutenção Escolar na Região Norte após os levantamentos, mapeamentos, estudos de conhecimento, pesquisas e diagnósticos. A seguir apresenta-se os principais apontamentos identificados nos relatórios parciais apresentados ao FNDE. Os dados apresentados abaixo foram coletados através dos painéis do FNDE, do Censo Escolar - INEP, das secretarias educacionais da região norte e do relatório conclusivo da pesquisa de avaliação nacional da política do transporte escolar, realizada pelo Centro Colaborador de Apoio ao Transporte Escolar (CECATE) em 2019, o qual apresenta uma análise do impacto e as percepção dos gestores municipais, escolares e dos representantes dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social (CACs/Fundeb) em relação aos programas da política de transporte escolar.

Com relação à política de transporte escolar, em especial sobre o Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (PNATE), observa-se em média, que os repasses do PNATE contribuem com 25% dos gastos totais com a manutenção e operação do Transporte Escolar. Esse percentual é relativamente maior nos municípios da região Norte 29,8%. Dentre os estados da região, o Amazonas foi o que apresentou a maior participação do PNATE em seu custeio, com mais de 50%.

O CECAMPE-Norte ressalta que o principal desafio para o transporte escolar na região norte se dá pela insuficiência de recursos. Apesar disso, os impactos socioeconômicos do PNATE na região Norte, ao considerar uma série de indicadores sobre as características do repasse, incluindo aspectos financeiros, normativos, fiscalização, transparência, convênios estabelecidos, os principais avanços e desafios encontrados nos estados e municípios da região, "permitem constatar o quanto os recursos do PNATE têm sido indispensáveis para a manutenção do serviço de Transporte Escolar" (CECAMPE NORTE, 2021).

Outro ponto destacado pelos gestores são as dificuldades em licitar e contratar bens e serviços para o Transporte Escolar. Certamente, em alguma medida, essa percepção está atrelada à dificuldade que os gestores encontram para se qualificar. Portanto, qualquer que seja a ação pública de aperfeiçoar o programa, ela deve, essencialmente, partir da qualificação dos gestores e reciclagem de todo o processo de gestão do programa nos municípios. Essas dificuldades apresentadas pelos gestores municipais, quando analisadas em uma perspectiva geográfica, trazem valiosas informações para o desenho de uma política pública mais específica.

Nas mesmas proporções, outra dificuldade importante revelada por essa pesquisa foi a falta de capacitação dos gestores municipais envolvidos com a Política Nacional de Transporte Escolar. Mais de 15% dos gestores reconhecem a insuficiência de capacitação para lidarem com assuntos referentes ao programa. Alegaram a falta de cursos que proporcionem a atualização com os instrumentos e atuais legislações e elevada rotatividade de profissionais responsáveis pelo Transporte Escolar nos municípios, e, exatamente por essa razão, necessita-se constantemente de formação e aprofundamento nas questões referente ao PNATE.

Dentre os estados da Região Norte: Acre, Roraima e Amapá, não possuem regimentos, regulamento e nenhuma normativa (lei/decreto/portaria) específica relacionada ao transporte escolar. É importante destacar que esses aspectos regulatórios se configuram como essenciais ao se estabelecerem convênios municipais no atendimento ao Transporte Escolar. (CECAMPE NORTE, 2021)

A pesquisa de percepção dos gestores municipais, escolares e conselheiros sobre o PNATE desenvolvida pelo CECATE-UFG/FNDE (2019) demonstra que, para todos os atores envolvidos na pesquisa, o valor de recursos aportados foi o item com a pior avaliação. Fato esperado, já que questões orçamentárias são relevantes para a gestão dos municípios e estados, e impactam na oferta de um serviço de qualidade. Para os gestores, o item mais bem avaliado foi a prestação de contas ser via internet, bem como a transparência do programa.

Para o CECAMPE Norte (2021), a conclusão geral do Relatório de avaliação do PNATE, corrobora com os pesquisadores do CECATE, os quais perceberam que os modelos de avaliação foram estimados sem a presença de variáveis socioeconômicas e educacionais, concluindo o programa foi efetivo para o aumento da taxa de matrícula, queda da distorção idade-série no Brasil e Redução da taxa de abandono e reprovação escolar.

São perspectivas interessantes que indicam que a política pública de transporte escolar está no curso do alcance de seus objetivos, mas que certamente ainda precisa de ajustes para dar conta da diversidade de condições sócio-econômicas, culturais e políticas que marcam a histórica assimetria e desigualdade de direitos e oportunidades educacionais neste país, especialmente na Região Norte (CECAMPE NORTE, 2021).

Sobre o Programa Caminho da Escola, o CECAMPE Norte (2020) avalia os dados relativos à sua adesão, destaca que no ano de 2007, início do programa e em 2015, nos estados da Região Norte houve uma adesão inferior, em termos percentuais, quando comparado aos demais anos. No ano de 2012, ocorreu a maior adesão para quase a totalidade dos estados, em que, no Acre, 100% dos municípios aderiram, enquanto o estado com menor adesão para esse ano foi Rondônia, com 44% dos municípios. O estado que teve o menor índice de adesão de seus municípios foi o Tocantins, com uma média de 23% de adesões por ano (CECAMPE NORTE, 2020).

A percepção dos atores referente à efetividade do Programa Caminho da Escola apresentam os itens com melhor avaliação foram: o processo de adesão ao Programa Caminho da Escola; o Processo de adesão ao Sistema de Gerenciamento de Adesão a Registro de Preços (SIGARP); redução na evasão escolar, permanência dos estudantes moradores da zona rural nas escolas da educação básica e a facilidade de dirigir os veículos. Já os itens com pior avaliação foram: acessibilidade para pessoas com deficiência; custo de manutenção dos veículos; e a assistência técnica oferecida.

A avaliação geral dos diretores e os conselheiros dos CACS/ Fundeb apresenta que existem mais municípios na região norte do Brasil onde os valores da avaliação geral do programa foram entre péssimo e regular. Nas outras regiões do Brasil, pode-se observar que predominam os valores da avaliação geral do programa entre regular e ótimo (CECAMPE NORTE, 2021). De acordo com os resultados apresentados, para os três grupos, a avaliação geral do Programa Caminho da Escola apresentou maiores valores de frequência entre os conceitos bom e ótimo nas regiões, exceto na Região Norte. Dessa forma, verifica-se que, na percepção dos grupos estudados, o programa é avaliado como uma política pública

importante, mas que, no caso da Região Norte, necessita de ações complementares para sua eficiência e eficácia.

Para o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) os dados do FNDE apontam que por inadimplência e falta de UEx para receber os recursos, a região Norte tem a maior perda percentual do país, em torno de 33,6%. Entre os estados, Amapá apresentou o maior percentual, com 61,5% das escolas que não receberam o PDDE, seguido de Roraima (37,9%), Pará (36%), Amazonas (35,2%), Rondônia (25,2%), Acre (23,3%), Tocantins (16,4%).

Um estudo organizado por Alves e Xavier (2019) mostra que a maioria dos indicadores de infraestrutura escolar da região Norte são menores que a média nacional, demonstrando a necessidade de superação das desigualdades. As autoras observaram que escolas que não atendem a nenhuma infraestrutura (complexidade de gestão nível I), “tipicamente são escolas da região Norte, rurais, municipais, pequenas (até 50 alunos), ofertam somente o ensino fundamental ou o fundamental junto à educação infantil e têm o INSE muito baixo (ARANTES, 2019, p. 117)”. (CECAMPE NORTE, 2021)

O PDDE tem como objetivo financiar a manutenção básica das unidades de ensino, para isto, considera-se que as condições adequadas são meio para melhoria da aprendizagem, posta como uma estratégia de superação das desigualdades socioeducacionais. No entanto, o contexto desenhado acima, a ausência de formação aos gestores, a inadimplência, entre outros, prejudicam a elevação dos indicadores de desempenho escolar em termos de qualidade da educação.

[...] A região Norte tem apresentado indicadores menores de IDEB que o nacional. Nos anos iniciais do ensino fundamental, somente os estados de Rondônia e Acre tiveram valor superior ao nacional. Já nos anos finais do fundamental e no ensino médio, Rondônia, Acre e Tocantins tiveram valores pouco acima do nacional. Entretanto, a maioria dos estados da região Norte possui um valor inferior ao IDEB nacional. É preciso considerar, também, que a região Norte possui a maior taxa de distorção idade-série do Brasil: 27,3% para o ensino fundamental, enquanto a média nacional é de 18,6%. O percentual é ainda maior quanto ao ensino médio, normal/magistério e integrado, que é de 41,9%, enquanto a média nacional é de 28%. A distorção idade-série é ainda maior se considerar as escolas públicas, principalmente estaduais e rurais. (ARANTES, 2019, p. 121-122).

No quadro a seguir, apresenta-se a média dos indicadores de infraestrutura escolar por Unidade da Federação na região norte, da região norte e do Brasil (2019). Extraído do Ebook PDDE - CECAMPE Norte (2021).

Tabela 4 - Indicadores de infra-estrutura escolar: Região Norte (2019):

Indicadores de infraestrutura escolar	Médias dos indicadores nos estados do Norte, Região Norte e Brasil								
	RO	AC	AM	RR	PA	AP	TO	NORTE	BRASIL
Acesso a serviços	5,9	3,3	3,8	4,6	4,5	5,2	6,6	4,4	6,9
Instalações do prédio	6,8	4,3	3,9	4,6	4,7	5,9	6,5	4,7	6,3
Prevenção de danos	6,7	5,4	5,9	5,9	4,7	4,9	6,0	5,4	6,4
Conservação	6,6	6,0	6,6	6,4	5,6	5,7	6,0	6,0	6,5
Conforto	7,1	5,5	6,4	5,9	5,1	4,9	6,0	5,7	6,9
Ambiente prazeroso	4,1	1,3	1,2	2,3	1,8	2,8	4,1	1,9	3,5
Espaços pedagógicos	2,6	1,0	1,1	1,5	1,2	2,0	2,3	1,3	2,6
Equipe de apoio administrativo	4,4	1,5	1,4	2,0	1,7	2,6	4,2	2,0	3,5
Equipe de apoio pedagógico	4,0	1,7	1,5	2,0	1,8	2,5	3,8	2,0	4,0
Acessibilidade	5,4	3,2	2,6	3,3	3,2	3,8	4,8	3,3	4,4
Ambiente para AEE	2,2	1,3	0,3	1,2	0,7	1,8	1,7	0,8	1,2
Infraestrutura geral	5,7	3,4	3,5	4,0	4,0	4,8	5,6	4,1	5,5

Elaboração Própria, 2023

Fonte 1: CECAMPE Norte, 2021, p. 53

Fonte 2: Alves e Xavier (2019, p. 118).

Para o CECAMPE Norte (2021), entre as dificuldades percebidas nos estados da Região, evidencia-se a falta de formação dos conselhos e a baixa participação pelo receio em executar a gestão do recurso público, as quais justificam-se pela ausência de capacitação/formação direcionada principalmente ao coordenador do conselho escolar.

Outra limitação identificada diz respeito à compra do material para a escola, condicionada à falta de empresas habilitadas a corresponder às exigências legais previstas nas Resoluções do PDDE/FNDE. Ou seja, percebe-se que, na Região Norte, os elementos de dificuldade são centrais e definidores para execução do programa, sejam eles: pesquisa de preços para as despesas⁴⁰; composição das UEx; reunir a comunidade escolar; e realizar os procedimentos de prestação de contas.

Segundo o CECAMPE Norte, a gestão financeira própria constitui atividade da gestão escolar que integra diversas dimensões: política, pedagógica e administrativa. Essa conjuntura alimenta o sentido democrático à gestão da escola, mas se reafirma também a importância de uma autonomia construída, para integrar e fundamentar de fato, todas as dimensões na identidade institucional da escola.

A seguir apresenta-se os índices do IdeGES do ano de 2020 disponibilizados pelo FNDE. Entre os estados da Região Norte, três localidades possuíam notas menores que 7,0 sendo eles Amapá - AP (5,87); Pará - PA (6,06); e Roraima - RR (6,64). Já as localidades com notas superiores a 8,0 destacavam-se o Acre - AC (8,17) e Tocantins - TO (8,36). De forma geral, a Região Norte em 2020 obteve uma nota IdeGES de 6,97.

Tabela 5 - Valor do IdeGES - Região Norte (2020):

Unidade da Federação	Nº entidades 2020	IdeGES 2020	IdeGES - Região Norte
AC	370	8,17	6,97
AP	361	5,87	
AM	606	7,10	
PA	1.018	6,06	
RO	339	7,54	
RR	202	6,64	
TO	481	8,36	

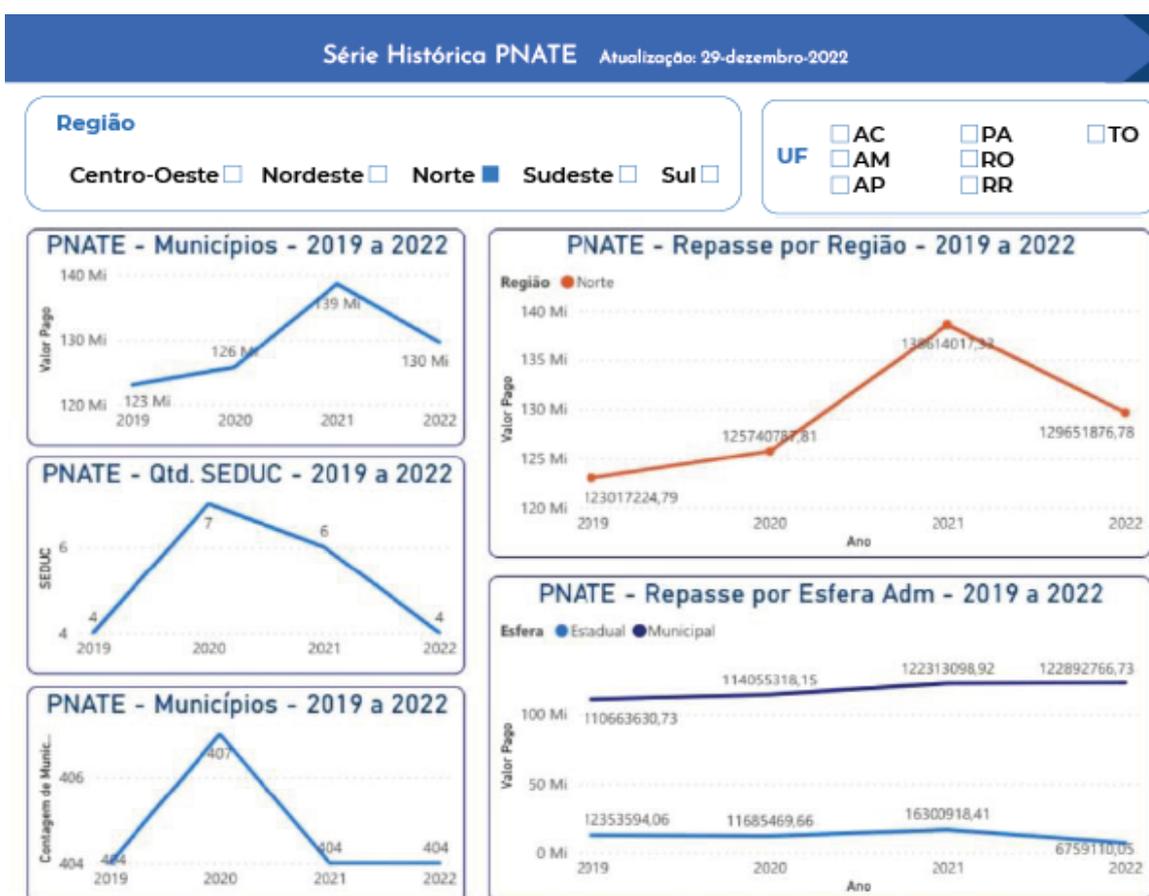
Elaboração própria, 2023.

Fonte: IdeGES, 2020.

⁴⁰ Para o CECAMPE Norte (2021), a frágil legalização de muitas empresas locais torna-se um grande empecilho.

Cabe também destacar, a série histórica dos recursos repassados ao PNATE na Região Norte durante o período de 2019 a 2022. Na análise do gráfico, é possível notar que entre os recursos repassados em 2020 para 2021 houve um aumento significativo dos valores e em 2021 para 2022 uma queda nos repasses em relação ao ano anterior. Como pode ser observado adiante:

Gráfico 01 - Série Histórica dos repasses do PNATE - Região Norte (2019-2020)

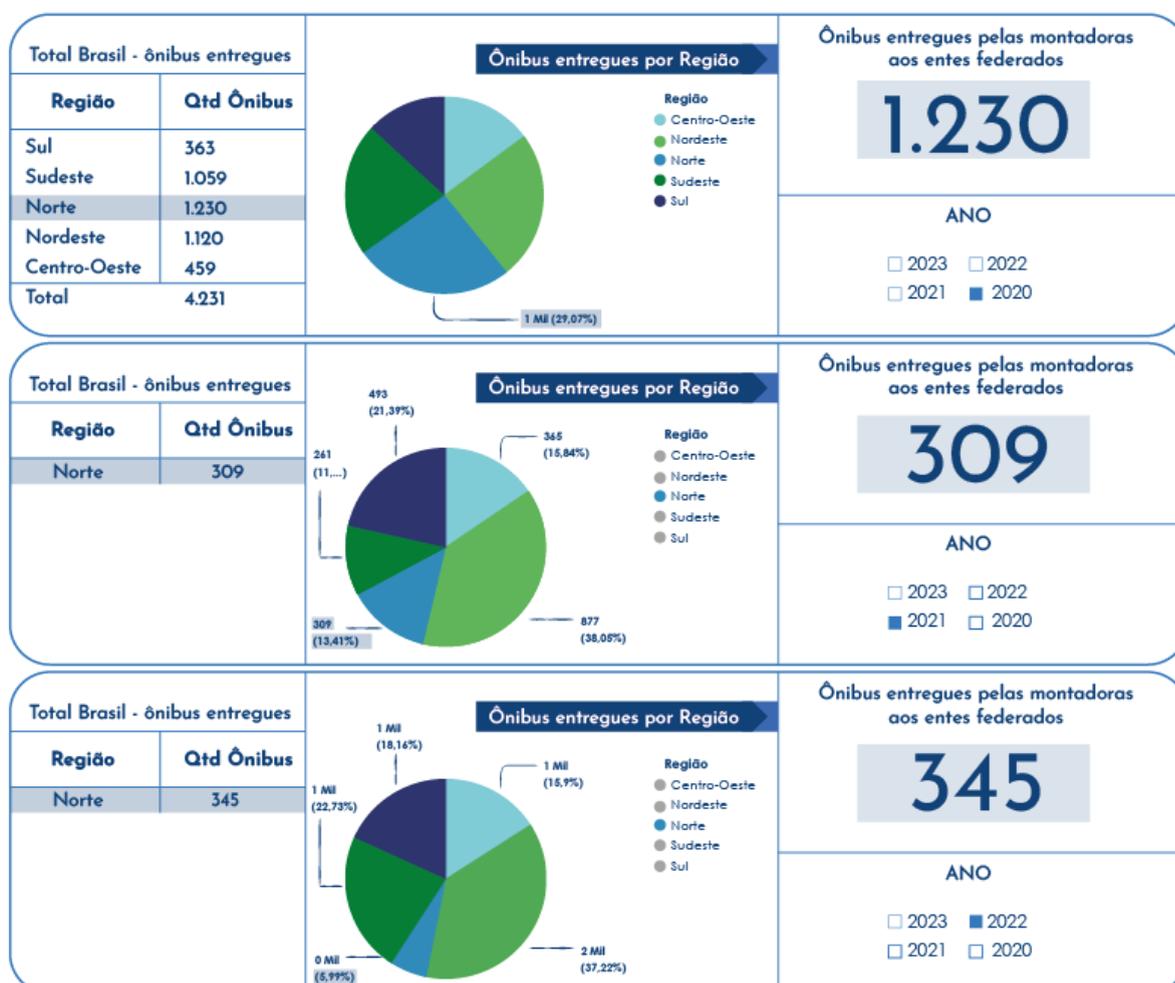


Elaboração própria, 2023.

Fonte: FNDE, 2023.

No âmbito do Programa Caminho da Escola, ao analisar a evolução do programa no quesito "entrega de ônibus escolares" na região norte observa-se em 2020 o quantitativo de 1.230 unidades, com uma queda em 2021, para um quantitativo de 309 unidades entregues e uma pequena elevação em 2022, com o quantitativo de 345 unidades de ônibus escolares entregues na região. Como demonstrado nos gráficos abaixo:

Gráfico 2 - Evolução do Programa Caminho da Escola - Entrega de Ônibus Escolares na Região Norte



Elaboração Própria, 2023.

Fonte: FNDE, 2023.

3.3 ANÁLISE DO CECAMPE CENTRO-OESTE

O Centro Colaborador de Apoio ao Monitoramento e à Gestão de Programas Educacionais da Região Centro-Oeste (CECAMPE - CO) é coordenado pela Universidade de Brasília - UnB, responsável pela atuação nos estados: Goiás (GO), Mato Grosso (MT), Mato Grosso do Sul (MS) e no Distrito Federal (DF). O CECAMPE - CO é composto por: Coordenação-Geral, Coordenação-Assistência Técnica, Coordenação-Monitoramento, Coordenação-Avaliação, Equipe Administrativa-financeira e Pesquisadores Colaboradores.

As coordenações dos eixos de trabalho são compostas por professores e pesquisadores da UnB, de três unidades acadêmicas: Instituto de Ciências Sociais – ICS, Instituto de Ciências Exatas – IE e da Faculdade de Educação – FE. Assim como, da Universidade Cândido Mendes do Rio de Janeiro. Em sua maioria, integrantes do Centro de Pesquisas de Opinião Pública da UnB – DATAUnB.

