

UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA
FACULDADE DE GESTÃO E NEGÓCIOS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO

VANYNE APARECIDA FRANCO FREITAS

**O Isomorfismo Institucional na Educação Pública: uma análise da implementação do
PDDE na mesorregião do Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba**

UBERLÂNDIA

2025

VANYNE APARECIDA FRANCO FREITAS

O Isomorfismo Institucional na Educação Pública: uma análise da implementação do PDDE na mesorregião do Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração (PPGAdm) da Faculdade de Gestão e Negócios (FAGEN) da Universidade Federal de Uberlândia (UFU), como exigência parcial para obtenção do título de Doutora em Administração.

Linha de pesquisa: Sociedade, Desenvolvimento e Regionalidade.

Orientador: Prof. Dr. José Eduardo Ferreira Lopes

**UBERLÂNDIA
2025**

Ficha Catalográfica Online do Sistema de Bibliotecas da UFU
com dados informados pelo(a) próprio(a) autor(a).

F866 2023	Freitas, Vanyne Aparecida Franco, 1977- PROGRAMAS E AÇÕES DAS POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS EM MINAS GERAIS (2019-2022) [recurso eletrônico] : MECANISMOS DA REFORMA EMPRESARIAL NA EDUCAÇÃO PÚBLICA MINEIRA / Vanyne Aparecida Franco Freitas. - 2023. Orientadora: Maria Simone Ferraz Pereira. Tese (Doutorado) - Universidade Federal de Uberlândia, Pós-graduação em Educação. Modo de acesso: Internet. Disponível em: http://doi.org/10.14393/ufu.te.2024.2 Inclui bibliografia. 1. Educação. I. Pereira, Maria Simone Ferraz, 1971-, (Orient.). II. Universidade Federal de Uberlândia. Pós- graduação em Educação. III. Título. CDU: 37
--------------	--

Bibliotecários responsáveis pela estrutura de acordo com o AACR2:

Gizele Cristine Nunes do Couto - CRB6/2091
Nelson Marcos Ferreira - CRB6/3074



ATA

Programa de Pós-Graduação em:	Administração				
Defesa de:	Tese de Doutorado Acadêmico, número 26, PPGADM				
Data:	14 de fevereiro de 2025	Hora de início:	09:00	Hora de encerramento:	12:30
Matrícula do Discente:	12113ADM016				
Nome do Discente:	Vanyne Aparecida Franco Freitas				
Título do Trabalho:	O Isomorfismo Institucional na Educação Pública: uma análise da implementação do PDDE na mesorregião do Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba				
Área de concentração:	Regionalidade e Gestão				
Linha de pesquisa:	Sociedade, Desenvolvimento e Regionalidade				
Projeto de Pesquisa de vinculação:					

Reuniram-se na sala 223, bloco 1F, Campus Santa Mônica, da Universidade Federal de Uberlândia, a Banca Examinadora, designada pelo Colegiado do Programa de Pós-graduação em Administração, assim composta: Prof. Dr. Valdir Machado Valadão Júnior (UFU), Prof^ª. Dr^ª. Lúcia de Fátima Valente (UFU), Prof. Dr. Vicente da Rocha Soares Ferreira (UFG), Prof. Dr. Adelino José de Carvalho Dias (UNIUBE) e Prof. Dr. José Eduardo Ferreira Lopes (UFU), orientador da candidata. Ressalta-se que o Prof. Dr. Vicente da Rocha Soares Ferreira e a Prof^ª. Dr^ª. Lúcia de Fátima Valente participaram da defesa por meio de webconferência e os demais membros da banca a aluna participaram in loc.

Iniciando os trabalhos o presidente da mesa, Prof. Dr. José Eduardo Ferreira Lopes, apresentou a Comissão Examinadora e a candidata, agradeceu a presença do público, e concedeu a Discente a palavra para a exposição do seu trabalho. A duração da apresentação da Discente e o tempo de arguição e resposta foram conforme as normas do Programa.

A seguir o senhor presidente concedeu a palavra, pela ordem sucessivamente, aos examinadores, que passaram a arguir a candidata. Ultimada a arguição, que se desenvolveu dentro dos termos regimentais, a Banca, em sessão secreta, atribuiu o resultado final, considerando a candidata:

Aprovada

Esta defesa faz parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Doutor.

O competente diploma será expedido após cumprimento dos demais requisitos, conforme as normas do Programa, a legislação pertinente e a regulamentação interna da UFU.

Nada mais havendo a tratar foram encerrados os trabalhos. Foi lavrada a presente ata que após lida e achada conforme foi assinada pela Banca Examinadora.



Documento assinado eletronicamente por **José Eduardo Ferreira Lopes, Professor(a) do Magistério Superior**, em 14/02/2025, às 12:32, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015.



Documento assinado eletronicamente por **Valdir Machado Valadão Júnior, Professor(a) do Magistério Superior**, em 14/02/2025, às 12:33, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015.



Documento assinado eletronicamente por **Lucia de Fatima Valente, Professor(a) do Magistério Superior**, em 14/02/2025, às 15:57, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015.



Documento assinado eletronicamente por **Vicente da Rocha Soares Ferreira, Usuário Externo**, em 17/02/2025, às 10:14, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015.



Documento assinado eletronicamente por **Adelino José de Carvalho Dias, Usuário Externo**, em 17/02/2025, às 10:47, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://www.sei.ufu.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **6057508** e o código CRC **D8A1BEF8**.

Aos meus filhos, com amor e gratidão.

AGRADECIMENTOS

Agradeço ao Senhor Jesus Cristo, que ousou chamar de Meu Amigo, que me concedeu ânimo, alegria e determinação para concluir esta tese.

Depois, ao meu pai, Vargas, agradeço o exemplo de fé, de determinação e de superação; e à minha mãe, Luzia, minha gratidão pelo sonho plantado em meu coração de uma educação pública de qualidade e acessível, quando vivenciei seu cotidiano de alfabetizadora.

Aos meus filhos, Marcelo Filho e Sarah, e ao meu marido, Marcelo, agradeço o perdão por minhas ausências e o apoio incondicional aos meus estudos.

À minha amiga, braço direito e esquerdo, meu anjo da guarda, Rosinei, agradeço o cuidado dedicado aos meus filhos e à minha casa nas minhas ausências.

À minha amiga e chefe imediata, Prof.^a Dr.^a Edileusa da Silva, agradeço a autorização do meu afastamento parcial no trabalho e a compreensão da minha vontade de estudar.

À minha amiga e provavelmente futura chefe, Prof.^a Dr.^a Jussara Goulart da Silva, agradeço a participação como membro suplente da banca de defesa desta tese.

Ao meu Orientador e amigo, Prof. Dr. José Eduardo Ferreira Lopes, agradeço a dedicação em me ajudar, a competência e o brilhantismo com os números, a paciência e o tempo para me orientar e ouvir minhas lamentações - tudo sempre com leveza e bom humor, que transformaram sua orientação e esta tese em dois presentes.

À Prof.^a Dr.^a Lúcia de Fátima Valente, agradeço sua importante presença na minha jornada acadêmica, suas contribuições e disponibilidade de estar na qualificação e defesa do meu Mestrado, na qualificação e defesa do meu Doutorado em Educação, e, agora, presente como membro da banca de defesa do meu Doutorado em Administração.

Ao Prof. Dr. Valdir Machado Valadão Júnior, meu amigo e orientador do Mestrado, também presente na banca deste Doutorado e em toda a minha jornada como pós-graduanda na FAGEN/UFU, agradeço a paciência, o apoio, a disponibilidade, as contribuições e os puxões de orelha, sempre bem-vindos, na certeza de que são dados com amor e para meu bem.

À equipe do Cecampe-Sudeste e aos gestores responsáveis pelo PDDE nas Entidades Executoras e nas escolas públicas participantes da pesquisa, agradeço a autorização, a hospitalidade, as ricas contribuições e a confiança.

E aos demais professores Prof. Dr. Vicente da Rocha Soares Ferreira, Prof. Dr. Adelino José de Carvalho Dias e Prof. Dr. Alex Fabianne de Paulo, agradeço a disponibilidade de participar da banca de defesa desta tese e as importantes contribuições.

A todos e todas, minha gratidão.

*“Ora, a natureza do serviço público não é redutível àquela de uma empresa privada.
Ela remete a embates sociais que interessam a ética do bem comum”*
(Chanlat, 2002, p. 3)

RESUMO EXPANDIDO

i) Contextualização: esta pesquisa foi direcionada pelo conceito de isomorfismo institucional elaborado por DiMaggio e Powel (1983), que norteou as análises acerca do processo de mudança e adequação das organizações a padrões institucionais. O isomorfismo institucional, por vezes implementado pelo Estado por meio das políticas públicas, conduziram a gestão pública e, da mesma maneira, a educação pública por um modelo de gestão homogêneo, com mecanismos de controle e de avaliação, de recompensas e punições por desempenho, e de responsabilização. Nesse processo, em programas como o PDDE, as escolas públicas são tratadas como homogêneas, com desdobramentos às sociedades e ao desenvolvimento de diferentes regiões. **ii) Objetivo:** analisar os desdobramentos da implementação de programas das políticas públicas educacionais, com modelos e procedimentos homogêneos, como o PDDE, às sociedades e ao desenvolvimento regional do estado de Minas Gerais. **iii) Método:** para elaboração do problema de pesquisa e das proposições investigativas, foi elaborada uma discussão teórica com tópicos sobre os modelos de gestão na educação pública, o isomorfismo institucional nas organizações e nas escolas, e alguns estudos aplicados relacionados a esses temas. A partir da discussão teórica, as principais proposições investigativas foram: os programas de políticas públicas de *accountability* educacionais, como o PDDE, implementam o isomorfismo institucional na educação pública; e o isomorfismo institucional na educação pública traz desdobramentos à sociedade e ao desenvolvimento de diferentes regiões de um mesmo estado. Para investigação, a pesquisa foi realizada em duas fases: uma primeira fase, com a análise de dados secundários mistos, obtidos por meio de um levantamento documental e acerca do Censo Escolar e da execução dos recursos financeiros do PDDE nos anos de 2023 e 2024 da mesorregião do Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba; e uma segunda fase, com a análise de dados qualitativos, obtidos por entrevistas semiestruturadas com atores escolares e demais sujeitos, de escolas estaduais e municipais, selecionadas na primeira fase da pesquisa; e, ainda na segunda fase, com a análise de dados de entrevistas com responsáveis pelo PDDE em Entidades Executoras. **iv) Resultados:** as políticas públicas educacionais e seus programas, como o PDDE, podem ser considerados como esforços individuais do Estado para lidar racionalmente com incertezas e restrições de recursos, e são causa e consequência de uma homogeneidade institucional nas escolas públicas. Por sua vez, essa homogeneidade presente no PDDE conduz a uma burocratização e racionalização cada vez maiores, conduzidas como uma jaula de ferro em ritmo acelerado. Também, essa homogeneidade de procedimentos, normas e práticas traz desdobramentos à sociedade e às regiões envolvidas, configurados como desafios e oportunidades do isomorfismo institucional nas escolas públicas. Esses desafios e oportunidades são percebidos a partir do gerencialismo implementado pelo modelo de gestão do PDDE e da influência do programa no desenvolvimento de diferentes regiões. As constatações acerca do PDDE mostraram que os desafios do atendimento educacional à população brasileira surgem pelas especificidades e diferentes demandas educacionais e regionais, que vão na contramão da reforma globalizada implementada pelo Estado e da homogeneidade por ela induzida. E entre as oportunidades do isomorfismo institucional na educação pública, está a possibilidade de ressignificação da *accountability* no Brasil, até então compreendida como responsabilização e avaliação, para uma *accountability* governamental, com padrões voltados à economia dos recursos públicos e com valores democráticos. Essa oportunidade de ressignificação surge com a associação de três pontos: (i) a garantia desses valores à educação pública na legislação brasileira, como na Constituição, LDB e PNE; (ii) a oportunidade de melhoria trazida pelos recursos financeiros do PDDE, percebida e vivenciada nas escolas públicas; e (iii) outras possíveis maneiras de avaliar esses programas de repasses de recursos - como voltar o olhar para dentro das escolas e avaliar resultados e desempenho de acordo com as demandas e valores sociais na melhora da qualidade e da equidade educacional.

Portanto, entre os desdobramentos do isomorfismo institucional implementado na educação pública pelo PDDE à sociedade e ao desenvolvimento de diferentes regiões, foi possível observar que, em uma via de mão dupla, existem oportunidades e desafios; e que o isomorfismo implementado, por não colaborar com a redução de incertezas e escassez em algumas regiões ou escolas públicas menos favorecidas, reforça sua adoção do isomorfismo como esforços de enfrentamento desse cenário. **v) Aderência da pesquisa com a área de concentração do PPGAdm (Regionalidade e Gestão) e com a linha de pesquisa Sociedade, Desenvolvimento e Regionalidade:** este estudo contemplou as relações entre organizações e sociedade - as políticas públicas educacionais e seus programas, como o PDDE, e seus desdobramentos à sociedade e ao desenvolvimento de diferentes regiões de um mesmo estado. Além disso, a pesquisa foi direcionada à compreensão das mudanças sociais e culturais do mundo contemporâneo, por meio da investigação da vivência desses programas e políticas pelos grupos de interesses das escolas públicas estaduais e municipais, da mesorregião do Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba. **vi) Impacto e caráter inovador na produção intelectual:** o impacto e caráter inovador na produção intelectual desta pesquisa é devida à combinação, no processo investigativo, do conceito de isomorfismo institucional da Teoria Institucional - mais especificamente do institucionalismo sociológico, que tem como ponto inicial a homogeneidade de práticas e arranjos nas organizações (DiMaggio; Powel, 1991) - com o processo de implementação e execução de políticas públicas de *accountability* e seus programas na educação pública. A investigação combinada entre isomorfismo institucional e políticas públicas educacionais voltou-se ao desenvolvimento regional e à sociedade das regiões intermediárias da mesorregião do Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba e permitiu investigar a vivência de um programa de distribuição de recursos à educação, como o PDDE, nas escolas públicas. **vii) Impacto econômico, social e regional:** o impacto econômico, social e regional está na análise da pesquisa que envolveu a utilização de recursos financeiros de programas de políticas públicas educacionais, de maneira que eles colaborem ao desenvolvimento e à equidade educacional de diferentes regiões de um mesmo estado, além de colaborarem para que estes recursos retornem aos envolvidos - como alunos, comércio local de pequenas cidades, comunidade. **viii) Implicações regionais:** esta pesquisa permitiu observar à influência que programas de políticas públicas educacionais, como o PDDE, podem exercer de maneira a colaborar com o desenvolvimento de regiões menos favorecidas. Também, evidenciou a dificuldade de municípios de pequeno porte na retenção dos recursos desse programa, devido à falta de estrutura do comércio local, além de evidenciar a destinação de maiores quantidades de recursos às regiões mais favorecidas da mesorregião do Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba, quando considerado o critério de número de matrículas para cálculo desses repasses. **ix) Objetivos de Desenvolvimento Sustentável atendidos na pesquisa:** proteger, recuperar e promover o uso sustentável dos ecossistemas terrestres, por analisar a utilização de recursos financeiros repassados por programas de políticas públicas educacionais de maneira a colaborar com o desenvolvimento e com a equidade educacional de diferentes regiões de um mesmo estado e de colaborar para que estes recursos retornem aos envolvidos - como alunos, comércio local de pequenas cidades, comunidade.

