

Relação entre a Descentralização Financeira via PDAF e Rendimento Escolar

Francisco José da Silva¹
Edileuza Fernandes Silva^{II}

¹Escola de Aperfeiçoamento dos Profissionais da Educação/Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal (EAPE/SEEDF), Brasília/DF – Brasil

^{II}Universidade de Brasília (UnB), Brasília/DF – Brasil

RESUMO – Relação entre a Descentralização Financeira via PDAF e Rendimento Escolar. O artigo discute o Programa de Descentralização Administrativa e Financeira (PDAF) do Distrito Federal, o rendimento escolar e a distorção idade/série no ensino fundamental, com base em legislação, documentos e dados do Censo-DF. Trata-se de estudo de abordagem qualitativa orientado pela Análise de Conteúdo (Bardin, 2016). Conclui-se que o programa não tem repercutido na melhoria do rendimento escolar; o abandono e o percentual de 20,7% (Censo-DF, 2018) dos alunos com distorção idade/série é uma realidade a ser enfrentada com ações políticas e gestão dos projetos das escolas. São propostas ações políticas na gestão financeira e pedagógica nos níveis central e local, observando os princípios da gestão democrática.

Palavras-chave: Educação. Descentralização Financeira. Desempenho Escolar. Trabalho Pedagógico. Política Educacional.

ABSTRACT – The Relationship Between Financial Decentralization through PDAF and Educational Achievement Performance. The essay discusses the Federal District Administrative and Financial Decentralization Program (PDAF), educational achievement, and age-grade distortion in elementary and middle school, based on legislation, documents, and data from the Federal District School Census. It is a qualitative study guided by Bardin's Content Analysis (2016). It concludes that: the Program has not shown improvement in educational achievement; the dropout and the percentage of 20.7% (Censo-DF, 2018) of the students under age/grade distortion is a fact to be faced through political actions and management of school projects. Political actions are proposed in financial and pedagogical management at the central and local levels, observing the principles of democratic management.

Keywords: Education. Financial Decentralization. Educational Achievement. Pedagogical Work. Educational Policy.

Introdução

Este artigo decorre de estudo desenvolvido por professores da educação superior e da educação básica, integrantes de um grupo de pesquisa cadastrado no Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), cujos estudos se voltam para o trabalho pedagógico escolar e o financiamento da educação básica.

O financiamento da educação no Brasil tem sido marcado, desde a aprovação da Constituição Federal de 1934, pela vinculação de percentual mínimo de recursos financeiros e por disputas entre o público e o privado. Essa vinculação, extinta nas Constituições de 1937 e 1967, é retomada para todos os entes federados na Constituição Federal de 1988, a qual estabelece, no seu artigo 212, que, anualmente, a união aplicará 18%, enquanto os estados, o Distrito Federal e os municípios, 25%, no mínimo, da receita de impostos, compreendida a proveniente de transferências na manutenção e desenvolvimento do ensino (Brasil, 1988).

Na década de 1990, inicia-se a política de fundos na educação, primeiramente com o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério-Fundef (1997 a 2006), depois com o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) provisório (2007 a 2020) e, a partir de 2021, com o FUNDEB permanente. O processo de formulação e execução dessas políticas, marcado por disputas entre o setor público e o privado, tem influência direta na definição das matrículas e na alocação de recursos.

Os principais objetivos do FUNDEB provisório e do FUNDEB permanente são: garantir a destinação de recursos “[...] à manutenção e ao desenvolvimento da educação básica pública e à valorização dos profissionais da educação, incluída sua condigna remuneração [...]” (Brasil, 2007, art. 2º; Brasil, 2020); e equiparar as capacidades de gasto na educação básica. Esses fundos são de natureza contábil e instituídos no âmbito de cada estado e do Distrito Federal; a rigor, trata-se de uma subvinculação de recursos de impostos, no caso de 20%, do que estabelece o artigo 212 da Constituição Federal de 1988.

Com a aprovação da Lei nº 14.113/2020 (Lei de Regulamentação do FUNDEB permanente), algumas modificações em relação ao fundo provisório podem ser apontadas:

a) o Fundeb deixa de figurar no artigo 60 (Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT) e é inserido no artigo 212-A;

b) a complementação da união passa a considerar, além do número de alunos matriculados nas respectivas redes de educação básica, conhecido como valor anual por aluno (VAAF), também o valor anual por aluno total (VAAT) e o valor aluno ano resultado (VAAR);

c) as ponderações de matrículas para distribuição de recursos, antes baseadas apenas nas etapas, nas modalidades, na jornada e na localização das escolas, passou a considerar também o nível socioeconômico, a disponibilidade de recursos e o potencial de arrecadação;

d) “[...] proporção não inferior a 70% (setenta por cento) dos recursos anuais totais dos Fundos...será destinada ao pagamento, em cada rede de ensino, da remuneração dos profissionais da educação básica em efetivo exercício” (Brasil, 2020, art. 26).

Desde o *impeachment* da presidenta eleita Dilma Rousseff em 2016, o financiamento da educação tem sofrido ameaças por meio da Emenda Constitucional nº 95/2016¹ ao instituir novo regime fiscal no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União (DIEESE, 2016). Segundo Silva (2016, p. 1), “[...] diante de um cenário de ataques aos direitos sociais e à própria democracia, o financiamento da educação no Brasil tende a ocupar papel central no debate sobre o futuro da educação pública para além dos espaços acadêmicos”.

É nesse cenário que este artigo discute o Programa de Descentralização Administrativa e Financeira (PDAF), o modelo de financiamento da educação básica pública no Distrito Federal (DF), o rendimento escolar e a distorção idade/série no ensino fundamental, com base em legislação, documentos e dados do Censo-DF.

O PDAF foi instituído pelo Decreto nº 28.513 (Distrito Federal, 2007), que se tornou a Lei nº 6.023 (Distrito Federal, 2017), conforme estabelece o inciso IV do artigo 11 da Lei nº 5.499 (Distrito Federal, 2015), apelidada de Lei do Plano Distrital de Educação do Distrito Federal – PDE 2015-2025. Seu objetivo é descentralizar recursos financeiros para as escolas da rede pública de ensino, com observância ao princípio da autonomia na gestão escolar democrática. De acordo com o parágrafo único do artigo 2º da Lei nº 6.023/2017, o programa é mecanismo que objetiva contribuir com a melhoria da qualidade de ensino e o fortalecimento da gestão democrática na rede pública de ensino do DF, por meio de “[...] descentralização financeira, de caráter complementar e suplementar [...]” (Distrito Federal, 2017). Ou seja, o PDAF deve garantir não apenas o mínimo necessário (caráter complementar), e sim ir além disso (caráter suplementar) no que se refere aos repasses financeiros para o funcionamento das escolas.

Assim, o PDAF visa o cumprimento das finalidades da educação previstas no artigo 205 da Constituição Federal de 1988. Além disso, caracteriza-se como política que busca garantir o melhor funcionamento da escola e o cumprimento de sua função social. Nesse sentido, e conforme estabelece o artigo 13 da Lei nº 6.023/2017, a utilização dos recursos financeiros via PDAF deve atender às exigências previstas na legislação para a implementação do projeto político-pedagógico da escola (PPP), precedida de um plano de aplicação anual de recursos em que são definidas as prioridades administrativas e operacionais sempre de acordo com o PPP. Esse plano de aplicação anual deve ser aprovado pelo conselho escolar e, na sua ausência, pela assembleia geral escolar, ambos órgãos colegiados que integram a gestão democrática do sistema público de ensino do Distrito Federal (Distrito Federal, 2017).

Nesse sentido, o PDAF vincula-se diretamente aos propósitos da escola e se justifica em função do seu PPP e do compromisso do Estado

com a melhoria da qualidade do processo educativo, que passa, necessariamente, pela garantia das condições materiais e humanas favoráveis às aprendizagens dos estudantes e ao cumprimento das finalidades constitucionais da educação.

Entretanto, dados do Censo Escolar do Distrito Federal (Censo-DF), no período de 2009 a 2018 (Distrito Federal, 2019), levantam a suposição de que é frágil a relação entre financiamento da política educacional via PDAF e a melhoria da qualidade do ensino fundamental, especificamente no que concerne às taxas de rendimento escolar (aprovação, reprovação e abandono) e de distorção idade/série (Distrito Federal, 2019). Apreende-se que tal fragilidade se deve em função dos mais de 800 milhões de reais repassados às escolas, de 2008 a 2018, não terem resultado em melhorias significativas dos indicadores educacionais considerados no estudo realizado. Contudo, destaca-se que isso não significa que a educação básica pública do Distrito Federal possa prescindir de mais recursos financeiros, e sim que o PDAF precisa ser avaliado com base nos seus objetivos. Acredita-se que isso poderá contribuir para a tomada de decisões político-pedagógicas que repercutam na melhoria da qualidade do ensino fundamental. Ademais, trata-se de um programa que iniciou a sua implementação em 2008, portanto, com tempo de existência suficiente para correções de distorções e de percursos.