Os pesquisadores-colaboradores compõem as coordenações dos eixos de trabalho, na qual contemplam-se servidores técnicos e estudantes de graduação, mestrado e doutorado. Em diversas áreas de formação, tais como: ciências da computação, comunicação social, educação-pedagogia e engenharia de software.

A Região Centro-Oeste abrange 19% do território nacional, com um extensão territorial de 1.612.000 km², o qual acomoda uma população de 16 milhões de habitantes, segundo o IBGE (2022). Na educação básica, a região reúne 2.977,791 matrículas e 7.820 escolas públicas, destas, 615 estão localizadas em áreas rurais, segundo os dados do INEP-Censo Escolar de 2020. Nesse sentido, o CECAMPE - CO possui 28 polos de atuação, com vistas a alcançar 81 municípios e 1.933 escolas, a partir dos critérios pré-estabelecidos pelo FNDE, como demonstrado na tabela abaixo:

Tabela 06 - Polos de Atuação do CECAMPE-CO

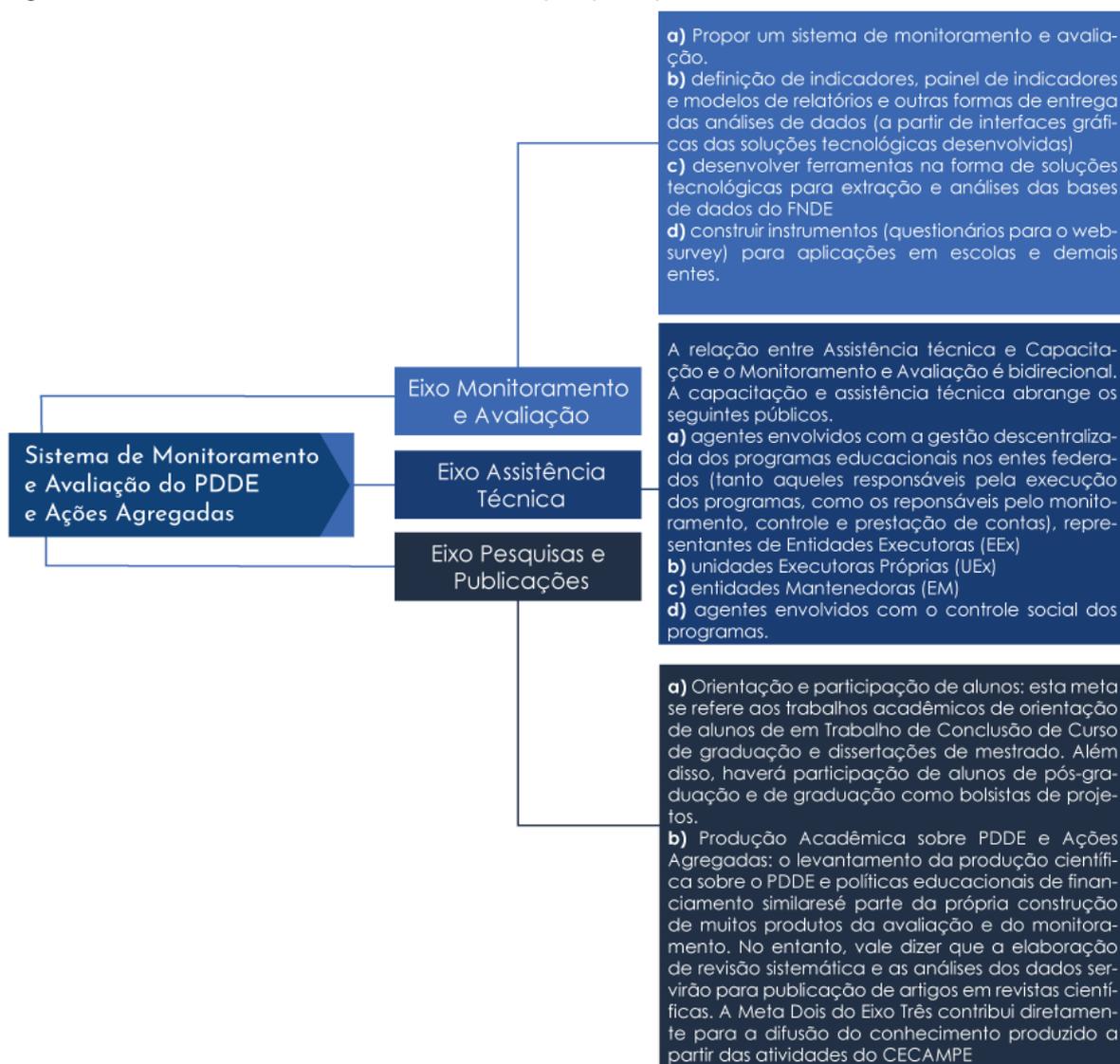
Unidade da Federação	Nº de municípios	Nº de escolas públicas	Nº de polos previstos	Nº de municípios por polos	Nº de escolas por polos
Distrito Federal	1	696	1	1	696,0
Goiás	246	3.518	6	41,0	586,3
Mato Grosso do Sul	79	1.324	6	13,2	220,7
Mato Grosso	141	2.282	15	9,4	152,1
Total	467	7.820	28	16,7	279,3

Elaboração: CECAMPE-CO, 2020;

Fonte: INEP, 2020.

Apresentada a formação da equipe e a atuação territorial contemplada pelo CECAMPE-CO, observa-se a seguir a formação dos eixos de trabalho. A organização do plano de trabalho do CECAMPE-CO deu-se a partir da estratégia denominada por Sistema de Monitoramento e Avaliação (SMA), a qual, vincula-se os três eixos de trabalho estabelecidos, sendo eles: 1. Monitoramento e Avaliação 2. Eixo 2. Assistência Técnica e 3. Eixo 3. Pesquisas e Publicações, como demonstrado no esquema abaixo:

Figura 04 - Sistema de Monitoramento e Avaliação (SMA) do CECAMPE-CO



Elaboração própria, 2023.

Fonte: CECAMPE - CO, 2020.

A construção deste sistema inclui pesquisas em bases de dados e modelagem de dados. Com definição de um painel de indicadores e modelos de relatórios e outras formas de entrega de análises de dados (a partir de interfaces gráficas das ferramentas tecnológicas), com o objetivo de permitir a articulação entre os resultados da avaliação, do monitoramento e da capacitação para o aperfeiçoamento do programa em seus propósitos, pressupostos e efetividade. Apresenta-se os seguintes objetivos específicos do sistema CECAMPE-CO (2020):

1. Sistematizar experiências e concepções de avaliação e monitoramento de políticas públicas, inclusive as práticas atuais no âmbito do FNDE, que possam contribuir para o aperfeiçoamento do modelo do PDDE.
2. Propor um sistema de monitoramento e avaliação do PDDE.
3. Avaliar o papel do PDDE na política educacional da Região Centro-Oeste.
4. Avaliar o PDDE e ações agregadas na região sob responsabilidade do CECAMPE Centro-Oeste.
5. Avaliar a qualidade da assistência técnica do FNDE e o conhecimento por parte da comunidade escolar e das instâncias de controle social sobre o PDDE e suas Ações Agregadas.
6. Ofertar uma capacitação integrada com o monitoramento e avaliação para gestores e unidades executoras do PDDE e ações agregadas.

O Sistema de Monitoramento e Avaliação (SMA) é pensado como desenho institucional porque implica a formação de algo sistemático, flexível, duradouro que tem o propósito de ser incorporado como parte da gestão do PDDE e Ações Agregadas. O caráter institucional do desenho supõe a reprodução do sistema ao longo do tempo, ainda que o seu *locus* não seja no FNDE, mas em organizações parceiras. (CECAMPE - CO, 2020, p.3)

3.3.1 Plano de Trabalho: Eixo Assistência Técnica

A construção do plano de trabalho do CECAMPE-CO revela de forma explícita a assimilação de todas as orientações contidas no Guia de Atuação dos CECAMPEs (2020) e apresenta em destaque o acúmulo da universidade e o caráter acadêmico da pesquisa, inovação e formação como contributos para elaboração do plano:

O delineamento do plano de trabalho proposto pela Universidade de Brasília decorre das orientações contidas no Guia de Atuação dos CECAMPEs (FNDE, 2020). O desenvolvimento do plano de trabalho envolve ações de pesquisa, inovação e formação que caracterizam as universidades públicas brasileiras. Para a consecução dos objetivos [...] que envolvem a *expertise* da universidade. (CECAMPE - CO, 2020, p. 26)

O plano de trabalho, teve como objetivo geral a "contribuição para aumentar a eficiência na execução do PDDE e suas ações agregadas" (CECAMPE - CO, 2020). Para este propósito, indicou-se os seguintes componentes:

1. produção sistemática de análises dos dados do programa;
2. conhecimento e da análise dos problemas de execução do programa identificados pelos gestores e público beneficiário;
3. capacitação e assistência técnica a gestores, unidades executoras e diretores de escolas.
4. difusão de resultados com a participação em congressos e seminários e produção acadêmica de dissertações, livros e artigos, contribuindo para construir uma agenda de pesquisa no tema do financiamento à educação.

Na definição do Eixo - Assistência Técnica ratificam a formulação do FNDE "um conjunto de ações efetivadas com o objetivo de manter os agentes capacitados, informados, atualizados, orientados quanto aos aspectos regulamentares e operacionais das políticas e envolvidos com a gestão" e declaram que os procedimentos de monitoramento e avaliação do PDDE e as atividades de assistência técnica serão integradas e se retroalimentaram.

A assistência técnica recebe e fornece informações relativas ao monitoramento e à avaliação do programa. Durante as atividades de capacitação haverá coleta de dados para o monitoramento e a avaliação da própria assistência técnica bem como para atender demandas das atividades de monitoramento e avaliação globais deste projeto. (CECAMPE - CO, 2020, p. 27)

As atividades de assistência técnica propostas consistem na elaboração e realização de um conjunto de cursos e encontros de formação para os agentes executores, além da produção de materiais de divulgação do programa. Indica-se que a produção dos conteúdos contará com parceria com a "equipe técnica do PDDE", considerando as demandas e os resultados provenientes das atividades de monitoramento e avaliação já realizadas pelo FNDE.

As metas do Eixo Assistência Técnica foram divididas em três: Meta 1 – Planejamento da Assistência Técnica; Meta 2 – Realização da capacitação e Meta 3 - Divulgação de boas práticas na execução do programa. A partir da definição de cada meta apresentou-se os produtos, sua descrição e detalhamento dos objetivos.

Para visualizar a estrutura de configuração da Assistência Técnica do projeto, campo de análise deste estudo comparado, adota-se a estratégia de apresentar a organização do plano de trabalho conforme sua elaboração, ou seja, a exposição de meta por meta, já que os

contrastes e similaridades das configurações dos planos de trabalho também compõem a análise a ser realizada entre os CECAMPEs e à definição do regime de parceria do FNDE. No entanto, para visualizar essa dinâmica de forma mais sistematizada, após a exposição de cada meta, será apresentado um quadro que reúne a relação do eixo de trabalho com as respectivas metas, produtos, atividades, objetivos e resultados esperados.

Para Meta 1 – Planejamento da Assistência Técnica, ou seja, o planejamento das atividades voltadas ao público das capacitações do projeto, organizou-se a partir da interação da equipe do CECAMPE Centro-Oeste em duas direções. De um lado, a previsão de cooperação com a equipe técnica da CGAME/FNDE e por outro lado, a interação com autoridades locais, como: Secretarias Estaduais de Educação - SEDUCs, Coordenações Regionais de Ensino - CREs, Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Educação - CONSED, União dos Dirigentes Municipais de Educação - UNDIME e demais instituições estratégicas. De maneira, a considerar também nesta fase, a formulação das capacitações que versarão sobre os programas de manutenção escolar.

As atividades de capacitação levantadas no plano de trabalho objetivaram incorporar o passo a passo dos programas, a saber: levantar e selecionar as necessidades e prioridades das UEx, EEx e EM beneficiárias; realização de pesquisa de preços; orientação para a escolha da melhor proposta e seus critérios; aquisição e/ou contratação dos fornecedores ou prestadores de serviço e suas fases e documentação; tombamento dos bens permanentes e guarda da documentação. Assim como, a documentação utilizada para a execução de recursos e prestação de contas, também consideradas para as capacitações.

Para a elaboração dos materiais didáticos, além de reiterar o alinhamento com a CGAME, indicou-se o interesse de construção coletiva entre os CECAMPEs das demais regiões. E, a interpelação de diferentes temáticas a serem trabalhadas nos documentos e materiais audiovisuais, de forma a garantir a coerência com os materiais já elaborados pelo FNDE e avançar em documentos que respondam às necessidades dos gestores locais evitando sobreposição e retrabalho (CECAMPE - CO, 2020). Desta forma, esta meta, prevê o desenvolvimento do produto: P1 - Planejamento da Capacitação, apresentado como:

O Produto 1 considera que as capacitações a serem realizadas pelo Projeto versarão sobre a legislação e execução do PDDE e Ações Agregadas e do PNATE. Considerando os processos de monitoramento e avaliação do PDDE, as capacitações estarão sempre dialogando com as ações do Eixo 1 que alimentarão o conteúdo das mesmas. (CECAMPE - CO, 2020, p. 36)

Para visualizar as orientação e os demais elementos que organizam a Meta 1 - Planejamento da Assistência Técnica, apresenta-se a seguir o quadro organizativo da meta em questão em relação ao produto, com o objetivo de localizar o eixo do trabalho, os três objetivos específicos e suas respectivas atividades previstas, conforme o plano de trabalho do CECAMPE-CO:

Quadro 19 - CECAMPE-CO: Assistência Técnica - Meta 1

EIXO 2: ASSISTÊNCIA TÉCNICA - CECAMPE CENTRO-OESTE		
META 1 - Planejamento da Assistência Técnica		
PRODUTO 1: PLANEJAMENTO DA CAPACITAÇÃO	OBJETIVOS ESPECÍFICOS	ATIVIDADES PREVISTAS
O objetivo principal é realizar o planejamento inicial das capacitações e encontros não presenciais semestrais.	1. Planejar os cursos de capacitação presencial	A1 - Levantamento e diagnóstico das necessidades de capacitação
	2. Planejar os cursos de capacitação à distância	A2 - Contatos com entidades parceiras
	3. Planejar os encontros não presenciais	A3 - Seleção, contatos e validação dos polo
RESULTADOS ESPERADOS	A4 - Relatório parcial com levantamento e diagnóstico das necessidades de capacitação	
	A5 - Relatório Final com levantamento e diagnóstico das necessidades de capacitação	

Elaboração Própria, 2023; Fonte: CECAMPE-CO, 2020.

A Meta 1 - Planejamento da Assistência Técnica é composta de cinco atividades, tendo como objetivo principal o planejamento inicial das capacitações a serem realizadas no âmbito do Projeto, sendo produto desta meta o: Planejamento da Capacitação. A partir da definição dos três tipos cursos de capacitação: presencial, à distância com tutoria e sem tutoria, com características específicas e adaptadas de acordo com o andamento das atividades e suas demandas. Além dos encontros não presenciais semestrais, chamados Webinars, por meio de vídeo e web conferências com os gestores.

Segundo o plano de trabalho do CECAMPE-CO, este produto considerou para as capacitações destaque para a legislação e execução do Programa Dinheiro Direto na Escola - PDDE e suas Ações Agregadas, do Programa Caminho da Escola e do Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar - PNATE. Em alinhamento com processos de monitoramento e avaliação.

As atividades versarão sobre os principais passos do Programa, a saber: levantar e selecionar as necessidades e prioridades das UEx, EEx e EM beneficiárias; realização de pesquisa de preços; orientação para a escolha da melhor proposta e seus critérios; aquisição e/ou contratação dos fornecedores

ou prestadores de serviço e suas fases e documentação; tombamento dos bens permanentes e guarda da documentação. A documentação a ser utilizada para a execução de recursos e prestação de contas também serão consideradas nas capacitações (CECAMPE-CO, 2020).

A Meta 2 - Realização da Capacitação reúne seis produtos e seus respectivos objetivos específicos e resultados esperados. Para realização de cada uma das capacitações considera-se as seguintes atividades: 1) planejamento e ajustes; 2) produção/revisão de materiais/conteúdos; 3) análise, validação e ajustes solicitados pelo FNDE; 4) realização dos cursos/encontros; e 5) elaboração de relatórios semestrais de atividades e avaliação.

Quadro 20 - CECAMPE-CO: Assistência Técnica - Meta 2:

EIXO 2: ASSISTÊNCIA TÉCNICA - CECAMPE CENTRO-OESTE		
META 2 – REALIZAÇÃO DA CAPACITAÇÃO		
PRODUTOS	OBJETIVOS ESPECÍFICOS	RESULTADOS ESPERADOS
P1 - Realização de cursos de capacitação técnica presencial	oferta de um curso presencial de 16h em cada um dos 28 polos.	Frequência média de 50 gestores em cada curso, totalizando 1.400 gestores
P2 - Realização de curso a distância com tutoria	mediação de tutores com 60 horas/aula, com o atendimento estimado de 40% das escolas da região	oferta de vagas à cerca de 3.200 participantes
P3 - Realização de curso a distância sem tutoria	autoinstrucional com 60 horas/aula, com o atendimento estimado de 60% das escolas da região	oferta de vagas à cerca de 9.400 participantes
P4 - Elaboração, produção e divulgação de materiais didáticos	1 - guia 1- vídeo institucional 2 - tutoriais	OBS: o número de distribuição não foi definido
P5 - Realização de encontros não presenciais semestrais com gestores	quatro encontros não presenciais por semestre, totalizando 16 encontros	estima-se a participação de 250 gestores em cada encontro, projeta-se um total de 4.000 participantes.
RESULTADO PREVISTO	P6 Elaboração de relatórios semestrais sobre a cobertura de cada uma das atividades de capacitação ofertadas.	

Elaboração Própria, 2023; Fonte: CECAMPE-CO, 2020

O público alvo destes cursos são agentes envolvidos com a gestão descentralizada dos programas educacionais nos entes federados (tanto aqueles responsáveis pela execução dos programas, como os responsáveis pelo monitoramento, controle e prestação de contas). As atividades foram dirigidas, preferencialmente, aos entes federados com dificuldades na execução dos programas conforme identificado no IDEGES e outros indicadores.

A Meta 3 - Divulgação de Boas Práticas na Execução do Programa é composta por dois produtos e seus respectivos objetivos específicos e resultados esperados. As atividades de capacitação, desenvolvidas através das diferentes ações, intensificam o contato com os agentes executores nas Unidades da Federação do Centro-Oeste, e possibilitam o acompanhamento de suas experiências na gestão dos programas, em específico do PDDE, objeto desta meta, na identificação e divulgação de boas práticas e dificuldades.

Quadro 21 - CECAMPE-CO: Assistência Técnica - Meta 3

EIXO 2: ASSISTÊNCIA TÉCNICA - CECAMPE CENTRO-OESTE		
META 3 - DIVULGAÇÃO DE BOAS PRÁTICAS NA EXECUÇÃO DO PROGRAMA.		
PRODUTOS	OBJETIVOS ESPECÍFICOS	RESULTADOS ESPERADOS
P1 - Identificação das boas práticas	1. Pesquisa eletrônica junto às escolas que apresentarem melhores resultados do IDEGES.	OBS: o número participantes não foi levantado
	2. Entrevistas gravadas com os gestores de escolas com melhor desempenho na gestão do programa, selecionadas com base no IDEGES.	Divulgação para os agentes envolvidos no Programa
P2 - Divulgação de experiências bem-sucedidas na execução do programa	1. Produção de Material: Experiências bem-sucedidas na execução do PDDE	divulgado para as escolas, em meio digital, bem como em eventos científicos e sites, encontros do FNDE, reuniões da Undime, Consed e de representantes estaduais. Também subsidiarão a elaboração de proposta para o FNDE com objetivo de valorizar experiências bem-sucedidas na execução do Programa.

Elaboração Própria, 2023; Fonte: CECAMPE-CO, 2020

Como objetivo, esta meta encarregou-se da divulgação das boas práticas dos agentes na execução do programa, compartilhando suas experiências, desafios e estratégias utilizadas, para inspirar e incentivar outros agentes na melhoria da gestão do programa e na resolução de dificuldades comuns. A Fim de compor um conjunto de boas práticas ao longo do período do projeto para serem avaliadas pelo FNDE.

3.3.2. Os Programas de Manutenção Escolar na Região Centro-Oeste: Os Relatórios do CECAMPE CO - Eixo Assistência Técnica

Os apontamentos a seguir estão baseados na análise dos relatórios técnicos parciais e finais apresentados ao FNDE no âmbito dos produtos da assistência técnica, a considerar os processos de planejamento e realização dos cursos de capacitação técnica realizados, a elaboração e divulgação dos materiais didáticos e das peças audiovisuais produzidas no âmbito do CECAMPE-CO.

Segundo os relatórios parciais, a primeira fase do projeto de pesquisa, em alinhamento com o plano de trabalho e os objetivos definidos para a atuação do CECAMPE-CO teve como foco levantamentos, mapeamentos, estudos de conhecimento, pesquisas, análises e diagnósticos acerca da situação regional dos programas e das necessidades de capacitação. As atividades e ações foram desenvolvidas no âmbito do eixo da assistência técnica em articulação com os demais eixos de monitoramento e avaliação.

Após levantamento, constatou-se que os estados de Goiás e Mato Grosso e o Distrito Federal possuem programas locais de manutenção escolar em suas redes estaduais de ensino em modalidades próximas ao PDDE. Além disso, vários municípios também possuem programas locais de apoio e manutenção das escolas.

Em Goiás (GO) o Programa Estadual Dinheiro Direto na Escola (Pró-Escola) repassa às escolas, anualmente, duas parcelas de recursos, de forma respectiva no primeiro e segundo semestre de cada ano. O valor transferido em cada uma das parcelas é calculado de acordo com o número de alunos matriculados nos ensinos fundamental e médio da educação básica. Os recursos do Pró-Escola são destinados à manutenção das escolas da rede pública estadual de ensino. Existem ainda os programas locais municipais, a exemplo do Programa Escola Viva - Programa Permanente de Manutenção dos Prédios Escolares no município e o PMEM - Programa de Manutenção das Escolas Municipais, dos municípios de Goiânia e Itumbiara, identificados por sua relevância.