Palavras-chaves: isomorfismo; educação pública; gerencialismo; *accountability*; políticas públicas.

EXPANDED ABSTRACT

i) Context: this research was guided by the concept of institutional isomorphism developed by DiMaggio and Powel (1983), which guided the analysis of the process of change and adaptation of organizations to institutional standards. Institutional isomorphism, sometimes implemented by the state through public policies, has led public management and, likewise, public education towards a homogeneous management model, with control and evaluation mechanisms, rewards and punishments for performance, and accountability. In this process, programs like the PDDE treat public schools as homogeneous, with consequences for societies and the development of different regions. **ii) Objective:** To analyse the consequences of implementing public education policy programs with homogeneous models and procedures, such as the PDDE, for societies and regional development in the state of Minas Gerais. **iii) Method:** to elaborate the research problem and investigative propositions, a theoretical discussion was drawn up with topics on management models in public education, institutional isomorphism in organizations and schools, and some applied studies related to these topics. Based on the theoretical discussion, the main investigative propositions were public policy programs for educational accountability, such as the PDDE, implement institutional isomorphism in public education; and institutional isomorphism in public education has consequences for society and the development of different regions of the same state. The research was carried out in two phases: a first phase, with the analysis of mixed secondary data, obtained through a documentary survey and about the School Census and the execution of PDDE financial resources in the years 2023 and 2024 of the Triângulo Mineiro and Alto Paranaíba mesoregion; and a second phase, with the analysis of qualitative data, obtained through semi-structured interviews with school actors and other subjects, from state and municipal schools, selected in the first phase of the research; and, still in the second phase, with the analysis of data from interviews with those responsible for the PDDE in Executing Entities. **iv) Results:** public education policies and their programs, such as the PDDE, can be seen as individual efforts by the state to deal rationally with uncertainties and resource restrictions, and are the cause and consequence of institutional homogeneity in public schools. In turn, this homogeneity present in the PDDE leads to ever greater bureaucratization and rationalization, conducted like an iron cage at an accelerated pace. This homogeneity of procedures, norms and practices also has consequences for society and the regions involved, which are configured as challenges and opportunities for institutional isomorphism in public schools. These challenges and opportunities are perceived from the managerialism implemented by the PDDE management model and the program's influence on the development of different regions. The findings about the PDDE show that the challenges of providing education to the Brazilian population arise from the specificities and different educational and regional demands, which go against the globalized reform implemented by the state and the homogeneity it induces. And among the opportunities of institutional isomorphism in public education is the possibility of reframing accountability in Brazil, until then understood as accountability and evaluation, into government accountability, with standards aimed at saving public resources and with democratic values. This opportunity for re-signification arises from the association of three points: (i) the guarantee of these values to public education in Brazilian legislation, such as the Constitution, LDB and PNE; (ii) the opportunity for improvement brought about by the financial resources of the PDDE, perceived and experienced in public schools; and (iii) other possible ways of evaluating these resource transfer programs - such as looking inside schools and evaluating results and performance according to social demands and values in improving educational quality and equity. Therefore, among the consequences of the institutional isomorphism implemented in public education by the PDDE for society and the development of different regions, it was possible to observe that, in a two-way street, there are opportunities and challenges; and that the isomorphism implemented, by not helping to reduce

uncertainties and scarcity in some less favoured regions or public schools, reinforces their adoption of isomorphism as efforts to confront this scenario. **v) Adherence of the research to the PPGAdm's area of concentration (Regionality and Management) and to the Society, Development and Regionality line of research:** this study looked at the relationship between organizations and society - public educational policies and their programs, such as the PDDE, and their impact on society and the development of different regions of the same state. In addition, the research was aimed at understanding the social and cultural changes in the contemporary world, by investigating how these programs and policies are experienced by interest groups in state and municipal public schools in the Triângulo Mineiro and Alto Paranaíba mesoregion. **vi) Impact and innovative character in intellectual production:** the impact and innovative character in the intellectual production of this research is due to the combination, in the investigative process, of the concept of institutional isomorphism from Institutional Theory - more specifically sociological institutionalism, whose starting point is the homogeneity of practices and arrangements in organizations (DiMaggio; Powel, 1991) - with the process of implementing and executing public accountability policies and their programs in public education. The combined investigation of institutional isomorphism and public education policies focused on the regional development and society of the intermediate regions of the Triângulo Mineiro and Alto Paranaíba mesoregion and made it possible to investigate the experience of an education resource distribution program, such as the PDDE, in public schools. **vii) Economic, social and regional impact:** the economic, social and regional impact lies in the analysis of the research involving the use of financial resources from educational public policy programs, in such a way that they contribute to the development and educational equity of different regions of the same state, as well as helping to ensure that these resources return to those involved - such as students, local businesses in small towns, the community. **viii) Regional implications:** this research made it possible to observe the influence that educational public policy programs, such as the PDDE, can have on the development of disadvantaged regions. It also highlighted the difficulty small municipalities have in retaining the funds from this program, due to the lack of structure in local businesses, as well as the fact that more funds are allocated to the more favoured regions of the Triângulo Mineiro and Alto Paranaíba mesoregion, when considering the enrolment criteria for calculating these transfers. **ix) Sustainable Development Goals met in the research:** protect, restore and promote the sustainable use of terrestrial ecosystems, by analysing the use of financial resources passed on by public educational policy programs in order to collaborate with the development and educational equity of different regions of the same state and to collaborate so that these resources return to those involved - such as students, local businesses in small towns, the community.

Keywords: isomorphism; public education; managerialism; accountability; public policies.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Síntese da problematização.....	25
Figura 2 - Territórios de Desenvolvimento do Estado de Minas Gerais	34
Figura 3 – Mapa Mental da Pesquisa.....	36
Figura 4 - Representação da Macropolítica Educacional no Brasil.....	50
Figura 5 - Os efeitos do isomorfismo nas organizações.....	63
Figura 6 - Proposições Investigativas.....	77
Figura 7 - Faixas de classificação do IdeGES-PDDE	107
Figura 8 - Modalidades do PDDE e Ações Integradas.....	112
Figura 9 - Percentual das escolas de educação básica com acesso à internet, por município	116
Figura 10 - Principais atividades econômicas dos municípios do estado de Minas Gerais no ano de 2021	120
Figura 11 - PIB per capita em Minas Gerais no ano de 2021	121
Figura 12 - Cálculo da execução do PDDE nas escolas estaduais e municipais da mesorregião do Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba no ano de 2023	124
Figura 13 - Divulgação da Formação Presencial Caminhos Compartilhantes com o PDDE .	135
Figura 14 - Nuvem de palavras - Dinâmica Colcha de Retalhos.....	137
Figura 15 - Dados comuns, conceitos teóricos e principais núcleos temáticos da pesquisa ..	139
Figura 16 - Linha do Tempo – Normas/Resoluções recentes do PDDE	158
Figura 17 - Influência do PDDE no desenvolvimento regional na mesorregião do Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba	164

LISTA DE GRÁFICOS

Quadro 1 - Estudos Aplicados sobre políticas públicas de accountability na educação	56
Quadro 2 - Três mecanismos para adaptação institucional	68
Quadro 3 - Estudos Aplicados sobre isomorfismo institucional nas organizações	72
Quadro 4 - Matriz Protocolo da Pesquisa.....	81
Quadro 5 - Documentos, Normas e Resoluções da pesquisa documental em ordem cronológica	84
Quadro 6 - Variáveis da Primeira Fase da Pesquisa	87
Quadro 7 - Contas e destinação dos recursos do PDDE	98
Quadro 8 - Valores fixos e variáveis de acordo com especificações das escolas.....	102
Quadro 9 - Valores do PDDE Equidade.....	105
Quadro 10 - Classificação das escolas de acordo com o Censo Escolar 2023	114
Quadro 11 - Temas e Variáveis de análises dos dados de Infraestrutura do Censo Escolar ..	115
Quadro 12 - Mesorregião do Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba - microrregiões, municípios, escolas e matrículas de acordo com o Censo Escolar 2023	117
Quadro 13 - Quantidade de escolas estaduais e municipais de acordo com a faixa de execução do PDDE em 2023 na mesorregião do Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba	125
Quadro 14 - Quantidade de escolas estaduais e municipais da mesorregião do Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba por faixas de execução do PDDE 2023 e de acordo com variáveis relacionadas à infraestrutura do Censo Escolar 2023	126
Quadro 15 - Municípios da mesorregião do Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba sem agência do Banco do Brasil.....	127
Quadro 16 - Escolas Municipais e Estaduais identificadas de acordo com as informações dos Censo Escolar por faixa de execução do PDDE em 2023	128
Quadro 17 - Comparação da execução dos recursos do PDDE entre os anos de 2023 e 2024	131
Quadro 18 - Escolas selecionadas para realização da Segunda Fase da Pesquisa.....	132
Quadro 19 - Manifestações acerca da visão do PDDE na dinâmica Colcha de Retalhos	136
Quadro 20 - Síntese dos Desafios e Oportunidades do Isomorfismo Institucional na Educação Pública	171

LISTA DE QUADROS

Gráfico 1 - Número de Habitantes e de Matrículas por município da mesorregião do Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba em 2024.....	122
Gráfico 2 - Relação entre Valores Repassados do PDDE e Número de Matrículas das Escolas Estaduais e Municipais da Mesorregião do Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba em 2023	122
Gráfico 3 - Percentual de execução do PDDE por Unidade da Federação.....	129
Gráfico 4 - Execução do PDDE em setembro de 2024, em relação ao número de matrículas e ao PIB per capita dos municípios da mesorregião do Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba.....	130

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Tabela 1 - Valores do Proec com base no número de estudantes	104
---	-----

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AEE	Atendimento Educacional Especializado
APG	Administração Pública Gerencial
BB	Banco do Brasil
Capes	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Ensino Superior
CD	Conselho Diretor
Cecampes	Centros Colaboradores de Apoio ao Monitoramento e à Gestão de Programas Educacionais
CEP	Comitê de Ética em Pesquisas com Seres Humanos
CGU	Contraladoria-Geral da União
CPF	Cadastro de Pessoas Físicas
CNPJ	Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica
EJA	Educação de Jovens e Adultos
EM	Entidades Mantenedoras
EEx	Entidades Executoras
FAGEN	Faculdade de Gestão e Negócios
FMI	Fundo Monetário Internacional
FNDE	Fundo Nacional do 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
GE	Governo Empreendedor
Gide	Gestão Integrada da Educação Avançada
IDE-Alfa	Indicador de Desempenho Escolar – Alfabetização
Ideb	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IdeGES	Índice de Desempenho da Gestão Descentralizada do PDDE
IFC/RS	Índice de Formação de Cidadania e Responsabilidade Social
Ifes	Instituições Federais de Ensino Superior
Inep	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MEC	Ministério da Educação
NPM	<i>New Public Management</i>

OCDE	Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico
ONGs	Organizações Não Governamentais
PDDE	Programa Dinheiro Direto na Escola
PIB	Produto Interno Bruto
Pisa	Programa Internacional de Avaliação de Alunos
PMDE	Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PPGADM	Programas de Pós-Graduação em Administração
PPP	Projeto Político Pedagógico
Proec	Programa Escola e Comunidade
SA	School <i>Accountability</i>
SiGPC	Sistema de Gestão de Prestação de Contas
Simec	Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle
TCLE	Termo de Consentimento Livre e Esclarecido
TCU	Tribunal de Contas da União
UAB	Universidade Aberta do Brasil
UEx	Unidades Executoras
UFU	Universidade Federal de Uberlândia
Unesco	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	19
1.1	Objetivo geral	25
1.2	Objetivos específicos.....	25
1.3	Justificativas teórica, prática e social da pesquisa	26
1.4	Estrutura da Tese	35
2	MODELOS DE GESTÃO APLICADOS NA EDUCAÇÃO PÚBLICA: DO <i>NEW PUBLIC MANAGEMENT</i> ÀS POLÍTICAS PÚBLICAS DE <i>ACCOUNTABILITY</i>	38
2.1	Políticas públicas de <i>accountability</i> na educação: dos índices educacionais à equidade educacional	51
2.2	Estudos aplicados sobre políticas públicas de <i>accountability</i> na educação	55
3	O ISOMORFISMO INSTITUCIONAL NAS ORGANIZAÇÕES E NAS ESCOLAS	61
3.1	Estudos aplicados acerca do isomorfismo institucional nas organizações	71
4	ASPECTOS METODOLÓGICOS	76
4.1	Modelo de Pesquisa, Proposições e Hipóteses	76
4.2	Fases da pesquisa	81
4.2.1	<i>Primeira Fase</i>	83
4.2.1.1	<i>Operacionalização da Primeira Fase da pesquisa: amostras, coleta e análise dos dados</i>	84
4.2.2	<i>Segunda Fase</i>.....	88
4.2.2.1	<i>Participantes da pesquisa, coleta, análise e armazenamento de dados</i>	90
5	O PROGRAMA DINHEIRO DIRETO NA ESCOLA – PDDE , O CENSO ESCOLAR E A MESORREGIÃO DO TRIÂNGULO MINEIRO E ALTO PARANAÍBA EM MINAS GERAIS: PRIMEIRA FASE DA PESQUISA	95
5.1	O Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE e Ações Integradas	95
5.2	O Censo Escolar e as microrregiões das escolas municipais e estaduais da mesorregião do Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba em Minas Gerais.....	113
5.3	Execução do PDDE nas escolas municipais e estaduais do Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba	123
6	DESAFIOS E OPORTUNIDADES DO ISOMORFISMO INSTITUCIONAL NA EDUCAÇÃO PÚBLICA: SEGUNDA FASE DA PESQUISA	134

6.1	Principais tendências e aspectos comuns nas entrevistas: destaques e análise comparativa	140
6.2	O isomorfismo institucional na educação pública: desafios e oportunidades no PDDE	148
6.3	O modelo de gestão isomórfico implementado pelo PDDE na educação pública: o gerencialismo	154
6.4	O desenvolvimento regional de Minas Gerais e a equidade educacional	162
7	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	173
	REFERÊNCIAS	183
	ANEXO A - MODELO DE TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO	201
	ANEXO B - MODELO DE OFÍCIO ENVIADO PARA FORMALIZAÇÃO DAS VISITAS ÀS ESCOLAS ESTADUAIS E MUNICIPAIS SELECIONADAS PARA A SEGUNDA FASE DA PESQUISA	203
	ANEXO C - ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA	205

1 INTRODUÇÃO

Na tentativa de analisar as organizações e de explicar sua atuação na sociedade, nos estudos organizacionais são encontradas diferentes abordagens para retratar e definir as organizações. Entre essas abordagens, pode-se considerar as organizações como sistemas simbólicos em um processo contínuo de construção social, que envolvem símbolos, valores, crenças e padrões de ações intencionais; e sistemas nos quais as pessoas aprendem, produzem e reproduzem de maneira simultânea, objetiva e subjetiva, material e imaterial, efêmera e duradoura (Strati, 1998). Tem-se também as organizações como um sistema social sujeito aos sentimentos e padrões culturais de seus membros, no qual os indivíduos são recursos valiosos e não ferramentas (Sarker; Khan, 2013). E ainda, podem ser consideradas como estruturas que envolvem ganho ou perda de poder (Munir, 2019), ou serem vistas como um local de desenvolvimento do propósito pessoal de cada indivíduo, que vai desde o propósito do empreendedor ou fundador, até o propósito de todos os envolvidos (Rey; Velasco; Almandoz, 2019).