Ressalta-se que os dados de rendimento não podem ter um fim em si mesmos e nem devem ser usados para classificar escolas e estudantes em uma perspectiva meritocrática, que pouco contribui para a melhoria dos processos educativos em uma perspectiva de qualidade social da educação pública. Esses dados, no entanto, são indicadores que precisam ser analisados e compreendidos com base e a partir da realidade da rede pública e das escolas do DF em um processo de autoavaliação capaz de subsidiar a reorganização do trabalho pedagógico e o fomento de políticas públicas.

Pela abordagem teórico-metodológica qualitativa, buscou-se compreender o tema em um esforço teórico de abstração e recomposição em sua totalidade, compreendida como unidade de análise que reúne totalidades menores articuladas na constituição de uma lógica interna, estruturada e dinâmica (Paulo Netto, 2011). No caso dessa investigação, essa lógica inclui o PDAF e indicadores educacionais do ensino fundamental da rede pública do DF. A discussão se deu por meio de procedimentos delimitados para explicar documentos legais e fenômenos relacionados, em uma visão objetiva, coerente e passível de confrontação (Lakatos; Marconi, 2010), a partir dos dados de indicadores educacionais e dos recursos descentralizados às escolas via PDAF.

A análise dos dados fundamenta-se na *Análise de Conteúdo* (Bardin, 2016), considerando:

i) pré-análise dos dados levantados em documentos legais, seleção e leitura flutuante para estabelecer contato com suas principais ideias e indicadores;

ii) exploração do corpus de dados, destacando termos e expressões sobre o objeto estudado (Bardin, 2016), para interpretar e refinar os dados e as informações que passaram a constituir o *corpus* da pesquisa; e

iii) inferências e interpretações respaldadas em autores do campo de financiamento e do trabalho pedagógico. Os resultados obtidos pela categorização possibilitaram a análise do fenômeno estudado, identificando “tendências e padrões” relevantes visando compreender o objeto na busca por “relações e inferências” em um nível de abstração maior (Lüdke; André, 2020, p. 53).

Assim, discute-se:

a) marcos legais, em especial a Lei nº 6.023/2017, que legaliza o PDAF no DF;

b) dados referentes aos valores do PDAF, de 2009 a 2018 (Distrito Federal, 2019), disponibilizados no ano de 2021 aos pesquisadores pelo setor responsável pelo Programa na Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal (SEEDF), considerando o previsto e o disponibilizado para as escolas, e não o que foi executado²;

c) dados do Censo Escolar do Distrito Federal (Censo-DF) de rendimento (aprovação, reprovação e abandono) e de distorção idade/série no ensino fundamental, tendo como base as séries históricas de 2004 a 2013 e de 2009 a 2018 (Distrito Federal, 2014c; 2019). A leitura dos dados considerou números totais em relação à distorção idade/idade, ou seja, todos os estudantes que, por algum motivo, estavam fora do fluxo regular de escolarização.

Na primeira parte do artigo, aborda-se a Lei nº 6.023/2017 (Lei do PDAF), com vistas a esclarecer as bases da política local de descentralização de recursos financeiros para a rede pública de ensino do DF e a sua relação direta com a implementação do PPP das escolas. Na segunda parte, são apresentados alguns elementos que mostram a relação entre a descentralização administrativa e financeira e a política neoliberal e patrimonialista nas escolas. Na terceira parte, os dados do Censo-DF são discutidos, com foco nas taxas de rendimento e de distorção idade/série no ensino fundamental, confrontando-os com os valores do PDAF previstos e publicados no Diário Oficial do Distrito Federal (DODF) para as escolas.

Descentralização Administrativa e Financeira: relação com o projeto político-pedagógico

O Programa de Descentralização Administrativa e Financeira (PDAF) é efetivado, segundo o artigo 16 da Lei nº 6.023/2017, por meio de recursos de custeio e capital³. Em 2021, os recursos de capital foram recebidos pelas Coordenações Regionais de Ensino (CRE), responsáveis pela distribuição, execução e prestação de contas.

Existem dois tipos de repasses via PDAF: o PDAF-Ordinário e o oriundo de recursos de emendas parlamentares, doravante intitulado

aqui de PDAF-Emendas. O PDAF-Ordinário tem que respeitar “[...] os fatores de cálculo e os critérios aplicados para distribuição do montante de recursos a serem descentralizados, bem como os procedimentos de repasse” (Distrito Federal, 2017, art. 10), definidos pela SEEDF. Os fatores de cálculo e de distribuição levam em consideração o número de estudantes matriculados em cada unidade escolar e de total de escolas e respectivos estudantes em cada regional de ensino etc.

Já o PDAF-Emendas não tem obrigação de observar o que estabelece o artigo 10 da Lei nº 6.023/2017, sendo a única “restrição” o que consta no seu § 3º, artigo 35, a saber: “As transferências de recursos oriundos de emendas parlamentares diretamente para as UExL ficam limitadas a 3 vezes o valor das *despesas consideradas irrelevantes* nos termos da lei de diretrizes orçamentárias” (Distrito Federal, 2017, grifos nossos).

De acordo com o artigo 92 da apelidada Lei de Diretrizes Orçamentária, Lei nº 6.934 (Distrito Federal, 2021), são consideradas despesas irrelevantes “[...] aquelas cujos valores não ultrapassem os limites constantes do art. 24, incisos I e II, da Lei federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993”. O artigo 24 dessa lei determina que é indispensável a licitação:

- I - para obras e serviços de engenharia de valor até 10% (dez por cento) do limite previsto na alínea ‘a’, do inciso I do artigo anterior [150 mil reais para obras e serviços de engenharia], desde que não se refiram a parcelas de uma mesma obra ou serviço ou ainda para obras e serviços da mesma natureza e no mesmo local que possam ser realizadas conjunta e concomitantemente;
- II - para outros serviços e compras de valor até 10% (dez por cento) do limite previsto na alínea ‘a’, do inciso II do artigo anterior [80 mil reais para compras e serviços não referidos no inciso I] e para alienações, nos casos previstos nesta Lei, desde que não se refiram a parcelas de um mesmo serviço, compra ou alienação de maior vulto que possa ser realizada de uma só vez (Brasil, 1993).

Destaca-se que o Decreto Distrital nº 42.403 (Distrito Federal, 2021), que regulamenta a Lei nº 6.023/2017, amplia a validade da limitação em relação à execução dos recursos do PDAF-Emendas também para as Regionais de Ensino.

As emendas parlamentares destinadas diretamente à Unidade Executora Local serão descentralizadas de acordo com o limite anual estabelecido no §3º do art. 35 da Lei nº 6.023, de 2017.

Parágrafo único: A emenda destinada para Unidade Executora Regional, quando o objetivo for beneficiar uma Unidade Executora Local, ficará sujeita aos mesmos limites previstos no caput deste artigo (Distrito Federal, 2017, art. 21).

Essa limitação⁴ tem impacto significativo na execução dos recursos do PDAF, em especial no que se refere às obras que agregam valor, uma vez que essas tendem a superar o máximo permitido. Mas para

além dos aspectos administrativos e jurídicos estabelecidos na Lei do PDAF (Lei nº 6.023/2017), reafirma-se nesse marco legal aspectos referentes à participação da comunidade escolar, à melhoria da qualidade do processo educativo e à obrigatoriedade de se respeitar o PPP das regionais de ensino e das escolas. No que se refere à participação da comunidade escolar, a Lei do PDAF determina que, em nível local, há dois tipos de agentes:

- a) assembleia geral escolar - instância máxima de participação direta da comunidade escolar que abrange todos os segmentos escolares e é responsável por acompanhar o desenvolvimento das ações da escola;
- b) conselho escolar - órgão de natureza consultiva, fiscalizadora, mobilizadora, deliberativa e representativa da comunidade escolar (Distrito Federal, 2017, inc. I, art. 3º).

Portanto, além do planejamento, a execução e a prestação de contas dos recursos dos PDAF não podem ser realizadas à revelia da assembleia geral escolar e do conselho escolar, que na Lei de Gestão Democrática (Lei nº 4.751/2012) são órgãos colegiados, ou seja, mecanismos de participação na tomada de decisões no mesmo nível que a direção da escola.

Em relação à melhoria da qualidade do processo educativo, o artigo 4º da Lei nº 6.023/2017 prevê a existência de unidades executoras locais (UEXL), que têm “[...] personalidade jurídica de direito privado, sem fins lucrativos [...], com a finalidade de apoiar e promover iniciativas com vistas à melhoria da qualidade do processo educativo” (Distrito Federal, 2017, art. 4º, inc. I). Tal propósito é reforçado ainda no parágrafo único do artigo 5º da mesma lei:

A UEx fica proibida de exercer quaisquer atividades administrativas e financeiras que não sejam exclusivamente voltadas ao atendimento das finalidades estabelecidas no ato de sua constituição: *apoiar e promover iniciativas com vistas à melhoria da qualidade do processo educativo* (Distrito Federal, 2017, art. 5º, parágrafo único, grifos nossos).