No Distrito Federal (DF), o Programa de Descentralização Administrativa e Financeira (PDAF), criado em 2012 para gerar autonomia financeira às unidades escolares e coordenações regionais de ensino (CREs), nos termos do projeto político-pedagógico e planos de trabalho de cada unidade. A operacionalização do programa considera a colaboração entre os gestores das escolas, das CREs e Unidades Executoras. A liberação dos recursos é realizada por cota anual para despesas de custeio e cota anual para despesas de capital. As unidades executoras credenciadas recebem diretamente os recursos via transferência em conta bancária aberta exclusivamente no Banco de Brasília (BRB). Os recursos do PDAF podem ser utilizados para o pagamento dos Educadores Sociais Voluntários (ESV) e iniciativas como os Jogos Escolares, entre outros.

No Mato Grosso (MT), o Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE), programa do governo do estado, transfere às escolas de seu sistema de ensino recursos em cinco repasses anuais com valores baseados no número de alunos. Os recursos podem ser investidos na compra de materiais pedagógicos (livros); de material de expediente para uso em sala de aula; de equipamentos, (fitas, CDs educativos, jogos pedagógicos, giz e cartolinas, entre outros).

Também pode ser utilizado para assinatura de revistas, jornais, compra de materiais esportivos e na capacitação de professores. O dinheiro repassado pelo PDE estadual é gerenciado pelo diretor escolar e fiscalizado pelo Conselho Deliberativo da Comunidade Escolar, que acompanha a aplicação dos recursos mediante prestação de contas mensais.

Já em Mato Grosso do Sul (MS), que não possui programas locais de manutenção escolar, identifica-se o maior IdeGES da região centro-oeste, igual a 9,1. O estado também possui um sistema próprio de monitoramento e avaliação para acompanhamento e apoio às entidades na execução do PDDE, sob responsabilidade da Secretaria de Educação Estadual. Abaixo pode-se observar o valor do IdeGES em 2020 na Região Centro-Oeste:

Tabela 7 - Valor do IdeGES na Região Centro-Oeste (2020):

Unidade da Federação	Nº entidades 2020	IdeGES 2020	IdeGES - Região Centro-Oeste
DF	665	6,97	8,34
GO	3.830	8,74	
MS	1.490	9,10	
MT	2.457	7,70	

Elaboração: CECAMPE-CO 2021;

Fonte: IdeGES 2020

Ao considerar esta conjuntura, o CECAMPE-CO elaborou um questionário aos gestores municipais e escolares. O questionário foi estruturado em quatro blocos: adesão ao PDDE, execução do PDDE, prestação de contas e a relação entre o PDDE e a infraestrutura da escola, o instrumento de coleta reuniu 2564 respostas. Com base nestas informações, a principal conclusão do Relatório - Levantamento e diagnóstico das necessidades de capacitação, indicou que os conhecimentos básicos sobre o PDDE são dominados pela grande maioria dos respondentes com percentuais que variam de 70% a 90%. No entanto, há alguns procedimentos que não estão claros para cerca de 30% dos respondentes, lacuna a ser ocupada por ações de aperfeiçoamento.

As atividades que os gestores apontam dificuldades ou manifestam desconhecimento dizem respeito, principalmente, à prestação de contas, os procedimentos de gerenciamento dos recursos e das contas bancárias associadas. Como exemplo, a afirmação “facilidade com a prestação de contas” obteve um percentual de concordância de 70% dos gestores e, em consequência, apresenta-se problemática para 30% dos respondentes.

Na avaliação do grau de dificuldade nas atividades de gestão do PDDE, foram selecionadas as que indicam temas prioritários para capacitação dos gestores. Entre as atividades de Administração da UEx o item que indicou maior dificuldade foi “Reunir a comunidade escolar para planejar os orçamentos relativos ao PDDE” alcançando 27% de respostas nas classes de alta e média dificuldades.

No planejamento da utilização dos recursos do PDDE o item que apresentou o maior grau de dificuldade foi “Discernir entre produtos e serviços que podem e que não podem ser adquiridos com recursos do PDDE”, mencionada como atividade com alta ou média dificuldade por 19% dos respondentes. Na execução das compras planejadas as atividades que apresentaram maior dificuldade estão relacionadas com a busca e seleção de fornecedores dos produtos e serviços.

Os maiores níveis de dificuldade foram observados, em mais da metade das UEx respondentes, na “Execução da Prestação de Contas”, discriminado pelas atividades “Realizar a prestação de contas”, “Administrar as várias contas bancárias do PDDE e suas Ações Agregadas” e “Dificuldade de relacionamento com as instituições bancárias”. A atualização das normas e acompanhamento das transferências de recursos do PDDE também apresentou relativa dificuldade por parte das UEX respondentes.

Das informações obtidas sobre o perfil dos cursistas inscritos na capacitação sobre o PDDE básico e Ações Integradas, mais da metade (55%) afirmou não ter feito cursos relativos ao PDDE e que recorriam a colegas mais experientes para sanar suas dúvidas. Para os inscritos para o curso sobre o PNATE e Caminho da Escola observa-se uma situação mais agravada, no qual, mais da metade (72%) afirmou não ter realizado formação anterior, e que para esclarecer dúvidas recorrem majoritariamente (80%) à internet.

Entre as demandas identificadas na política de transporte escolar na região centro-oeste observa-se, em específico no PNATE, dificuldades dos municípios e secretarias estaduais na gestão local do transporte escolar, com lacunas de conhecimentos sobre a operacionalização do programa, justificada pela rotatividade dos(as) gestores(as) das secretarias de Educação e nas atualizações normativas, com consequentes modificações na execução do PNATE.

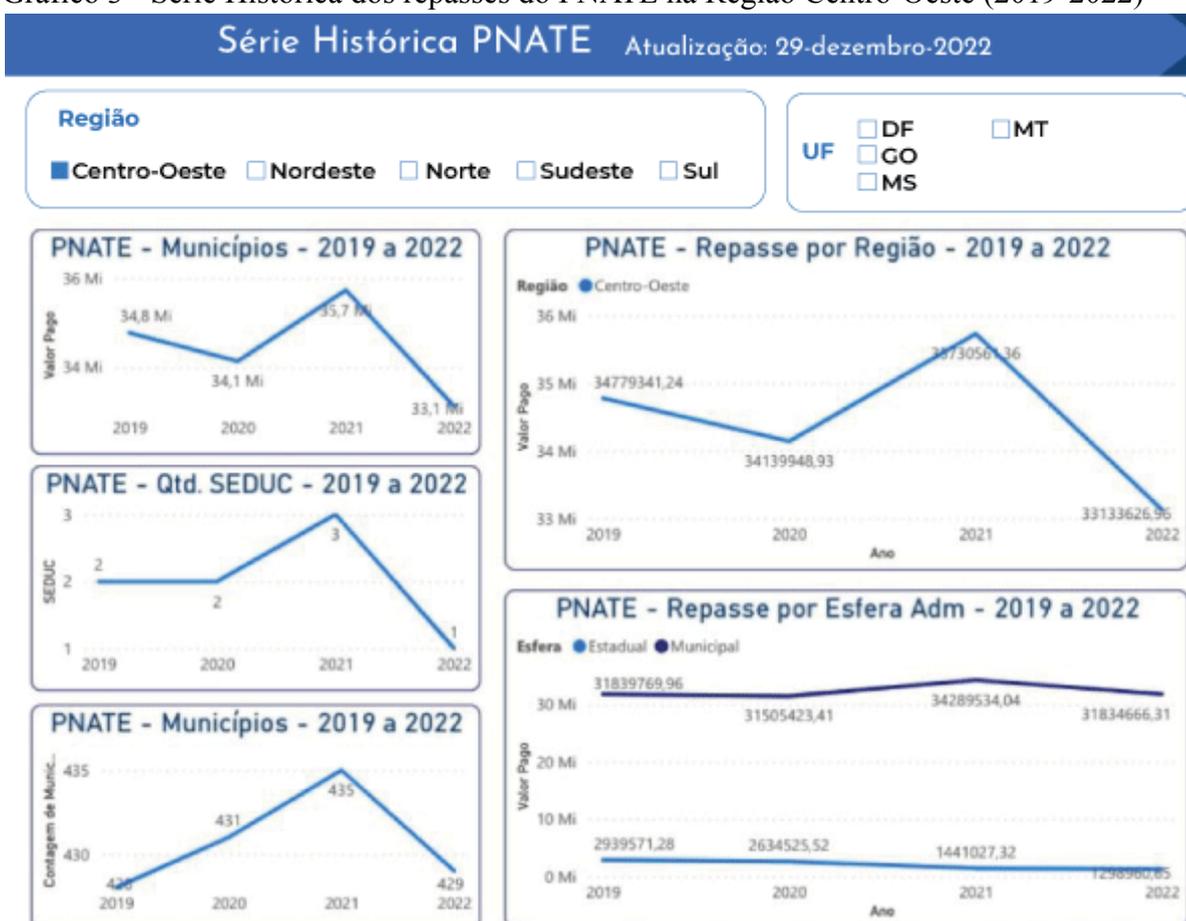
Com base no relatório conclusivo da pesquisa de avaliação nacional da política do transporte escolar, realizada pelo Centro Colaborador de Apoio ao Transporte Escolar (CECATE) em 2019, o qual apresenta uma análise do impacto e as percepções dos gestores municipais, escolares e dos representantes dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social (CACCS/Fundeb) em relação aos programas da política de transporte escolar. Destaca-se a análise de impacto do PNATE na taxa de matrícula para a Região Centro Oeste. A partir da pesquisa, verificou-se que os estados de GO, MT e MS apresentaram um aumento na taxa de matrícula em escolas rurais, ao longo do tempo, na série histórica de 2014 a 2019, exceção do Distrito Federal, que não apresentou mudanças significativas dentro do período analisado.

Outro dado importante disponibilizado pela pesquisa, e utilizado pelo CECAMPE-CO, correspondem a Tabela 5.65, que apresenta os valores para a taxa de abandono escolar da região Centro-Oeste. Pode-se observar que os estados vêm apresentando uma queda na taxa de abandono em escolas rurais, ao longo do tempo, em maior destaque o estado do Mato Grosso (MT). Nos três primeiros anos, por exemplo, a média de taxa de abandono foi de 11%, enquanto que, entre 2008 e 2019, essa taxa média caiu para 2% aproximadamente. Em Mato Grosso do Sul (MS) e Goiás (GO) o PNATE contribuiu para queda de 4,14% e 2,20% na taxa de abandono, respectivamente. O impacto do PNATE na taxa de abandono da região Centro-Oeste sinaliza a importância do programa na taxa de abandono escolar.

Na análise de Impacto do Caminho da Escola na Taxa de Evasão para a Região Centro Oeste, os resultados da taxa média de evasão indicam que o estado do Mato Grosso do Sul e o Distrito Federal conseguiram reduzir a taxa de evasão ano a ano, dentro do período analisado de 2007 a 2019. Tendo como menor taxa de evasão, o Distrito Federal. Verifica-se também que Mato Grosso e Goiás não conseguiram reduzir de forma contínua a taxa de evasão entre os anos de 2007 e 2014.

A seguir, destaca-se a série histórica dos recursos repassados ao PNATE durante o período de 2019 a 2022. Na análise do gráfico dos repasses de recursos por região, no centro-oeste observa-se em 2020 para 2021 um aumento significativo dos valores e em 2021 para 2022 uma queda nos repasses em relação ao ano anterior:

Gráfico 3 - Série Histórica dos repasses do PNATE na Região Centro-Oeste (2019-2022)

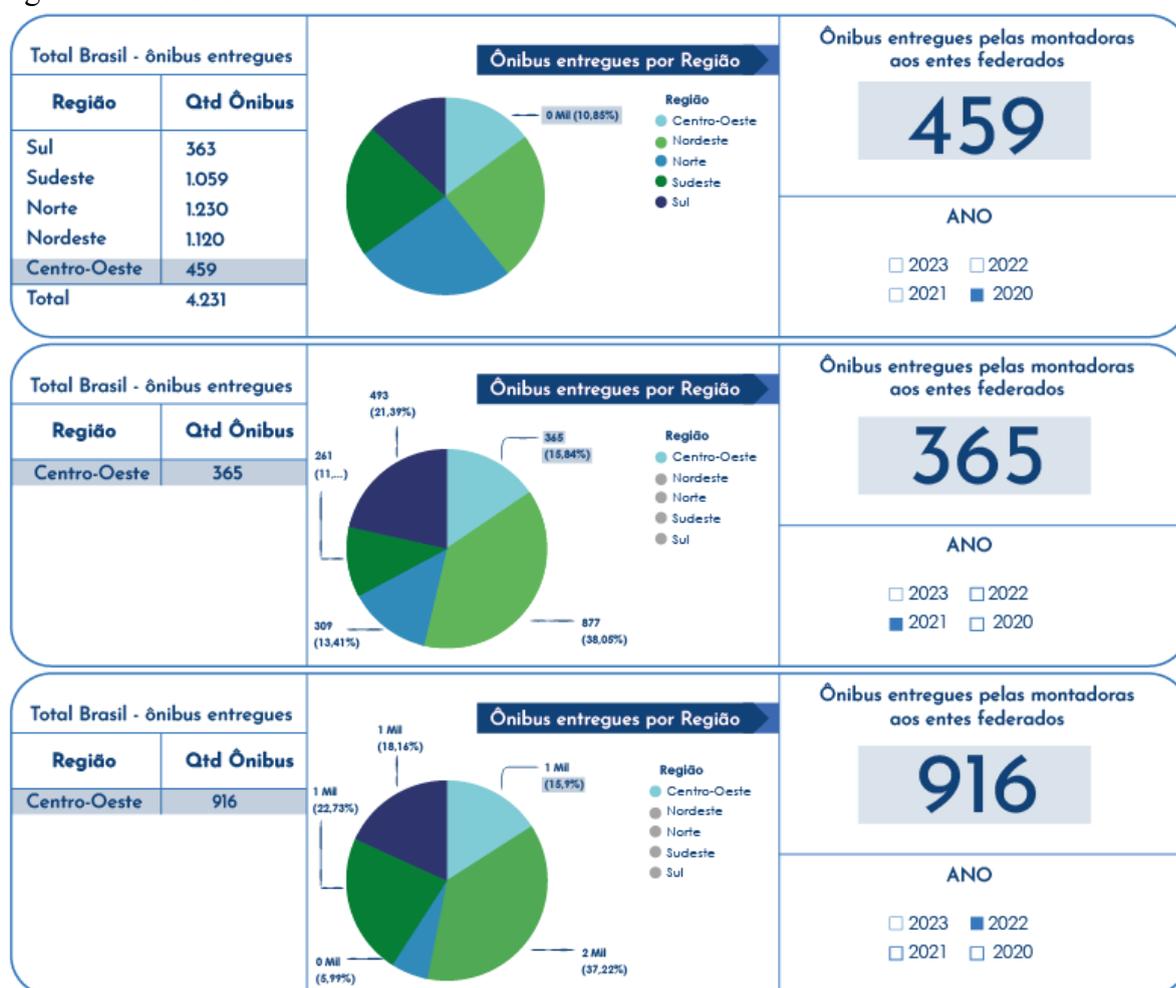


Elaboração própria, 2023.

Fonte: FNDE, 2022.

No âmbito do Programa Caminho da Escola, ao analisar a evolução do programa no quesito "entrega de ônibus escolares" na região centro-oeste observa-se em 2020 o quantitativo de 459 unidades, com uma queda em 2021, representando um quantitativo de 365 unidades entregues e uma significativa elevação em 2022, com o quantitativo de 916 unidades de ônibus escolares entregues na região centro-oeste. Como demonstrado nos gráficos abaixo:

Gráfico 4 - Evolução do Programa Caminho da Escola - Entrega de Ônibus Escolares na Região Centro-Oeste



Elaboração própria, 2023.
Fonte: FNDE, 2022.

3.4 ANÁLISE COMPARADA

A análise comparada dos CECAMPEs - Eixo Assistência Técnica, em observância aos contrastes e similaridades, está orientada sob a leitura de três dimensões: 1) o cenário e características regionais, a situação dos programas e os processos de estruturação, organização, atuação e desenvolvimento dos trabalhos locais dos CECAMPEs; 2) compatibilidade das ações, atividades e produtos em relação aos objetivos definidos pelo FNDE; e 3) contribuições e limites do acompanhamento dos CECAMPEs para o aprimoramento da execução e desempenho da gestão descentralizada dos programas educacionais de manutenção escolar do FNDE. A análise contempla as reflexões teóricas desenvolvidas nos capítulos anteriores, articulando as temáticas da descentralização de recursos da União para educação básica e a relevância dos programas de manutenção escolar para suplementação educacional aos entes, em referência ao acesso, permanência e qualidade da educação pública.

3.4.1 Trabalhos Desenvolvidos nos CECAMPEs: contrastes e similaridades

Como observado anteriormente, a constituição dos cinco CECAMPEs regionalizados possuem o mesmo processo de habilitação, é a partir da fundação dos centros de referência que as direções dos CECAMPEs começam a se distinguir, conforme as demandas e estratégias específicas de cada região. A região norte do Brasil possui a maior extensão territorial do país, com 45,26% de ocupação, o vasto território no entanto é ocupado por menos de 9% da população nacional, característica similar a região centro-oeste, que representa menos de 8% da população total, sendo a terceira maior região do país, ocupando 19% da extensão territorial total.

Somam-se a essas características as condições e aspectos geográficos que compõem tais regiões. Segundo Aziz Ab'Saber (2022) para além dos desafios proporcionados pelo amplo território da região norte, seu relevo é marcado por igapós, várzeas e baixos platôs, constituídos pelo volume de água dos rios, a partir das chuvas. Essa condição proporciona uma locomoção majoritariamente aquaviária em suas localidades. Já na região centro-oeste, que abrange o Planalto Central, possui predominância dos biomas Cerrado e Pantanal. E, mesmo que a região conte com uma extensa presença de rios, a locomoção da região é predominante rodoviária.

A região norte apresenta problemáticas ligadas à infraestrutura, a investimentos financeiros, a dimensão territorial, clima e aspectos etnoculturais, todos estes compõem a

logística educacional, em determinados lugares, a situação para o acesso às instituições educacionais é desenhada a partir do movimento das águas (cheias e vazantes), o que afeta professores e estudantes, principalmente dos municípios mais distantes da capital de cada estado (que possuem mais estrutura e recursos).

Na região centro-oeste os estados de Mato Grosso e o Mato Grosso do Sul possuem as maiores áreas rurais da região, assim como questões relacionadas à educação indígena. As problemáticas de infraestrutura, investimentos financeiros, dimensão territorial e aspectos etnoculturais tornam-se mais acentuados também nestas localidades, conseqüentemente mais próximos dos desafios enfrentados na região norte do país.

A distribuição das escolas nas áreas rurais do Brasil apresentou significativas variações ao longo do tempo e depende de diversos fatores, a exemplo das políticas educacionais, densidade populacional e necessidades locais. No entanto, historicamente, algumas regiões têm uma maior concentração de escolas em áreas rurais devido à sua geografia e demografia. No Brasil a maior presença de escolas em áreas rurais concentra-se no nordeste, seguido da região norte, caracterizada por vastas áreas de floresta, populações dispersas, e comunidades isoladas. Em terceiro lugar encontra-se a região centro-oeste, o qual apresenta-se uma concentração superior de escolas rurais nos estados de Mato Grosso (MT) e Mato Grosso do Sul (MS).

Dados do censo escolar da educação básica dos últimos anos mostram decréscimo do número de escolas e de matrículas na área rural e crescimento na área urbana. O censo escolar de 2003 registrou 103.328 escolas rurais e 7,9 milhões de matrículas; em 2019, foram 70.816 escolas rurais e 5,9 milhões de matrículas, redução de 32.512 escolas e de 2 milhões de matrículas. A educação rural no Brasil, por motivos socioculturais, foi relegada em segundo plano, e teve por retaguarda ideológica o elitismo acentuado do processo educacional aqui instalado pelos jesuítas e a interpretação político-ideológica da oligarquia agrária. No entanto, a educação do campo emerge do movimento social, da mobilização dos trabalhadores do campo, e da luta social por direitos.

A ausência da oferta de escolas às comunidades rurais é a negação do direito ao acesso à educação. Ainda há no imaginário brasileiro a ideia de que o campo não demanda políticas públicas, de que não se deve gastar dinheiro porque vai acabar. Mas o que a realidade mostra é que, pelo contrário, há um processo de dinamização das áreas rurais. (MOLINA, 2011)

Diante desses parâmetros, permite-se identificar a importância dos programas educacionais suplementares de manutenção escolar do FNDE, marcados pelo recorte social que prioriza estudantes residentes e escolas localizadas em áreas rurais, com vistas a

ampliação e melhoria do acesso, permanência e qualidade da educação. Em 2020, no Brasil constatou-se que mais 5,2 milhões dos estudantes brasileiros residem em áreas rurais (INEP, 2020), esse número revela a importância da política de transporte escolar, pois, a grande maioria desse alunado depende de ações do poder público para o deslocamento até as escolas.

O número de alunos atendidos pelo transporte escolar demonstrou que 4.652.477 estudantes foram atendidos com os recursos do PNATE, auxiliando-os na garantia do direito à educação. Esse número corresponde a mais de 55% de todo alunado da rede básica de educação, os quais residem em área rural no país (CECATE-UFG, 2019).

A região norte abrange 4.416,890 matrículas e 22.180 escolas, destas 13.544 estão localizadas em áreas rurais, ou seja, 61,04% das escolas da região, a maioria das instituições de ensino. A região centro-oeste reúne 2.977,791 matrículas e 7.820 escolas públicas, destas, 615 estão localizadas em áreas rurais, as quais representam 7,86% do total das unidades escolares, conforme os dados extraídos do INEP, no Censo Escolar de 2020.