Diante destas diferentes abordagens, esta pesquisa foi direcionada pelo conceito de isomorfismo institucional elaborado por DiMaggio e Powel (1983) – de origem no institucionalismo sociológico na Teoria Institucional (Hall; Taylor, 2003). Esse conceito norteou as análises acerca do processo de mudança e adequação das organizações a padrões institucionais. Pela lente do isomorfismo, mesmo que uma parte da Teoria Institucional postule um mundo diferenciado e diverso de organizações, com diferentes conceitos e outras lentes teóricas, e com diferentes maneiras de explicá-las em termos de estrutura e comportamento, há uma “[...] surpreendente homogeneidade de formas e práticas organizacionais” (DiMaggio; Powell, 1983, p. 148).

Para DiMaggio e Powel (1983), as organizações, mesmo que nos estágios iniciais de seu ciclo de vida apresentem em seu interior uma considerável diversidade de abordagens, práticas e formas, ao se estabelecerem em um campo organizacional, elas sofrem uma pressão inevitável à homogeneização entre si - ou seja, ao isomorfismo. Esse isomorfismo surge em um contexto no qual “[...] os esforços individuais para lidar racionalmente com incertezas e restrições” (DiMaggio; Powell, 1983, p. 147) levam à uma homogeneidade da estrutura, da cultura e da produção - o qual, junto à racionalidade coletiva, é visto como uma jaula de ferro conduzida no ritmo acelerado da burocracia (DiMaggio; Powell, 1983, 2005).

Da mesma maneira, esse processo de tornar as organizações mais semelhantes a nível de estrutura, cultura e em resultados - sem necessariamente torná-las mais eficientes – pode ser

apontado como a causa da burocratização já alcançada nas organizações, das mudanças organizacionais e de uma racionalidade cada vez maior nos indivíduos (DiMaggio; Powell, 1983):

We argue that the causes of bureaucratization and rationalization have changed. The bureaucratization of the corporation and the state have been achieved. Organizations are still becoming more homogeneous, and bureaucracy remains the common organizational form. Today, however, structural change in organizations seems less and less driven by competition or by the need for efficiency. Instead, we will contend, bureaucratization and other forms of organizational change occur as the result of processes that make organizations more similar without necessarily making them more efficient (DiMaggio; Powell, 1983, p. 147)¹.

Também, segundo esses autores, esse processo de homogeneização é realizado, em grande parte, pelo Estado e pelas profissões, apontados como os grandes racionalizadores da segunda metade do século XX. O modelo de desenvolvimento político e econômico dos estados-nações produziu um isomorfismo de estruturas e de políticas que nem sempre se acoplam na prática, e dos quais os atores e as organizações envolvidas não escapam (Astiz, 2006). Além disto, novos cenários e desafios surgem e forçam as organizações a assim se adaptarem, como resposta a desafios que vão desde a cenários como pandemias globais e a avanços tecnológicos contínuos em ascensão, ou como a diferentes perspectivas e ideologias que surgem diante do aumento de sua complexidade (Oyibo; Gabriel, 2020).

É possível indicar que um dos exemplos de isomorfismo institucional ocorreu na educação pública com a inclusão do modelo reformador do *New Public Management* (NPM)². Esse modelo foi inserido na agenda educacional com ênfase, e alterou de forma radical como a governança das instituições de ensino era concebida pelo Estado (Verger; Normand, 2015).

O NPM teve sua implementação no serviço público a partir do Governo Federal do Presidente Fernando Henrique Cardoso, no início da década de 1990, com a reforma da administração pública, então denominada “reforma do Estado”, destinada a reformulá-lo ou a reconstruí-lo (Pereira, 1998). Por meio desse Projeto de Reforma do Estado, o Estado deixou

¹ "Argumentamos que as causas da burocratização e da racionalização mudaram. A burocratização da corporação e do Estado foi alcançada. As organizações continuam se tornando mais homogêneas, e a burocracia permanece a forma organizacional comum. Hoje, no entanto, a mudança estrutural nas organizações parece ser cada vez menos impulsionada pela competição ou pela necessidade de eficiência. Em vez disso, iremos afirmar que a burocratização e outras formas de mudança organizacional ocorrem como resultado de processos que tornam as organizações mais semelhantes, sem necessariamente torná-las mais eficientes" (DiMaggio; Powell, 1983, p. 147, tradução nossa).

² O NPM é considerado como uma modalidade de gestão pública, com o objetivo primordial de fazer o público atuar como o privado e, assim, adquirir eficiência, reduzir custos e obter maior eficácia na prestação de serviços (Motta, 2013); também é considerado como modelo que surgiu com maior ênfase nas nações anglo-saxônicas, fundamentado nas deficiências do modelo burocrático clássico dominante no Ocidente, com reformas baseadas em princípios neoclássicos das ciências econômicas e na doutrina neoliberal (Cavalcante, 2019).

“[...] de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social pela via da produção de bens e serviços, para fortalecer-se na função de promotor e regulador desse desenvolvimento” (Brasil, 1995, p. 12).

Esse processo de reforma foi considerado como *managerialismo* (Chanlat, 2002, grifo do autor) e trouxe ao entendimento do universo dos serviços públicos “[...] o sistema de descrição, explicação e interpretação do mundo a partir das categorias da gestão privada” (Chanlat, 2002, p. 2).

Nessa reforma, foram implementadas estratégias de privatização, publicização e terceirização, que restringiram o papel do Estado e, da mesma maneira, foram implementadas na educação (Peroni, 2013). Essas estratégias foram consideradas pelo Estado como recursos mais eficientes e efetivos para organizar e gerir o setor público na obtenção de melhor desempenho (Pereira, 1998; Cavalcante, 2019).

Ainda nos anos 1990, a educação brasileira foi marcada pelo financiamento no ensino fundamental pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), que teve a duração de 10 anos e foi de abrangência estadual (Peroni, 2013), regulamentado pela Lei nº 9.242, de 24 de dezembro de 1996. Mesmo com o Fundef, estados da federação brasileira com mais recursos continuaram a ter mais financiamento para a educação, e não foi possível resolver o problema já existente nesse período da desigualdade regional, mesmo com a redistribuição desses recursos entre as regiões de um mesmo estado (Peroni, 2013).

No ano de 1996, a partir da promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), os estados brasileiros e os municípios foram responsabilizados por assegurar o ensino básico (Brasil, 1996, 2013), com garantia de “[...] gestão democrática do ensino público, na forma desta Lei e da legislação dos respectivos Estados e Municípios” (Brasil, 2023b).

Depois, a partir do ano de 2007, por meio da Lei nº 11.494, de 20 de junho, o Fundef foi ampliado para atender a educação básica, e passou a ser denominado Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). O Fundeb foi convertido em política permanente por meio da Emenda Constitucional nº108, de 26 de agosto de 2020, e foi novamente reformulado por meio da Lei nº14.113, em dezembro de 2020. Na reformulação do Fundeb para efeitos de financiamento da educação básica, as matrículas presenciais efetivas, apuradas pelo Censo Escolar mais atual promovido pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), foram

mantidas como base para distribuição dos recursos financeiros aos estados e seus municípios (Brasil, 2020).

Diante da responsabilização de estados e municípios, foi ampliado o uso de sistemas de informação e de avaliações dos sistemas educacionais no país, e vários estados passaram a adotar seus próprios sistemas de avaliação, multiplicando indicadores educacionais no monitoramento da qualidade da educação (Matos; Rodrigues, 2016; Koslinski; Ribeiro; Oliveira, 2017). Como resultado, a relação entre governos federal, estadual e dos municípios é caracterizada pela independência e autonomia, e a indução da descentralização institucional e financeira das ações pelo governo federal promovem avanços de mecanismos de avaliação dos sistemas de ensino (Passador; Carvalho; Lopes, 2024).

Também na educação pública, nesse cenário brasileiro, as políticas públicas conduziram a educação por um modelo de gestão similar à de um sistema de produção, com mecanismos de controle e de gestão, de recompensas e punições por desempenho, de responsabilização e de exigências (Mejía; Olvera, 2010). E nesse modelo, os resultados gerados por essas políticas foram voltados à criação de índices de mensuração do desenvolvimento educacional e à avaliação do desempenho da gestão escolar, os quais, por sua vez, subsidiam a formulação de novas políticas (Brooke; Cunha, 2011). Indicadores e avaliações também são destinados a atender a necessidade de informações sobre a educação brasileira estabelecida por instituições internacionais, as quais são as responsáveis pela reforma educacional (Pontes, 2012).

Essa reforma educacional envolveu programas governamentais com a lógica gerencial na educação pública (Peroni, 2013), como exemplo, programas de fornecimento de livro didático, programas de contratações de grupos privados para assessoria na gestão educacional e para avaliações de desempenho de professores e alunos (Adrião *et al.*, 2017). Igualmente, o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), implantado pelo governo federal em 1995 e ainda vigente no ano de 2024, foi parte desse conjunto de reformas para a educação dos países latino-americanos, orientadas pelos interesses econômicos externos (Peroni; Adrião, 2007). Nesse movimento, foi gerado um “[...] promissor mercado para assessorias privadas nos campos pedagógico e de gestão” e proliferadas “[...] a lógica privada na educação pública e a incidência de atores empresariais”, por meio de modalidades de parcerias público-privadas (Adrião *et al.*, 2017, p. 90-91).

Nessa reforma, que conduziu e conduz de maneira homogênea a complexidade do setor público, e que, como consequência, trouxe modelos de ensino privado à educação pública, destaca-se a consideração de Chanlat (2002, p. 3) de que a natureza do serviço público não pode

ser reduzida à natureza de uma empresa privada, uma vez que o serviço público está ligado à “ética do bem comum”.

Na perspectiva da educação e dentro do processo de reformulação do papel do Estado, há o entendimento de que o Estado e a sociedade civil possuem projetos societários distintos (Peroni, 2013). Assim, a escola não pode ser considerada como uma empresa, sob as quais atuariam a concorrência entre escolas públicas e privadas, e mesmo entre escolas públicas (Laval, 2019). Contudo, essas reformas na escola e na educação “[...] já não são mais uma etapa no caminho da transformação social, mas um elemento imposto com a única e restrita preocupação administrativa de tapar buraco” (Laval, 2019, p. 16). São reformas promovidas por organização internacionais que disseminam, a nível mundial, um modelo hegemônico dos sistemas de ensino, o qual, por sua vez, implementa a descentralização, a padronização e a nova gestão das escolas, para fins de competitividade, centralização política e normatização simbólica (Laval, 2019).

E essas reformas, sem garantias de promover a inclusão na educação (Adrião *et al.*, 2017, p. 103), ou a equidade educacional³ (Gatti; Menezes, 2021), não solucionaram as diferenças de acesso e de desenvolvimento entre grupos dos meios urbano e rural, e, em especial, das localidades às margens do agronegócio brasileiro, que apresentam um quadro aprofundado de pobreza e indicadores socioeconômicos abaixo da média (Pereira; Castro, 2019). Conforme indicam Passador, Carvalho e Lopes (2024), o cumprimento da educação como direito garantido na Constituição Brasileira é negligenciado, e, assim, milhões de brasileiros têm um acesso precário à educação, principalmente a população do campo.

Mesmo com um “expressivo desenvolvimento educacional”, ocorrido desde o final do século passado, no Brasil “já havia ostensiva falta de equidade” com a existência de “[...] desigualdades regionais e de segmentos sociais específicos que precisam ser consideradas pelas suas dimensões” (Gatti; Menezes, 2021, p. 162). Mesmo que políticas do governo federal visem o equilíbrio das condições educacionais no país, em uma mesma federação são muitos os órgãos regionais e locais com diferentes níveis de decisão e com diferenças socioculturais e econômicas, que demandam soluções originadas em seus problemas específicos (Gatti; Menezes, 2021).

E se as organizações educacionais, ou as escolas, são diferentes das demais organizações, diferentes entre si, situadas em diferentes regiões, com diferentes níveis de

³ De acordo com Abbagnano (2007, p. 350), baseado em Aristóteles, “[...] o justo e o equitativo são a mesma coisa; o equitativo é superior, não ao justo em si, mas ao justo formulado em uma lei que, em virtude da sua universalidade, está sujeita ao erro”.

desenvolvimento, por quê são tratadas como homogêneas sob a vertente das políticas públicas e de seus programas? Quais são os mecanismos envolvidos nestas políticas e como elas atuam e conduzem à homogeneização das escolas? Existem implicações desse isomorfismo educacional à sociedade e às escolas públicas? Existem fatores não contemplados nas políticas públicas e em seus programas a serem considerados para colaborar com o desenvolvimento regional? É possível abrir um espaço para reflexão e rever esse isomorfismo na prática?

Portanto, diante das políticas públicas e seus programas na educação, e dos modelos e procedimentos homogêneos por eles implementados, formulou-se como **questionamento central da pesquisa**: quais os desdobramentos da implementação de modelos e procedimentos educacionais homogêneos, de programas como o PDDE, à sociedade e ao desenvolvimento regional de um determinado estado?

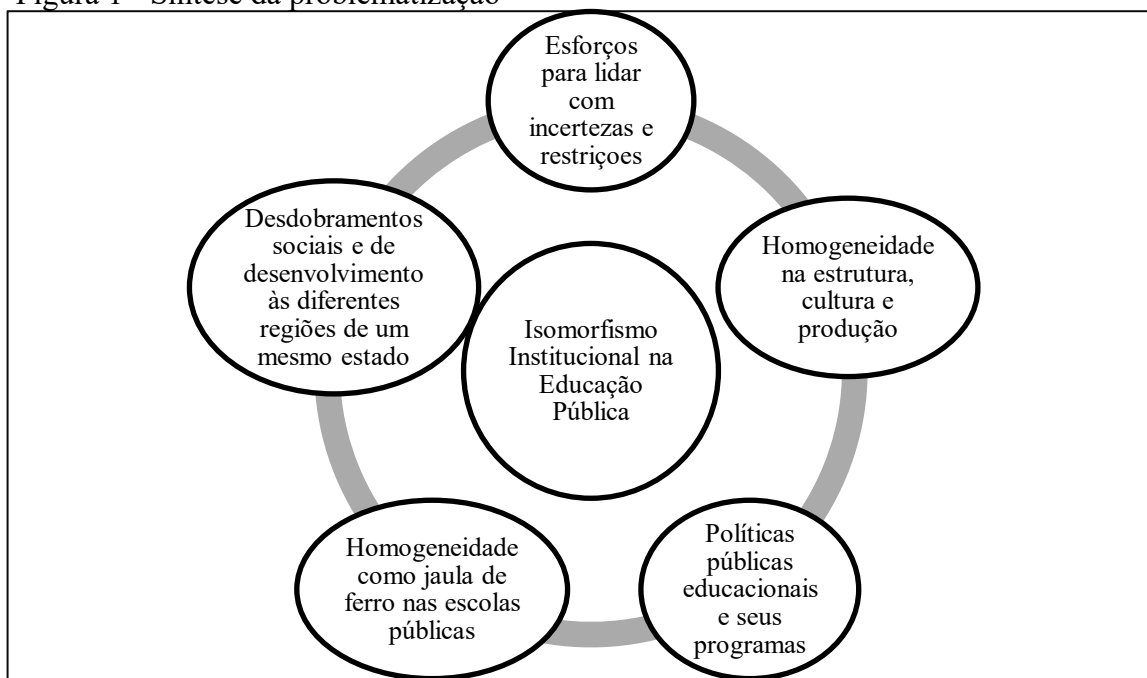
No caso do estado de Minas Gerais - no qual está situado o Programa de Pós-graduação em Administração e o Centro Colaborador de Apoio e Monitoramento e à Gestão de Programas Educacionais da região Sudeste do Brasil - Cecampe-Sudeste, ambos responsáveis por esta tese – também existe uma diversidade no desenvolvimento de seus territórios. Essa diversidade de desenvolvimento pode ser analisada a partir de elementos como os diferentes graus de urbanização e de desenvolvimento humano, a irregularidade no atendimento da educação promovido pela rede pública, e as demandas por atendimentos especializados, traduzidas nas instituições que se encontram em localizações diferenciadas, como em meios urbanos e rural, áreas de assentamento e em terra indígena (Minas Gerais, 2022a; 2022b). E essa diversidade de desenvolvimento e de demandas, na contramão do isomorfismo institucional, precisam ser contempladas na implementação das políticas públicas educacionais, de maneira a ofertar uma educação diversa, ampla e efetiva no estado e a colaborar com o desenvolvimento de diferentes regiões.