Quanto ao PPP, a Lei do PDAF segue firme na mesma linha, já que estabelece de forma direta que o agente executor, no caso a UEx, deve se comprometer

[...] a cumprir plano de aplicação anual, em consonância com o *projeto político-pedagógico* elaborado pela comunidade escolar e o plano de gestão elaborado pela direção da unidade escolar, bem como a prestar contas dos recursos repassados, cumprindo os prazos estabelecidos pela SEE-DF (Distrito Federal, 2017, inc. II, art. 6º, grifos nossos).

A Lei do PDAF reafirma o PPP como sistematizador de objetivos, finalidades, metas, procedimentos e processos voltados à organização, desenvolvimento, acompanhamento e avaliação do trabalho escolar. Nessa perspectiva, o PPP deve resultar do diálogo da escola com a comunidade com base em princípios previstos na Lei nº 4.751/2012, ape-

lidada de Lei da Gestão Democrática: participação, respeito à pluralidade, à diversidade, autonomia das unidades escolares, transparência, garantia da qualidade, democratização das relações pedagógicas e de trabalho e valorização dos profissionais da educação (Distrito Federal, 2012). Assim, o PPP das escolas é “[...] documento em permanente construção, sistematizador do seu trabalho pedagógico, processo fundado na busca pelas unidades teoria-prática, objetivo-avaliação, conteúdo-forma, professor-aluno, ensino-aprendizagem” (Fernandes Silva; Veiga; Fernandes, 2020, p. 16). A execução desse projeto requer, portanto, ações articuladas entre governo, escola e comunidade escolar.

A ênfase dada ao PPP na legislação que trata da descentralização de recursos financeiros para as unidades escolares públicas no DF se deve à sua relevância na construção da identidade de cada escola e da sistematização de uma proposta pedagógica que favoreça o cumprimento das finalidades da educação. Assim, exige-se um plano de aplicação de recursos do PDAF elaborado e aprovado com o intuito de implementar o PPP coletivamente, o que o legitima junto à comunidade escolar, ao Estado e à sociedade como um todo.

Nesse sentido, desde a década de 1990, gestores, professores, equipes pedagógicas, estudantes e famílias do DF têm vivenciado experiências participativas de elaboração do PPP da escola. Para isso, são oferecidos cursos pela Escola de Aperfeiçoamento dos Profissionais da Educação⁵ e documentos orientadores⁶. A expectativa é que compreendam o PPP da escola como processo e produto de trabalho coletivo voltado à formação humana integral dos estudantes e à apropriação dos conhecimentos acumulados ao longo da história pela humanidade. Uma perspectiva de gestão e qualidade democrática, referenciada nos sujeitos sociais que concretizam o projeto de escola e que de acordo com a Lei nº 4.751/2012, se traduz pela busca do pleno desenvolvimento da pessoa, do preparo para o exercício da cidadania e da qualificação para o trabalho.

Em suma, a participação da comunidade nas decisões da escola está na Lei nº 6.023/2017 do PDAF, que, por sua vez, vincula-se de forma direta à Lei nº 4.751/2012 da Gestão Democrática ao instituir a participação da comunidade na construção da identidade da escola inscrita no projeto político-pedagógico e na busca de melhoria da qualidade social do processo educativo.

Entretanto, a legislação do PDAF, o Plano Nacional de Educação 2014-2024 (Lei nº 13.005/2014)⁷ e o Plano Distrital de Educação 2015-2025 (Lei nº 5.499/2015) reafirmam a lógica de parametrização do trabalho da escola e do currículo escolar (Brasil, 2014; Distrito Federal, 2015). Nessa perspectiva, a qualidade é medida por indicadores internacionais, nacionais e locais, por avaliações e exames externos à escola pública. Com base nesses indicadores, que são também relevantes para a análise do trabalho da escola e do desempenho dos estudantes, os gestores e governos obtêm dados que podem subsidiá-los na elaboração e implementação das políticas educacionais, inclusive as de descentralização de recursos financeiros às escolas e mesmo às políticas

de financiamento como um todo. No entanto, é preciso cuidado com o uso desses indicadores como responsabilização das escolas e de seus profissionais por desempenho, desconsiderando-se que este é também responsabilidade dos governos.

O PDAF caracteriza-se como mais um programa de descentralização de recursos financeiros em nível escolar no bojo do movimento de descentralização administrativa da educação. Esse movimento se expandiu com o processo de redemocratização do Brasil, de maneira mais direta desde 1988 e se fortaleceu nos anos de 1990, articulado à política neoliberal e patrimonialista no campo educacional.

Nesse contexto político e econômico, influenciado por agentes externos como organismos e bancos internacionais, emergiu a reforma do Estado com a proposição de liberar mercado, privatizar estatais, terceirizar serviços públicos, estabelecimento de parcerias público-privadas e reconfiguração das funções do Estado (Silva; Pacheco, 2021).

A descentralização financeira e administrativa no âmbito da educação, inicialmente com o argumento de desburocratizar a “máquina”, aperfeiçoar a democracia e melhorar a qualidade da educação básica pública, tornou-se cada vez mais desresponsabilização da união, estados, municípios e do DF. Essa lógica ganha força, de forma mais direta a partir da década de 1990, quando governos passaram a exigir que a escola se tornasse a principal responsável pelo seu sucesso ou fracasso e também dos estudantes. A partir daí, tem-se exigido dos gestores escolares atuação central na implementação de vários projetos eficazes e eficientes, via de regra, regulados e controlados por avaliações nacionais que geram ranqueamento das instituições e imposições que levam à padronização de processos educativos, que, por princípio, são singulares e plurais.

Difundiu-se o mito de que descentralizar recursos financeiros conduziria, por si só, a soluções mágicas que melhorariam a qualidade da educação. No entanto, a descentralização *per se* não dá conta de resolver os problemas enfrentados nas e pelas escolas públicas e que reverberam no alcance das metas de aprendizagem, sobretudo na formação humana, acadêmica e profissional dos que a elas têm acesso.

A esse respeito, Peroni (2013, p. 14) destaca que “[...] com a descentralização administrativa, as políticas tornam-se ainda mais precarizadas, entre outros problemas, porque são transferidas as competências sem os recursos correspondentes e necessários para executá-las”. Com base nessa afirmação, transferir recursos simplesmente é bem diferente de transferir “recursos correspondentes e necessários”, tal como enfatiza a autora. E esses recursos precisam ser, de fato, aplicados com vistas ao cumprimento das finalidades educativas, tendo como compromisso a garantia da qualidade da educação básica pública.

Nesse cenário, existe um forte movimento de governos, de certa maneira ainda invisível, que tenta construir consenso de que esse fenômeno da descentralização seria algo moderno e, necessariamente, bom. No entanto, “[...] é sabido que esse processo de modernização foi inspirado no modelo neoliberal [...]” (Portela, 2006, p. 29), o que coloca

em dúvida se o mesmo está adequado para um espaço público como a escola, já que o neoliberalismo traz junto, quase que de forma inexorável, uma lógica produtiva capitalista que nada ou pouco tem a ver com o trabalho pedagógico desenvolvido nas escolas públicas.

Ainda sobre o modelo neoliberal brasileiro, “[...] a descentralização não evitou que o aparelho do Estado concentrasse para si, na instância da União, o poder decisório sobre a normatização, as prioridades de financiamento e as avaliações nacionais” (Carvalho; Costa 2012, p. 5). Nesse sentido, as decisões sobre currículo escolar e formação inicial e continuada de professores têm sido centralizadas nos governos, exemplo disso foi a elaboração da Base Nacional Comum Curricular (BNCC) com frágil participação da comunidade escolar e forte alinhamento às avaliações externas.

A concentração desse poder de decisão também acontece em nível de estados, municípios e do Distrito Federal, nas cúpulas das secretarias de educação, reduzindo espaço de decisão para os gestores, professores e comunidade escolar. Assim, reafirma-se a descentralização de atribuições, com o argumento de que recursos financeiros serão transferidos diretamente às escolas, ao mesmo tempo em que se mantém o poder decisório centralizado. O que se observa são atos e medidas de recentralização que destoam do processo de gestão democrática e fragilizam a autonomia da escola na tomada de decisão sobre o seu projeto.

Nessa perspectiva, considera-se a descentralização de recursos via PDAF de cunho neoliberal e reveladora da inabilidade do executivo local, e isso vale para todo o período de existência desse programa, de fazer o enfrentamento necessário aos problemas da escola pública. Esse fato, em grande parte, pode ser explicado pela forma como o programa foi concebido (sem ampla discussão com a sociedade civil do DF), e tem sido executado (com pouca participação da comunidade escolar), e ainda, pela ausência de acompanhamento e avaliação de seus impactos na gestão democrática e na melhoria da educação.

O PDAF é um programa que integra a política de financiamento da educação no DF e deve ser acompanhada e avaliada sistematicamente, em relação aos critérios de alocação dos recursos financeiros junto às unidades escolares, regionais de ensino e no que se refere à evolução dos indicadores educacionais no DF. Ou seja, deve avançar na compreensão dos indicadores sem reduzir o conceito de qualidade da educação ao controle sobre a gestão, o professor, o currículo, a avaliação e o trabalho pedagógico. É preciso superar a lógica na qual se classifica escolas entre boas e más, o que pouco (ou nada) colabora para a construção do sentido de rede de ensino e de políticas educacionais voltadas à garantia do acesso, da permanência e da qualidade social.