Observa-se, desta forma um grande contraste na configuração da rede pública de ensino nas duas regiões, ao mesmo tempo que apresentam características e desafios comuns, com demandas de atendimento específicas ao alunado do campo, composto por estudantes oriundos dos povos (originários) indígenas, das comunidades tradicionais quilombolas, e das populações ribeirinhas, extrativistas, camponesas, agricultores, assentados e sem-terra⁴¹. Entretanto, a porcentagem de escolas rurais na região norte é aproximadamente 53,18% maior do que a porcentagem de escolas rurais no centro-oeste. Número relevante ao pensarmos a atuação no território protagonizada pelos CECAMPEs, e a tarefa de capacitação (assistência técnica) dos agentes e atores envolvidos com os programas de manutenção escolar: PNATE, Caminho da Escola e PDDE, programas educacionais que dialogam diretamente com as demandas estruturantes (infra-estrutura e político-pedagógicas) das instituições de ensino das localidades em estudo.

Nesse sentido, observa-se também como a pauta histórica de financiamento global da escola contribui ao considerar as especificidades locais e a implementação de instrumentos para este atendimento, tão necessários para garantir o direito à educação. Assim como apresenta-se outras possibilidades de atendimento às factuais demandas dos "novos" públicos

⁴¹ Segundo o Movimento dos Trabalhadores Sem Terra - MST, os sem-terra são sujeitos políticos que organizam a luta pela terra, pela reforma agrária e por um projeto popular para o Brasil, famílias de trabalhadores rurais. (MST, 1984)

da educação, que tardiamente passam a ser assegurados no conjunto dos estudantes brasileiros.

Quando esses novos sujeitos de direitos passaram a frequentar a escola pública (indígenas, quilombolas, deficientes, migrantes, jovens trabalhadores, entre outros), foi fundamental prover as escolas e aos entes federados apoio técnico-financeiro para o atendimento às específicas necessidades, imprimindo a tentativa de elementos de qualidade social à escola brasileira. Esse movimento de atendimento pode ser observado tanto nos programas que compõem a política de transporte escolar (PNATE; 2004 e Caminho da Escola; 2007) como no Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE Básico; 1995) e suas Ações Integradas (PDDE-Ações Agregadas; 2007).

Com o Plano de Desenvolvimento da Educação⁴² - PDE (2007), o MEC utilizou da agilidade operacional do PDDE para realizar algumas ações específicas, fazendo uso de sua estrutura de execução descentralizada. Por esse motivo, existem outras modalidades de ação dentro do PDDE, anteriormente conhecidas como “ações agregadas ou complementares”, atualmente identificadas como Ações Integradas, que representam parcelas adicionais de recursos a algumas unidades executoras, com propósitos específicos.

O PDE tinha como objetivo promover ações para elevar a qualidade da educação básica, por meio de diversas políticas e programas educacionais, entre elas, as ações integradas do PDDE. Essas ações atendem a políticas educacionais das Secretarias do Ministério da Educação. Assim, a cada nova demanda, novos sujeitos sociais, novas ações passaram a fazer parte do conjunto de ações que o PDDE passou a incorporar para o repasse de recursos e execução de novos projetos.

A exemplo, pode-se citar as ações e programas que proporcionam às escolas recursos para financiar reformas de acessibilidade aos alunos; construções de poços ou cisternas, atividades de lazer, culturais, esportivas, recreativas e pedagógicas, ou ainda para o desenvolvimento de planos de estruturação escolar ou de planejamento das ações escolares, entre outras. Ações com repasses limitados por um período determinado de tempo, com o objetivo de financiar necessidades pontuais e específicas, como o PDDE Água na Escola, cujo repasse é feito apenas uma vez, diferentemente do PDDE Básico.

⁴² O PDE foi lançado em 2007, a iniciativa do Ministério da Educação (MEC), fez parte do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação (2007), estabeleceu metas e estratégias para a melhoria da qualidade da educação no país, assimiladas posteriormente ao Plano Nacional de Educação - PNE (Lei nº 13.005/2014).

Vale destacar que o PDDE representa a terceira maior ação, em volume de recursos, de assistência financeira da União para educação básica. Na tabela abaixo, observa-se o montante de recursos repassados pelo PDDE Básico e suas Ações Integradas entre 2020-2022 para as regiões norte e centro-oeste:

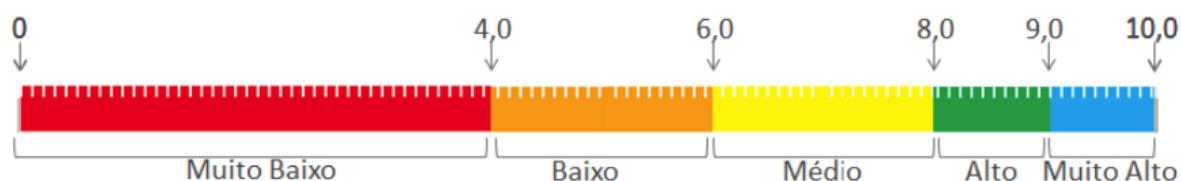
Tabela 8 - Recursos repassados - PDDE Básico e Ações Integradas

RECURSOS REPASSADOS - PDDE BÁSICO E AÇÕES INTEGRADAS		
ANO	REGIÃO NORTE	REGIÃO CENTRO OESTE
2020	171.864.283,00	145.467.870,00
2021	275.326.002,00	158.758.354,00
2022	256.223.510,00	142.010.768,00

Elaboração própria, 2023; Fonte: FNDE, 2023.

O Índice de Desempenho da Gestão Descentralizada do PDDE (IdeGES-PDDE) foi utilizado por ambos os CECAMPEs como subsídio para as iniciativas da assistência técnica. O desempenho do PDDE é considerado satisfatório quando alcança o máximo de seu público-alvo (adesão), quando os recursos são utilizados (execução) e empregados nas finalidades do programa (prestação de contas).

Figura 05 - Faixas de classificação do IdeGES-PDDE



FNDE, 2021.

A nota varia de 0 a 10, sendo que, quanto mais próximo de 10, maior o desenvolvimento. Na Figura 5 são apresentadas as cinco faixas de classificação do indicador e seus respectivos intervalos.

A seguir, sinaliza-se as médias do IdeGES PDDE durante o período de 2020-2021, nota-se uma mudança de classificação na região norte, do médio para o alto e uma continuidade na classificação da região centro-oeste na faixa alta.

Tabela 9 - Média regional do IdeGES PDDE

Média regional do IdeGES PDDE		
ANO	REGIÃO NORTE	REGIÃO CENTRO OESTE
2020	6,97	8,34
2021	8,60	8,86

Elaboração própria, 2023. Fonte: FNDE, 2023.

Em relação às demais regiões do país, o centro-oeste e norte apresentam respectivamente as menores notas no IdeGES PDDE. A Região Norte é reiteradamente citada em diversos estudos como uma das mais pobres do Brasil, a literatura educacional vem alertando nos últimos anos para a vulnerabilidade da região, o qual tem apresentado indicadores menores de IDEB que o nacional.

Tabela 10 - Região Norte - Recursos repassados: PDDE Básico e Ações Agregadas

REGIÃO NORTE - RECURSOS REPASSADOS: PDDE BÁSICO E AÇÕES AGREGADAS			
UF	2020	2021	2022
AC	13.241.698,00	19.859.644,00	16.369.196,00
AP	3.235.045,00	7.400.520,00	6.561.552,00
AM	38.820.439,00	59.547.045,00	48.382.238,00
PA	78.054.810,00	137.480.222,00	131.685.155,00
RO	15.776.107,00	20.380.843,00	19.889.354,00
RR	5.408.929,00	6.841.314,00	8.441.354,00
TO	17.327.255,00	24.817.414,00	24.894.568,00

Elaboração própria, 2023. Fonte: FNDE, 2023.

Segundo Arantes (2019), em sua tese, na tentativa de compreender o cenário da região e as possíveis contribuições do PDDE para a redução das desigualdades socioeducacionais, especificamente, em Roraima, constatou-se que a política de financiamento se depara com desafios significativos para reduzir as desigualdades presentes no sistema educacional brasileiro. A função de suplementação dos programas de manutenção escolar se diluem perante a insuficiência de investimentos gerais. Na tabela acima, nota-se que os estados do

Amapá e de Roraima apresentam os menores montantes, entre os valores repassados para a região.

Em 2019, dados do FNDE apontam que por inadimplência e falta de UEx para receber os recursos, a região Norte tem a maior perda percentual do país, em torno de 33,6%. Entre os estados, Amapá apresenta o maior percentual, com 61,5% das escolas que não receberam o PDDE, seguido de Roraima (37,9%), Pará (36%), Amazonas (35,2%), Rondônia (25,2%), Acre (23,3%), Tocantins (16,4%). Conclui-se, assim, que o PDDE não atende a totalidade das escolas da região Norte, onde as deficiências são ainda maiores.

Roraima, o estado com maior percentual (46,12%) de terras indígenas da região, possui 15 (quinze) municípios que formam o estado, os quais todos apresentam algum quantitativo de terras indígenas como parte de seu território. [...] Significa dizer que a população do estado necessita de adequadas condições de atendimento dos direitos sociais, em especial de educação pública, para romper com a perspectiva de desigualdade historicamente presente na região, que atinge, sobretudo, a população indígena, essa intensificação das desigualdades, que adquire proporções ainda mais dramáticas em função da situação dos refugiados venezuelanos no estado. (ARANTES, 2019, p.154 - 147)

Para reduzir a baixa cobertura do PDDE em escolas indígenas faz-se necessário a implementação de estratégias específicas. Instrumentos que permitam garantias para a participação nos processos decisórios, foco no ensino de qualidade e o envolvimento no monitoramento dos recursos recebidos pela escola, componentes do processo de democratização, com condicionantes que dialoguem com os anseios dos sujeitos que compõem o território.

Tabela 11 - Região Norte - Média do IdeGES de todas as UEx

REGIÃO NORTE - Média do IdeGES de todas as UEx		
UF	2020	2021
AC	8,17	8,57
AP	5,87	7,95
AM	7,10	8,58
PA	6,06	8,57
RO	7,54	9,02
RR	6,64	8,0
TO	6,36	8,77

Elaboração própria, 2023. Fonte: FNDE, 2023.

Acima, verifica-se que com exceção do estado do Pará, Roraima e Amapá, os dois

estados que apresentam os menores quantitativos de recursos repassados pelo PDDE Básico e Ações Agregadas (tabela 10, p.168), também apresentam as menores classificações na média do IdeGES. No entanto, deve-se destacar que houve elevação em todas as taxas de classificação de 2020 para 2021. No Amapá, do baixo para o médio. Em Roraima, do médio para o alto. E, no Pará, de baixo para médio, conforme a classificação estipulada pelo FNDE no IdeGES.

Tabela 12 - Região Centro-Oeste - Recursos repassados: PDDE Básico e Ações Agregadas

REGIÃO CENTRO-OESTE - RECURSOS REPASSADOS: PDDE BÁSICO E AÇÕES AGREGADAS			
UF	2020	2021	2022
DF	15.660.755,00	23.770.183,00	15.294.562,00
GO	76.168.542,00	62.934.431,00	58.221.599,00
MS	23.096.834,00	32.667.777,00	29.605.586,00
MT	30.541.739,00	39.385.963,00	38.889.021,00

Elaboração própria, 2023. Fonte: FNDE, 2023.

Já no centro-oeste os números indicam que as unidades da federação que receberam os menores montantes durante o período de 2020-2022 correspondem ao Distrito Federal (DF) e Mato Grosso do Sul (MS), como observado acima (tabela 12). As localidades apresentam respectivamente o menor e a maior nota IdeGES da região centro-oeste. O estado de MS possui um sistema próprio de monitoramento e avaliação para acompanhamento e apoio às entidades na execução do PDDE, sob responsabilidade da Secretaria de Educação Estadual e não possui programas locais de manutenção escolar. Já o DF, possui o Programa de Descentralização Administrativa e Financeira (PDAF), criado em 2012 para gerar autonomia financeira às unidades escolares e as coordenações regionais de ensino (CREs).

Tabela 13 - Região Centro-Oeste: Média do IdeGES de todas as UEx

REGIÃO CENTRO-OESTE: Média do IdeGES de todas as UEx		
UF	2020	2021
DF	6,97	7,63
GO	8,74	9,12
MS	9,19	9,15
MT	7,70	8,78

Elaboração própria, 2023.

Fonte: FNDE, 2023.

Em relação às menores faixas de classificação, na região centro-oeste também verifica-se elevação das notas entre 2020-2021. No entanto, no DF, o aumento não foi o suficiente para alteração do nível médio. Já em Mato Grosso do Sul, que assim como o DF, também possui programas locais de manutenção escolar, observa-se a alteração de níveis, do médio para o alto.

Diante das condições educacionais e geográficas que produzem as principais características situacionais dos programas de manutenção escolar compreende-se o campo em que se materializam o PDDE, PNATE e Caminho da Escola nas regiões. Tendo em vista esta localização, cabe identificar e analisar comparativamente a seguir, as formas e escolhas realizadas pelos CECAMPEs para atuação da assistência técnica nos territórios, a organização dos centros de referência e a composição das equipes, elementos estruturantes para definição de estratégias, alcance das metas e desenvolvimento dos trabalhos.

Nesse sentido, chama-se atenção para os instrumentos utilizados pelo CECAMPE-Norte, o qual averigua-se uma ampliação estrutural e organizativa em sua constituição, expandindo e inovando perante a disposição indicada pelo FNDE, respaldados pela previsão de "adaptação a realidade de cada centro colaborador" (FNDE, 2020), conforme as necessidades e demandas regionais identificadas.

A Equipe CECAMPE PARÁ será responsável pelas articulações com as organizações que representam o ente Estadual, os entes municipais, as unidades educativas, além de auxiliar Coordenação Executiva do Estado e a Coordenação Geral do CECAMPE NORTE na organização dos cursos de capacitação (presencial e a distância) nos polos, e dar apoio ao monitoramento, à avaliação e aos seminários a serem realizados no espaço paraense e na Região Norte do País, todos vinculados ao Observatório de Políticas Públicas da Região Amazônica (OPPRA), que será implementado no âmbito do CECAMPE Norte. (CECAMPE Norte, 2020, p. 8)

Dessa forma, o CECAMPE-Norte adotou a estratégia de incorporar a sua equipe da assistência técnica colaboradores institucionais, formalizando centros de referência locais, signatários do CECAMPE-Norte, sendo eles: CECAMPE-Acre (UFAC), CECAMPE-Amapá (UFAC), CECAMPE-Amazonas (UFAM), CECAMPE-Pará (UFPA), CECAMPE-Rondônia (UNIR), CECAMPE-Roraima (UFRR) e CECAMPE-Tocantins (UFNT). Compostos por dois Coordenadores do Estado, um Coordenador(a) Articulador(a) do Estado, e uma Equipe de Apoio ao Estado. Além do auxílio e orientação da Coordenação Executiva do CECAMPE-Norte.

Sendo assim, o CECAMPE-Norte está vinculado ao Observatório de Políticas Públicas da Região Amazônica – OPPRA, e é composto por seus seis colaboradores institucionais e por

sua coordenação regional central: Coordenação-Geral de Gestão do Projeto; Equipe de Logística; Equipe de Inovação e Tecnologias Aplicadas; Equipe de Monitoramento e Banco de Dados; Equipe de Formação e Estudos do Observatório de Políticas Públicas. Tendo, o CECAMPE-Pará trânsito entre as instâncias, pois ao mesmo tempo, ocupa-se das tarefas locais e regionais, desenvolvidas no âmbito da habilitação do FNDE pela Universidade Federal do Pará - UFPA, responsável por coordenar o CECAMPE-Norte e seu signatário CECAMPE-Pará.

A estratégia de atuação foi estabelecida com o objetivo de ampliar o alcance das ações e atividades da assistência técnica, em face da amplitude territorial da região norte, dos recortes e diferenças entre os próprios estados e as especificações locais. Desse modo, o trabalho em rede contou também com o sistema de formação de multiplicadores, processo que implica agregar significado aos sujeitos capacitados, fazendo com que estes incorporem os conceitos, conteúdos e procedimentos, para que possam consequentemente, transmitir a outros indivíduos o conhecimento adquirido.

O CECAMPE-CO, apesar de contar com membros de outra universidade, nos eixos de monitoramento e avaliação, constituiu sua equipe da assistência técnica com professores e pesquisadores vinculados à Universidade de Brasília. Mantendo uma estrutura e organização mais próxima a disposição indicada pelo FNDE. No entanto, observou-se a preocupação do centro colaborador em buscar membros com experiência e alinhamento aos conhecimentos necessários para o trabalho a ser desenvolvido no projeto de pesquisa. Esta centralidade transpareceu nos editais de seleção, com processos seletivos de contratação dos pesquisadores da assistência técnica, organizado pela FINATEC, juntamente com a comissão da coordenação geral do CECAMPE-CO, as quais exigiu-se como critérios: conhecimento sobre os programas de manutenção escolar do FNDE e experiência e disponibilidade para pesquisa de campo na região centro-oeste.

Sendo assim, verifica-se distintos processos de estruturação, organização e de formação das equipes de assistência técnica. No CECAMPE-Norte, a constituição de uma ampla equipe, com instâncias e grupos de trabalho bem definidos, com destaque para estratégia de atuação no território com equipes locais a partir do convite da coordenação executiva do projeto, os quais obtiveram através da equipe central, formação sobre os programas de manutenção escolar do FNDE, antes da execução do projeto 1 - cursos de capacitação.

Diferentemente, o CECAMPE-CO constituiu-se com uma equipe mais restrita e estruturou sua atuação no território com a equipe central, a partir de um criterioso processo

seletivo de membros que já possuíam formação e experiência com os programas de manutenção escolar e pesquisas de campo da região centro-oeste. Desta forma, os trabalhos do CECAMPE-CO iniciaram a partir da Meta 1- Planejamento da Assistência Técnica, sem a necessidade de processos formativos.

As diferentes estratégias e opções justificam-se nas condições de acesso e características das localidades, nas previsões de alcance ao público-alvo, no número de polos definidos pelo FNDE, no orçamento financeiro disponível para os projetos e nas metodologias adotadas de forma específica para cada região, conforme as demandas identificadas e as necessidades que objetivaram o regime de parceria.

O CECAMPE Norte assumiu em suas ações da assistência técnica a metodologia crítico-dialética, alinhado ao caso pedagógico descrito acima (p.136), para a orientação e construção do plano de trabalho e concepção das atividades propostas. O método contou com a pesquisa qualitativa e suas técnicas de observação, entrevistas e a análise de documentos, além de instrumentos e indicadores advindos do monitoramento para leitura das realidades e indicadores educacionais. Os elementos foram articulados para orientação das ações formativas e práticas, que se encontraram em "permanente processo de (re)elaboração e ajustes" (CECAMPE Norte, 2020).

A abordagem qualitativa parte do fundamento de que há uma relação dinâmica entre o mundo real e o sujeito, uma interdependência viva entre o sujeito e o objeto, um vínculo indissociável entre o mundo objetivo e a subjetividade do sujeito. O conhecimento não se reduz a um rol de dados isolados, conectados por uma teoria explicativa; o sujeito observador é parte integrante do processo de conhecimento e interpreta os fenômenos atribuindo-lhes um significado. O objeto não é um dado inerte e neutro, está possuído de significados e relações que sujeitos concretos criam em suas ações (CHIZZOTI, 2001, p. 79).

Segundo Afonso Nascimento (2023), coordenador geral do CECAMPE-Norte, ao escolher a abordagem qualitativa como pressuposto para os estudos do projeto, a partir das técnicas de observação, entrevistas e a análise de documentos, optou-se por priorizar mais o processo do que simplesmente os resultados ou produtos, "o significado é de importância vital nesta abordagem, fazendo com que a investigação jogue luz sobre a dinâmica interna das situações, o que é quase sempre invisível ao observador exterior" (DIAS, NASCIMENTO, SOUZA, 2023, p.161).

A técnica de observação se realiza através do contato direto do pesquisador com o fenômeno observado para obter informações sobre a realidade dos atores sociais em seus próprios contextos. Nesse processo, ele, ao mesmo tempo, pode modificar e ser modificado pelo contexto. (DIAS, NASCIMENTO, SOUZA, 2023, p.161)

No CECAMPE-CO, em termos metodológicos não foi identificada orientação específica para a assistência técnica. A metodologia constituiu-se no conceito de sistema integrado, em específico o Sistema de Monitoramento e Avaliação (SMA), proposto para articulação entre monitoramento, avaliação e assistência técnica. Demonstrado acima na figura 5. Para o CECAMPE-CO, a integração dos eixos ocorre quando os resultados da avaliação são incorporados nas ferramentas de monitoramento e de assistência técnica. Por exemplo, a identificação, descrição e entendimento dos problemas de execução, contribuem com materiais de assistência técnica, de capacitação, bem como aspectos que devem ser monitorados.

Por fim, a integração entre monitoramento, avaliação e assistência técnica consiste no uso das informações do monitoramento e da assistência técnica para a análise do desenho e da implementação com vistas a uma melhoria na eficácia do PDDE. O conceito de sistema permite um uso inteligente, integrado dos dados e das ações de capacitação conforme a necessidade dos gestores do programa. (CECAMPE-CO, 2020, p.23)

A formalização dos eixos de trabalho, produtos e suas metodologias, revelam as prevalências elegidas por cada centro colaborador. Como já demonstrado anteriormente (quadro 9, p.118), o FNDE definiu no Guia de Atuação dos CECAMPEs (2020) que os três eixos de trabalho: Assistência Técnica, Monitoramento e Avaliação, deveriam compor obrigatoriamente os planos de trabalho. Abaixo destaca-se a disposição dos eixos entre os CECAMPEs em estudos e definições do FNDE.