Para uma melhor compreensão, a problematização foi sintetizada na Figura 1, com associação dos pontos abordados nessa introdução, voltados ao estado de Minas Gerais:

- a) “esforços individuais das organizações para lidar racionalmente com incertezas e restrições”, considerados como “causa da homogeneidade na estrutura, cultura e produção” (DiMaggio; Powell, 1983, p. 147);
- b) as políticas públicas e seus programas como exemplo desses esforços do Estado na reforma do setor público e na educação pública;
- c) a homogeneidade de práticas, modelos e procedimentos nas escolas públicas municipais e estaduais como causa da burocratização e como uma jaula de ferro conduzida no ritmo acelerado desse processo (DiMaggio; Powell, 1983, 2005); e

- d) os possíveis desdobramentos sociais e regionais desse isomorfismo às diferentes regiões de um mesmo estado.

Figura 1 - Síntese da problematização



Fonte: elaborada pela autora.

1.1 Objetivo geral

Esta tese teve como **objetivo geral** analisar os desdobramentos da implementação de programas das políticas públicas educacionais, com modelos e procedimentos homogêneos, como o PDDE, à sociedade e ao desenvolvimento regional do estado de Minas Gerais.

1.2 Objetivos específicos

O objetivo geral foi desmembrado nos seguintes objetivos específicos:

- a) Analisar a implementação do PDDE em Minas Gerais e sua relação com o processo de isomorfismo institucional na educação pública;
- b) Analisar os desdobramentos de modelos e procedimentos educacionais homogêneos, implementados pelo PDDE, ao desenvolvimento da mesorregião do Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba;

- c) Identificar os desafios e as oportunidades da homogeneização de modelos e procedimentos educacionais, promovida pelo PDDE, para a sociedade na mesorregião do Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba.

Para alcançá-los, teve-se como **objetos de pesquisa**:

- a) o PDDE, por ser um programa de abrangência nacional na educação pública brasileira;
- b) as diferentes regiões de Minas Gerais – nesta pesquisa, a mesorregião do Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba e suas microrregiões; e
- c) os grupos de interesses envolvidos nas escolas públicas destas regiões – representantes gestores, docentes e comunidade.

O período de análise foi um corte temporal transversal, com foco no ano de 2023 acerca do PDDE em Minas Gerais, com o intuito de investigar as seguintes proposições: as políticas públicas de *accountability* e seus programas, como o PDDE, implementam o isomorfismo institucional na educação pública; e o isomorfismo institucional na educação pública traz desdobramentos à sociedade e ao desenvolvimento de diferentes regiões de um mesmo estado.

1.3 Justificativas teórica, prática e social da pesquisa

Para que esta pesquisa fosse desenvolvida na Linha de Pesquisa “Sociedade, Desenvolvimento e Regionalidade” do Programa de Pós-graduação em Administração - Curso de Doutorado, da Faculdade de Gestão e Negócios (FAGEN), da Universidade Federal de Uberlândia (UFU), esse estudo contemplou as relações entre organizações e sociedade – a relação entre as políticas públicas educacionais e seus programas, como o PDDE, e seus desdobramentos à sociedade e ao desenvolvimento de diferentes regiões do estado de Minas Gerais. Além disto, a pesquisa foi direcionada à compreensão das mudanças sociais e culturais do mundo contemporâneo, por meio da investigação da vivência desses programas e políticas pelos grupos de interesses nas escolas públicas estaduais e municipais.

O impacto e caráter inovador na produção intelectual desta pesquisa são devidos à combinação, no processo investigativo, do conceito de isomorfismo institucional da Teoria Institucional - mais especificamente do institucionalismo sociológico, que tem como ponto inicial a homogeneidade de práticas e arranjos nas organizações (DiMaggio; Powel, 1991) - com o processo de implementação e execução de políticas públicas de *accountability* e seus programas na educação pública. A investigação combinada entre isomorfismo institucional e

políticas públicas educacionais voltou-se ao desenvolvimento regional e à sociedade das regiões da mesorregião do Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba.

Como justificativas científicas da investigação do isomorfismo institucional, e como lacuna teórica, esta tese analisou se existem benefícios potenciais de se criarem estruturas semelhantes e de se convergir para as mesmas estruturas, observadas com frequência nas organizações (Tolbert; Zucker, 1999); ou se a difusão de estratégias e de estruturas organizacionais semelhantes são uma jaula de ferro, que burocratiza as organizações e o Estado e traz uma racionalização econômica cada vez maior (DiMaggio; Powell, 1983). Ademais, esta tese analisou se a burocratização e a racionalidade econômica, para além de consequência do isomorfismo institucional (DiMaggio; Powell, 1983), também são causa do isomorfismo nas organizações pesquisadas, uma vez que “[...] esforços individuais para lidar racionalmente com incertezas e restrições” podem ser “considerados como causa da homogeneidade na estrutura, cultura e produção” (DiMaggio; Powell, 1983, p. 147).

E como lente da pesquisa, o isomorfismo institucional, como conceito do Neo-institucionalismo dentro da Teoria Institucional, requer a rejeição de modelos de atores racionais; o interesse nas organizações como instituições independentes e na análise supraindividual; e a busca por explicações cognitivas e culturais, sem reduzir as organizações a agregações ou a consequências diretas dos motivos ou atributos individuais e organizacionais (DiMaggio; Powell, 1991).

Assim, o PDDE, como um programa das políticas públicas educacionais brasileiras, foi investigado como exemplo desses esforços do Estado para atuar na reforma do setor público, e, logo, como causa do isomorfismo institucional. No contexto diverso das escolas públicas, o conceito de isomorfismo foi o norteador para compreender essas políticas e os rituais que permeiam a vida organizacional moderna dessas organizações. Além disso, ele trouxe uma perspectiva à análise da sobrevivência organizacional, da sua influência em um contexto social, no comportamento organizacional (Thornton; Ocasio, 2008), e nas relações das organizações dentro de um mesmo espaço (Wooten; Hoffman, 2008).

Na busca de uma perspectiva analítica que trouxesse contribuições, foi necessário “[...] pensar em organizações independentes do contexto e da época em que se inserem”, uma vez que “[...] tudo o que existe numa sociedade é produção dessa sociedade e somente assim pode ser compreendida”, no ambiente atual mutável, variável e diverso (Freitas, 2000, p. 7). E pensar em sociedade leva ao que é essencial na atual situação do Brasil: “assumir o esforço investigativo de procurar os lugares onde as pessoas [...] estão buscando suas próprias saídas

[...] e procurar os conhecimentos que estão sendo construídos para poder transferi-los para outros” (Spink, 2003, p. 124).

E com a pesquisa voltada ao isomorfismo institucional, fez-se necessária uma agenda de pesquisa como Meyer e Höllerer (2014) indicaram: não restrita ao estudo das organizações como variáveis dependentes, ou restrita à análise somente a nível organizacional; e com um foco para além das diferenças e heterogeneidade, sem subestimar as semelhanças e homogeneidade. Essa conciliação entre a heterogeneidade e a homogeneidade organizacional traz a compreensão de que, embora as organizações sejam limitadas por seu posicionamento no espaço social, elas possuem outras possibilidades sociais em suas ações (Wang, 2016) – no caso a escola e sua participação no desenvolvimento regional de um estado.

Já como justificativas práticas, baseadas nas lacunas de estudos aplicados e nas sugestões de futuras pesquisas desses estudos, foram observadas: a necessidade de promover um debate em torno da compreensão das relações entre o interior e o exterior da organização escolar, a partir da quantidade de trocas das escolas com seu meio ou comunidade (Torres, 2005); a análise do impacto de pressões coercitivas, normativas e miméticas em outros sistemas públicos de gestão para além da Inglaterra, e em um conjunto de organizações não tão acostumadas a pressões em direção à conformidade (Ashworth; Boyne; Delbridge, 2009); a identificação do campo das instituições do Ensino Fundamental em maior abrangência, bem como da dinâmica de suas variações (Versiani; Monteiro; Rezende, 2018); estudos relacionados ao isomorfismo que não contemplem somente a homogeneidade em um campo organizacional, mas que tragam as divergências e heterogeneidade de um campo ou que abordem o surgimento da homogeneidade em organizações híbridas com um modelo institucionalizado (Li; Chung, 2017); pesquisas com ênfase na racionalidade dos atores e nas práticas das instituições ao desenvolverem práticas de gestão (Zambenedetti; Angonese, 2020); estudos a partir das características internas das organizações, com a finalidade de considerá-las como agentes ativas no processo, indutoras de comportamentos e influenciadoras no seu campo organizacional (Backes *et al.*, 2020); e a necessidade de pesquisas quantitativas que relacionem equidade, vulnerabilidade social e desigualdades educacionais em várias localidades do país, e, assim, possibilitem identificar outras experiências de ampliação da equidade educacional e origem casos para pesquisas qualitativas, cujos resultados poderão subsidiar a formulação e a implementação de políticas educacionais (Ribeiro; Kasmirski; Ayed, 2023).

E por qual motivo as organizações educacionais, ou seja, a escola? Como resposta, apresenta-se a justificativa social desta pesquisa: a escola, enquanto construção histórica, existe na sociedade e pela sociedade; por ela se inscrever no local onde está inserida e o transformar;

e por ela apontar na sua história as dimensões fundamentais de integração e de transformação desses locais, em uma totalidade funcional entre “espaço, ideação, organização, sedimentação” (Magalhães, 2018, p. 42).

Nesse sentido, a justificativa pragmática é que esta pesquisa se configura como um espaço para reflexão sobre o uso prático dos resultados quantitativos obtidos nas políticas públicas de *accountability*⁴ na educação. Ou seja, no sentido de que estas políticas contemplem outros fatores escolares e de maneira que sejam ferramentas propulsoras do desenvolvimento de diferentes regiões e da promoção da equidade no acesso à educação, em uma reflexão de como elas são elaboradas e de como seus resultados são utilizados. Como descreve Brooke (2013, p. 346):

O que não se deve permitir aos gestores que promovem o uso de *accountability* por meio de incentivos, nem aos estudiosos que analisam suas políticas, é o desconhecimento desse extenso campo de pesquisa em economia e teoria da administração, onde estão documentadas as formas em que os indicadores quantitativos são corrompidos, junto com outras consequências perversas dos incentivos de desempenho. Por desconhecerem os ensinamentos dessa literatura, os gestores públicos podem não avaliar adequadamente a matriz de custos e benefícios e deixar de desenhar as políticas de modo a minimizar seus efeitos colaterais.

E como base principal para análise dessas políticas, esta tese trouxe o PDDE, instituído pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE)⁵ por meio da Resolução nº 12, de 10 de maio de 1995 – programa ainda vigente no ano de 2024 por meio da Resolução CD/FNE/MEC nº15, de 16 de setembro de 2021.

A escolha do PDDE é justificada por sua estreita ligação com a UFU, instituição responsável por esta tese. A UFU atua como um Cecampe na região Sudeste do Brasil, especificamente o Cecampe-Sudeste, que, em parceria com o FNDE, funciona como uma “unidade de referência e apoio dedicada a desenvolver ações e projetos voltados para a manutenção e melhoria das escolas, com destaque para o PDDE e suas Ações Integradas” (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, 2024b, p. 8). Além disso, em 2024, o Docente Orientador desta tese, Professor Dr. José Eduardo Ferreira Lopes, integrava a Equipe

⁴ Políticas de *accountability* são consideradas como políticas de responsabilização (Brooke, 2006), e contêm elementos de avaliação, prestação de contas e de responsabilização (Brooke, 2013).

⁵ O FNDE foi criado, com personalidade jurídica de natureza autárquica, vinculado ao MEC pela Lei nº 5.537, de 21 de novembro de 1968, e com nova redação instituída pelo Decreto-Lei nº 872, de 15 de setembro de 1969, que descreve como sua competência financiar os programas de ensino superior, médio e primário, promovidos pela União, e conceder a assistência financeira aos Estados, Distrito Federal, Territórios, Municípios e estabelecimentos particulares (BRASIL, 1968; 1969); e, depois, complementada pela competência de prestar assistência técnica e financeira, conforme disponibilidade de dotações orçamentárias, para aperfeiçoar o processo de aprendizagem na educação básica pública, por intermédio da melhoria da estrutura física ou pedagógica das escolas (BRASIL, 2013).

Cecampe-Sudeste na função de Coordenador da Câmara de Gestão de Monitoramento e Extensão Tecnológica.

Assim, esta pesquisa se configura como uma iniciativa do Cecampe-Sudeste no âmbito do PDDE, estruturada com foco no monitoramento e na avaliação do programa e suas ações integradas, com o objetivo de “[...] subsidiar a tomada de decisão para melhoria no desempenho dos programas/ações” (Brasil, 2024b, p. 8). O projeto desta tese foi desenvolvido a partir do PDDE, que serviu como o principal objeto de análise dos programas implementados por meio das políticas públicas educacionais do governo federal de repasse de recursos financeiros à educação pública. Na primeira fase da pesquisa, foram utilizados dados coletados pelo Cecampe-Sudeste em parceria com o FNDE sobre a execução do programa em Minas Gerais, no período de 2022 a 2024. Além disso, as atividades do Cecampe-Sudeste foram as facilitadoras do processo de reconhecimento de campo, do contato e da presença nas escolas estaduais e municipais durante a segunda fase da pesquisa.

Quanto à justificativa teórica da escolha do PDDE, deve-se à sua característica como um programa que “[...] guarda profundas relações com o processo de reforma do Estado iniciado nos anos 90, [...] e é parte de um conjunto de reformas no campo da educação para os países latino-americanos, articuladas com os interesses econômicos externos” (Peroni; Adrião, 2007, p. 49). Em sua abordagem teórica, o PDDE está ligado ao modelo de gestão implementado do NPM, além de estar vigente até a data de realização desta pesquisa, como uma das principais políticas de distribuição de recursos financeiros do governo federal à educação básica nos estados.