A seguir, discute-se a descentralização de recursos financeiros às escolas públicas do DF via PDAF e os indicadores educacionais (taxas de rendimentos e distorção idade/série). Objetiva-se problematizar as repercussões desse Programa no rendimento escolar dos estudantes do Ensino Fundamental.

Descentralização de Recursos Financeiros: e o direito à aprendizagem?

A discussão dos dados do Censo Escolar do Distrito Federal (Censo-DF) relativos ao rendimento (aprovação, reprovação e abandono) e à distorção idade/série é feita tendo como referência os recursos financeiros canalizados às escolas via PDAF. O Censo-DF coleta dados consagrados de escolas da rede pública e de matrículas de escolas particulares conveniadas⁸ à SEEDF (Distrito Federal, 2019).

A Tabela 1 apresenta o total de alunos matriculados nos anos iniciais do Ensino Fundamental, no período de 2004 a 2018, dados de rendimento escolar em termos percentuais e o montante de recursos do PDAF, canalizados às escolas, no período de 2008 a 2018.

Tabela 1 – Total de matrículas e taxas de rendimento (%) dos anos INICIAIS do ensino fundamental 2004 a 2018 e recursos do PDAF (R\$) de 2008 a 2018

Ano	Matrícula	Aprovação (%)	Reprovação (%)	Abandono (%)	PDAF (R\$) ⁹
2004	153.204	82,59	15,65	1,75	
2005	159.318	90,09	7,62	2,29	
2006	163.621	91,95	6,80	1,26	
2007	169.655	88,29	10,22	1,49	
2008	184.380	91,17	7,75	1,09	R\$ 65.092.223,85
2009	179.669	86,76	10,32	0,91	R\$ 55.040.509,67
2010	177.067	85,45	8,61	0,76	R\$ 12.989.208,05
2011	171.608	90,20	9,01	0,80	R\$ 34.334.202,62
2012 ¹⁰	164.148	89,73	9,44	0,78	R\$ 64.822.167,94
2013	157.250	92,44	6,94	0,62	R\$ 24.759.184,93
2014	154.792	91,79	7,53	0,66	R\$ 43.379.491,95
2015	150.184	91,75	7,65	0,61	R\$ 68.345.742,53
2016 ¹¹	148.069	92,74	6,91	0,35	R\$ 86.856.755,06
2017	149.438	93,33	6,30	0,37	R\$ 164.412.102,57
2018	149.220	94,40	5,30	0,30	R\$ 181.095.013,02
<i>Média</i>		90,18	8,40	0,94	R\$ 801.125.838,30 (total)

Nota: Censo Escolar do Distrito Federal 2004 a 2018 (Rendimento escolar e número de alunos); Portaria nº 26, de 31 de janeiro de 2008, publicada no Diário Oficial do Distrito Federal (DODF) nº 25, de 07 de fevereiro de 2008 (valor PDAF de 2008); e Gerência de Planejamento da Descentralização Administrativa e Financeira (GPDAF) da SEEDF (valores PDAF de 2009 a 2018).

Fonte: Distrito Federal (2008a; 2014c; 2019).

Os dados mostram que, nos anos iniciais do Ensino Fundamental, a média de aprovação no período foi de 90,18%, a reprovação de 8,40% e o abandono de 0,94%. A partir de 2009 (ano subsequente à implantação do PDAF, no caso a primeira previsão publicada no DODF), a taxa de reprovação, em regressão nos anos de 2005, 2006 e 2008, volta a crescer. Em 2009, também se observa um ciclo decrescente no número de matrículas que se manterá até 2018.

É preciso considerar, na leitura da taxa de crescimento da reprovação no período de 2009 a 2012, a implantação no DF da organização escolar em ciclo por meio da estratégia pedagógica do Bloco Inicial de Alfabetização (BIA), adotada pela Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal (SEEDF), valendo-se do que estabelece a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB (Brasil, 1996).

O ciclo de alfabetização estrutura-se em um bloco de três anos de duração com progressão continuada das aprendizagens, sem reprovação entre os anos. Admite-se a reprovação dos estudantes que não tenham alcançado os objetivos de aprendizagem no terceiro ano, ou seja, apenas no terceiro ano do bloco, fim do ciclo de alfabetização (Distrito Federal, 2014a).

Ainda é preciso considerar na leitura da elevação da taxa de reprovação em 2009 e de 2010 a 2012 o crescimento de matrículas com a inclusão de crianças de 6 anos no BIA e ainda a retenção possível, nesse caso, no terceiro ano do bloco.

Em 2009, a taxa de 10,32% corresponde a 18.542 alunos dos anos iniciais reprovados. No BIA, as crianças de seis anos, que antes integravam a educação infantil, a partir de 2005, foram matriculadas no primeiro ano do ensino fundamental, gerando a partir de então, elevação do número de matrículas nessa etapa. Observa-se que o número de matrículas passou de 159.318 em 2005 para 184.380 em 2008, ano da implantação do BIA em todas as escolas de anos iniciais da rede pública do DF, ou seja, houve uma elevação de 25.062 matrículas.

No que concerne às taxas de reprovação, os alunos da primeira Regional de Ensino que implantou o BIA ingressaram em 2005¹² no ciclo de alfabetização e só poderiam ser reprovados no final do ciclo, no ano de 2007. Em 2008, os ciclos foram universalizados em todas as escolas de anos iniciais da rede pública de ensino do DF e a reprovação dos estudantes admitida apenas no ano de 2010. Contudo, estão incluídos nas taxas de reprovação alunos matriculados no ensino fundamental de oito anos, extinto no ano de 2016; por isso, não se pode generalizar que a elevação da reprovação tenha relação direta com a progressão continuada no ciclo. Há fatores diversos que não são objeto da discussão ora proposta.

No entanto, tendo em vista que os recursos do PDAF visam a execução do projeto político-pedagógico, como discutido anteriormente, problematiza-se acerca dessa elevação da reprovação, principalmente porque a proposta pedagógica do BIA apresenta estratégias didático-pedagógicas que devem ser sistematizadas no PPP da escola para garantir

as aprendizagens progressivas de todos os estudantes, incluindo os matriculados no Ensino Fundamental de 8ºs anos, conforme indicam as Diretrizes Pedagógicas da SEEDF 2009/2013 (Distrito Federal, 2008b).

A criação do PDAF em 2007 acompanha o movimento de instituição de políticas públicas voltadas à melhoria da qualidade da educação pública, no bojo da ampliação do ensino fundamental prevista na LDB. Mas então o que pode ter repercutido na elevação da taxa de reprovação? Esse questionamento se deve ao fato de terem sido previstas condições materiais oportunizadas pelo financiamento público e pelas diretrizes pedagógicas que resultaram de discussão coletiva na rede pública e foram objeto de cursos de formação continuada na Escola de Aperfeiçoamento dos Profissionais da Educação (EAPE), nos Centros de Referência em Alfabetização¹³ e na coordenação pedagógica nas escolas.

Destaca-se que, no DF, de uma jornada de 40 horas de trabalho, os professores contam com carga horária semanal de 15 horas destinadas à coordenação pedagógica, que é espaço-tempo de formação continuada, estudos, debates, planejamentos, avaliação do trabalho entre outras ações previstas no PPP. É uma conquista da categoria docente, articulada via Sindicato dos Professores do Distrito Federal (SINPRO-DF), e que decorre de lutas históricas pela melhoria das condições de trabalho com vistas à melhoria da qualidade da educação pública básica. A instituição do tempo para a coordenação pedagógica veio acompanhada da ampliação do tempo de permanência do estudante na escola, de quatro para cinco horas diárias a partir de 1995. Essa ampliação requereu do professor maior tempo para conceber, planejar e avaliar o trabalho pedagógico. Dessa forma, a perspectiva é que, além de ampliar o tempo de permanência do estudante, será preciso qualificá-lo, o que pode ser feito, também, por intermédio de uma coordenação pedagógica de alto nível.

Enquanto a reprovação no período de 2009 a 2012 eleva-se, a taxa de abandono diminuiu ao longo do período, passando de 0,91 a 0,62%. Se todo o período em análise for considerado, o resultado é bastante interessante: 2,29% de abandono em 2005 e apenas 0,3% em 2018, ano em que o PDAF tinha completou 10 anos.

Por que o PDAF, nos anos iniciais do Ensino Fundamental, teria contribuído de forma mais efetiva para garantir a permanência dos estudantes (diminuição significativa nos índices de abandono) do que para melhorar os índices de “aprendizagem” (melhoria modesta nos índices de aprovação)? Essa é uma questão que tem orientado os estudos do grupo de pesquisa ao qual este estudo se vincula e que será objeto de investigações mais aprofundadas e específicas. Contudo, uma explicação possível para tal fenômeno é a melhoria da estrutura física da escola, tornando-a mais agradável para as crianças e para os pais ou responsáveis. Além disso, a ampliação da jornada de permanência das crianças na escola, com a implantação da educação integral por meio do Programa Mais Educação¹⁴ do Governo Federal, favoreceu a permanência na escola para desenvolvimento de atividades nos macrocampos.