Quadro 22 - Disposição dos eixos de trabalho e produtos dos CECAMPEs

DISPOSIÇÃO DOS EIXOS DE TRABALHO E PRODUTOS DOS CECAMPEs			
META 3 - DIVULGAÇÃO DE BOAS PRÁTICAS NA EXECUÇÃO DO PROGRAMA.			
EIXOS	Guia dos CECAMPEs	CECAMPE-NORTE	CECAMPE-CO
EIXO 01	E1 - Assistência Técnica: - 03 Produtos - 19 Subprodutos	E1 - Assistência Técnica: - 03 Produtos - 12 Subprodutos	E1 - Monitoramento e Avaliação: - 14 Produtos - 03 Metas
EIXO 02	E2- Monitoramento: - 05 Produtos - 28 Subprodutos	E2- Ações de Monitoramento: - 01 Produto - 08 Subprodutos	E2 - Assistência Técnica: - 09 Produtos - 03 Metas
EIXO 03	E3 - Avaliação: - 03 Produtos - 14 Subprodutos	E3 - Ações de Avaliação: - 01 Produto - 03 Subprodutos	E3 - Pesquisas e Publicações: - 00 Produtos - 02 Metas

Elaboração própria, 2023;
Fonte, FNDE, 2022.

Essas características somadas a análise dos planos de trabalho permitem a compreensão dos eixos predominantes no desenvolvimento dos trabalhos do projeto. O CECAMPE-CO demonstrou uma maior capilaridade do Eixo 1 - Monitoramento e Avaliação, verificada através das descrições e justificativas do plano de trabalho e o número de produtos. A orientação metodológica também torna-se um importante elemento para essa compreensão, destacada pela ausência de uma metodologia própria para o Eixo 2 - Assistência Técnica e pela vinculação ao Sistema de Monitoramento e Avaliação (SMA). No entanto, durante o desenvolvimento das capacitações, discussão que será abordada adiante, nota-se uma intensa preocupação com os procedimentos metodológicos, movimento que anuncia a superação das lacunas do plano de trabalho na práxis.

No CECAMPE-Norte, através das descrições, justificativas e o número de produtos observa-se o contrário, pois, existe percurso metodológico para cada eixo de trabalho, comportado tanto no plano de trabalho como nas propostas técnicas, com pontos de confluência e independência entre si. E, principalmente pela posição de primazia do Eixo 1 - Assistência Técnica, que orienta os trabalhos dos demais eixos, com detalhados conceitos teórico educacionais-pedagógicos, que distanciam-se da restrita concepção de assistência técnica do FNDE e se aproximam das concepções de ensino-aprendizagem dos processos formativos educacionais.

Sobre os orçamentos atribuídos aos projetos, o valor fixado ao CECAMPE-CO movimentou R\$ 2.051.778,03 de recursos do FNDE, deste valor, 53,89% foi encaminhado para o eixo de assistência técnica. Ao CECAMPE-Norte, o valor encaminhado foi de R\$ 3.367.872,49, no entanto, não foi possível identificar a divisão dos recursos entre os eixos de trabalho a partir dos documentos analisados.

Em relação aos trabalhos desenvolvidos no âmbito da assistência técnica, nota-se um sistemático processo de planejamento em ambos CECAMPEs, com processos e etapas demasiadamente similares. De igual maneira, apresentaram em seus relatórios parciais iniciais: análises dos dados dos programas, levantamentos e diagnósticos das necessidades de capacitação (em nível regional e local) e apreciações sobre o conhecimento dos gestores escolares, gestores educacionais, da comunidade escolar e das instâncias de controle social. Objetivou-se reconhecer as questões consolidadas, as dúvidas mais frequentes e as lacunas de conhecimento em termos de adesão, execução e prestação de contas.

Por fim, o planejamento das ações de assistência técnica proporcionaram o mapeamento especializado (regionalizado) e complementar das necessidades formativas e dos aspectos levantados a serem considerados na implementação das atividades do eixo.

Elementos estruturantes, que apoiaram a construção das capacitações, cursos e materiais didáticos. Abaixo apresenta-se os principais achados dos CECAMPEs, sejam eles, equivalentes ou díspares, com destaque para as questões reincidentes, já apontadas pelo FNDE a nível nacional como prioridade para assistência técnica.

Quadro 23- Aspectos relevantes identificados para implementação da assistência técnica

ASPECTOS RELEVANTES IDENTIFICADOS PARA IMPLEMENTAÇÃO DA ASSISTÊNCIA TÉCNICA			
TEMAS	APONTAMENTOS FNDE	CECAMPE-NORTE	CECAMPE-CO
Estabelecimento de comunicação efetiva com os gestores e atualização dos contatos		X	X
Dificuldade de acesso às instituições de ensino			X
Equipes limitadas, com restrições para o acompanhamento dos fluxos dos programas de manutenção escolar	X	X	X
Confusões nos procedimentos de adesão, execução e prestação de contas dos programas de manutenção escolar da união e os programas locais similares		X	
Relacionamento com o Banco do Brasil		X	
Abordagem que alcance os diferentes níveis de expertise e debilidade dos gestores	X	X	X

Elaboração própria, 2023.

A identificação dos aspectos relevantes a serem considerados para implementação da assistência técnica revelaram como condição prioritária aos CECAMPEs da região norte e centro-oeste a construção de um canal mais efetivo para comunicação com as escolas e Unidades Executoras. Observou-se as limitações dos boletins encaminhados pelo FNDE via e-mail, com cadastros desatualizados e inativos, a dificuldade de acesso às escolas e suas unidades executoras através dos seus endereços de e-mail reforçaram a concepção e estratégia de aproximação e estabelecimento de parcerias com as secretarias de educação dos estados e dos municípios, assim como de suas entidades representativas.

A dificuldade de muitas Unidades Executoras em ter infraestrutura física e de pessoal para gestão dos programas e também a dificuldade de comunicação para acesso às informações, formações e contatos diretos com o FNDE foram fatores apontados para as inconstâncias no desempenho da gestão dos programas. Na região centro-oeste, esta dificuldade é agravada pela existência de muitos programas locais de manutenção escolar (estaduais e municipais) com metodologias diversas de adesão, execução e prestação de contas, além da necessidade de gerenciamento de várias contas bancárias em instituições

bancárias diferentes, assim como o desfavorável relacionamento com o Banco do Brasil, com a apresentação de incongruências de orientação por partes dos funcionários. O CECAMPE-CO aponta que a variedade de procedimentos acarreta à unidade escolar um acúmulo de trabalho difícil de ser executado principalmente em pequenas escolas que não conseguem ter servidores dedicados integralmente a estas atividades.

Situação que se repete na região norte do país, pois, ainda que não obtenham a mesma expressão significativa de demais programas suplementares estaduais e locais como no centro-oeste, possuem equipes tão limitadas quanto para o acompanhamento dos fluxos que demandam os programas de manutenção escolar da União. No censo escolar de 2022, constatou-se que a maioria das escolas de pequeno porte (até 50 matrículas) do Brasil estão concentradas na região Norte (35,4%), configuração relevante, considerada pelo CECAMPE-Norte no processo de planejamento e implementação das ações de assistência técnica.

Em relação às necessidades formativas, o quadro 24 apresenta os principais temas, questões e lacunas identificadas na execução e gestão dos programas, aferidas pelos CECAMPEs na pesquisa e análise dos dados dos programas, no levantamento das demandas, no mapeamento das necessidades e no diagnóstico elaborado a partir das coletas realizadas nos âmbitos regionais através de questionários e entrevistas, como no caso do CECAMPE-Norte, e por formulário survey do CECAMPE-CO, instrumentos disponibilizados aos agentes e atores envolvidos com os programas educacionais de manutenção escolar. As informações foram extraídas dos relatórios finais de diagnóstico e planejamento do eixo de assistência técnica e do Guia de Atuação dos CECAMPEs, com os apontamentos e definições do FNDE:

Quadro 24 - Necessidades formativas identificadas

NECESSIDADES FORMATIVAS IDENTIFICADAS			
PRINCIPAIS DEMANDAS DOS PROGRAMAS	APONTAMENTOS FNDE	CECAMPE-NORTE	CECAMPE-CO
Difusão das atuais normativas		X	X
Como criar uma Unidade Executora Própria (UEX)	X	X	X
Atualização cadastral no PDDEWeb	X	X	X
Cartão PDDE: forma de habilitação e uso.	X	X	X
Prestação de Contas: como regularizar pendências de	X	X	X
Sistema SETE		X	X
Crítérios para Utilização dos Veículos do Programa Caminhos da Escola		X	X
Repactuação dos Saldos Remanescentes	X	X	X
Execução dos recursos: passo a passo.	X	X	X
Prazos importantes		X	

Elaboração própria, 2023.

Movimento importante do planejamento da assistência técnica regionalizada dos CECAMPEs, já que a inclusão dos principais temas, questões e lacunas dos gestores sobre a gestão e execução dos programas, nas atividades, cursos, materiais didáticos e ações de capacitação contribuem significativamente para qualificação dos agentes, fortalecendo ferramentas de identificação e intervenções para corrigir tempestivamente as falhas que surgem no processo de desenvolvimento dos programas de manutenção escolar. E, neste caso, sob leitura específica de demandas da realidade local.

De forma adicional, além dos procedimentos de planejamento da assistência técnica, o CECAMPE-Norte, visando a integralidade de sua ampla equipe e atendimento a sua estrutura organizativa, realizou formações para os seus colaboradores institucionais. A equipe central do projeto ficou responsável pela formação dos coordenadores estaduais. Já estes, após a conclusão da formação, foram os encarregados de replicar a atividade formativa em suas equipes locais. As atividades de formação incluíram exposições sobre os programas de manutenção escolar, abarcando os tópicos de criação das políticas e programas, principais conceitos, objetivos, finalidades e aprofundamento dos procedimentos normativos, operacionais e regulamentares, utilizando-se de estudos de caso.

Na conclusão desta etapa de planejamento geral da assistência técnica, também encaminhou-se em ambos os casos buscas ativas para o contato e construção de articulação com as entidades representativas, Secretarias de Educação - SEDUs, e demais entidades parceiras, assim como a validação dos polos de capacitação presencial, respectivas substituições e cronograma dos eventos. Em ambos os CECAMPEs, assim como o definido pelo FNDE, executou-se as atividades de capacitação presencial e virtual, cursos a distância com e sem tutoria, visitas in-loco e a produção e divulgação de materiais didáticos. Dessa forma, a seguir localiza-se o perfil dos cursistas, os conteúdos trabalhados e o alcance ao público-alvo, assim como a compatibilidade das ações, atividades e produtos em relação aos objetivos definidos pelo FNDE.

No que se refere às capacitações presenciais, apontadas em ambos os CECAMPEs como a atividade de maior complexidade para se desenvolver, destaca-se as seguintes características: articulação com as entidades representativas de entes federados para mobilização dos entes e inscrição de participantes nos eventos de capacitação; divulgação oficial do FNDE junto aos entes federados; distribuição de materiais didáticos e instrucionais aos participantes; organização do deslocamento e alimentação; dispositivos e equipamentos de informática e telecomunicação; e certificação para os participantes.

As capacitações presenciais foram desenvolvidas com uma carga horária de 16h, sendo realizadas em dois dias consecutivos, e dirigidas, preferencialmente, aos entes federados com dificuldades na execução dos programas conforme identificado no IDEGES e nos saldos remanescentes em conta. A partir dos encontros com os gestores das Secretarias de Educação das quatro Unidades da Federação as capacitações presenciais do CECAMPE-CO foram redefinidas, conforme a melhor condição de distribuição, visto que aos poucos as redes públicas de educação foram voltando às atividades presenciais no período pós-pandemia de Covid-19. A renegociação das capacitações presenciais levaram ao redimensionamento do Produto 1, o qual definiu a realização de dois tipos de capacitação técnicas, em polos macroagregadores e em polos específicos.

O roteiro padrão do CECAMPE-CO foi organizado para tratar no primeiro dia do PDDE Básico e suas Ações Integradas. Entre a divisão dos momentos a equipe dedicou-se primeiramente ao acolhimento, apresentação do CECAMPE-CO, boas vindas das autoridades locais. Após este momento, foram apresentados alguns resultados de pesquisa no âmbito do projeto, como a pesquisa de Boas Práticas, no formato de exposição dialogada com espaços de perguntas e respostas. Ao final das manhãs de capacitação, realizaram-se as oficinas sobre os principais problemas identificados pelos cursistas relativos à adesão, execução e prestação de contas, com sistematização da discussão.

No período vespertino, sempre com a presença de um profissional técnico do FNDE, retomava-se as questões sistematizadas pelos gestores a fim de esclarecimentos e aprofundamento dos conteúdos e procedimentos operacionais. No segundo momento, painéis focais com representantes do Banco do Brasil se encarregaram dos debates sobre os problemas relacionados ao cartão PDDE e o gerenciamento das contas.

Para o segundo dia de capacitação técnica, o CECAMPE-CO dedicou-se à política de transporte escolar, discutindo os programas PNATE e Caminho da Escola. Optou-se pela caracterização da adesão, execução e prestação de contas, assim como a apresentação do Sistema de Transporte Escolar, sua regulamentação e possibilidades. Algumas capacitações contaram com a presença de pesquisadores que desenvolveram o sistema SETE, vinculados ao Centro Colaborador de Apoio ao Transporte Escolar - CECATE/FNDE da Universidade de Goiás - UFG.

As capacitações técnicas presenciais realizadas pelo CECAMPE-CO corresponderam ao atendimento dos polos (repactuados), alcançando a previsão mínima de abrangência aos municípios (conforme a densidade de municípios no raio de 250km estabelecido pelo FNDE) e ultrapassando esse quantitativo em alguns casos no segundo semestre de 2022. As atividades

foram marcadas por uma elevada participação dos gestores, tendo uma média regional total de 80 participantes por capacitação.

No CECAMPE-Norte, o roteiro também foi organizado a partir das discussões do PDDE Básico e suas Ações Integradas para o primeiro dia, e a política de transporte escolar, e a formação direcionada aos programas PNATE e Caminho da Escola no segundo dia. As atividades do centro colaborador foram coordenadas por seus articuladores locais, e também contaram com representantes do FNDE, das secretarias de educação, e membros das entidades. O público-alvo das capacitações foi ampliado para demais profissionais das regionais de ensino e das próprias instituições, ao considerar a característica de rotativamente na ocupação das funções em relação aos agentes envolvidos principalmente com os processos e procedimentos de prestação de contas.

No CECAMPE-Norte, foram realizadas 84 capacitações técnicas presenciais, as quais atenderam a previsão de realização nos 64 polos definidos, no entanto o alcance da previsão mínima de abrangência aos municípios não corresponderam ao estabelecido no regime de parceria, as atividades obtiveram uma média média regional de 50 participantes por capacitação, situação justificada pela complexidade territorial da região norte. Para contornar os desafios de alcance ao público alvo, os CECAMPEs signatários realizaram inúmeras reuniões locais e encontros com gestores, o qual alcançou-se um maior quantitativo de municípios, mesmo com um número menor de participantes. Destaca-se neste contexto a utilização de uma estratégia de comunicação formativa de impacto para o território, ao ampliarem os meios de divulgação das atividades e suas próprias ações formativas para programas de rádios locais e comunitárias, com significativos resultados.

No rol dos conteúdos trabalhados nas capacitações técnicas presenciais evidencia-se a similaridade das temáticas trabalhadas entre os CECAMPEs em estudo, o qual reuniu questões relativas a difusão e navegação dos aplicativos de acompanhamento dos programas, apuração aos saldos em contas, passo a passo da execução de recursos, prestação de contas e regularidade fiscal, processos de tomada de decisão sobre aplicação dos recursos, cartão PDDE e a separação das contas de custeio e capital. Para o encerramento deste ciclo formativo, o CECAMPE-Norte realizou nos estados da região, seminários presenciais de retorno, abordando os resultados alcançados e as perspectivas para os programas. No CECAMPE-CO, a avaliação da capacitação presencial foi realizada por meio virtual, disponibilizada no término das atividades, estabelecida como requisito obrigatório para a certificação do participante.

Quanto às capacitações virtuais, houveram três ofertas de cursos a distância na modalidade com tutoria e autoinstrucional (sem tutores) referentes aos períodos de 2/2021, 1/2022 e 2/2022. A recomendação do FNDE consistia no desenvolvimento de um curso com dois módulos de 30 horas aula, para cada módulo, totalizando 60h de capacitação, que permite inferir uma indicação de organização para um curso sobre o Programa Dinheiro Direto na Escola e o segundo curso dedicado aos programas PNATE e Caminho da Escola.

No entanto, o CECAMPE-CO não aderiu ao modelo de referência do FNDE para estruturação de seus cursos, ao justificar o acúmulo teórico pedagógico-educacional dos processos formativos, em específico dos campos de ensino-aprendizagem e da didática para formulações mais adequadas a considerar a disposição e abordagens do conteúdo frente a carga horária, com vistas ao alcance e envolvimento dos cursistas durante a realização da capacitação.

Desse modo, o CECAMPE-CO constituiu três cursos de capacitação a distância para as modalidades instrucional e com tutoria, sendo eles: Curso 1 - Programa Dinheiro Direto na Escola - PDDE Básico; Curso 2 - Ações Integradas do PDDE; e Curso - PNATE e Caminho da Escola, em sua primeira oferta. A segunda oferta foi reformulada, os conteúdos e temáticas foram alteradas, atualizadas e reconfiguradas, sendo: Curso 1 - Programa Dinheiro Direto na Escola - PDDE Básico e Ações Integradas; Curso 2 - Prestação de Contas dos programas de manutenção escolar; e Curso - PNATE e Caminho da Escola.

Os cursos do CECAMPE-CO foram contemplados com: Pesquisa de Perfil do (a) Cursista; Guia do Cursista; Guia de Acesso; Programação do Curso; Questionários de avaliação da aprendizagem; Guia de Estudos (Ebook); Avaliação Final da Aprendizagem; Avaliação do Curso; Avaliação do Desempenho da Tutores (nos cursos com tutoria); Declaração de Conclusão do Curso (Certificação); Referências Bibliográficas; e Biblioteca Virtual.

O CECAMPE-Norte optou pela realização do curso Programas de Manutenção Escolar, com a duração de 60h, com dois módulos, formalizados em: Curso 1 - Programa Dinheiro Direto na Escola e Ações Integradas ao PDDE (30h) e Curso 2 - Política de Transporte Escolar – Programas PNATE e Caminho da Escola (30h), com o prazo de 20 dias para realização das capacitações.

Os cursos foram constituídos com guias de participação, podcasts temáticos, vídeo-aulas temáticas, ebooks didáticos do conteúdo, e declaração de conclusão do curso (certificação). Os cursos a distância desenvolvidos no âmbito das capacitações da assistência técnica dos CECAMPEs foram sistematizados comparativamente abaixo, a conferir a oferta, temática e carga horária.

Quadro 25 - Oferta dos cursos a distância

CURSOS A DISTÂNCIA 2021-2022			
META 2 – REALIZAÇÃO DA CAPACITAÇÃO			
OFERTA 1	2/2021		
	CURSO/MÓDULO 1	CURSO/MÓDULO 2	CURSO/MÓDULO 3
CECAMPE-CO	Programa Dinheiro Direto na Escola - PDDE Básico (20h)	Ações Integradas do PDDE (20h)	PNATE e Caminho da Escola (20h)
CECAMPE-NORTE	Programa Dinheiro Direto na Escola e ações integradas ao PDDE (30h)	Política de Transporte Escolar – Programas PNATE e Caminho da Escola (30h)	
OFERTA 2	1/2022		
	CURSO/MÓDULO 1	CURSO/MÓDULO 2	CURSO/MÓDULO 3
CECAMPE-CO	Programa Dinheiro Direto na Escola - PDDE Básico e Ações Integradas (25h)	Prestação de Contas (15h)	PNATE e Caminho da Escola (20)
CECAMPE-NORTE	Programa Dinheiro Direto na Escola e ações integradas ao PDDE (30h)	Política de Transporte Escolar – Programas PNATE e Caminho da Escola (30h)	
OFERTA 3	2/2022		
	CURSO/MÓDULO 1	CURSO/MÓDULO 2	CURSO/MÓDULO 3
CECAMPE-CO	Programa Dinheiro Direto na Escola - PDDE Básico e Ações Integradas (25h)	Prestação de Contas (15h)	PNATE e Caminho da Escola (20)
CECAMPE-NORTE	Programa Dinheiro Direto na Escola e ações integradas ao PDDE (30h)	Política de Transporte Escolar – Programas PNATE e Caminho da Escola (30h)	

Elaboração própria, 2023.

Nesse sentido, observa-se estruturas diferentes entre os CECAMPEs para construção dos cursos a distância. O CECAMPE-Norte optou por acompanhar a orientação do FNDE prevista no Guia de Atuação (2020), ofertando um curso de formação de 60h com dois módulos de 30h cada. Já o CECAMPE-CO, organizou para primeira oferta três cursos, cada um com uma carga horária referente a 20h. Para a segunda e terceira oferta os cursos foram reconfigurados a partir da compreensão revelada pelos dados coletados, essa análise indicou a necessidade de priorização dos processos e procedimentos da prestação de contas dos

programas, que gerou um curso temático exclusivo para este fim. De forma geral, todas as ofertas tiveram seus conteúdos atualizados, conforme as demandas identificadas pelos grupos de assistência técnica regionalizados, e a partir das indicações dos próprios cursistas nas avaliações e questionários de reação, foram ajustados e aperfeiçoados. Além disso, todos os cursos foram validados pelo FNDE.