Para além de um conjunto de reformas, o PDDE é descrito em alguns estudos como uma política pública federal importante com características de descentralização e como “[...] instrumento para o avanço no processo de implantação das Organizações Sociais (OS) no âmbito da educação básica” (Peroni; Adrião, 2007, p. 181); um programa com o objetivo de promover a melhoria física e pedagógica das escolas (Mafassioli, 2015; Brasil, 2021a; Viana, 2017), de reforçar a autogestão escolar nos planos financeiro, administrativo e didático, e de contribuir para elevar os índices de desempenho da educação básica (Mafassioli, 2015; Viana, 2017); ademais, um programa com a possibilidade de colaborar para fortalecer a gestão escolar e a participação da sociedade nas decisões (Araújo; Guerra; Nascimento, 2022).

Além disso, os estudos de Peroni e Adrião (2007, p. 21) acerca do PDDE e de suas implicações para a escola pública, realizados de março de 2004 a dezembro de 2005 em um estado de cada região brasileira – “Pará (Norte), Piauí (Nordeste), São Paulo (Sudeste), Mato Grosso do Sul (Centro-Oeste) e Rio Grande do Sul (Sul)” – e intitulado como “Programa

Dinheiro Direto na Escola: uma redefinição do papel do Estado na educação”, já apontava acerca da mudança que o programa trouxe no papel do Estado: saiu de responsável pelas políticas sociais, e transferiu suas atividades antes exclusivas para organizações sociais, para organizações de direito privado públicas e não-estatais. Em suas considerações finais, essa pesquisa observou que, embora o programa seja de âmbito nacional e o processo seja similar em todas as unidades federativas, existem especificidades que surgem mais nos depoimentos dos sujeitos do que nos documentos, além de indicar que a avaliação do programa deve ser pensada em “[...] como os indivíduos vivenciam sua execução, dimensionada pelo grau de ingerência ou não dos órgãos dos sistemas que orientam as Unidades Executoras na condução do Programa” (Peroni; Adrião, 2007, p.173).

De maneira igual, com a análise desse programa, nos estudos de Peroni e Adrião (2007) foram evidenciadas as diferenças entre regiões e redes de ensino; as diferenças dos valores recebidos por aluno/ano, da oferta educacional e da autonomia financeira; e evidenciada a necessidade de um maior esforço do Estado para proporcionar melhores condições da educação pública nas regiões mais pobres no Brasil, uma vez que o programa não colaborou para diminuir a discrepância de desenvolvimento educacional entre regiões, como é o caso entre as regiões Norte, Nordeste e Sul.

Mais atual, os estudos de Mafassioli (2015, p. 14) consideram que o PDDE, em vinte anos de atuação – no período analisado de 1995 a 2015 – mesmo tendo seus recursos ampliados nos últimos anos, “ainda são parques e não atendem as reais necessidades político-pedagógicas” das escolas. Essa constatação é considerada como um dos motivos da ausência de resultados efetivos na melhoria da qualidade da educação básica brasileira, pois o financiamento – embora por si só não seja garantia de qualidade do ensino - é essencial à ampliação de ações educacionais e de aprendizagem com qualidade de maneira igualitária a todos os estudantes da educação básica no país (Mafassioli, 2015).

Em outra pesquisa, Viana (2022) aponta que, desde 2013, os montantes destinados pelo governo federal ao PDDE sofreram uma queda significativa, embora a maioria das escolas brasileiras das regiões Centro-Oeste e Sudeste tenham o programa como única fonte de recursos financeiros direto na escola. Mesmo com a existência de outros programas estaduais ou municipais, ou de contribuições espontâneas⁶ como fonte de recursos, o PDDE, como fonte única em muitas escolas, necessita de uma revisão de seus valores, com base na reformulação

⁶ As contribuições espontâneas são descritas por Viana (2022) como uma prática das escolas de solicitar (ou de cobrar) uma contribuição voluntária de seus associados ou mesmo de toda a comunidade escolar, com destaque às famílias dos alunos.

dos critérios para seus cálculos, observados os aspectos socioeconômicos, em especial, de escolas de educação indígena e do campo das regiões do Norte e Nordeste do país (Viana, 2022).

Nas disparidades de desenvolvimento entre as diversas regiões do Brasil, a questão econômica se destaca: segundo Passador, Carvalho e Lopes (2024), a desigualdade educacional e as variações nas condições de oferta educacional entre as regiões são, entre outros fatores, explicadas pela assimetria nas condições econômicas dos estados. Diante dessas marcantes diferenças regionais, que incluem municípios com baixa capacidade econômica e uma significativa dependência das transferências fiscais da União (Passador, Carvalho e Lopes, 2024), torna-se essencial adotar uma perspectiva regional na análise dessas desigualdades.

Nessa perspectiva regional, a regionalidade pode ser conceituada como “uma espécie de consciência coletiva que une os habitantes de uma região em torno de sua cultura, sentimentos e problemas”, similar ao de identidade regional, que tem como uma de suas faces, a identidade regional dos habitantes de uma determinada região (Gil *et al.*, 2013, n.p).

E nesta abordagem, faz-se importante diferenciar regiões físicas de regiões funcionais: na compreensão das regiões funcionais, a força motriz é a economia, o meio ambiente ou a cultura, e seu conceito emana das interações desses processos – econômicos, ambientais e culturais – em que o Estado controla parcialmente (Vayrynen, 2003).

Assim, a região é considerada como uma construção social que não surge de repente, mas que é estruturada em uma prática social mais ampla, ou seja, um território no qual seus limites e recursos estão sobre o controle de pessoas como uma estratégia política de expressão de territorialidade (Paasi, 2009). A região – enquanto constelações complicadas de agência, relações sociais e poder - apresenta quatro dimensões:

- a) social, pois as pessoas habitam a região de modo coletivo;
- b) política, já que existe a luta de preservação e de ampliação dos espaços;
- c) cultural, pois traz memórias coletivas dos indivíduos; e
- d) cognitiva, uma vez que faz da região o centro de projetos de identidade privada e pública (Paasi, 2009).

Destarte, essas perspectivas de região, de regionalidade e de delimitações de espaços por características comuns podem ser cruciais para compreensão do desenvolvimento regional (Paasi, 2009) de Minas Gerais e de suas diferentes regiões.

E trazer a educação como fator relevante ao desenvolvimento social, científico, cultural e econômico de uma sociedade, requer incluir aspectos que vão além da renda e da produção, como no caso o “[...] acesso a serviços educacionais variados de qualidade durante,

possivelmente, muitos anos de suas vidas”, para ampliar o capital social e ampliar a capacidade dos cidadãos de buscar sua almejada liberdade (Pereira; Castro, 2019, p. 68). No Brasil, em avaliações sobre o nível de qualidade da educação realizadas por instituições como Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco) e a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), o nível de escolaridade dos estados brasileiros é baixo se comparado com outros países de mesmo estágio de desenvolvimento; e no meio rural brasileiro, o nível da educação permanece como mais baixo do que no meio urbano (Pereira; Castro, 2019).

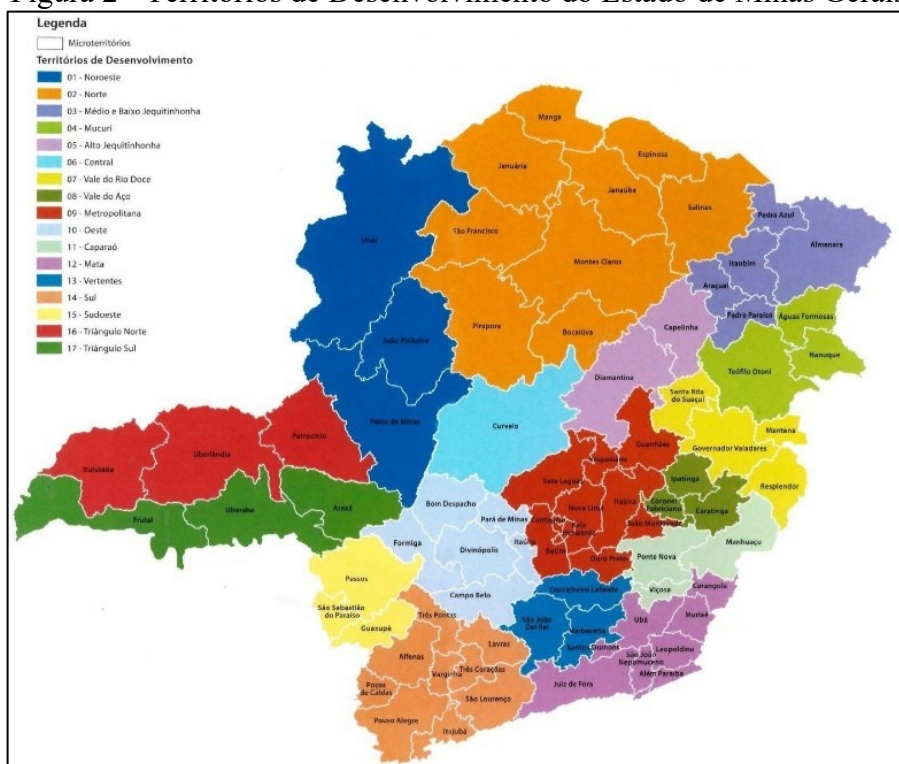
Até a conclusão desta tese, na última Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) realizada em 2022, do total de 74.145 domicílios no Brasil, somente 12,65% viviam em áreas rurais (IBGE, 2023). No caso de Minas Gerais, o estado mineiro é um retrato quase fiel da realidade brasileira (Minas Gerais, 2022a), com quase 10% (21.4 milhões) da população nacional (213.3 milhões), com uma grande diversidade regional, econômica, política e social (IBGE, 2022), e que no PNAD de 2022 tinha 13,67% da sua população residente em área rural (IBGE, 2023). Localizado na região Sudeste, Minas Gerais é o quarto em área territorial do país, com 853 municípios (IBGE, 2022), e sua diversidade se traduz em várias “Minas Gerais” dentro dos limites do Estado - fato que exige diferentes formas de abordagem e de atuação na realidade mineira (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, 2018).

Na educação, conforme Censo Educacional do ano de 2023, o estado de Minas Gerais contava com 15.685 organizações educacionais ao todo, distribuídas em 47 regionais de ensino, com mais de 270 mil professores e mais de 4 milhões de alunos matriculados - com 42% das matrículas pertencentes à rede pública estadual (Inepdata, 2023). No Brasil, 38% das escolas estão situadas na zona rural. Em contraste, Minas Gerais apresenta um percentual inferior, com 2.906 escolas públicas rurais, representando apenas 26% do total de instituições de ensino no estado (Inepdata, 2023).

Da mesma maneira que a amplitude das diferentes regiões de Minas Gerais, com desenvolvimentos diversos, é também a amplitude do sistema educacional público mineiro, o que representa um desafio às políticas públicas educacionais na garantia do desenvolvimento educacional regional com igualdade no estado (Minas Gerais, 2022a).

A Figura 2 mostra a divisão do Estado de Minas Gerais em 17 territórios de desenvolvimento, marcados pelas suas semelhanças regionais.

Figura 2 - Territórios de Desenvolvimento do Estado de Minas Gerais



Fonte: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (2018).

E o surgimento destas diferenciações regionais é ocasionado por uma “[...] particular e complexa combinação entre o todo e as partes, marcando suas identidades e características comuns” (Guimarães, 2010, p. 17). Além do mais, a análise do desenvolvimento de uma região pode ser considerado por meio de diferentes prismas: o econômico, o educacional, o produtivo, o científico e tecnológico, o social; e o regional e local (Ipea, 2010).

Igualmente, essa diversidade no desenvolvimento dos territórios mineiros pode ser analisada a partir de elementos como os diferentes graus de urbanização e as demandas por atendimentos especializados, traduzida nas instituições que se encontram em localizações diferenciadas – meios urbanos e rural, área de assentamento, área de uso de sustentável, terra indígena (Minas Gerais, 2022a, 2022b).

Assim, a heterogeneidade das demandas de Minas Gerais traz a necessidade de considerar as diferenças sociais e econômicas no planejamento e na implementação das políticas públicas educacionais e de seus programas, voltada à garantia de uma oferta educacional ampla e efetiva, que contemple as diversidades de cada região (Minas Gerais, 2022a, 2022b).

Isto justifica a análise do desenvolvimento educacional de diferentes regiões de um mesmo estado. Ao ir além da visão econômica tradicional, surge a necessidade de considerar que o desenvolvimento regional, diante de sua complexidade, também é explicado pelos

investimentos em educação – no capital humano – e pela organização social e participação dos indivíduos – no caso, o capital social (Rodrigues, 2018).

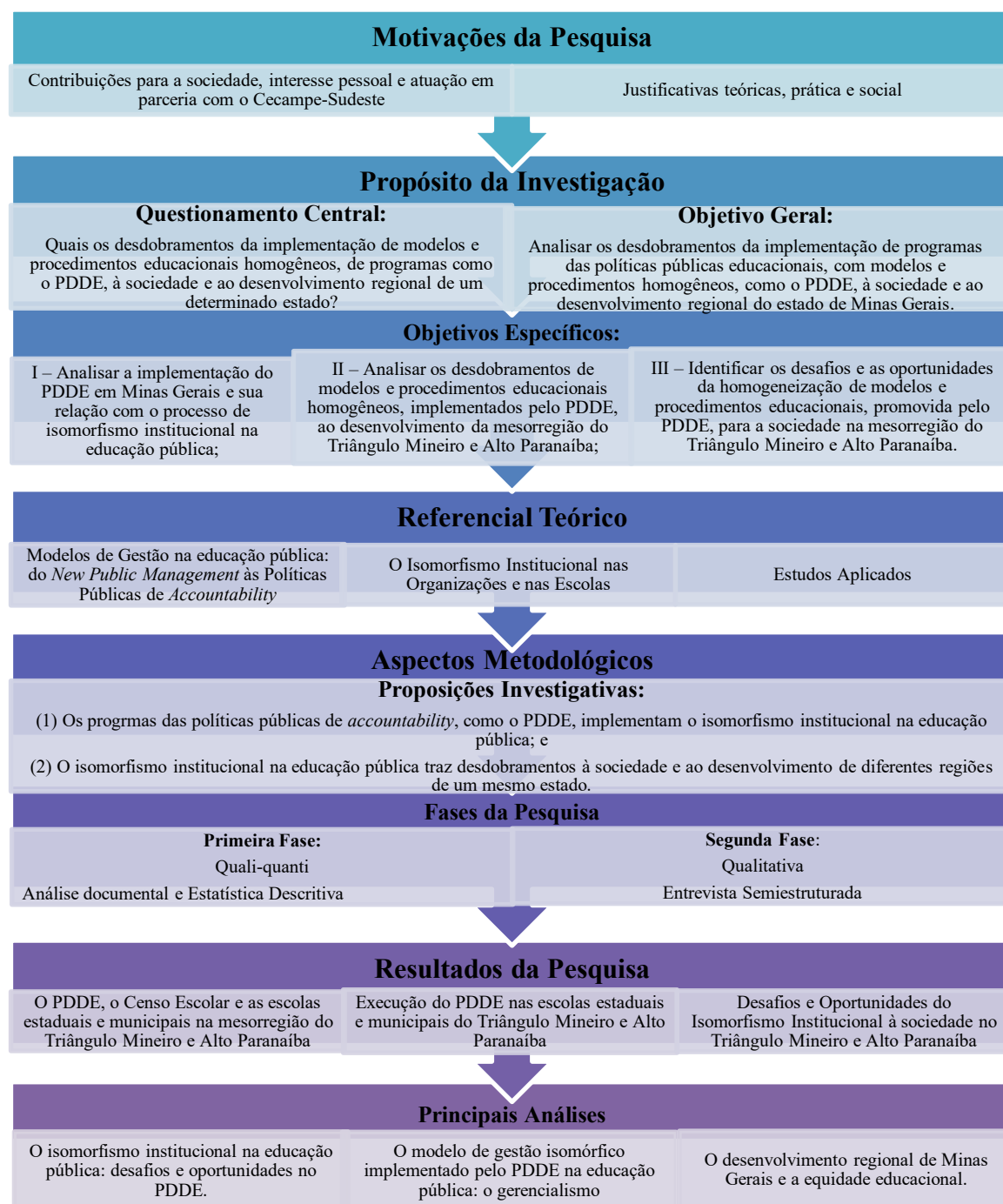
1.4 Estrutura da Tese

Na estruturação desse estudo, a Introdução apresenta a contextualização, a base para desenvolvimento da pesquisa, a relação entre as teorias institucionais, a lacuna teórica, a problematização em volta do isomorfismo institucional na educação pública, o objetivo geral, os objetivos específicos e as justificativas da pesquisa. Entre as justificativas constam as científicas, com as lacunas teóricas e lacunas dos estudos aplicados, as justificativas sociais, as práticas e as justificativas relacionadas à regionalidade.