Relação entre a Descentralização Financeira via PDAF e Rendimento Escolar

Já, nos anos finais do ensino fundamental, considerando-se as mesmas categorias e períodos, as taxas revelam melhoria no rendimento escolar a partir de 2008, embora com expressivo percentual de reprovação e abandono, conforme mostra a Tabela 2:

Tabela 2 – Total de matrículas e taxas de rendimento (%) dos anos FINAIS do ensino fundamental de 2004 a 2018 e recursos do PDAF (R\$) de 2008 a 2018

Ano	Matrículas	Aprovação (%)	Reprovação (%)	Abandono (%)	PDAF (R\$) ¹⁵
2004	137.859	70,11	25,09	4,81	
2005	138.100	69,30	26,68	4,02	
2006	140.687	70,77	25,39	3,83	
2007	141.093	72,14	24,19	3,67	
2008	144.608	85,47	12,75	1,78	R\$ 65.092.223,85
2009 ¹⁶	140.519	79,84	16,97	3,19	R\$ 55.040.509,67
2010	144.146	76,41	20,02	3,08	R\$ 12.989.208,05
2011	143.804	77,14	19,86	3,00	R\$ 34.334.202,62
2012	144.831	76,44	20,48	3,09	R\$ 64.822.167,94
2013	139.356	79,14	18,20	2,67	R\$ 24.759.184,93
2014	136.809	78,46	17,77	3,77	R\$ 43.379.491,95
2015	135.079	78,58	17,61	3,82	R\$ 68.345.742,53
2016 ¹⁷	131.628	80,29	16,64	3,06	R\$ 86.856.755,06
2017	130.130	82,86	13,89	3,25	R\$ 164.412.102,57
2018	127.097	90,13	7,60	2,27	R\$ 181.095.013,02
<i>Média</i>		<i>77,80</i>	<i>18,88</i>	<i>3,29</i>	R\$ 801.125.838,30 (total)

Nota: Censo Escolar do Distrito Federal 2004 a 2018 (Rendimento escolar e número de alunos); Portaria nº 26, de 31 de janeiro de 2008, publicada no Diário Oficial do Distrito Federal-DODF nº 25, de 07 de fevereiro de 2008 (valor PDAF de 2008); e Gerência de Planejamento da Descentralização Administrativa e Financeira – GPDAF da SEEDF (valores PDAF de 2009 a 2018).

Fonte: Distrito Federal (2008a; 2014c; 2019).

Pela Tabela 2, vê-se que a taxa de aprovação passa de 72,14% em 2007 (ano ainda sem previsão de PDAF) para 85,47% em 2008, ou seja, com apenas um ano de vigência do PDAF, uma melhora de 13,33% pontos percentuais. Depois, no período de 2009 a 2017, essa taxa tem uma queda, mas ainda assim se mantém em torno 80%. E, em 2018, passa de 90%. A taxa de reprovação também acompanha essa tendência e revela redução, saindo de um patamar em torno de 25% no período de 2004 a 2006 (sem PDAF), para 7,60% em 2018, o que significa decréscimo de mais de 300% da taxa de reprovação em 11 anos de PDAF (desde 2008

com a primeira previsão de repasses até 2018). A taxa de abandono foi menos afetada nesse período nos anos finais (4,81% em 2004 para 2,27% em 2018) comparada aos anos iniciais (3,19% em 2005 e apenas 0,30% em 2018).

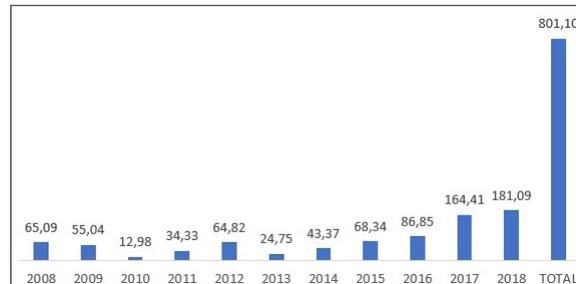
Com base nesses dados, problematiza-se: o PDAF favoreceria e contribuiria para manter na escola mais os estudantes de anos iniciais do que os de anos finais do ensino fundamental? Uma das respostas possíveis é de que a permanência das crianças de 6 a 10 anos tem relação com o trabalho pedagógico implementado desde 2005 no Bloco de Alfabetização, que inclui: reagrupamentos e projetos interventivos para atender às necessidades de aprendizagem dos estudantes; avaliação diagnóstica formativa; e tratamento curricular integrado, favorecido pelo fato de nessa etapa atuarem professores pedagogos com formação pedagógica mais consistente teórica e metodologicamente.

A leitura dos dados, considerando a totalidade do real, requer que se considere ainda alguns aspectos. No que concerne ao abandono escolar, admite-se que decorre de fatores diversos (familiares, econômicos e culturais), mas sobretudo devido às desigualdades sociais que afetam, em especial, os estudantes mais velhos, levando-os a terem que contribuir com o orçamento familiar por meio de trabalhos informais, muitas vezes em horários destinados à escolarização. O enfrentamento a essa realidade requer ações políticas dos governos voltadas à melhoria da condição de vida e de trabalho das famílias.

Em relação à elevação das taxas de aprovação de 2013 a 2018, após queda de 2010 a 2012), mesmo com redução do número de matrículas, deve-se considerar a implantação dos ciclos nos anos finais do ensino fundamental de forma gradativa a partir 2012. A organização escolar em ciclo nos anos finais é prevista no Plano Distrital de Educação (PDE) 2015-2024 como estratégia pedagógica para garantir a progressão continuada das aprendizagens dos estudantes e combater os índices de reprovação que provocam percursos diferenciados de escolarização (Distrito Federal, 2015) e afetam a garantia do direito dos estudantes à educação.

Se for considerado apenas o ano de 2006 (ano sem PDAF), duas realidades são observadas: aprovação muito boa (91,95%) e um percentual baixíssimo de abandono (1,26%) nos anos iniciais; taxa de aprovação mediana (70,77%) e um abandono nada desprezível (3,83%) nos anos finais. Mas, para além da discussão apresentada anteriormente e realizada com base em percentuais, busca-se entender a relação entre os recursos do PDAF e o quantitativo de estudantes reprovados no período de 2008 a 2018 no ensino fundamental da rede pública do DF. Para tanto, considerou-se o total de matrículas nos anos iniciais e finais, o total de aprovados e reprovados e os montantes de recursos previstos às escolas via PDAF-ordinário, no período de 2008 a 2018, apresentados no Gráfico 1.

Gráfico 1 – Total dos recursos PDAF de 2008 a 2018



Fonte: Distrito Federal (2014c; 2019).

Antes de discutir esses recursos e confrontá-los com as taxas de aprovação e reprovação, vale descrever o que o Gráfico 1 mostra:

a) queda significativa de recursos de 2009 para 2010, passando de 55 milhões de reais para “apenas” 12,98 milhões, o que configura uma diminuição de 42 milhões de reais (76,41% a menos);

b) incremento bastante significativo de 2011 para 2012, passando de 34,4 milhões de reais para 64,8 milhões, o que resulta em aumento de 30,4 milhões (88,80% a mais);

c) diminuição significativa de 2012 para 2013, apesar da projeção inicial de recursos elaborada pela SEEDF ter sido de 104 milhões para 2013;

d) aumento de 2013 para 2014, passando de 24,75 milhões de reais para 43,37 milhões (75,21% a mais), provavelmente explicada pela retenção de grande parte dos mais de 100 milhões inicialmente previstos em 2013, mas que não foram publicados integralmente no Diário Oficial do Distrito Federal (DODF) e nem repassados às escolas;

e) aumento de recursos bastante significativos de 2015 (primeiro ano do PDAF-Emendas) a 2018, passando de 68,34 milhões em 2015 para 181,09 em 2018, ou seja, diferença a mais de 112,74 milhões de reais (164,97% a mais);

f) 801 milhões de reais previstos e publicados no DODF via PDAF, no período de 2008 a 2018 (11 anos).

A diminuição de 42 milhões de reais no PDAF de 2009 para 2010 pode encontrar justificativa na instabilidade política no governo do DF, gerada pelo esquema denominado Mensalão do Partido Democratas (DEM) ou “Caixa de Pandora”, no ano de 2009, e que culminou com a destituição do então governador José Roberto Arruda em 2010 e logo em seguida a implantação do governo de transição até as eleições no mesmo ano. Tal fato demonstra bem as influências políticas no financiamento da educação pública.

No entanto, alguns indicadores educacionais ainda permanecem como desafios, mesmo após essa previsão e canalização de recursos financeiros para as escolas via PDAF. Como exemplo, pode-se destacar a aprovação nos anos iniciais do ensino fundamental, que se manteve alta

(em geral acima de 90%), mas que só ultrapassaria o percentual do penúltimo ano sem PDAF, no caso 2006 (91,95%), no ano de 2013 (92,44%).