Ao analisar os cursos a distância do CECAMPE-NORTE destaca-se os conteúdos programáticos abordados pelo Módulo 1 - Programa Dinheiro Direto na Escola e Ações Integradas ao PDDE, e pelo Módulo 2 - Política de Transporte Escolar, conforme informações extraídas dos sumários dos Ebooks, os quais dispõem de:

Módulo 1. Programa Dinheiro Direto na Escola e Ações Integradas ao PDDE:

a) Objetivos e finalidades do PDDE; b) Bases legais do PDDE e critérios de atendimento; c) Orientações gerais sobre o acesso e planejamento da utilização dos recursos do PDDE; d) O uso dos recursos do PDDE; e) Execução e prestação de contas do PDDE; f) Desafios e possibilidades do PDDE nos estados e municípios da região Norte; e g) PDDE e as ações integradas na escola: uso dos recursos para o enfrentamento de novos desafios sócio-educacionais. (CECAMPE-Norte, 2021, p. 4)

Módulo 2. Política de Transporte Escolar - PNATE:

a) Conceitos e Objetivos; b) Marco Legal; c) Participantes do Programa; d) Critérios de distribuição dos recursos do PNATE; e) Formas de repasse dos recursos; f) Motivos da Suspensão do Repasse dos Recursos; h) Como usar adequadamente os recursos do PNATE; i) Prestação de Contas do Programa j) A Importância do Controle Social do PNATE; k) Atribuições dos CACS/FUNDEB em relação ao PNATE; l) O CACS e a Prestação de Contas do PNATE; e m) O PNATE nos estados da Região Norte. (CECAMPE-Norte, 2021, p. 4)

Módulo 2. Política de Transporte Escolar: Programa Caminho da Escola:

a) Introdução ao programas; b) Como aderir ao Programa Caminho da Escola; c) Critérios Para Utilização dos Veículos do Caminho da Escola; d) Órgãos Responsáveis pela Gestão do Programa; e) Legislação do Programa; f) A Importância do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB -CACS/FUNDEB para o Programa Caminhos da Escola; g) O Processo de Prestação de Contas e a execução correta dos recursos; h) Consequências quando não houver o envio do parecer do CACS/FUNDEB da prestação de contas; i) Procedimentos para regularização do CACS/FUNDEB; j) A Gestão do Programa por meio do Sistema Eletrônico de Gestão do Transporte Escolar (SETE); e k) Programa Caminhos da Escola nos Estados e Municípios da Região Norte: realidades e perspectivas. (CECAMPE-Norte, 2021, p. 5)

Na formulação do Módulo 1 destaca-se o diálogo realizado com os cursistas, com um debate pautado nos desafios e possibilidades do PDDE nos estados e municípios da região

Norte. E, um maior aprofundamento sobre as Ações Integradas do PDDE, aproximando mais uma vez os cursistas à discussão regionalizada, a exemplo do uso dos recursos destinados a demandas específicas para o enfrentamento das questões sócio-educacionais da região, sob reflexão dos indicadores do IDEB e do IdeGES-PDDE.

No Módulo 2, dedicado à Política de Transporte Escolar, organizado em duas unidades, sendo a primeira: Unidade 1 - Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (Pnate), nota-se também a presença do debate regionalizado, com a exposição de exemplos de determinados estados. A segunda unidade, Unidade 2 - Programa Caminho da Escola, optou-se pela exposição das realidades dos estados e municípios para explorar as perspectivas para a região norte no âmbito do programa.

Ao analisar os cursos a distância do CECAMPE-CO evidencia-se os conteúdos programáticos abordados em sua última oferta: Curso 1 - Programa Dinheiro Direto na Escola: PDDE Básico e Ações Integradas ; Curso 2 - Prestação de Contas; e Curso 3 - PNATE e Caminho da Escola, conforme informações extraídas dos sumários dos Ebooks, os quais dispõem de:

Curso 1 - Programa Dinheiro Direto na Escola: PDDE Básico e Ações Integradas:

- a) Programas de Manutenção Escolar; b) Programa Dinheiro Direto na Escola - PDDE Básico; c) Ações Integradas do PDDE; d) Conta bancária, compras e aquisições: Cartão PDDE e BB Digital; e) Informações básicas à prestação de contas; f) Controle social: sistemas e canais de consultas do FNDE; (CECAMPE-CO, 2021, p. 1-2)

Curso 2 - Prestação de Contas:

- a) Programas de Manutenção Escolar; b) PDDE Básico e PDDE e Ações Integradas; c) Elementos fundamentais para a prestação de contas; e d) Realizando a prestação de contas. (CECAMPE-CO, 2021, p. 1-2)

Curso 3 - PNATE e Caminho da Escola:

- a) As políticas e os programas de transporte escolar; b) Programa nacional de Apoio ao Transporte Escolar (PNATE) - conceitos e funcionamento; c) Programa Caminho da Escola - conceitos e funcionamento; d) Conselho de Acompanhamento e Controle Social (CACCS) do Fundeb - finalidade, responsabilidades e funções; e) O monitoramento dos programas e o uso do sistema eletrônico de gestão do transporte escolar (SETE). (CECAMPE-CO, 2021, p. 1-2)

Diferentemente do centro colaborador da região norte, o CECAMPE-CO não trouxe para os cursos de capacitação a distância discussões regionalizadas. Os cursos a distância foram desenvolvidos prioritariamente para o aprofundamento dos diversos níveis de conhecimentos dos gestores sobre os programas, contemplando os conceitos norteadores das

políticas e programas, os aspectos legais, regulamentares e os procedimentos operacionais de execução dos programas, todos baseados e com foco na difusão das atuais normativas estabelecidas pelas resoluções do FNDE.

Os cursos foram planejados sob a perspectiva da formação em serviço, considerando: a) as maiores dúvidas que os entes e entidades executoras haviam manifestado, em especial, nas capacitações ofertadas pelo FNDE; b) as normativas que haviam sido atualizadas ao longo dos anos de 2020 e 2021 pelo FNDE e MEC; e c) a possibilidade de aprofundamento dos conhecimentos e temas fundamentais para execução e gestão dos programas. (CECAMPE-CO, 2022, p.8)

Ambos os CECAMPEs alcançaram nas capacitações dos cursos a distância o mínimo de 50% dos polos de cada estado sob sua responsabilidade, porém, o alcance de 40% das escolas de cada estado, a considerar a oferta de 1 vaga por escola não se concretizou na totalidade dos estados. Neste quesito, a dificuldade de alcance da meta não está atribuída à amplitude das ofertas ou à exigência de garantir ao mínimo uma vaga por escola, já que ambos os CECAMPEs optaram pela oferta de vagas ilimitadas aos cursos a distância, com inscrições aos agentes envolvidos com a gestão e execução dos programas e ampliada aos demais profissionais da educação e da comunidade escolar.

Desse modo, em ambos os casos, esta meta não foi alcançada devido à própria adesão das unidades escolares, agravado, em alguns estados, também, pela não conclusão dos cursos. Ou seja, conforme o estabelecido pelo FNDE, as ofertas foram planejadas para comportar no mínimo 60% das escolas dos estados, considerando a oferta de 2 vagas por escola.

O alcance desta modalidade específica de capacitação através dos cursos a distância demonstrou-se sintomática para o CECAMPE-Norte. Principalmente, a considerar as sinalizações das propostas técnicas e a definição dos resultados esperados para os cursos a distância, estabelecendo um alto quantitativo como objetivo de pessoas a serem capacitadas nos cursos a distância (Quadro 15). Entre os principais obstáculos, apresentam-se a baixa adesão aos cursos, a ausência de internet, e a qualidade da internet na região norte, como principais fatores restritivos ao alcance dos objetivos estipulados.

Em relação à baixa adesão, o CECAMPE-Norte buscou parcerias diretas com as Secretarias Estaduais de Educação e Secretarias e Associações dos Municípios para que fomentassem a articulação com suas estruturas. A dificuldade de comunicação efetiva com os servidores responsáveis por cada escola se deu pela falta de acompanhamento das mensagens que chegam no e-mail da escola e dos gestores e/ou pela falta de atualização cadastral das

instituições de ensino, muitas vezes com emails e números telefônicos descontinuados, porém que ainda constam como oficiais no banco de dados do FNDE.

Mais de 3.132 escolas e 5.345 profissionais deveriam ser contemplados pelos cursos de formação (CECAMPE-AMAZONAS, 2021). No entanto, o acesso à formação sobre as políticas de financiamento do FNDE foi frustrado diante da baixa adesão aos cursos a distância. A partir desse limite, as coordenações estaduais do CECAMPE-Norte optaram por abrir as inscrições a qualquer servidor da Secretaria Municipal de Educação de cada Município e da Secretaria Estadual de Educação do Amazonas. (CECAMPE NORTE, 2020)

Nesse contexto, também como fator limitante localiza-se a falta de internet, o que leva 63% da população a acessar a internet apenas pela conexão 3g do celular, o menor percentual de internet banda larga do país está na região norte. Nas instituições de ensino, 63,8% das escolas possuem conexão banda larga para fins prioritariamente administrativos. Visto que apenas 14% das escolas rurais possuem acesso à internet. Segundo o Censo Escolar, metade das instituições de ensino de estados do Norte não possuem acesso à Internet e laboratório de informática para uso dos estudantes ou professores. No primeiro quesito, o Acre é o estado que detém o maior número de unidades escolares sem internet banda larga, atingindo 53,9% do total. Em segundo lugar está o Amazonas, com pouco mais da metade (51,3%) das escolas sem conexão, superando Roraima, que possui 42% das unidades de ensino sem internet.

Invertendo o cenário, isto é, analisando as regiões e estados que possuem as menores taxas de colégios sem conexão, destaca-se o centro-oeste, com Goiás, Distrito Federal e Mato Grosso do Sul empatados com 0,3%. Ao verificar a disponibilidade de recursos tecnológicos, fica evidente a disparidade entre o Norte e as demais regiões do país, a exemplo do centro-oeste. Nessa situação, torna-se extremamente difícil a oferta e adesão dos cursos a distância. Já que o acesso a internet, ou a uma conexão de qualidade, não está garantida na maioria dos domicílios, assim como, em cerca de 50% das escolas da região norte.

Para o CECAMPE-CO, o principal fator restritivo para alcance da meta referente ao alcance de 40% das escolas por estado da região não justifica-se nas condições de acesso e conexão à internet aos cursos a distância, e sim na dificuldade de comunicação para estabelecer contato formal com as escolas e as Unidades Executoras (UEs). A falta de atualização institucional dos contatos determinou, em todas as ofertas, a prorrogação das chamadas para matrícula nos cursos e a diversificação da divulgação em demais meios de comunicação.

As listas de contato repassadas ao CECAMPE-CO não refletiam em sua totalidade o contato atualizado de correio eletrônico das UEs e escolas, o que demandou um esforço administrativo para confirmar os correios

eletrônicos e estabelecer contato telefônico, quando possível, para atualizar as listas enviadas. (CECAMPE-CO, 2022, p.18)

Entre os elementos e recursos utilizados pelo CECAMPE-Norte na estrutura dos cursos a distância, destaca-se: fóruns de discussão, o guia do participante, podcasts temáticos, vídeo aulas e material didático (ebook). Além de questionários de reação, disponibilizados ao final dos cursos. No CECAMPE-CO, contemplam os cursos: fóruns de discussão, guias, programação, material didático (ebook), jogos educacionais, estudos de caso, atividades de fixação e biblioteca virtual complementar. Assim como, instrumentos para monitorar e avaliar a qualidade e aperfeiçoar as ações e atividades da assistência técnica, sendo eles: pesquisa de perfil do (a) cursista, questionários processuais de avaliação da aprendizagem, avaliação final da aprendizagem, avaliação do curso e avaliação do desempenho dos tutores.

Em relação às modalidades autoinstrucional e com tutoria dos cursos de capacitação a distância, observou-se de igual forma, nos dois CECAMPEs, uma preferência dos cursistas pela matrícula nos cursos autoinstrucionais. Com uma representação média de 115,67% maior do que o total de inscritos nos cursos com tutoria do CECAMPE-CO. Em relação ao CECAMPE-Norte, constata-se uma proporção de 103,28% maior de matrículas nos cursos autoinstrucionais em relação aos cursos com tutoria. Preferência justificada em ambos os casos pela maior flexibilidade da modalidade. De igual forma entre os CECAMPEs, ocorreram na modalidade autoinstrucional mais evasões em relação aos cursos com tutoria.

Ao adentrar na análise de perfil dos participantes capacitados, verifica-se a seguir algumas médias totais dos CECAMPEs, relevantes a esta análise comparada. Em relação a fonte divulgadora dos cursos de capacitação a distância, 45% no CECAMPE-CO e 32% no CECAMPE-Norte dos cursistas indicaram conhecimento através da comunicação pelo e-mail da escola. Sendo que, 20% (CECAMPE-CO) e 16% (CECAMPE-Norte) indicam ter recebido a divulgação dos cursos em seus e-mails pessoais. Já as demais parcelas de participantes alegaram conhecimento através das mídias sociais dos CECAMPEs e das entidades representativas.

Também percebe-se que mais de 80% dos cursistas inscritos, a maioria em ambas as regiões, declararam-se servidores efetivos das secretarias de educação. No CECAMPE-CO verificou-se que mais de 50% dos participantes inscritos nunca haviam participado de capacitações/cursos sobre os programas de manutenção escolar do FNDE. No CECAMPE-Norte, mais de 65% dos participantes declararam acessar pela primeira vez um curso dedicado aos programas de manutenção escolar do FNDE. Em ambos os CECAMPEs,

os cursistas apontaram como maior dificuldade os trâmites relacionados à prestação de contas dos programas.

Por fim, compreende-se que a maior dificuldade do CECAMPE-CO no que diz respeito aos cursos a distância correspondeu em manter os cursistas engajados durante todo curso, com o objetivo de conclusão da capacitação, para isso, a equipe da assistência técnica manteve contato semanal com os participantes através de diferentes meios de comunicação. Já no CECAMPE-Norte, identifica-se que o maior desafio esteve pautado na própria adesão aos cursos, situação revelada pelo baixo número de inscritos, como estratégia o centro colaborador realizou divulgações em rádios locais e buscou engajar novos cursistas a se inscreverem ao divulgar registros (declarações e fotos) dos primeiros participantes a concluírem as formações.

Destaca-se ainda, no âmbito das ações de assistência técnica do CECAMPE-CO a pesquisa realizada com os participantes evadidos dos cursos a distância. Entre os motivos de evasão, estão as inscrições involuntárias (cursistas que foram inscritos por outros gestores superiores), a dificuldade de acesso ao ambiente virtual de aprendizagem (AVA), o horário disponível para a realização dos cursos e o período de realização dos cursos. A partir da análise deste formulário (2/2021), o centro colaborador da região centro-oeste, aumentou os prazos de realização dos cursos e buscou dialogar com calendários das escolas.

atualização das normativas

O público alvo dos cursos foi ampliado em ambos os CECAMPEs, atendendo dessa forma qualquer profissional da educação e membros da comunidade escolar. Além dos de agentes envolvidos com a gestão descentralizada dos programas educacionais nos entes federados (tanto aqueles responsáveis pela execução dos programas, como os responsáveis pelo monitoramento, controle e prestação de contas), representantes de Entidades Executoras (EEx), Unidades Executoras Próprias (UEX) e Entidades Mantenedoras (EM) e Agentes envolvidos com o controle social dos programas.

No que concerne aos materiais didáticos previstos para parceria, tanto o CECAMPE-CO como o CECAMPE-Norte atenderam o quantitativo mínimo estabelecido de dois guias, dois vídeos institucionais e quatro tutoriais. O Material didático, instrumento pedagógico que serve como base, apoio e orientação, é um elemento importante para traduzir a atuação pedagógica quando inserido adequadamente e em diálogo com os objetivos formativos. Na Educação a Distância (EaD) o material didático configura-se como um conjunto de mídias, no qual os conteúdos apresentam-se de forma dialógica e contextualizada, favorecendo o processo ensino-aprendizagem.

Em ambos os casos houve uma produção maior que o mínimo definido, assim como uma maior variedade de materiais. A exemplo do CECAMPE-CO, que priorizou a diversificação dos materiais, com a finalidade de proporcionar aproximação das diferentes realidades dos perfis e possibilitar distintas formas de interagir com o conteúdo. Dessa forma, para garantir a integração e complementaridade dos materiais elaborados, foram construídos a partir de quatro características essenciais: interatividade, dialogicidade, multimídias e estímulo à autonomia do aprendiz. Com essa abordagem, buscou-se estabelecer a eficácia da vinculação do cursista com o conhecimento.

Dos materiais didáticos: 1) Vídeos: Pílulas do conhecimento, vídeos institucionais, vídeos tutoriais, vídeos de apresentação; 2) Animações: com prazos dos programas e datas importantes do CECAMPE; 3) Guias: de estudo, navegação/acesso no AVA, tutores; 4) Infográficos: Cartazes sobre PDDE, PNATE, Caminho da Escola, IdeGES/Boas práticas; 5) Jogos Didáticos; e 6) Glossário e Biblioteca interativa. (CECAMPE-CO, 2022, p.11)

No caso do CECAMPE-Norte, observou-se a produção de inúmeros podcast temáticos, vídeo-aulas, perguntas e respostas (FAQs), marcadores informativos de página e cadernos de formação, amplamente difundidos entre as escolas da região norte no formato impresso, assim como banners e cartazes (Quadro 17) informativos. Um aspecto de expressivo apontado por ambos os centro colaboradores, diz respeito a constante necessidade de revisão e atualização dos materiais, em consonância ao acompanhamento das atualizações normativas e legais do FNDE sobre os programas.

Entre as atividades e ações de capacitação da assistência técnica dos CECAMPES, foram executados também os "Encontros não presenciais semestrais", por meio de vídeo e webconferências com os gestores das escolas públicas. Também chamados por "Encontros Virtuais com os Gestores" e "Webinários". De forma similar os centros colaboradores da região centro-oeste e norte optaram por envolver nestes eventos autoridades da área de educação (SEDUs e FNDE), representantes das entidades, gestores, técnicos, professores e parceiros (Banco do Brasil, CECATE, TCU) ligados à execução, gestão, fiscalização e controle-social dos programas de manutenção escolar.

Os Webinários foram realizados em formato virtual-síncrono (ao-vivo), com interatividade simultânea via chat, com transmissão das questões em tela e momentos para dúvidas, perguntas e contribuições. Em todos os casos, os webinários foram acompanhados por mais de 100 participantes. O CECAMPE-CO atingiu uma média de 400 participantes, com recorde de público em "O uso do cartão PDDE e do Gerenciador Financeiro do BB na execução dos recursos" acompanhado por 1.854 pessoas. O CECAMPE-Norte obteve uma

média de 123 participantes, com recorde de público em "Orientações sobre a resolução 15/2021" acompanhada por 2.628 pessoas.

Os CECAMPEs mantiveram as inscrições abertas durante a realização dos Webinários, e além das exposições previstas, utilizaram-se do evento para realizar a divulgação das agendas e inscrições das capacitações presenciais, dos cursos a distância e difusão dos materiais didáticos. Em observância ao quadro em sequência, não estão listados os webinários dos eventos de lançamento dos CECAMPEs, os vídeos institucionais e demais animações e peças multimídias relacionadas aos materiais didáticos. Outro destaque refere-se a ausência de três Webinários do CECAMPE-Norte no período de 2/2022, não localizados pela autora. Abaixo, verifica-se a distribuição dos temas e o alcance dos webinários realizados pelo CECAMPE-CO e CECAMPE-Norte:

Quadro 26 - Temas e alcance dos Webinários

Temas e alcance dos Webinários		
PERÍODO	CECAMPE-CO	CECAMPE-NORTE
2/2021	Mato Grosso do Sul: Programas de manutenção escolar do FNDE	Início dos cursos de capacitação nos sete estados da região norte
	Mato Grosso: Programas de manutenção escolar do FNDE	PDDE e Ações integradas - Novo Ensino Médio, Tempo de Aprender e Brasil na Escola
	Distrito Federal: Programas de manutenção escolar do FNDE	O CECAMPE-Norte e as Políticas de Transporte Escolar
	Goiás: Programas de manutenção escolar do FNDE	Roda de Conversa: Prestação de Contas do PDDE Básico
1/2021	O que a minha instituição está fazendo para melhorar a execução do PDDE?	PDDE e suas Ações Integradas e Política de Transporte Escolar
	O que a minha instituição está fazendo para melhorar a execução do PDDE?	PDDE e suas Ações Integradas
	O que a minha instituição está fazendo para melhorar a execução do PDDE?	PNATE e Caminho da Escola
	O que a minha instituição está fazendo para melhorar a execução do PDDE?	Orientações sobre a resolução 15/2021
2/2022	Rede de Acompanhamento de Políticas de Educação: A experiência do GAEPE em Goiás	Programa CECAMPE-Norte
	O uso do cartão PDDE e do Gerenciador Financeiro do BB na execução dos recursos	
	Inovações na relação entre programas locais e o PDDE: experiência do PDAF e PDDE no Distrito Federal	
	A utilização dos saldos remanescentes das Ações Integradas do PDDE	
ALCANCE	9.746	6.469

Elaboração Própria, 2023.

Os webinários tiveram uma boa interação com o público, e notadamente a condução das mesas, em ambos os CECAMPEs, optaram por priorizar as respostas das questões levantadas pelos participantes, outra similaridade é notada pelo número de participantes, o qual superou, nos dois casos, o número de inscritos.

Entre as diferenças identificadas no processo de construção destacam-se os webinários do CECAMPE-CO, dirigidos posteriormente a cada Unidade da Federação da região Centro-Oeste, com o objetivo de proporcionar um espaço de alinhamentos com a realidade local, explorando dúvidas, questionamentos e contribuições específicas para cada estado. Nestes webinários o CECAMPE-CO realizou uma segunda rodada de identificação das principais dificuldades dos gestores, com a captação das dúvidas e questionamentos sobre a execução dos programas, por meio do formulário de inscrição da atividade e levantamento das manifestações no chat do evento.