Na sequência, nos capítulos dois e três, é apresentada a revisão bibliográfica da literatura relacionada ao tema da tese, estruturada em uma discussão teórica dos estudos seminais e práticos referente aos principais conceitos abordados. Essa discussão teórica foi estruturada para subsidiar as demais etapas da pesquisa, em uma sequência para melhor compreensão dos dados identificados, conforme descrita na Figura 3, no mapa mental da pesquisa.

Após o registro e a categorização das pesquisas aplicadas, citadas ao final de cada capítulo teórico, de início, o levantamento bibliográfico foi estruturado a partir da necessidade de compreender a origem e as relações do modelo de gestão implementado nas escolas públicas estaduais por meio das políticas públicas. Na sequência, buscou-se por conceitos relacionados a esse modelo, como o NPM e a *accountability*, para compreender qual a ligação desse modelo ao processo de homogeneização de estruturas e práticas nas escolas. Depois, diante da possibilidade de uma homogeneidade nas escolas, até então promovida por estas políticas, a pesquisa teórica voltou-se ao conceito de isomorfismo e de suas variações, e às possíveis consequências desse processo nas organizações. Desta maneira, buscou-se o conceito do isomorfismo, suas tipologias e origens, encontrados na Teoria Institucional, mais especificamente no institucionalismo sociológico - uma das escolas de pensamento e de modelo de análise do Neo-institucionalismo, que tem como ponto inicial a homogeneidade de práticas e arranjos nas organizações (DiMaggio; Powel, 1991).

Figura 3 – Mapa Mental da Pesquisa



Fonte: elaborada pela autora.

No quarto capítulo, denominado como Aspectos Metodológicos, constam a classificação desse estudo, o modelo de pesquisa, as proposições estruturadas a partir da discussão teórica, e a descrição das duas fases para execução desta pesquisa. Uma primeira fase, de abordagem mista, relacionada ao primeiro e segundo objetivos específicos, foi executada por meio da técnica de levantamento documental e do método estatístico para coleta e análise

de dados secundários. E uma segunda fase, de abordagem qualitativa, estruturada a partir do segundo e terceiro objetivos específicos e realizada por meio da técnica de entrevista semiestruturada junto aos grupos de interesses das escolas, destinada à coleta, estruturação e análise de dados primários.

No quinto capítulo são apresentados os dados e os resultados da primeira fase da pesquisa, analisados em relação aos objetivos da tese, ao referencial teórico e às justificativas: são apresentados os dados e análises referentes ao PDDE, ao Censo Escolar e à execução do PDDE para seleção das escolas participantes da segunda fase da pesquisa.

Já no sexto capítulo, são apresentados os dados e as análises referente aos desafios e oportunidades do processo de isomorfismo nas escolas públicas pesquisadas, identificados nas entrevistas com os atores sociais das escolas selecionadas na primeira fase. Nesse capítulo, é apresentada uma análise das principais tendências e dos aspectos comuns evidenciados nas entrevistas, com os resultados e análises categorizados em três agrupamentos definidos de acordo com a teoria:

- a) o isomorfismo institucional na educação pública - desafios e oportunidades no PDDE;
- b) o modelo de gestão isomórfico implementado pelo PDDE na educação pública – o gerencialismo; e
- c) o desenvolvimento regional de Minas Gerais e a equidade educacional.

Por fim, são apresentadas as Considerações Finais da tese, seguidas das Referências e dos anexos. O Anexo A apresenta o Modelo de Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE), usado para autorização dos participantes de coleta de dados realizada na segunda fase da pesquisa; o Anexo B apresenta o modelo de ofício utilizado para entrar em contato com as escolas selecionadas para a segunda fase da pesquisa; e o Anexo C descreve o Roteiro da entrevista realizada para coleta dos dados na segunda fase.

2 MODELOS DE GESTÃO APLICADOS NA EDUCAÇÃO PÚBLICA: DO *NEW PUBLIC MANAGEMENT* ÀS POLÍTICAS PÚBLICAS DE *ACCOUNTABILITY*

Embora a globalização tenha sido apresentada como promessa de mais progresso, racionalidade, liberdade e igualdade, ela teve um objetivo maior de dominação do capitalismo contemporâneo por meio do uso intenso da informação, da homogeneização tecnológica, política e cultural, e da dependência financeira dos países em desenvolvimento (Fernandez, 2007; Gil; Oliva; Silva, 2007). A globalização recuperou os ideais do “[...] liberalismo clássico, sobretudo a redução do escopo e do tamanho do Estado e a inserção do espírito e dos mecanismos de mercado no governo” (Motta, 2013, p. 84).

Nesse processo de mundialização também da política, desde o século XIX existe a proposta de assemelhar a administração pública à empresa privada, tida como o objetivo primordial do NPM (Motta, 2013), denominado, em outros momentos, como Administração Pública Gerencial (APG) (Secchi, 2009).

Como um modelo de gestão, o NPM pode ser considerado como “[...] um modelo normativo pós-burocrático para a estruturação e a gestão da administração pública baseado em valores de eficiência, eficácia e competitividade” (Secchi, 2009, p. 354); ou, em outra perspectiva, como um modelo de gestão pública, com o objetivo de fazer o público atuar como o privado e, assim, adquirir eficiência, reduzir custos e obter maior eficácia na prestação de serviços, no qual a Administração Pública deveria apenas direcionar os serviços ao invés de executá-los diretamente (Motta, 2013).

Ao final do século XIX, como descrevem Verger e Normand (2015), o NPM era justificado pela necessidade de promover uma maior eficiência do setor público em um período de austeridade financeira e fiscal em países conservadores; e foi difundido por instituições financeiras - como o Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional (FMI) - aos países em desenvolvimento, como uma tendência modernizadora da administração pública e perturbadora quanto aos seus regulamentos tayloristas e burocráticos.

Já ao final do século XX, o Brasil, em uma tentativa de renovar a estratégia desenvolvimentista, foi marcado pela liberalização política do regime militar, com atividades de associações civis, nas quais as classes populares, média e alguns setores empresariais passaram a questionar a capacidade do Estado em controlar a sociedade, com mudanças nas instituições políticas e no poder governamental, culminantes na Constituição de 1988 (Sallum Jr., 2003).

Entretanto, a partir de 1990, com as reformas globais na administração pública, o NPM ou APG, junto ao modelo de Governo Empreendedor (GE)⁷ (Secchi, 2009), trouxeram mudanças significativas na forma como o setor público operou, diferente de muito dos princípios e diretrizes de gestão propagados na década anterior (Cavalcante, 2019).

Com um caráter narrativo, esse movimento gerencial trouxe um forte componente normativo em suas prescrições, as quais, de acordo com Cavalcante (2019, p. 200) “[...] a maioria delas sem base empírica válida aplicável ao setor público, e que contou com forte patrocínio dos organismos multilaterais no processo de difusão em todo o mundo”.

Ao difundir os ideais do NPM, os governos nacionais confirmaram e legitimaram sua escolha político-ideológica pela racionalidade técnica (Oliveira, 2015) - racionalidade antes definida e distinguida por Weber (1994, p. 52) em duas outras racionalidades formal e material:

[...] chamamos racionalidade formal de uma gestão econômica o grau de cálculo tecnicamente possível e que ela realmente aplica [...] chamamos racionalidade material o grau em que o abastecimento de bens de determinados grupos de pessoas, mediante uma ação social economicamente orientada, ocorra conforme determinados postulados valorativos.

Contudo, essa escolha implicou aos governos

[...] uma gestão econômica [...] formalmente 'racional' na medida em que a 'previdência' essencial em toda economia racional pode exprimir-se e de fato se exprime em considerações de caráter numérico e calculável [...] e que estabelece exigências éticas, políticas, utilitaristas, hedonistas, estamentais, igualitárias ou outras quaisquer, e as toma como padrão dos resultados da gestão econômica (Weber, 1994, p. 52).

Mesmo antes, essa escolha já estava consolidada com o modelo burocrático weberiano, com notável disseminação e adotado pelos governos mundiais nas administrações públicas durante o século XX (Chanlat, 2002; Secchi, 2009).

Esse modelo burocrático teve com base central o exercício da autoridade racional-legal, no qual “[...] o poder emana das normas, das instituições formais, e não do perfil carismático ou da tradição”, com “[...] a formalidade, a impessoalidade e o profissionalismo” consideradas como três características principais (Secchi, 2009, p. 351).

Após o modelo burocrático weberiano, o NPM tornou-se um movimento de reforma no aparelho do Estado que, em geral, propagou um conjunto de mudanças deliberadas de estruturas e processos nas organizações do setor público (Cavalcante, 2019).

⁷ Osborne e Gaebler (1992 *apud* Secchi, 2009) definem o Governo Empreendedor como um estilo de gestão que traz aos administradores públicos a linguagem e as ferramentas da administração privada.

Advindos do NPM, nos mecanismos de avaliação e de racionalidade técnica, o Estado construiu “[...] novas formas de regulamentar o mercado, seguindo um sistema multifacetado de ideias, cujo denominador comum era um liberalismo econômico moderado” (Sallum Jr., 2003). Na perspectiva educacional, a Administração Pública estava orientada ao mercado, com a proposta de “[...] mais competição, descentralização e privatização, com maior poder para os gestores de serviços” (Motta, 2013, p. 84).

Além disto, o Estado “[...] ampliou seu espaço de intervenção mediante agências reguladoras, transformou-se em uma arena em disputa por ampliações de poder e intensificou as conexões com setores e agências mercadológicas, visando à regulação das relações entre os estados-nações” (Silva, 2019, p. 6). Pelo NPM, com o controle estatal e com as parcerias para prestação de serviços, coube ao Estado fortalecer-se como instituição reguladora, avaliadora e distribuidora de incentivos públicos a provedores autônomos dos serviços públicos, ao invés de uma prestação de serviços direta (Lima, 2011; Verger; Normand, 2015).

Cabe destacar que o NPM, se atualizado aos dias atuais - chamado em alguns estudos como pós-NPM (Goldfinch; Wallis, 2010; Motta, 2013; Cavalcante, 2019) – não pode ter a administração pública da era digital como um sinal de seu término, morte ou reversão, uma vez que significaria caricaturar a complexidade dessa atualização (Goldfinch; Wallis, 2010).

A questão é que o modelo da APG - com foco no cliente, no gestor, no resultado e no desempenho - trouxe as metas e os indicadores ao setor público por meio da adoção do planejamento estratégico das empresas (Motta, 2013).

Também a APG, do ponto de vista do Estado, deu espaços a uma visão holística e integrada na administração pública, na qual, de maneira gradativa, é dada ênfase aos processos de coordenação e ao controle das atividades governamentais e ênfase na prestação híbrida de serviços públicos (Cavalcante, 2019). Atualizado, ele se baseia na colaboração e em parcerias com atores de diferentes origens, tanto dentro como fora do próprio governo, e apresenta a tendência de continuidade e gradualismo de seus mecanismos, e não de ruptura (Cavalcante, 2019).

E, na educação, um dos principais mecanismos de regulação desse modelo é a avaliação: como explica Oliveira (2015), para o Estado, a avaliação atende a necessidade de conhecer melhor as diferenças e assimetrias no sistema público e por meio dela, monitora-se a pretendida eficiência, a qual, no caso da educação, é tomada como sinônimo de qualidade e principal preocupação.

Na educação pública brasileira, o NPM foi iniciado não com base em uma trajetória histórica ou por um legado administrativo concreto, mas como resultado de pressões externas

concebidas pelo Estado, e como parte de uma disseminação transnacional de uma ampla gama de reformas institucionais e de políticas educacionais (Verger; Normand, 2015).

Contudo, para além do NPM, Hypolito (2011, p. 66) descreve a existência de um modelo híbrido na educação pública, no qual foram misturados “preceitos teóricos e técnicos da Administração Pública da Gestão, do Governo Empreendedor e da Governança Pública”, modelo híbrido denominado como gerencialismo. O modelo de Governança Pública é conceituado como um resgate da política na administração pública, uma democracia deliberativa que diminui a prioridade dada a critérios técnicos nos processos de decisão e reforça os mecanismos deliberativos de participação, e que traz a coordenação de atores de dentro e fora do Estado nas ações governamentais e as parcerias público-privadas (Secchi, 2009). Já o APG e o GE, segundo Secchi (2009, p. 353-354), “[...] compartilham os valores da produtividade, orientação ao serviço, descentralização, eficiência na prestação de serviços, *marketization* e *accountability*”.

No valor compartilhado de *managerialismo* (Chanlat, 2002, grifo do autor) ou da *marketization* – este último conceito definido por Secchi (2009) como a utilização de mecanismos de mercado dentro da esfera pública - a expansão desses modelos gerencialistas não trata somente da transformação de serviços em mercadorias, mas a mercadorização também nas formas de administração e mercantilização dos serviços públicos, com a inserção de relações de mercado não somente como lógica para explicação e interpretação do mundo, mas como atividade lucrativa e mercadológica, inclusive na educação pública (Chanlat, 2002; Hypolito, 2011).

Se acompanharmos o ponto de vista weberiano, a ascensão do *managerialismo*, à qual assistimos há uns quinze anos nos serviços públicos, é então algo não evidente. Porque transferindo princípios, valores e procedimentos oriundos da esfera da empresa privada para o setor público, aqueles e aquelas que advogam isso silenciam frequentemente certos elementos-chaves da atividade de todo serviço público e as especificidades de cada um deles. Pode-se pois facilmente entender que essas mudanças não se façam sem problemas e que numerosos empregados dos serviços públicos fiquem perdidos nesses novos discursos (Chanlat, 2002, p. 3).

A partir do *managerialismo*, tanto no Brasil como nos Estados Unidos, Mejía e Olvera (2010) consideram que as escolas vivenciam uma gestão escolar mercadocêntrica, ou seja, um modelo de gestão baseado no mercado, composto pelo neoconservadorismo na esfera política e pelo neoliberalismo na esfera econômica. Nesta composição, o neoconservadorismo traz a redução da estrutura do Estado e o neoliberalismo considera que o mercado aberto é o melhor caminho para uma adequada distribuição de recursos, os quais levam os serviços sociais à lógica de mercado (Mejía; Olvera, 2010).