Quando se levanta o quantitativo de alunos reprovados, a situação se mostra bastante complexa, em especial porque a reprovação tende a atingir os mais vulneráveis. Se os alunos reprovados dos anos iniciais, nos anos de 2014 (PDAF de 43,37 milhões de reais) e 2015 (PDAF de 68,34 milhões de reais), forem tidos como referências, tem-se os seguintes cenários: em 2014, 11.656 (7,53%) do total de alunos de 154.792; em 2015, 11.489 (7,65%) do total de 150.184 alunos. Ou seja, o quantitativo basicamente se manteve. Isso significa que mesmo com a taxa de aprovação alta, o número de alunos reprovados em número absolutos é igualmente alto, acima dos 5% durante todo o período em estudo (2004 a 2018), para um total de alunos dos anos iniciais em torno de 150 mil.

Em relação aos anos finais do ensino fundamental, embora os dados de aprovação demonstrem certa evolução, o número absoluto de alunos reprovados é, nesse caso, inaceitável. Em 2014, do total de alunos dessa etapa (136.808), 17,77% (24.304) foram reprovados. Já em 2015, ano em que ocorreu aumento de 24,96 milhões de reais via PDAF, do total de alunos (135.079), 17,61% (23.787) foram reprovados. A reprovação repercute na taxa de alunos com distorção idade/série, pois a partir de dois anos de escolarização com retenção já é caracterizada defasagem entre idade e ano na etapa.

Em face dessa realidade, apreende-se que a distorção idade/série continua sendo um desafio a ser enfrentado na rede pública de ensino do DF, considerando suas múltiplas determinações.

Tabela 3 – Distorção idade/série no Ensino Fundamental de 8 e 9 anos, na SEEDF (2009 a 2018)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
1º ano	6.219	6.042	4.652	3.559	3.676	1.012	1.222	943	1.010	1.103	901	907	914	682	581
2º ano	8.437	8.346	8.873	7.306	6.195	6.427	1.564	1.652	1.515	1.491	1.392	1.287	1.266	1.144	981
3º ano	9.805	9.959	9.871	11.463	10.154	9.318	11.460	6.399	6.338	6.294	5.705	5.796	5.794	5.686	5.230
4º ano	9.166	9.560	10.120	10.039	11.337	9.238	8.686	12.100	7.542	7.269	5.580	5.133	5.468	5.312	5.069
5º ano	18.394	18.507	19.714	20.088	21.056	19.916	15.925	14.043	15.994	7.562	7.845	6.646	6.451	6.773	6.486
6º ano	14.232	13.931	14.262	14.449	15.814	15.296	17.245	14.677	14.292	21.763	13.695	13.304	12.797	11.809	10.572
7º ano	13.167	12.183	12.204	11.574	11.983	10.156	10.119	11.756	11.572	12.199	17.585	11.726	11.319	11.244	10.818
8º ano	11.111	10.891	11.098	10.156	9.650	6.885	7.175	8.277	10.214	9.761	10.592	14.642	9.445	9.417	8.891
9º ano	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1.356	2.166	3.459	8.737	8.566	8.646
Total	90.531	89.419	90.794	88.634	89.865	78.248	73.396	69.847	68.477	68.798	65.461	62.900	62.191	60.633	57.274

Fonte: Distrito Federal (2014c; 2019).

De 2009 a 2018, a distorção idade/série no ensino fundamental apresenta queda no 1º e no 2º ano, mantendo-se elevada no 3º ano como

revela dado de 2010 e tímida redução ao longo dos anos. Como a organização escolar em ciclo nos anos iniciais admite a reprovação de alunos no 3º ano do Bloco de Alfabetização, é possível que a cultura da reprovação não tenha sido compreendida e superada, mesmo com a formação continuada ofertada pela Escola de Aperfeiçoamento dos Profissionais da Educação (EAPE/SEEDF), Centros de Referência em Alfabetização e, em nível nacional pelo Programa Nacional de Alfabetização na Idade Certa¹⁸.

No 4º ano, é possível observar o seguinte cenário em relação à distorção idade/série: elevação na taxa de distorção, passando de 9.166 alunos em 2004 para 11.337 em 2008; novas quedas em 2009 e 2010; retorno do crescimento em 2012; depois, estabilidade até 2018, porém com taxa tida como elevada para a realidade do DF, principalmente se o tempo de implementação do Bloco Inicial de Alfabetização for levado em consideração. A mesma tendência observa-se no 5º ano. Esses dados são preocupantes, pois o Bloco de Alfabetização é uma proposta de organização escolar longa, apesar da recorrente descontinuidade das políticas públicas educacionais no DF. Sua implantação ocorreu no ano de 2005. Portanto, a sua permanência representa a possibilidade de correção de percurso e de revisão de práticas a partir de avaliações e de acompanhamento sistemático.

Em relação aos 6º e 7º anos, em dez anos, as taxas de distorção idade/série apresentam uma elevação bastante significativa e preocupante, de um total de 277.017 alunos matriculados no ensino fundamental no ano de 2018, os dois anos de escolarização reúnem 21.390 estudantes com fragilidades no desempenho escolar, ou seja, 7,7% do total de matrículas. Nos 8º e 9º anos, observa-se uma diferença em relação aos 6º e 7º anos, no entanto, as taxas de distorção ainda são expressivas.

A distorção idade/série retratada pelos dados suscita a reflexão sobre o fato de que os ciclos nos anos finais do ensino fundamental foram implantados com o objetivo de garantir um tempo maior para os estudantes alcançarem os objetivos de aprendizagem previstos para cada ano no currículo escolar. Isso foi adotado para que a escola se organizasse e providenciasse as condições didático-pedagógicas promotoras de intervenções no processo formativo, comprometidas com o desenvolvimento dos estudantes, sendo o financiamento fulcral. Para isso, as Diretrizes Pedagógicas do 3º ciclo (Distrito Federal, 2014b) propõem uma reorganização do trabalho pedagógico sistematizada nos projetos político-pedagógico das escolas. Essa reorganização inclui:

a) progressão curricular com base nos pressupostos teórico-metodológicos do Currículo da Educação Básica, compondo um conjunto de conhecimentos integrados, contextualizados e articulados durante os anos escolares que integram o 3º Ciclo (Distrito Federal, 2014b);

b) adoção de práticas avaliativas formativas com função diagnóstica, reorientadoras do ensino e da aprendizagem;

c) formação continuada na escola de formação, escola, universidade, contemplando estudos sobre diversidade, educação integral e inclusiva e revisão de concepções e práticas pedagógicas, na perspectiva

de práxis, por meio da reflexão crítica de situações e experiências de trabalho e atuação consciente (Distrito Federal, 2014b);

d) coordenação pedagógica, espaço-tempo disponível nas escolas públicas do DF com 15 horas semanais, que integram a jornada de 40 horas de trabalho do professor, para estudos, planejamento coletivo de estratégias de atendimento às necessidades específicas de aprendizagem dos estudantes;

e) realização de intervenções pedagógicas como reagrupamentos e projetos interventivos para atender aos estudantes que demonstram dificuldade de aprendizagem em relação a um determinado conhecimento (Distrito Federal, 2014b).

Por fim, na análise da reprovação e da distorção idade/série, constatam-se muitos problemas, sobretudo para os alunos menos privilegiados economicamente e culturalmente. Os estudantes nessa situação não podem ser vistos apenas como dados estatísticos, pois são crianças e adolescentes em processo de exclusão educacional no interior da escola, ou seja, a escola “mantém em seu seio aqueles que exclui” (Bourdieu; Champagne, 1998, p. 224). A esse respeito, Mészáros alerta para o fato de que nessas circunstâncias,

[...] o que está em jogo não é apenas a modificação política dos processos educacionais – que praticam e agravam o *apartheid* social –, mas a reprodução da estrutura de valores que contribui para perpetuar uma concepção de mundo baseada na sociedade mercantil (Mészáros, 2008, p. 11-12).

Assim, na análise da relação investimento financeiro e resultados de desempenho escolar, é imprescindível considerar as desigualdades sociais decorrentes do modo de produção capitalista, que tem a educação como área estratégica para estabelecer e fortalecer um consenso favorável à reprodução do sistema social injusto e desigual. Ressalta-se ainda que soa estranho que a rede pública de ensino do DF, no qual a gestão democrática *da e na* educação pública é assumida como princípio, admita a perpetuação de uma realidade excludente, sobretudo dos que mais precisam da escola para a construção de sua emancipação humana.

Considerações Finais

Esse artigo discutiu a descentralização de recursos financeiros para as escolas via PDAF e rendimento escolar (aprovação, reprovação, abandono) e distorção idade/série. Os dados revelam que considerando o período (2004 a 2018) há diferenças entre anos iniciais e anos finais do ensino fundamental em termos de melhoria das taxas de rendimento escolar. Os anos iniciais, talvez em função dos avanços já alcançados na rede pública do DF ao longo dos últimos anos, manteve-se estável desde a criação e implementação do PDAF, com elevação de reprovação em alguns períodos. Esse fato suscita questionamentos acerca de como os projetos político-pedagógicos das escolas têm se constituído em ins-

trumentos a favor das aprendizagens dos estudantes, conforme prevê a Lei do PDAF.