Para isso, foram analisados 3.805 documentos contendo perguntas, dúvidas e sugestões dos participantes dos Webinars. A análise destas dúvidas a partir de palavras chave e suas associações permitiu um detalhamento do conhecimento por localidade. [...] Com isso, as atividades de capacitação podem ser aperfeiçoadas a partir de um conhecimento das demandas de conhecimento procedimental que emergem a partir dos gestores locais. CECAMPE-CO, 2022, p.11)

Nesta interação com o público, no caso do PDDE, na região centro-oeste as dúvidas concentraram-se nas dificuldades que as escolas possuem com o sistema financeiro, no caso, particular do Banco do Brasil. Foram inúmeros os exemplos que demonstraram a baixa taxa de resposta do Banco às necessidades das escolas. Na região norte, a questão da execução dos saldos existentes nas contas e da aglutinação dos mesmos para as compras necessárias foi recorrente. O PNATE também foi objeto de muitas dúvidas de gerenciamento e operacionais, nos Webinários do CECAMPE-CO as dúvidas concentraram-se no uso dos recursos. Nos Webinários do CECAMPE-Norte, as perguntas prevaleceram sobre o uso do SETE (Sistema Eletrônico de Gestão do Transporte Escolar).

De forma geral, os termos-problemas que circundaram os Webinários regionalizados foram: a gestão dos recursos financeiros, o uso do SETE, o gerenciador financeiro (Banco do Brasil), uso do cartão PDDE (transações financeiras), orientação-suporte do BB, identificação dos itens de capital – custeio, contrato/mensalidade de internet, execução e aplicação dos recursos referentes ao período de suspensão das aulas pela pandemia de Covid-19.

Em ambas as regiões, os convidados palestrantes e os membros da assistência técnica dos CECAMPEs responderam aos questionamentos, com detalhes para operação correta, com ênfase na orientação de reprogramação de saldos e programação dos anos posteriores às rubricas de custeio e de capital.

3.4.2. SÍNTESE COMPARATIVA: POTENCIALIDADES E DESAFIOS

Os CECAMPEs demonstram diversos pontos de confluência e de contraste nos seus processos de fundação, organização, composição, desenvolvimento dos trabalhos, atuação e soluções estratégicas. No entanto, verificou-se que mesmo entre os movimentos de aproximação e distanciamento, os CECAMPEs constituem-se no mesmo âmbito orientador. Os CECAMPEs demonstraram um elevado grau de compatibilidade com as previsões, definições, metas e objetivos estabelecidos no âmbito do regime de parceria e no Guia de Atuação dos CECAMPEs.

O alto grau de correspondência justifica-se na expertise das universidades federais, na elaboração dos conhecimentos e no próprio comprometimento com a educação pública das instituições federais de ensino superior. Durante todo o período de execução dos projetos prevaleceu a autonomia didático-científica vinculada ao princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão. Fator de igual importância para os necessários alinhamentos com a autarquia federal demandante e responsável pelos Centros Colaboradores. Através destes alinhamentos, observa-se polos formativos redimensionados, cronogramas reajustados e abordagens revisitadas, prioritariamente para o alcance e diálogo com a realidade local, suas necessidades e demandas.

Entre os resultados quantitativos esperados, indicados no âmbito da assistência técnica e formalizados nos planos de trabalho, nota-se que ambos os CECAMPEs alcançaram suas metas, em correspondência às definições do FNDE em relação aos números de: capacitações presenciais por polos, cursos a distância ofertados, visitas in-loco e produção de materiais didáticos, principais produtos do eixo de atuação. Revela-se, no entanto, que a mesma dificuldade enfrentada pelo FNDE, também repercutiu no alcance das ações e atividades de assistência técnica dos CECAMPEs, o qual configura-se no alcance de 40% das escolas por estado de cada região, expondo a necessidade de estratégias específicas para alcance das escolas e dos gestores de áreas rurais isoladas e com baixa infra-estrutura.

A análise permite identificar que as características sócio-econômicas, culturais e políticas, bem como as condições e aspectos geográficos e demográficos que compõem tais regiões determinam as distintas atuações. A exemplo do contraste de estrutura e composição identificado entre os CECAMPEs, em específico no CECAMPE-Norte, que optou pela estratégia de instituir CECAMPEs locais, com colaboradores institucionais das universidades federais dos respectivos estados da região norte, estratégia que objetivou ampliar o alcance das escolas e gestores frente a extensa área territorial.

De modo predominante os CECAMPEs atuaram na identificação de lacunas de conhecimento e nas especificidades a serem trabalhadas com agentes executores regionais, buscou-se ativamente compatibilizar a oferta de informações, orientações e esclarecimentos às necessidades do público-alvo. Os esforços também contaram com o efeito multiplicador do conhecimento através dos materiais didáticos desenvolvidos. A produção dos conteúdos instrutivos, buscaram alinhamento com as expectativas e necessidades dos agentes executores, em linguagem de fácil assimilação, com a utilização de recursos adequados para favorecer a compreensão e utilização das informações pelo público.

A difusão das ações, atividades, eventos e dos conteúdos formativos decorreram de estratégias de comunicação qualificadas, específicas e diversificadas, explorando tanto as mídias escritas, quanto audiovisuais, com a realização de iniciativas presenciais e a distância, conforme às múltiplas realidades conferidas nas regiões. Movimentação conferida no caso do CECAMPE-CO pela prevalência de materiais de mídias audiovisuais, pelo alcance e disponibilidade dos meios de comunicação e acesso a internet da região centro-oeste. Diferentemente do CECAMPE-Norte, que intensificou a reprodução de materiais impressos devido às dificuldades de acesso e estabilidade de conexão à internet da região norte.

Os CECAMPEs trabalharam para capacitar, orientar, atualizar e esclarecer as dúvidas dos agentes envolvidos com a gestão descentralizada, com foco nos aspectos legais, regulamentares e operacionais, nas inovações e boas práticas de gestão, a fim de qualificar os agentes e atores nos processos da execução descentralizada, favorecendo o alcance dos objetivos e metas das políticas e dos programas de manutenção escolar do FNDE.

Em relação aos resultados gerais esperados, com base em evidências, os CECAMPEs indicaram ao FNDE mecanismos de aprimoramento para os programas, contribuíram também para ampliação do alcance social dos programas, com articulação em rede e formação de gestores locais melhor qualificados e atualizados quanto as atuais normativas que regulamentam os programas. Compreende-se ainda, que a difusão do conhecimento e os processos formativos constituem-se como elementos essenciais para maior participação e controle social na execução da política pública local, contribuindo também para a transparência dos programas.

Entre os desafios localizados para ambos os CECAMPEs, faz-se necessário adotar uma estratégia para atualização do banco de dados do FNDE em relação aos contatos de e-mail e de telefone das unidades escolares e das Unidades Executoras. A dificuldade de comunicação e acesso a informações por parte dos gestores prejudicam as ações de

capacitação e assistência técnica aos entes, situação apontada pelos CECAMPEs como fatores que se desenvolvem para a inconsistência no desempenho da gestão dos programas.

Outro desafio pertinente aos CECAMPEs destaca-se na necessidade de adoção de planos de trabalho específicos para ampliação e alcance de gestores e escolas rurais isoladas, em específico para reduzir a baixa cobertura dos programas de manutenção escolar nas escolas indígenas e quilombolas, assim como a previsão de atendimento individual para as escolas sem UEx. De forma geral, nota-se a necessidade de ampliar a quantidade e cobertura das capacitações presenciais, modalidade que demonstrou maior relevância para o atendimento dos gestores educacionais.

CONCLUSÕES

As tardias políticas de educação do Brasil foram moldadas entre os interesses seletivos e coletivos de diversos atores políticos. Conseqüentemente, oscilaram frente às múltiplas influências e deslocamentos, os quais corresponderam aos movimentos de avanços e retrocessos, sob perspectiva da educação como direito social. Conforme a conjuntura, os planos políticos incorporaram, com mais ou menos intensidade, a realidade econômica que sustenta os diferentes projetos nacionais de desenvolvimento.

No entanto, como foi demonstrado no primeiro capítulo, é evidente que, ao longo das últimas décadas, o debate sobre a qualidade da educação pública ganhou destaque no âmbito estatal, em decorrência, principalmente, das conquistas educacionais asseguradas no campo dos direitos sociais. Contudo, a ambivalência presente no cenário educacional permanece operante, com um incisivo processo de complexificação da relação público-privado e de suas disputas. Sobretudo, observa-se a política de austeridade fiscal e a imposição de limitações orçamentárias que concebem a educação, a ciência e a tecnologia, como despesa e não como investimento, necessários à constituição dos sujeitos, ao desenvolvimento da sociedade e soberania nacional.

Atualmente, mesmo com a diversidade de fontes direcionadas para o financiamento da educação, a realidade demonstrada pelos indicadores educacionais deflagram a insuficiência dos investimentos públicos para a área, situação agravada pelas circunstâncias socioeconômicas de grande desigualdade a qual configura-se a educação brasileira. É neste contexto que a política de descentralização de recursos para a educação básica assume um papel crucial para o setor, dada às complexas demandas educacionais, à carência de investimentos públicos e às disparidades socioeconômicas entre os entes federados.

A política de descentralização de recursos para educação básica torna-se importante diante a possibilidade de suplementar a oferta educacional nos estados, municípios e também diretamente às escolas, a respeito dos programas educacionais de manutenção escolar operados pelo FNDE, demonstrados neste estudo. Em específico, pelo caráter inovador do Programa Dinheiro Direto na Escola - PDDE, o primeiro programa educacional a disponibilizar recursos financeiros diretamente às escolas beneficiárias, com adoção de um modelo de gestão descentralizada e democrática, que proporciona a comunidade escolar o poder de decisão sobre os recursos e seu orçamento, através de ferramentas democráticas no âmbito da escola, no conselho escolar, em assembleias gerais e no registro em ata dos encaminhamentos. O PDDE, também inova ao garantir que os recursos descentralizados não

retornem ao tesouro. Ou seja, eles permanecem nas contas bancárias vinculadas às escolas. O PDDE representa a terceira maior ação, em volume de recursos, de assistência financeira da União para educação básica.

No entanto, a pesquisa também demonstra que para além da assistência financeira, torna-se de extrema importância a assistência técnica. Instrumento que possibilita alcançar a compatibilidade das ações desenvolvidas pelos níveis locais com as expectativas definidas na formulação dos programas educacionais de manutenção escolar. Dessa forma, faz-se necessário mais do que apenas transferências de recursos ou delegação de competências aos gestores locais.

Para sinalizar esta questão, destacam-se os saldos de recursos do PDDE e suas Ações Integradas sem execução nas contas bancárias do programa. Durante o período de 2016-2021 constatou-se, segundo o FNDE, um saldo remanescente de R\$ 4 bilhões. Uma grave situação ao pensarmos nas necessidades diárias da escola pública. E nesse sentido, os CECAMPEs, assim como os demais centros colaboradores regionalizados do FNDE, ocupam uma importante tarefa, pois, ao apoiar, acompanhar e promover contínuas ações de prestação de assistência técnica em suas localidades, contribuem para prevenção e correção de desvios, solucionam problemas e ajustam práticas, proporcionando ao gestor executor melhores condições para desenvolver e alcançar os objetivos e metas dos programas.

De forma geral, os programas apresentados no âmbito da manutenção e desenvolvimento escolar integram específicas tarefas entre os imensos desafios presentes na conjuntura educacional brasileira. Ainda assim, também observa-se o alcance desses programas em estratos vulnerabilizados da sociedade, marcados por severas assimetrias que se consubstanciam principalmente nas dinâmicas de classe, raça e etnia. Nesse sentido, destaca-se o atendimento de estudantes e escolas em áreas rurais e seus respectivos grupos e populações. Dessa forma, os programas atendem tanto às demandas específicas como às demandas básicas, como água e saneamento, medidas que viabilizam práticas de acessibilidade e democratização do acesso à internet, todas, no ambiente escolar. Ações necessárias frente às desigualdades econômicas-administrativas dos entes, que por vezes refletem uma realidade de violação de direitos básicos.

Portanto, os Programas Educacionais de Manutenção Escolar proporcionam atendimento às demandas dos estudantes e das instituições de ensino, as quais realizam-se no âmbito prioritário do acesso, permanência e qualidade da educação. Medidas centradas para garantir o funcionamento das escolas e o aprimoramento pedagógico. Na maioria dos estados

das regiões em análise, os programas do FNDE representam expressões financeiras orçamentárias significativas para as localidades.

As políticas públicas de descentralização de poder para as tomadas de decisão sobre a escola e, mais especificamente, de descentralização de recursos financeiros, permitem a implementação e concretização de ações e projetos pedagógicos específicos, formulados para serem definidos coletivamente, comportando elementos de autonomia da gestão financeira e pedagógica das escolas, como previsto pela CF e pela LDB. Os programas permitem alinhamento com a gestão democrática escolar e contribuem, também, para o conhecimento dos recursos públicos, seus procedimentos de utilização, movimentação e prestação de contas.

Como os recursos são de caráter suplementar, não é possível contar apenas com eles para o alcance das melhorias substanciais. Porém, o dinheiro destinado pelas transferências automáticas da União (FNDE) produzem significativos resultados nas realidades educacionais. Os impactos da assistência financeira automática do FNDE são potencializados quando os recursos são utilizados e executados corretamente, conforme a gestão dos programas, suas finalidades e objetivos. Quesito que representa um dos principais desafios à gestão descentralizada dos programas educacionais de manutenção escolar da União, ou seja, assegurar que as ações executadas pelos níveis locais produzam resultados convergentes com as expectativas definidas na formulação das políticas e programas a nível nacional.

A atual estrutura do FNDE, apesar de sua sofisticada organização, padece de recursos humanos para execução de seus trabalhos. Em 2017, o relatório de gestão anual da autarquia identificou um déficit de 645 servidores, 57% do quadro geral. Dessa forma, estipulam-se prioridades de execução e, por vezes, ações e projetos são desenvolvidas de forma limitada, ou restritas ao aspecto formal.

Nesse contexto, a implementação de parcerias, cooperações técnicas e colaborações suprem de forma parcial demandas específicas da assistência técnica, de responsabilidade da autarquia, pois os centros colaboradores possuem tempo, recursos e atuação limitadas. Mesmo distante de uma estrutura ideal, as colaborações contribuem para a gestão descentralizada dos programas de manutenção escolar e tornam-se importantes ferramentas, principalmente por estarem localizadas no âmbito da esfera pública. Além disso, proporcionam e estabelecem diálogo com as Universidades, que por sua vez têm a oportunidade de referenciar socialmente o conhecimento das produções acadêmicas.

A gestão descentralizada dos programas de manutenção escolar exige o contínuo desenvolvimento de soluções formativas, tecnológicas e estratégicas, bem como análises de dados e pesquisas de monitoramento e avaliação. Esses procedimentos possibilitam o

acompanhamento, ampliação e aprimoramento dos programas e ações. Além da coordenação dos diversos atores que circundam os programas, como notado na articulação em rede dirigida por agentes locais, proporcionada de forma orgânica pelos CECAMPEs, elemento importante para a identificação e correção de fluxos e falhas que surgem nos processos de adesão, execução e prestação de contas dos programas.

A estratégia de instituição de centros colaboradores regionalizados (CECATEs, CECANEs, CECAMPEs) do FNDE demonstra um alto potencial de ampliação e melhor desempenho das políticas e programas educacionais de responsabilidade da autarquia federal. E, no caso específico dos CECAMPEs, de criação mais recente, pode-se observar, como demonstrado nesta pesquisa, o impacto positivo das atuações em suas localidades, a considerar o seu breve e primeiro ciclo de trabalhos, impactados ainda, pela pandemia de Covid-19, grave situação que reorientou os planos de trabalho das unidades de referência.

Nessa direção, conclui-se, em acordo com as discussões do Primeiro Encontro Técnico dos CECAMPEs (2022), que faz-se necessário a continuidade do projeto para os próximos anos, assim como, uma reorientação dos trabalhos do eixo de assistência técnica, a fim de ampliar a cobertura dos programas de manutenção escolar para escolas do campo, em específico escolas indígenas e quilombolas. Também faz-se necessário priorizar os cursos e capacitações presenciais, com um menor número de gestores e mais atividades. Muitos são os trabalhos a serem desenvolvidos e continuados pelos CECAMPEs. Os resultados desta pesquisa apontam que os centros colaboradores atuaram como um eficaz instrumento de melhoria da gestão descentralizada dos programas, com potencial para se consolidar como uma importante estratégia do FNDE para o apoio à execução das políticas e programas educacionais da educação básica.

A consolidação institucional e social dos programas de manutenção escolar fortalecem a perspectiva equitativa e estável da educação de qualidade, corroborando para a importância da priorização das políticas de estado. A educação estabelecida por dispositivos constitucionais e legais favorece essa perspectiva, assim como o acompanhamento detalhado para controle da execução por parte dos órgãos centrais.

O cenário educacional brasileiro continua sendo um terreno de constante transformação e disputa, onde a busca por qualidade e equidade na educação é um desafio permanente que exige ações coordenadas e mais verbas para o seu financiamento. A descentralização de recursos surge como uma estratégia importante, mas a insuficiência dos investimentos públicos ainda é uma questão urgente que precisa ser enfrentada para garantir uma educação de qualidade para todos os brasileiros.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, F. L. **A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula**. Revista de Sociologia e Política, 24, 2005, pp. 41-67.
- AB’SABER, AZIZ NACIB. **Bases para estudos dos ecossistemas da Amazônia brasileira**. Estudos Avançados, São Paulo, vol. 16, n° 45, 2022.
- ALONSO, Ângela. **Apropriação de ideias no Segundo Reinado**. In: O Brasil Imperial, volume III: 1870-1889/ organização Keila Grinberg e Ricardo Salles. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009, p. 89.
- ARANTES, Emerson Clayton. **Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) e a perspectiva da redução das desigualdades regionais: uma análise a partir da região Norte do Brasil**. Tese (doutorado) – Universidade Federal de Juiz de Fora, Faculdade de Educação. Programa de Pós-Graduação em Educação, 2019. 210 f.
- ARAÚJO, Luiz. **O CAQi e o novo papel da União no financiamento da Educação Básica**. Jundiaí: Paco Editorial, 2016.
- ARRETCHE, M. **Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização**. São Paulo: Fapesp, 2000.
- AZEVEDO, Janete M. Lins de. **A Educação como Política Pública**. Campinas-SP: Autores Associados, 2004.
- BALL, S. J. **Educação global: novas redes políticas e o imaginário neoliberal**. Tradução de Janete Bridon. Ponta Grossa: UEPG, 2001.
- BANCO MUNDIAL. **Relatório: Um Ajuste Justo – Análise da Eficiência e Equidade do Gasto Público no Brasil**, 2017.
- BARROSO, J. O. **Estudo da Autonomia da Escola: da autonomia decretada à autonomia construída**. In: BARROSO, João (Org.). O Estudo da Escola. Portugal: Porto Editora, 1996. p.167 – 189
- BATISTA, Ivanilde Messias de Souza. **Aspectos da gestão dos recursos do programa dinheiro direto na escola (PDDE): um estudo de caso em uma escola pública do interior da Bahia (2017-2018)**. Revista Valore, [S.l.], v. 4, p. 103-119, jan. 2020. ISSN 2526-043X.
- BOURDIEU, P.; PASSERON, J.-C. **A reprodução: elementos para uma teoria do sistema de ensino**. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 2. ed. 1982. (Publicado originalmente em francês, 1970).
- BRASIL. **Comissão Nacional da Verdade. Relatório – Tomo I: O legado da ditadura na educação brasileira** – Comissão Nacional da Verdade. Brasília: CNV, 2014, p. 56-63.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Presidência da República.
- BRASIL. **Fundo Nacional para o Desenvolvimento da Educação (FNDE)**. Lei 11.947, de 16 junho de 2009
- BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). **Censo Brasileiro de 2022**. Brasília: IBGE, 2022.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). **Resumo Técnico: Censo Escolar da Educação Básica 2020**. Brasília: INEP, 2020.

BRASIL. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Básica**: Lei 9.394 de 20 de dezembro de 1996. São Paulo: Ed. Esplanada.

BRUNO, Lucia Emilia Nuevo Barreto. **Gestão democrática da educação: desafios contemporâneos**. Tradução. Petrópolis, RJ: Vozes, 2005.

CALS, Alexandre Augusto e Souza. **Políticas Educacionais na Amazônia: Estado, democracia, sociedade civil e participação**. Jundiaí: Paco Editorial, 2015.

CAMARGO, Aspásia. **Desigualdades regionais e federalismo assimétrico**. Rev. C&Trópico, v. 44, 2020.

CAMPOS, Francisco. **Exposição de Motivos**. In: BRASIL. Ministério da Educação e Saúde Pública. Organização do Ensino Secundário. Porto Alegre: Livraria Globo, 1933. p. 5-10.

CARVALHO, Cristina Helena Almeida de. **Financiamento da educação básica: estrutura atual e desafios futuros**. In: Rocha, Maria Zélia Borba (org), Pimentel, Nara Maria (org). Organização da educação brasileira: marcos contemporâneos. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2016.

CASIMIRO, Maria Inês Escobar da Costa. **A pesquisa na pós-graduação das ciências agrárias (1995-2010): uma história de expansão e controle capitalista**. 2019. Tese (Doutorado em Educação) - Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019.

CASTRO, Alda Maria Duarte Araújo e LAUANDE, Maria de Fátima Ribeiro Franco. **A descentralização como componente da gestão educacional**. Cadernos ANPAE, v.8, p.345-358,

CECAMPE-AMAZONAS(2021a). **1º Relatório de Trabalho CECAMPE Amazonas**: Jan. a Jun. 2021. Manaus: Universidade Federal do Amazonas, 2021.

CECAMPE-NORTE. **Projeto Cecampe Norte: Proposta Técnica**. Belém: Universidade Federal do Pará, set. 2020

CHIARI, Érica Dutra. **Educação a distância e gestão do conhecimento: uma análise do processo de capacitação institucional do FNDE no período 2006-2013**. 2013. 125 f., il. Dissertação (Mestrado Profissional em Educação)—Universidade de Brasília, Brasília, 2013.

CHIZZOTTI, A. **Metodologia do ensino superior: o ensino com pesquisa**. Temas e textos em metodologia do ensino superior. Campinas (SP): Papirus , 103-112. 2001.