Com essa lógica de mercado, o gerencialismo foi introduzido nas escolas aos poucos e de diferentes maneiras, caracterizado por princípios como “[...] a qualidade, o mercado, a eficiência, a responsabilização, a avaliação, as parcerias público-privado, o quase-mercado, dentre outros aspectos das políticas atuais” (Hypolito, 2011, p. 66).

As políticas neoliberais na educação brasileira, segundo Hypolito (2011, p. 62), vivenciaram dois momentos distintos: um, no qual foram criados e implementados os “exames, testes, classificações, políticas de avaliação em larga escala, definição de padrões curriculares nacionais/regionais e formas de certificação”; e outro, que introduziu de maneira mais agressiva as relações de quase mercado e as parcerias público privadas, com vias de expandir a mercadorização nos serviços públicos.

O modelo de gestão empresarial da educação trouxe um sistema de informação às escolas, estruturado a partir da entrega de informações e da disseminação dos resultados das avaliações (Mejía; Olvera, 2010), com o novo papel do Estado e com a adoção de sistemas de avaliação - considerados como parâmetro das políticas educacionais e como mecanismo de destinação dos recursos públicos.

Com a avaliação e a racionalidade técnica, de maneira semelhante, outros mecanismos originados no gerencialismo e traduzidos em políticas educacionais seriam voltados à profissionalização e empoderamento dos gestores escolares, à definição de indicadores de qualidade e de desempenho sobre êxito educativo, às avaliações externas de resultados e do rendimento escolar, às publicações dos resultados obtidos pelas escolas em testes standardizados, ao estilo gerencial para direção das escolas, ao financiamento das escolas com base nos resultados, e à remuneração dos docentes com base em critérios de mérito e produtividade (Verger; Normand, 2015).

Contudo, pelo olhar do Estado, na reforma de seu papel e de sua estrutura, iniciada pelo NPM por meio de uma homogeneidade reguladora (Scott, 1995 *apud* Daft, 1999), o setor educacional brasileiro segue o instituído por políticas de *accountability*, ou em outros termos, por políticas de responsabilização (Brooke, 2006). Estas políticas determinam a publicidade das informações sobre o trabalho das organizações escolares, responsabilizam os gestores escolares e outros atores da equipe como “[...] corresponsáveis pelo nível de desempenho alcançado pela instituição” (Brooke, 2006, p. 378), e contêm elementos de avaliação, prestação de contas e de responsabilização (Brooke, 2013).

Mas para a educação pública, a escolha por essas políticas e pela racionalidade técnica que elas representam, pode ser vista como uma aparente adaptação dos governos às mudanças no ambiente político, mas que não pode ser neutralizada ou generalizada como uma “ ‘melhor

solução' técnico-racional para os problemas na educação pública [...] dessa forma diluindo a ação e a responsabilidade política de decisores, unificando interesses divergentes [...] despolitizando a decisão política" (Lima, 2011, p. 10).

E diante da complexidade dessas políticas públicas, advindas do neoliberalismo e baseadas na mercadorização, a *accountability* também é um dos valores compartilhados entre os modelos do gerencialismo. E para conceituar e contextualizar esse valor e a sua utilização como tipologia de políticas públicas, foi necessário trazer um dos primeiros estudos seminais brasileiros acerca da *accountability*. Nele, Campos (1990, p. 30-31) mostra que a *accountability* "não é apenas uma questão de desenvolvimento organizacional ou de reforma administrativa", mas uma questão de democracia, e quanto mais avançado o estágio democrático, maior o interesse da sociedade nela.

Em 1990, diante da dificuldade de traduzir a palavra *accountability* para o português, e na angústia de saber que nada tinha a ver com contabilidade, Campos (1990) descreve dois tipos de *accountability*: um primeiro, baseado no modelo monocrático de autoridade (autoridade concentrada no topo), e que leva a uma *accountability* ascendente, um tipo limitado, que pode servir aos interesses da maioria detentora do poder ou aos burocratas, e que não dá garantias de que os servidores públicos sejam mais eficientes, honestos e obedientes, ou que tenham uma visão adequada do público a ser servido. Nesse tipo de *accountability*, os melhores mecanismos são "sistemas de recompensas e punições, as práticas de avaliação de desempenho e a estrita definição de autoridade e de responsabilidades [...] limitados a valores tradicionais de eficiência, honestidade, observância das regras"; sem garantias de que os padrões do segundo tipo, da *accountability* governamental, sejam atendidos (Campos, 1990, p. 34).

Para tanto, no segundo tipo, a *accountability* governamental tenderia "a acompanhar o avanço dos valores democráticos, como igualdade, dignidade humana, participação, representatividade", voltada a proteção dos direitos do cidadão contra os usos (e abusos) do poder pelo governo, ou de qualquer investido em função pública" (Campos, 1990, p. 33). Esse tipo traria, além dos padrões da *accountability* ascendente, os padrões de economia de recursos públicos [...]; a qualidade e a maneira dos serviços prestados; uma justa distribuição de benefícios e justa distribuição dos custos econômicos, sociais e políticos dos serviços e dos bens produzidos; e traria os resultados dos programas a serem formulados de maneira adequada às necessidades dos clientes (Campos, 1990).

Em outra concepção, que, de maneira similar, tem a *accountability* baseada na participação democrática e na defesa da sociedade, e busca a aproximação entre sociedade e Estado e a legitimação das ações governamentais, Vieira (2005) trabalha com três eixos

enquanto mecanismos da *accountability*. Esses três eixos ostentam a bidimensionalidade de representar a capacidade de resposta e a possibilidade de punição: a vertical, a horizontal e a societal, com o conteúdo de responsabilização, transparência e prestação de contas. A *accountability* vertical estaria estruturada no processo político-eleitoral dos governantes, e para sua viabilização as informações deveriam fluir de maneira e amplitude abertas aos eleitores, para uma correta avaliação; a *accountability* horizontal, estruturada na prevalência ou independência exagerada entre os poderes, e com mecanismos de controle, fiscalização e supervisão entre eles; e a *accountability* societal, com a exigência de que o Estado seja permeável às pressões da sociedade, e que os atores sociais tenham uma preparação para legitimar sua representatividade e para manipular e processar informações (Vieira, 2005).

Assim, foi a partir da década de 1990 que as políticas de *accountability*, por vezes chamadas de políticas de *School Accountability* (SA), foram adotadas em vários países, como nos Estados Unidos e no Brasil (Andrade, 2008; Brooke, 2013) - políticas que, conforme Pinho e Sacramento (2009), trouxeram a descentralização como tendência aos governos democráticos. Essa descentralização denominada como “[...] transferência de responsabilidades e competências a governos locais para assumirem maior autonomia e responsabilidades na gestão e execução de políticas públicas”, na esperança de que esse processo aprofundasse a democracia, aproximasse o cidadão das instâncias decisórias e contribuísse para que essas políticas fossem mais eficientes e eficazes (Pinho; Sacramento, 2009, p. 1358).

Aqui cabe apontar o contexto histórico dos Estados Unidos, que, antes do Brasil, efetivou o emprego de índices na educação por meio de sistemas de responsabilização: muitos índices – denominados como indicadores de processos e/ou indicadores de resultados – foram usados no início da implementação dessas políticas para que esse país estruturasse sistemas híbridos de responsabilização como característica central de sua política educacional (Hanushek *et al.*, 2002).

Nos Estados Unidos, às políticas de *accountability* de alguns estados foi incorporada a determinação de que professores/diretores das escolas fossem os responsáveis pelo desempenho dos alunos em testes de proficiência, com a criação de um sistema de incentivos nos quais esses atores sociais receberiam bonificações ou penalizações em função das notas dos alunos (Andrade, 2008).

Porém, apenas fornecer informações não analisadas seria consideravelmente diferente de devolver medidas de desempenho agregado e colocar em vigor recompensas e sanções, pois seria necessário entender o que acontece à medida que esses sistemas continuam, por se saber

pouco sobre a dinâmica a longo prazo desses sistemas de responsabilização (Hanushek *et al.*, 2002).

Assim, como ressalta Andrade (2008), para que esse sistema se mostrasse eficaz, seria necessário que os professores e diretores fossem recompensados com base na sua contribuição real para os resultados dos alunos, para o valor adicionado da escola. Um exemplo seria o caso do estado do Texas: “[...] as escolas são divididas em grupos com características semelhantes e elas competem pelos prêmios e bonificações dentro do seu grupo. Desta forma, procura-se eliminar as principais diferenças dos fatores não escolares que afetam o desempenho dos estudantes” (Andrade, 2008, p. 445).

Contudo, como foi posicionado por Brooke (2013) acerca da legitimidade de adotar as mesmas políticas de *accountability* no Brasil, é importante fazer um exame das consequências dessas políticas nos Estados Unidos para conhecer seus prováveis efeitos na educação brasileira. Além de existirem diferentes tipos dessas políticas, no Brasil foi iniciado um processo de “internalização e adaptação”, dando formatos novos, com prováveis resultados diferentes devido às diferenças da “[...] cultura organizacional do sistema educacional brasileiro e do serviço público e o grau de autonomia do gestor público” (Brooke, 2013, p.340). Também,

[...] não devemos ficar impedidos de exercer um processo legítimo de monitoramento e responsabilização dentro dos limites e parâmetros fixados pelos gestores brasileiros porque uma versão desviada dessa política ultrapassou os limites em outro lugar. Resta saber, no entanto, se a versão brasileira terá saldo positivo (Brooke, 2013, p. 340).

Nesse ponto, é importante descrever os anteriores apontamentos de Campos (1990, p. 35) acerca das diferenças do exercício da *accountability* nos Estados Unidos e no Brasil, exercício “determinado pela qualidade das relações entre governo e cidadão, entre burocracia e clientelas [...] somente a partir da organização dos cidadãos vigilantes e conscientes de seus direitos haverá condição para a *accountability*”. Para Campos (1990, p. 36), nos Estados Unidos,

[...] o modelo de democracia liberal e participativa praticado [...] favorece a *accountability* porque define o papel do cidadão (desde muito cedo) como algo muito mais amplo do que a mera participação como eleitor no processo de escolha de seus governantes no Executivo e representantes no Legislativo. Nos EUA - tal como em muitas sociedades amadurecidas - existem numerosas organizações, através das quais a opinião dos cidadãos faz-se ouvir e por cujo intermédio os descontentamentos são processados: associações de pais e professores, associações de consumidores, comitês de vizinhança, associações profissionais, sindicatos, comunidades eclesiais, etc. Tais associações servem também de foro onde as necessidades do cidadão são discutidas, consolidadas, traduzidas em demandas e canalizadas para os órgãos públicos. [...] Essas organizações operam como mecanismos provocadores da burocracia e como cobradoras dos servidores públicos - e dos legisladores - de obrigações para com o público. [...] organizações são financiadas por contribuições regulares pagas pelos

associados e por recursos levantados na comunidade, mas nunca subvencionadas por qualquer tipo de auxílio governamental.

Na perspectiva do movimento associativo nos Estados Unidos, e no período de implementação das políticas de *accountability*, Campos (1990) descreve que nesse movimento existia uma significativa participação de seus membros, algo natural da cultura norte-americana e parte da rotina de vida de cada indivíduo; assim, esse país foi descrito com um alto nível de democracia política em contrapartida ao Brasil - no qual não existiam as pré-condições básicas sociais, culturais e políticas da *accountability*, com uma fé democrática débil, ainda não amadurecida para exigência de seus direitos e com uma rede de associações com um alto grau de pobreza política (Campos, 1990).

No mesmo sentido, Pinho e Sacramento (2009, p. 1345-1364), consideram a *accountability* ligada à democracia como valor universal, e atualizam que no Brasil, ela “[...] tem sido comumente traduzida como ‘responsabilização’ [...] e envolve responsabilidade, controle, transparência, obrigação de prestação de contas, justificativas para as ações que foram ou deixaram de ser empreendidas, premiação e/ou castigo”; e que, nos últimos vinte anos, desde a publicação dos estudos de Campos (1990), ocorreu uma mudança de valores no país favoráveis à *accountability*, expressa em movimentos de organização da sociedade como a criação de conselhos, Organizações Não Governamentais (ONGs) ligadas a transparência, Contraladoria-Geral da União (CGU). Para esses autores, em relação à democracia no Brasil, foram constatados marcos legais, como a institucionalização da participação da sociedade na gestão das políticas públicas por meio da Constituição Federal de 1988, e a publicação do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado em 1995. Esses marcos trouxeram a “adoção do paradigma da administração gerencial em substituição ao burocrático” e a mudança do “foco do controle, que no modelo anterior se dava nos procedimentos”, e “deslocou-se para o resultado” (Pinho; Sacramento, 2009, p. 1355).

Em complementação sobre as diferenças do estágio das políticas de SA no Brasil, em comparação com as vigentes nos Estados Unidos, Andrade (2008) descreve que somente em 2006 o governo federal brasileiro incorporou às políticas de *accountability* a divulgação dos resultados por escola – da Prova Brasil e do Enem – sem determinar como objetivo principal dessas políticas a melhoria do desempenho dos alunos. Já nos Estados Unidos, foram adotados os seguintes parâmetros na estruturação dessas políticas na educação:

[...] (i) estabelecimento de padrões educacionais mínimos para cada ano escolar; (ii) realização de testes de proficiência para averiguar os conhecimentos adquiridos pelos alunos; (iii) divulgação dos resultados dos testes por escola; e (iv) adoção como objetivo explícito de política a melhoria no desempenho dos estudantes nestes testes;

(v) responsabilizar os professores/diretores da escola pelo resultado dos alunos. (Andrade, 2008, p. 443).

Conforme aponta Andrade (2008, p. 446), os parâmetros (iv) e (v) não foram adotados no Brasil, com a adoção de “uma política brande de SA” pelo governo federal, ou, como aponta Brooke (2013, p. 344), “a versão brasileira light”.

Baseado na experiência dos Estados Unidos, Andrade destaca que no Brasil

[...] fica evidente, portanto, que existe espaço para o governo federal adotar uma política de SA mais agressiva. [...] não se deve esperar uma melhoria significativa na qualidade da educação simplesmente seguindo a atual política. Seria necessário que fosse adotado um mecanismo de incentivos no qual professores/diretores sejam considerados responsáveis pelo desempenho dos alunos e sejam remunerados de acordo com este (Andrade, 2008, p. 446).

Já nos estados e municípios brasileiros, para Andrade (2008), alguns governos repetem o mesmo padrão de política aplicado pelo governo federal, como São Paulo e Minas Gerais, e outros, não vão além de tornar público os resultados das provas por escola.

Na perspectiva do Estado, e consideradas por Brooke e Cunha (2011) como políticas brandas ou *light*, os resultados gerados por estas mesmas políticas foram e são utilizados para criar índices de mensuração do desenvolvimento educacional, para avaliar o desempenho de gestores das organizações educacionais, e para formular uma “nova geração de políticas de gestão”.

Na mesma perspectiva, como discorre Pontes (2012), o Estado justifica a utilização de avaliações, de índices e de indicadores no processo de reforma realizado pelas políticas brasileiras de *accountability*, devido ao caráter complexo e multifacetado da educação. Outra justificativa é a necessidade de dados/informações acerca dos pontos de maior interesse do consórcio de instituições conhecidas mundialmente e responsáveis pela reforma - como a OCDE e o Programa Internacional de Avaliação de Alunos (Pisa); e no Brasil, organizações como o Inep e o Ministério da Educação (MEC) (Pontes, 2012).