Os anos finais, apesar do significativo avanço na aprovação e redução na reprovação e no abandono, apresentam taxas elevadas de distorção idade/série, o que coloca em dúvida a forma como organização escolar em ciclos tem sido desenvolvida. Sugere-se avaliação de sua implementação à luz de dados, de estudos e de pesquisas científico-acadêmicas. Essa avaliação deve contemplar a escuta de gestores, professores, estudantes e famílias.

Além disso, quando se considera os números absolutos de estudantes que foram reprovados no período estudado, tem-se um quadro bastante complicado no que se refere à garantia do direito à educação com aprendizagem, permanência e condição para a emancipação dos sujeitos em uma sociedade marcadamente desigual.

Diante da complexidade que envolve a análise da relação entre recursos financeiros descentralizados e indicadores educacionais, sugere-se que os valores em reais do PDAF sejam desagregados nas etapas e modalidades da educação básica, por coordenação regional de ensino ou mesmo por conjunto de escolas. Essa desagregação favorecerá uma leitura comparativa mais apurada. Uma possibilidade seria levantar o montante de recursos disponibilizados para escolas-classe¹⁹, centros de ensino fundamental²⁰, centros educacionais²¹, centros de ensino médio, escolas de educação profissional, escolas de natureza especial, entre outras, levando-se em consideração os valores específicos para custeio e capital. Acredita-se que esse nível de desagregação permitiria discussão mais aprofundada acerca dos recursos financeiros disponibilizados via PDAF e o alcance das metas de aprendizagem, sobretudo no que se refere às taxas de rendimento e distorção idade/série. Esses indicadores educacionais podem igualmente ser acessados em nível de desagregação bastante apurado via Censo DF.

Ao mesmo tempo, reconhece-se que a descontinuidade das políticas públicas educacionais na rede pública do DF impacta sua implementação nas escolas. Ao longo dos anos, mudam-se os governos, mudam-se as políticas em seu conteúdo e ou forma. Há carência de processos avaliativos das ações políticas que subsidiem a tomada de decisões dos gestores da secretaria de educação, das regionais de ensino e das escolas. Contudo, vale registrar que é preciso uma avaliação como processo de autorreflexão, e não como mecanismo de responsabilização, principalmente dos que atuam na escola.

Enfatiza-se a necessidade de pesquisas que aprofundem as discussões e análises sobre o PDAF-Emendas no Distrito Federal, com atenção especial às influências políticas vinculadas a essa modalidade de transferência de recursos para as escolas. Parece ter se estabelecido relação bem próxima entre os parlamentares distritais e determinadas gestores escolares. Tal relação merece ser avaliada com profundidade, de forma a desvelar em que medida o PDAF-Emendas pode gerar dependência política e contribuir para enfraquecer a gestão democrática do sistema público de ensino do DF.

Diante do exposto, não se deve desprezar a finalidade do PDAF que, do ponto de vista teórico e legal, destina-se a favorecer a implementação do projeto político-pedagógico (PPP). Obviamente, o PDAF não pode ser o único responsável pelos resultados apresentados, pois existe uma complexa gama de fatores envolvidos nesse processo. Os contextos social, econômico e político, por exemplo, precisam ser levados em consideração, uma vez que a escola não é uma instituição apartada da sociedade.

Ao mesmo tempo, das instâncias de gestão pedagógica em nível central (Secretaria de Educação) e intermediário (regionais de ensino), responsáveis pela elaboração, implementação, acompanhamento e avaliação da política educacional do DF, são esperadas ações contínuas, articuladas com as escolas de forma participativa, considerando as suas especificidades e os princípios da gestão democrática.

Recebido em 5 de fevereiro de 2022
Aprovado em 30 de janeiro de 2023

Notas

- 1 A Emenda Constitucional nº 95/2016 tem validade até 2036 e limita o aumento das despesas primárias da união (Brasil, 2016), o que restringe de forma significativa o financiamento de áreas sociais importantes, sobretudo a educação. Na prática, essa emenda tende a inviabilizar iniciativas importantes como por exemplo o Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024. De acordo com o Departamento Sindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (Dieese), se a regra da EC 95 tivesse sido adotada de 2002 a 2015, a perda de recursos na educação teria sido de R\$ 377,7 bilhões (DIEESE, 2016). Contudo, talvez o aspecto mais perverso da emenda seja o fato de possíveis aumentos do PIB (Produto Interno Bruto) não poderem ser destinados ao financiamento da educação. Contudo, vale destacar que o FUNDEB foi excluído do teto de gastos.
- 2 Optou-se por usar os dados totais do PDAF, ou seja, o montante canalizado para todas as escolas do DF, tendo em vista a dificuldade de detalhar os valores por etapa e modalidade da educação básica.
- 3 Recursos de custeio (ou correntes) são aqueles utilizados em despesas com a aquisição de materiais de consumo, contratos de prestação de serviços diversos (inclusive, para manutenção dos equipamentos patrimonializados e pequenos reparos em prédios próprios [manutenção corretiva e preventiva, e não obras que agreguem valor significativo ao prédio]), ou seja, são recursos utilizados para o dia a dia. Já os recursos de capital (ou de investimento) são aplicados no patrimônio, como a aquisição de materiais ou bens permanentes e a realização de obras que agreguem valor significativo ao prédio, que em geral são de construção ou ampliação.
- 4 Há mobilização de alguns parlamentares para que tal dispositivo seja retirado do Decreto n.º 42.403/2021, no que tange à limitação imposta para as regionais de ensino. Ao que parece, o objetivo seria deixar as regionais de ensino livres para executarem obras significativas
- 5 Trata-se de instituição responsável pela elaboração e execução da política de formação continuada dos profissionais da educação da Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal – SEEDF (Carreira Magistério Público, que inclui professores e orientadores educacionais; e Carreira Assistência à Educação,

Relação entre a Descentralização Financeira via PDAF e Rendimento Escolar

composta por especialistas, técnico-administrativos e outros). Foi fundada em agosto de 1988 e atualmente figura como subsecretaria no organograma da SEEDF

- 6 Orientação Pedagógica: projeto político-pedagógico e coordenação pedagógica nas escolas (Distrito Federal, 2014a; 2014b; 2014d).
- 7 Meta 7: fomentar a qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem, de modo a atingir as seguintes médias nacionais para o Ideb: 6,0 nos anos iniciais do ensino fundamental; 5,5 nos anos finais do ensino fundamental; 5,2 no ensino médio.
- 8 De acordo com o Censo DF 2018, existem 112 escolas conveniadas, sendo 52 Centros de Educação da Primeira Infância (CEPI) e 60 creches dos convênios antigos que foram transferidos para a SEEDF em 2011. (Distrito Federal, 2019). Antes, estavam sob a gestão da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social (SEDES).
- 9 Os valores são referentes ao total de recursos repassados às escolas públicas do DF. A partir de 2015, no montante já constam os valores provenientes de emendas parlamentares.
- 10 As taxas de rendimento, a partir de 2012, ano em que foram extintas as turmas de anos iniciais do ensino fundamental de 8ºs anos de escolarização, são referentes apenas ao Ensino Fundamental de 9ºs anos.
- 11 As taxas de rendimento, a partir de 2016, ano em que foram extintas as turmas de anos finais do ensino fundamental de 8ºs anos de escolarização, são referentes apenas ao Ensino Fundamental de 9ºs anos.
- 12 A implantação do Bloco Inicial de Alfabetização (BIA) ocorreu de forma gradativa, iniciando em escolas vinculadas à Coordenação Regional de Ensino de Ceilândia no ano de 2005.
- 13 Esses centros foram criados juntamente com o BIA em cada regional de ensino, com o objetivo de se constituir em instância de discussão, de formação continuada, de acompanhamento e de avaliação da política de alfabetização no DF. O número de centros em cada CRE era definido pelo número de professores alfabetizadores.
- 14 “Programa Mais Educação, criado pela Portaria Interministerial n.º 17/2007 e regulamentado pelo Decreto n.º 7.083/10, constitui-se como estratégia do Ministério da Educação (MEC) para indução da construção da agenda de educação integral nas redes estaduais e municipais de ensino que amplia a jornada escolar nas escolas públicas, para no mínimo 7 horas diárias, por meio de atividades optativas nos seguintes macrocampos: acompanhamento pedagógico; educação ambiental; esporte e lazer; direitos humanos em educação; cultura e artes; cultura digital; promoção da saúde; comunicação e uso de mídias; investigação no campo das ciências da natureza e educação econômica”. Tal apresentação foi retirada do Portal do MEC, que pode ser acessado no seguinte link: <http://portal.mec.gov.br/component/tags/tag/32787-mais-educacao?start=100>. Acesso em: 20 out. 2021.
- 15 Os valores são referentes ao total de recursos previstos às escolas públicas do DF via PDAF. A partir de 2015, no montante já constam os valores provenientes de emendas parlamentares.
- 16 Até 2009 os dados são referentes apenas ao Ensino Fundamental de 8ºs anos, pois as turmas de anos finais do Ensino Fundamental de 9ºs anos foram iniciadas em 2010.