COSTA, Jordanna Maria Nunes. **Política de alimentação escolar : tem caroço nesse angu?: a gestão e o controle social**. Dissertação (mestrado) - Universidade de Brasília, Faculdade de Educação, Programa de Pós-Graduação em Educação, 2013.

CRUZ, R. E. **Federalismo e Financiamento da Educação: a política do FNDE em debate**. In: GOUVEIA, A. B.; PINTO, J. M. R.; CORBUCCI, P. R. (Org.). Federalismo e Políticas Educacionais na Efetivação do Direito à Educação no Brasil. Brasília: IPEA, 2011. p. 79 -84.

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

CUNHA, C.; DAMASCO, D.G.B. **Embates históricos do federalismo na educação brasileira: origens, conceitos, equívocos e atores no cenário nacional.** Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação, Araraquara, v. 16, n. 1, p. 227-245, jan./mar. 2021. e-ISSN: 1982-5587.

CUNHA, Maria Couto Cunha. **Gestão Educacional nos municípios: entraves e perspectivas.** In: Gestão Educacional nos Municípios. Salvador: EDUFBA, 2009.

CURY, C.R.J. **A educação básica no Brasil.** Educação & Sociedade, Campinas, v. 23, n. 80, p. 169-201, set. 2002.

CURY, C. R. J. **Direito à educação: direito à igualdade, direito à diferença.** Cadernos de Pesquisa, n.116, p.245-262, jun. 2002.

DALE, R. **Globalização e Educação: demonstrando a existência de uma “cultura educacional mundial comum” ou localizando uma “agenda globalmente estruturada para a educação”?** Educação & Sociedade, Campinas, n. 87, p. 423-460, maio/ago. 2004.

DIAS, J. C.; NASCIMENTO, A. W. de S. .; CALS E SOUZA, A. **O CECAMPE Norte e suas contribuições para a consolidação e execução do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) no município do Acará/PA: perspectivas em análise.** Concilium, [S. l.], v. 23, n. 6, p. 156–168, 2023.

DOURADO, L.F. **O público e o privado na agenda educacional brasileira.** In: FERREIRA, N.S.C.; AGUIAR, M.A.S. (Org.). Gestão da educação: impasses, perspectivas e compromissos. São Paulo: Cortez, 2007.

EVANGELISTA, O., MORAES, M. C. M.; SHIROMA, E. O. **Políticas educacionais: história e crítica.** Rio de Janeiro: DP&A, 2000.

FALEIROS, Vicente de Paula. **O que é Política Social.** São Paulo: Editora Brasiliense, 5ª edição, 1991.

FALLEIROS, I. ; MARTINS, A. S. ; MELO, A. A. S. ; NEVES, L. M. W. ; SOUZA, C. A. **Mudanças na educação básica no capitalismo neoliberal de terceira via no Brasil.** In: FARENZENA, N. O público e o privado na educação, Thereza Adrião e Vera Peroni (org.), São Paulo: Xamã, 2005. Educação: Teoria e Prática, [S. l.], v. 1, n. 2, p. 55, 2005.

FERNANDES, Florestan. **Diretrizes e bases: conciliação aberta.** Educação e Sociedade, Campinas, a. XI, n. 36, p. 142-147, ago. 1990.

FERREIRA, Jesse Rodrigues. **O FNDE e os conselhos de acompanhamento e controle social nos municípios de pequeno porte.** Brasília, 2013.

FLETCHER, P. **Propósitos da avaliação educacional: uma análise das alternativas.** Estudos em Avaliação Educacional, São Paulo, n. 11, p. 93-112, jan./jun. 1995.

FONSECA, Marília. **Gestão escolar em tempos de redefinição do papel do Estado: planos de desenvolvimento de PPP em debate.** Retratos da escola /Escola de formação da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (Esforce) v. 3, n 4, jan/jun. 2009 –Brasília: CNTE, 2007.

FREIRE, P. **Política e educação : ensaios / Paulo Freire.** – 5. ed. - São Paulo, Cortez, 2001. (Coleção Questões de Nossa Época ; v.23)

FREITAS, H. C. **Formação de professores no Brasil: 10 anos de embate entre projetos de formação.** Educ. Soc., Campinas, vol. 23, n. 80, 2002.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. EDITAL N° CONVOCAÇÃO DE IFES/2018. **Edital de Convocação para Habilitação de Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), com vistas ao Estabelecimento de Parcerias para Suporte Técnico à Implementação de Programas de Apoio à Manutenção e Melhoria das Escolas, constituindo-se Centros Colaboradores de Apoio ao Monitoramento e à Gestão de Programas Educacionais (CECAMPE).** Acesso em 20 jun. 2022. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/editais>

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO - FNDE. **Guia de Atuação do Centro Colaborador de Apoio ao Monitoramento e à Gestão de Programas Educacionais - CECAMPE.** Brasília: FNDE / MEC, 2020. 66 p.

GAMBOA, S. S. **Pesquisa em educação: Métodos e epistemologias.** - 2. ed.- Chapecó: Argos, 2012.

GANDINI, R. P.; RISCAL, S. A. **A Gestão da Educação como Setor Público não Estatal e a Transição para o Estado Fiscal no Brasil.** In: Oliveira, Dalila Andrade; Rosar, Maria de Fátima F.(Orgs). *Política e gestão da educação.* Belo Horizonte: Autêntica, 2008.

GOMES, B. M.; MELO, A. A. de S. **Os Centros Colaboradores e a Gestão Descentralizada dos Programas de Manutenção Escolar da União.** REVISTA FOCO, [S. l.], v. 16, n. 6, p. e2413, 2023. DOI: 10.54751/revistafoco.v16n6-162.

GOMES, Beatriz Miranda; MELO, Adriana Almeida de Sales. **Um panorama das políticas educacionais do Brasil e as atuais perspectivas em educação.** Revista FT, Brasília, vol. 27, n.123, p. 1-17, jan./maio. 2023. <https://doi.org/10.5281/zenodo.8059618>.

GOMES, Gustavo Maia e MACDOWELL, Maria Cristina. **Descentralização política, federalismo fiscal e criação de municípios: o que é mau para o econômico nem sempre é bom para o social.** Textos para discussão, 706. Brasília, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão/IPEA, fev. 2000.

GRACINDO, Regina Vinhaes; KENSKI, Vani Moreira. **A gestão de escolas.** WITTMANN, Lauro Carlos; GRACINDO, Regina Vinhaes (Coordenadores). *Estado da Arte em Política e Gestão da Educação no Brasil (1991 a 1997).* Campinas: Editora Autores Associados, 2001.

GRAMSCI, A. **Concepção Dialética da História.** 3.ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978.

GREMAUD, Amaury Patrick. **Descentralização na América Latina: benefícios, armadilhas e requisitos.** Cadernos de Finanças Públicas, v. 1, n. 2, p. 129-145, 2001. Tradução: 2001- ENAP.

HÖFLING, E. D. M. **Estado e políticas (públicas) sociais.** Cadernos CEDES, v. 21, n. 55, p. 30–41, nov. 2001.

HOLANDA, S. B. **Raízes do Brasil.** São Paulo: Cia. das Letras, 1995

KLEIN, Luiz Fernando S.J. **Trajetória da Educação Jesuítica no Brasil.** São Paulo, 2016. Acesso em:<https://pedagogiaignaciana.com/>. 2016.

KLOSOVSKI, A. M. R.; SATO, B. A.; VIEIRA, N. de P.; CARVALHO, C. H. A. de. **O PAR e o financiamento das redes estaduais de ensino à luz da meta 7 do PNE.** FINEDUCA - Revista de Financiamento da Educação, [S. l.], v. 10, 2020.

KUGELMAS, Eduardo & SOLA, Lourdes. **Recentralização/Descentralização: dinâmica do regime federativo no Brasil dos anos 90.** Tempo Social ; Rev. Sociol. USP, S. Paulo,

LAGARES, Rosilene; ROCHA, José Damião Trindade; DOS SANTOS, Jocyléia Santana. **Transporte escolar e processos de institucionalização e gestão da educação em municípios do Tocantins.** PerCursos, Florianópolis, v. 15, n. 29, p. 138–168, 2014.

LAGOA, Maria Izabel. **Educação e luta de classes: a educação infantil brasileira no século XXI.** 2023. Tese (Doutorado em Educação e Ciências Sociais: Desigualdades e Diferenças) - Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2023.

LARA, Graziela Jacynto. ... **A gente não quer só comida...: estudo da representação dos estudantes sobre o ensino médio inovador.** 2013. 211 f., il. Dissertação (Mestrado em Educação)–Universidade de Brasília, Brasília, 2013.

LIBÂNEO, J. C. **Políticas educacionais no Brasil: desfiguramento da escola e do conhecimento escolar.** Cadernos de Pesquisa v.46 n.159. 2015

LIMA, Eliseu dos Santos. **A classificação e a avaliação de documentos: análise de sua aplicação em um sistema de gestão de documentos arquivísticos digitais.** Perspectivas em Ciência da Informação, vol.17 no.3, Belo Horizonte Jul/Set. 2012.

LIPARIZI, Fabrício Bacelar. **Descentralização fiscal no Brasil: evolução e tendências recentes.** 2006. 142 f. Dissertação (Mestrado em Administração)-Universidade de Brasília, Brasília, 2006.

LISNIEWSKI, Simone Aparecida. **Legitimidade jurídico-democrática do direito à educação.** In: ROCHA, Maria Zélia Borba, PIMENTEL, Nara Pimentel (Orgs.). Organização da educação brasileira: marcos contemporâneos. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2016. p. 59 a 98.

LOPES, Elisângela Pereira. **Modelo organizacional para o transporte escolar rural nos estados e municípios brasileiros.** 2009. 172 f. Dissertação (Mestrado em Transportes Urbanos)-Universidade de Brasília, Brasília, 2009.

MAFASSIOLI, A. da S. **20 anos do Programa Dinheiro Direto na Escola: um olhar crítico sobre as interferências na gestão escolar e financeira pública.** FINEDUCA - Revista de Financiamento da Educação, [S. l.], v. 5, 2015. DOI: 10.17648/fineduca-2236-5907-v5-67555.

MARTINS, A.S.; NEVES, L.M.W. (Org.). **Educação básica: tragédia anunciada?.** 1 ed. São Paulo: Xamã, 2015, v. 1, p. 23-44.

MARTINS, Paulo de Sena. **O financiamento da educação básica por meio de fundos contábeis: estratégia política para a equidade, a autonomia e o regime de colaboração entre os entes federados.** 2009. 337 f. Tese (Doutorado em Educação)-Universidade de Brasília, Brasília, 2009.

MAZON, Maria. **Comparações entre lugares.** In: BRAY, Mark; ADAMSON, Bob; MASON, Mark. Pesquisa em Educação Comparada: abordagens e métodos. Brasília: Liber Livro, 2015, pp. 127-67.

MEDEIROS, D. D. de.; CORREA, M. A. G. .; CASTIONI, R. **Desequilíbrios Econômicos no Financiamento da Escola: Estudo dos Saldos das Contas do Programa Dinheiro Direto na Escola.** Cadernos do FNDE , [S. l.], v. 2, n. 3, p. 01–16, 2021. DOI: 10.5281/zenodo.6330828.

MELO, Adriana Almeida Sales de. **A mundialização da educação: neoliberalismo e social-democracia no Brasil e na Venezuela.** Trab. educ. saúde, Rio de Janeiro , v. 3, n. 2, p.397-408, Set. 2005.

MOLINA, M. C.; SÁ, L. M. **A Licenciatura em Educação do Campo da Universidade de Brasília: Estratégias Político Pedagógicas na formação de educadores do campo.** In: UFMG. UnB. UFS.

UFBA. (Orgs.). *Licenciaturas em Educação do Campo - Registros e reflexões a partir das experiências piloto* Belo Horizonte: Autêntica, 2011. p. 35-64.

MOREIRA, A. M. A. **A Gestão de Recursos Financeiros na Escola: o caso do Programa Dinheiro Direto na Escola.** 1999. 150. Dissertação (Mestrado em Educação)— Faculdade de Educação, Universidade de Brasília, Brasília, 1999.

MOTA NETO, João Colares de. **Por uma Pedagogia Decolonial na América Latina: Reflexões em torno do pensamento de Paulo Freire e Orlando Fals Borda.** Curitiba: CRV, 2016.

NOGUEIRA, Danielle Xabregas Pamplona. **Programa de Capacitação a Distância de Gestores Escolares – PROGESTÃO no Estado do Pará: um estudo sobre a implementação do curso de especialização, no período de 2001 a 2002.** 2008. 179 f. Dissertação (Mestrado em Educação)-Universidade de Brasília, Brasília, 2008.

NOGUEIRA, Danielle Xabregas Pamplona. **Programa TV Escola: um olhar crítico sobre suas múltiplas relações.** 2012. xiv, 245 f., il. Tese (Doutorado em Educação)—Universidade de Brasília, Brasília, 2012.

OLIVEIRA, Dalila de Andre. **As Políticas Educacionais do Governo Lula: rupturas e permanências.** In *Revista brasileira de política e administração da Educação – ANPAE*, 2009.

OLIVEIRA, Romualdo Portela; SANTANA, Wagner (Orgs.). **Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade.** Brasília: Unesco, 2010.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de Adrião, Teresa (Org.). **Gestão, Financiamento e Direito à Educação: Análise da Constituição Federal e da LDB.** 3ª ed. São Paulo: Xamã, 2007.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de e ARAÚJO, Gilda Cardoso de. **Qualidade do ensino: uma nova dimensão da luta pelo direito à educação.** *Revista Brasileira de Educação.* 2005, n. 28, pp. 5-23.

OLIVEIRA, Romualdo Portela e SOUSA, Sandra Zákia. **O Federalismo e sua relação com a educação no Brasil.** In: *Educação e Federalismo no Brasil: Combater as desigualdades e garantir a diversidade.* Brasília: UNESCO, 2010, p. 13-38

PARENTE, Cláudia. **Assistência financeira do FNDE/MEC a programas e projetos educacionais: formato e implicações.** *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, 2001.

PERONI, Vera. **Política Educacional e o papel do Estado no Brasil dos anos 1990.** São Paulo: Xamã, 2003.

PIANA, Maria Cristina. **Serviço social e educação: olhares que se entrecruzam.** *Serviço social & realidade*, Franca, n. , p.182-206, 2009.

PINTO, José M. R. **O financiamento da educação no governo Lula.** In *Revista brasileira de Política e Administração da Educação – ANPAE*, 2009.

PRUD'HOMME, Rémy. **The Dangers of Decentralization.** *The World Bank Research Observer*, vol. 10, no. 2, 1995, pp. 201–20. JSTOR, <http://www.jstor.org/stable/3986582>.

RIBEIRO, A. C.; JESUS, W. F. DE. **A evolução dos recursos federais nos programas de transporte escolar: impactos na educação básica.** *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, v. 95, n. 241, p. 696–710, set. 2014.

RIBEIRO, Fernanda Lucena. **O impacto do Plano de Ações Articuladas do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação na qualidade da educação básica.** Brasília, 2012.

RIBEIRO, Maria Luisa S. **História da educação brasileira: a organização escolar.** 19. ed. São Paulo: Xamã, 2003.

ROCHA, Eliene Novaes. **Das práticas educativas às políticas públicas: tramas e artimanhas pela educação do campo.** Tese (doutorado)—Universidade de Brasília, Faculdade de Educação, Programa de Pós-Graduação em Educação, 2013.

ROGGERO, Rosemary; SILVA, Adriana Zanini da. **A descentralização de recursos no financiamento da Educação Básica.** *Dialogia*, São Paulo, n. 36, p. 568-580, 2020.

ROMANELLI, Otaíza de Oliveira. **História da Educação no Brasil.** Petrópolis: Vozes, 2005.

ROSA, Silmara Dencati Santa. **A Crise Imperial e a Perspectiva Republicana: alguns fatores que determinaram o fim do Império.** *Revista Outras Fronteiras*, Cuiabá, vol. 1, n. 1, 2014.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do contrato social; ou princípios do direito político.** Tradução de Lourdes Santos Machado. São Paulo: Abril Cultural, 1978. (Coleção Os Pensadores)

SANTOS, Tatiára Monteiro Marques dos. **Transporte escolar rural na perspectiva de gestores e planejadores/operadores: subsídios para políticas públicas.** 2010. 182 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política)—Universidade de Brasília, Brasília, 2010.

SAVIANI, Demerval. **História das idéias pedagógicas no Brasil.** Campinas: Autores Associados, 2007.

SAVIANI, Dermeval. **A Política Educacional no Brasil.** In. ROSA, Silmara Dencati Santa. *A Crise Imperial e a Perspectiva Republicana: alguns fatores que determinaram o fim do Império.* *Revista Outras Fronteiras*, Cuiabá, vol. 1, n. 1, jun., 2014.

SCHWARTZMAN, S; BOMENY, H. M. B; COSTA, V. M. R. **Tempos de capanema.** 1984.

SCHWARTZMAN, Simon (1988). **Bases do autoritarismo brasileiro.** Rio de Janeiro. Editora Campus.

SENA MARTINS, Paulo. **A política das políticas educacionais e seus atores.** *Jornal de Políticas Educacionais*, [S.l.], v. 8, n. 15, jun. 2014. ISSN 1981-1969. Disponível em: <<https://revistas.ufpr.br/jpe/article/view/35739>>.

SERAFIM, M., DIAS, R. **Análise de política: uma revisão da literatura.** *Cadernos Gestão Social*, Salvador, v. 3, n. 1, maio, 2012.

SHIROMA, Eneida Oto; MORAES, Maria Célia M. de; EVANGELISTA, Olinda. **Política Educacional.** Rio de Janeiro: DP&A, 2002.

SILVA, Simone Affonso da. **A questão regional brasileira no âmbito das políticas públicas federais.** 2019. Tese (Doutorado em Geografia Humana) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019. doi:10.11606/T.8.2019.tde-12122019-185117.

SIMÃO, Mariana Camargo. **Influência dos grupos de interesses privados de educação superior nas audiências públicas da Comissão de Educação da Câmara dos Deputados.** 2022. Dissertação

(Mestrado em Estado, Sociedade e Educação) - Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2022.

SOARES, Márcia M. **Formas de Estado: federalismo**. Manuscrito. Belo Horizonte: UFMG/ DCP, 2013.

SOSA NETO, Xavier Carvalho de. **Plano Nacional de Educação - PNE 2001-2010: análise de fatores que influenciaram sua implementação no âmbito da União**. 2013. xiv, 364 f., il. Dissertação (Mestrado Profissional em Educação)—Universidade de Brasília, Brasília, 2013.

SOUZA, C. **Estado da arte da área de políticas públicas: conceitos e principais tipologias**. Texto apresentado no XXVII Encontro Anual da Associação Nacional de Pós Graduação em Ciências Sociais-ANPOCS. GT: Políticas Públicas, Caxambu, 2014.

TAVARES, D. M. G.; NOGUEIRA, C. C.; PEREIRA, C. A. **A oferta de formação para acesso às políticas públicas de financiamento educacional descentralizado**. Anais ANPED, 11285 - Resumo Expandido - Trabalho - 4ª Reunião Científica da ANPEd Norte (2022), 2022. ISSN: 2595-7945.

TEIXEIRA, Anísio Spinola. **Educação é um direito**. São Paulo: Editora Nacional, 1967.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE RONDÔNIA. **Projeto Cecampe Norte - Proposta Técnica**. Rondônia, 2020.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE RORAIMA. **Projeto Cecampe Norte - Proposta Técnica**. Roraima, 2020.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ACRE. **Projeto Cecampe Norte - Proposta Técnica**. Acre, 2020.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO AMAPÁ. **Projeto Cecampe Norte - Proposta Técnica**. Amapá, 2020.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO AMAZONAS. **Projeto Cecampe Norte - Proposta Técnica**. Amazonas, 2020.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO NORTE DE TOCANTINS. **Projeto Cecampe Norte - Proposta Técnica**. Tocantins

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ. **Projeto Cecampe Norte - Proposta Técnica**. Belém, 2020.

VIANA, M. P. **Comparando os Recursos Financeiros do PDDE com as chamadas ‘Contribuições Espontâneas’ arrecadadas pelas Escolas Públicas**. FINEDUCA - Revista de Financiamento da Educação, [S. l.], v. 12, 2022. DOI: 10.22491/2236-5907109630.

VIANA, Mariana Peleje. **O Programa Dinheiro Direto na Escola e a Gestão Financeira Escolar em Âmbito Nacional**. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2020.

VIOL, Graziela Prates. **A garantia da educação básica de qualidade e os possíveis instrumentos jurídicos para sua efetivação**. 2020. Dissertação (Mestrado em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2020.

VIOTTI da COSTA, Emília. **Da Monarquia à República: momentos decisivos**. Ed. 6 – São Paulo: Fundação Editora da UNESP, 1999, p. 247.

WELLER, W. **A contribuição de Karl Mannheim para a pesquisa qualitativa: aspectos teóricos e metodológicos.** Sociologias, n. 13, p. 260–300, jan. 2005.

ZAGO, Claudinei Cesar. **O lugar da formação docente e da escolarização de pessoas com deficiência nos discursos instituídos - sob o véu da distopia.** 2019. Tese (Doutorado em Educação) - Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019.



Universidade de Brasília - UnB
Programa de Pós-Graduação em Educação - PPGE



CONVITE PARA DEFESA DE DISSERTAÇÃO
29 DE SETEMBRO - 09H

**O FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO E A GESTÃO
DESCENTRALIZADA DOS PROGRAMAS EDUCACIONAIS DE MANUTENÇÃO ESCOLAR:**

ESTUDO COMPARADO SOBRE OS CENTROS COLABORADORES DAS REGIÕES CENTRO-OESTE E NORTE

AUTORA: Beatriz Miranda Gomes

ORIENTAÇÃO: Prof. Dra. Adriana Almeida Sales de Melo