17 As turmas de anos finais do Ensino Fundamental de 8ºs anos foram extintas em 2016. Portanto, a partir desse ano os dados na Tabela 2 são referentes ao Ensino Fundamental de 9ºs anos.

18 O Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC) objetivou apoiar professores no ciclo de alfabetização, incluindo os que atuam nas turmas multisseriadas e multietapas, a planejarem as aulas e a usarem de modo articulado os materiais e as referências curriculares e pedagógicas, ofertados pelo MEC às redes que aderiram ao PNAIC e desenvolverem as ações desse Pacto no ano de 2012”. Apresentação retirada do Portal do Gov.br, que pode ser acessado no seguinte link: <https://www.fnnde.gov.br/>. Acesso em: 20 out. 2021.

19 Tipologia de escola que deveria ofertar anos iniciais do ensino fundamental.

20 Tipologia de escola que deveria ofertar anos finais do ensino fundamental.

21 Tipologia de escola que oferta anos finais do ensino fundamental e ensino médio.

Referências

BARDIN, Lawrence. **Análise de Conteúdo**. Tradução: Luís Antero Reto e Augusto Pinheiro. São Paulo: Edições 70, 2016.

BOURDIEU, Pierre; CHAMPAGNE, Patrick. Os Excluídos do Interior. In: NOGUEIRA, Maria Alice; CATANI, Afrânio (Org.). **Escritos de Educação**. Petrópolis: Vozes, 1998. P. 217-227.

BRASIL. Constituição de 1988. Constituição da República Federativa do Brasil. **Diário Oficial da União**, Brasília, 5 out. 1988. Seção 1. P. 1.

BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, ano 131, n. 116, 22 jun. 1993. Seção 1. P. 8269.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, ano 134, n. 248, 23 dez. 1996. Seção 1. P. 27833.

BRASIL. Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB [...]; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 21 jun. 2007. Seção 1. P. 7. (Texto retificado em 22 jun. 2007).

BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, edição extra, 26 jun. 2014. Seção 1. P. 1.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, ano 153, n. 241, 16 dez. 2016. Seção 1. P. 2.

BRASIL. Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), de que trata o art. 212-A da Constituição Federal; revoga dispositivos da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 25 dez. 2020. Seção 1. Edição Extra C. P. 1.

Relação entre a Descentralização Financeira via PDAF e Rendimento Escolar

CARVALHO, Bruna; COSTA, Áurea de Carvalho. Da Centralização à Descentralização, da Municipalização à Terceirização: a quem compete a escolarização da criança brasileira hoje? *Revista Paulista de Educação*, Bauru, v. 1, n. 1, p. 3-16, 2012.

DIEESE. Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos. **PEC 241/2016: novo regime fiscal e seus possíveis impactos**. São Paulo: DIEESE, 2016. (Nota Técnica n. 161).

DISTRITO FEDERAL. Decreto nº 28.513, de 06 de dezembro de 2007. Institui o Programa de Descentralização Administrativa e Financeira - PDAF, para as Instituições Educacionais e Diretorias Regionais de Ensino, da Rede Pública de Ensino do Distrito Federal. *Diário Oficial do Distrito Federal*, Brasília, ano 41, n. 233, 7 dez. 2007. Seção 1. P. 7.

DISTRITO FEDERAL. Portaria nº 26, de 31 de janeiro de 2008. Dispõe sobre a execução do Programa de Descentralização Administrativa e Financeira (PDAF) no âmbito da Rede Pública de Ensino do Distrito Federal, e dá outras providências. *Diário Oficial do Distrito Federal*, Brasília, ano 42, nº 25, 7 fev. 2008a. Seção 1. P. 3.

DISTRITO FEDERAL. Secretaria de Estado de Educação. **Diretrizes Pedagógicas da Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal 2009/2013**. Brasília, DF: SEEDF, 2008b.

DISTRITO FEDERAL. Lei nº 4.751, de 07 de fevereiro de 2012. Dispõe sobre o Sistema de Ensino e a Gestão Democrática do Sistema de Ensino Público do Distrito Federal. *Diário Oficial do Distrito Federal*, Brasília, ano 43, n. 29, 8 fev. 2012. Seção 1. P. 1.

DISTRITO FEDERAL. Secretaria de Estado de Educação. **Diretrizes pedagógicas para organização escolar do 2º ciclo**. Brasília, DF: SEEDF, 2014a.

DISTRITO FEDERAL. Secretaria de Estado de Educação. **Diretrizes Pedagógicas para Organização Escolar do 3º Ciclo**. Brasília, DF: SEEDF, 2014b.

DISTRITO FEDERAL. Secretaria de Estado de Educação. **Série Histórica do Censo Escolar: 2004-2013**. Brasília: SEEDF, 2014c.

DISTRITO FEDERAL. Secretaria de Estado de Educação. **Orientação Pedagógica: projeto político-pedagógico e coordenação pedagógica nas escolas**. Brasília: SEEDF, 2014d.

DISTRITO FEDERAL. Lei nº 5.499, de 14 de julho de 2015. Aprova o Plano Distrital de Educação – PDE e dá outras providências. *Diário Oficial do Distrito Federal*, Brasília, ano 44, n. 246, 24 dez. 2015. Seção 1. P. 1.

DISTRITO FEDERAL. Lei nº 6.023, de 18 de dezembro de 2017. Institui o Programa de Descentralização Administrativa e Financeira - PDAF e dispõe sobre sua aplicação e execução nas unidades escolares e nas regionais de ensino da rede pública de ensino do Distrito Federal. *Diário Oficial do Distrito Federal*, Brasília, ano 46, n. 241, 19 dez. 2017. Seção 1. P. 1.

DISTRITO FEDERAL. Secretaria de Estado de Educação. **Série Histórica do Censo Escolar: 2009-2018**. Brasília, DF: SEEDF, 2019.

DISTRITO FEDERAL. Decreto nº 42.403, de 18 de agosto de 2021. Regulamenta a Lei nº 6.023, de 18 de dezembro de 2017, que institui o Programa de Descentralização Administrativa e Financeira - PDAF, cria o Cartão PDAF e dispõe sobre a sua aplicação e execução nas Unidades Escolares e nas Coordenações Regionais de Ensino da rede pública de ensino do Distrito Federal. *Diário Oficial do Distrito Federal*, Brasília, ano 50, Edição Extra, n. 70-A, 18 ago. 2021a. Seção 1. P. 1.

DISTRITO FEDERAL. Lei nº 6.934, de 05 de agosto de 2021. Dispõe sobre as diretrizes orçamentárias para o exercício financeiro de 2022 e dá outras providências. **Diário Oficial do Distrito Federal**, Brasília, DF, ano 50, nº 148, 6 ago. 2021b. Seção 1. P. 1.

FERNANDES SILVA, Edileuza; VEIGA, Ilma Passos Alencastro; FERNANDES, Rosana César de Arruda. Militarização e Escola sem Partido: repercussões no projeto político-pedagógico das escolas. **Exitus**, Santarém, v. 10, n. 1, p. 01-26, 2020.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de Metodologia Científica**. São Paulo: Atlas, 2010.

LÜDKE, Menga; ANDRÉ, Marli Eliza Dalmazo Afonso de. **Pesquisa em Educação: abordagens qualitativas**. Rio de Janeiro: E.P.U., 2020.

MÉSZAROS, István. **A Educação para além do Capital**. Tradução: Isa Tavares. São Paulo: Boitempo, 2008.

PAULO NETTO, José. **Introdução ao Estudo do Método de Marx**. São Paulo: Expressão Popular, 2011.

PERONI, Vera Maria Vidal. A Privatização do Público: implicações para a democratização da educação. In: PERONI, Vera Maria Vidal (Org.). **Redefinições das Fronteiras entre o Público e o Privado: implicações para a democratização da educação**. Brasília: Liber Livro, 2013. P. 9-32.

PORTELA, Eunice Nóbrega. **A Política de Descentralização de Recursos Públicos para o Ensino Fundamental e seus Reflexos na Gestão da Qualidade do Ensino Público Municipal**. 2006. 174 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Católica de Brasília, Brasília, 2006.

SILVA, Francisco José da. A Vinculação Constitucional de Recursos Financeiros para a Educação e a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino. **Série Cadernos ANPAE**, Goiás, v. 41, 2016.

SILVA, Maria Abádia; PACHECO Ricardo Gonçalves. Presença da Nova Gestão Pública na educação básica do Distrito Federal. **Educação e Políticas em Debate**, Uberlândia, v. 10, n. 3, p. 1245-1262, 2021.

Francisco José da Silva é doutor em Educação. Professor na Escola de Aperfeiçoamento dos Profissionais da Educação/Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal. Atualmente é pós-doutorando na Universidade de Bielefeld na Alemanha.

ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-5624-3779>

E-mail: manoonam2br@yahoo.com.br

Edileuza Fernandes Silva é doutora em Educação. Professora do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade de Brasília.

ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-9837-2958>

E-mail: edileuzafeunb@gmail.com

Editora responsável: Fabiana de Amorim Marcello