Na educação brasileira, Brooke (2013, p. 339) descreve que “[...] apesar de conter todos os elementos de avaliação, prestação de contas e responsabilização, o que ela realmente fornece ao gestor é um contexto para a comparação de escolas”. E com o uso desses elementos na gestão do Estado, Brooke (2013, p. 339) cita que “[...] a comparação de escolas não está fora dos limites, nem filosoficamente, nem em termos práticos”, por se tratar de um procedimento legítimo que permite aos gestores identificar as escolas com resultados discrepantes, e o qual não precisa ranquear as escolas nos mesmos critérios (Brooke, 2013, p. 339).

Já na educação, uma problemática apontada é que essas políticas de *accountability* na educação brasileira não consideram em sua formulação perspectivas da ciência, da tradição ou da busca de um ideal comum (Silva Júnior, 2015). Nesse sentido, a formação emancipadora da educação, nessa atual estrutura estatal, passou a ser um “[...] conceito em acelerado processo de erosão [...] que vem sendo substituído pela aprendizagem ao longo da vida, pelas qualificações, competências e ‘habilidades economicamente valorizáveis’” (Lima, 2011, p. 16). Outra problematização acerca desse modelo gerencialista na educação, é de que esse modelo de avaliação promoveu “[...] o privado como política pública e subordinou a educação a objetivos econômicos, de empregabilidade, produtividade e competitividade, designadamente através dos discursos da qualidade e da excelência” (Lima, 2011, p. 11).

E na distinção de público e privado, Motta (2013, p. 85-86) destaca que

[...] as empresas privadas e as organizações públicas possuem características bastante distintas em termos de dinâmicas ou finalidades. Algumas dessas características podem ser camufladas nas formas institucionais, mas emergem rapidamente no cotidiano administrativo. [...] Portanto, na prática, é impossível conceder autonomia de decisão em meio a um controle político acentuado; o contexto da Administração Pública favorece mais a lealdade política e menos a lealdade organizacional – requisito para o êxito de novas práticas gerenciais. [...] Ademais, os controles políticos tornam as tarefas rotineiras não delegáveis, favorecendo a centralização e danificando todas as ideias de descentralização.

Sem poder dissociar a administração pública da política, os instrumentos gerenciais baseados no modelo privado teriam seus limites políticos, já que são descentralizados para aproximar clientes e concorrer com outras organizações, limitados à busca de lucros (Motta, 2013).

Entretanto, para o Estado, ao mesclar o público e o privado, a adoção do modelo de gestão na educação pública brasileira é justificada, conforme descreve Brooke (2013, p. 337):

[...] na verdade, a reformulação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica – Saeb – em meados da década de 1990, em razão da falta de capacidade técnica dos órgãos governamentais, exigiu a abertura de concorrência pública destinada à contratação de fundações e empresas especializadas do setor privado, acendendo, assim, uma luz verde para o mercado. Nada indica que o resultado desse processo de expansão tenha sido pernicioso; ao contrário, a consequência desse novo modelo, seguido por todos os instrumentos federais e estaduais posteriores, foi o desenvolvimento de metodologias avaliativas que em muito contribuíram para a posição de destaque do Brasil nesse campo.

Entre os limites da administração pública e dos modelos gerenciais, com os ganhos e danos à educação, Motta (2013, p. 87) reforça como opção a essas divergências na contemporaneidade administrativa,

[...] a necessidade de flexibilidade e da mentalidade da mudança cotidiana, dos resultados e do desempenho eficiente e eficaz das organizações públicas. Mas práticas administrativas são produto direto da natureza da interligação entre a Administração e a política. Só se pode obter uma Administração mais eficiente e eficaz com uma interação com o sistema político, mais ligado às expectativas da sociedade, mais congruente com valores e menos para fins preferenciais ou tecnocráticos.

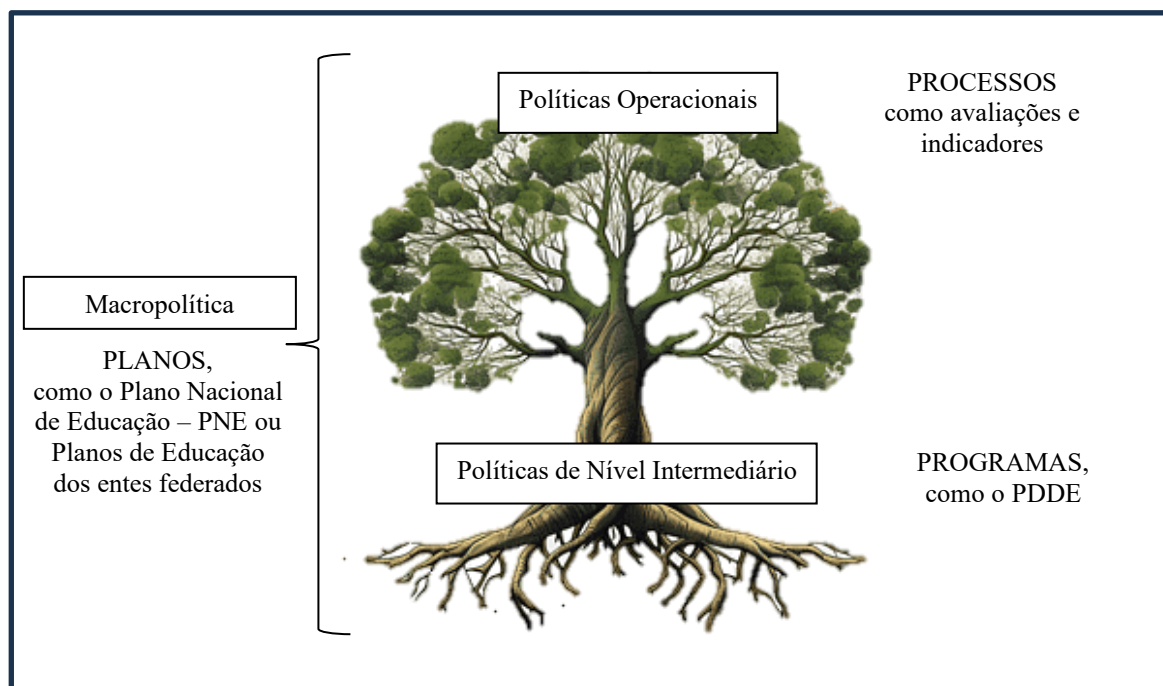
Como contraponto, ao se tentar estabelecer os limites entre o que é público e privado, e apontar os modelos a serem implementados em cada um, é possível citar Correia (2015, p. 41) acerca da dicotomia público-privado: “no fundo, o público e o privado são duas faces da mesma moeda – cada um deles é enquanto tal, dada a existência do outro”.

E para compreender melhor o que caracteriza o conceito de "público" pelo prisma do Estado nas políticas públicas — abordadas de maneira multicêntrica, conforme descrevem Secchi, Coelho e Pires (2019) — é fundamental reconhecer que o adjetivo "pública" se refere a um problema coletivo a ser enfrentado. Isso envolve a distinção entre esfera pública e esfera privada, uma vez que essas políticas são “[...] elaboradas dentro do aparato institucional-legal do Estado, embora as iniciativas e decisões possam ter origens diversas” (Secchi; Coelho; Pires, 2019, p. 4). A natureza política das políticas públicas se traduz “[...] em artefatos gerenciais como planos (macrodiretrizes estratégicas), que se concretizam em ações por meio de programas (conteúdo tático-gerencial); esses, por sua vez, se subdividem em projetos e são sustentados por processos (procedimentos operacionais)” (Secchi; Coelho; Pires, 2019, p. 11).

Assim, ao considerar o setor educacional brasileiro, é possível articular o conceito de políticas públicas a outros aspectos de destaque nesse referencial teórico, como ao modelo normativo de administração pública gerencial, inicialmente implementado pelo governo federal com base no NPM; ao papel do Estado como instituição reguladora; e à opção do Estado pela racionalidade técnica, que se manifesta por meio de avaliações e indicadores utilizados na execução dessas políticas.

Essa articulação, ao considerar a natureza política das políticas públicas, remete ao que para Secchi, Coelho e Pires (2019, p. 11) seja uma metáfora apropriada para representar a macropolítica pública educacional brasileira: a árvore, que “[...] representa a macropolítica; a raiz, o tronco e os galhos simbolizam as políticas de nível intermediário; e as folhas e os frutos correspondem às políticas operacionais” (Figura 4).

Figura 4 - Representação da Macropolítica Educacional no Brasil



Fonte: elaborado pela autora com base em Secchi, Coelho e Pires (2019).

Assim, a macropolítica da educação brasileira, exemplificada pelo PNE, reflete o modelo gerencial de administração pública, que influencia tanto as ações governamentais estabelecidas por meio dos programas educacionais quanto a operacionalização desses programas nas escolas, por meio de avaliações e indicadores.

Por sua vez, o PNE é elaborado para orientar as políticas educacionais por um período de dez anos, e, em 2024, estava vigente o plano aprovado pela Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Esse PNE estabelece dez diretrizes principais e vinte metas para a educação pública brasileira, abordando questões que vão desde a equidade educacional até ao financiamento educacional. Entre as metas, destacam-se: a universalização do ensino para toda a população em idade escolar, incluindo a rural, e a elevação do atendimento escolar a 85% até o final do período; a melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem para atender aos principais índices educacionais do país; a redução da taxa de analfabetismo funcional em 50%; o fornecimento de recursos e apoio técnico da União para promover a gestão democrática da educação, com critérios técnicos de mérito e desempenho, além da consulta pública da comunidade escolar; e o aumento do investimento público em educação ao equivalente a 10% do Produto Interno Bruto (PIB) até o final do PNE, assegurando a expansão da educação com qualidade e equidade (Brasil, 2014).

De acordo com o estabelecido no PNE, os Planos de Educação, assim como outras leis específicas para os sistemas de ensino e as diretrizes orçamentárias e orçamentos anuais dos

estados e municípios, são subprodutos do PNE e devem seguir as mesmas diretrizes e metas. Isso inclui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica, que utiliza indicadores de rendimento escolar, avaliação institucional e índices de qualidade, como o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) (Brasil, 2014).

Desta maneira, essas diretrizes e metas remetem à continuidade da implementação das avaliações, da responsabilização na educação, e de novos índices e indicadores educacionais, vistos pelo Estado como esforços para se lidar com tantas determinações e restrições.

2.1 Políticas públicas de *accountability* na educação: dos índices educacionais à equidade educacional

Na perspectiva do Estado, para compreender a utilização de avaliações, de índices e de indicadores nas políticas de *accountability* com fins tecnocráticos, é preciso apreender a visão tecnicista do uso de números para expressar a situação da educação. Conforme essa visão, esses mecanismos são utilizados devido à capacidade desses símbolos de exprimirem “[...] de forma condensada e informativa, a real situação de dimensões mais relevantes às questões educacionais” (Pontes, 2012). E para compreender o emprego de índices e de indicadores na avaliação da educação, faz-se necessário diferenciá-los entre si por sua distinção formal:

Indicador é um valor calculado segundo critérios rígidos e que retrata uma dimensão específica de interesse (educacional, no nosso caso). Índice é uma medida que numericamente combina, ou sintetiza, as informações contidas em dois ou mais indicadores relevantes para um dado objeto em estudo (Pontes, 2012).

Da mesma maneira na educação, os índices são uma combinação entre indicadores, utilizados na tentativa de expressar o contexto real de situações relevantes, como é o caso do Ideb.

Como um exemplo de índice, sem intenção de esgotar seu contexto, o Ideb - condutor das políticas educacionais brasileiras no ano de 2024 – foi instituído pelo Inep em 2007, e é calculado a partir de outros três indicadores: taxa de rendimento escolar e mais as médias de desempenho na Prova Brasil⁸, prova que avalia a proficiência dos alunos nos testes de Língua Portuguesa e de Matemática (Inep, 2010). O Ideb também é considerado pelo governo federal como uma “[...] iniciativa de reunir, em um só indicador, dois conceitos igualmente importantes

⁸ Segundo o MEC, a Prova Brasil é uma avaliação para diagnóstico em larga escala, desenvolvida pelo INEP, e que tem como objetivo avaliar a qualidade do ensino oferecido pelo sistema educacional brasileiro a partir de testes padronizados e questionários socioeconômicos.

para a qualidade da educação: fluxo escolar e médias de desempenho nas avaliações” (Pontes, 2012).

Como outro exemplo de índice, até o ano de conclusão desta tese, as escolas públicas do Estado de Minas Gerais tinham em seu cotidiano o Índice de Formação de Cidadania e Responsabilidade Social (IFC/RS), que apoia o programa do governo federal, denominado Gestão Integrada da Educação Avançada (Gide). De acordo com o governo estadual mineiro, esse índice foi criado com o objetivo de possibilitar um diagnóstico mais rápido e assertivo das causas prioritárias que influenciam os resultados escolares, que subsidiaria a escola na elaboração de um plano de ação focado na melhoria dos resultados de aprendizagem (Minas Gerais, 2021).

Além desses, a criação do Prêmio “Escola Transformação” em Minas Gerais no ano de 2021 trouxe o Índice Escola Transformação, o índice de fluxo escolar, o índice de desempenho, e o índice de acesso pelos professores a uma plataforma *online* (Minas Gerais, 2021). Esse prêmio foi instituído no ano de 2021 pelo governo estadual às escolas públicas estaduais mineiras, e implementou novos sistemas de avaliação e de controle nas escolas como parte de políticas de *accountability* (Freitas; Pereira, 2022).

Entretanto, com a representação da visão técnica dos resultados educacionais por meio desses índices e indicadores, mesmo nesta perspectiva, Andrade (2008) defende a necessidade de reconhecer outros fatores fora do controle da escola para avaliar o desempenho de estudantes e dos demais atores das organizações escolares, como a autonomia das escolas de adotarem as políticas que julgarem mais apropriadas para melhorar o desempenho dos alunos, na observância do excesso de burocracia e da forte intervenção nas escolas.

Na mesma perspectiva, essas observações remetem a três reflexões listadas por Pontes (2012):

- a) acerca da conceituação e do cálculo dos índices educacionais, que deveriam, além de contemplar as múltiplas e variadas dimensões da situação educacional de um país ou de uma região, deveria fazê-lo do modo mais claro e possível;
- b) sobre os enormes desafios que o Brasil tem diante de si, relacionados ao atendimento educacional de uma volumosa parcela de sua população; e
- c) acerca do uso desses índices educacionais pelos gestores das escolares como ferramentas para tratar dos padrões de desempenho e do currículo escolar de um jeito mais eficaz.

Desta maneira, os padrões educacionais avaliados por testes, com responsabilização dos professores/diretores pelos resultados, fornecem um contexto para comparar as organizações

educacionais (Brooke, 2013), embora, por outro lado, legitimam uma racionalidade irracional: racional, pois não levam em consideração as desigualdades internas ao sistema - muitas vezes resultante de outras variáveis que não são escolares; e irracional pela frequência dos testes, alguns realizados em períodos tão curtos que apenas buscam confirmar o que já se havia observado (Oliveira, 2015).

E seria possível rever o uso racional-irracional das avaliações? Para Freitas *et al.* (2009), os resultados destas avaliações podem ter significado, valor ou reconhecer um problema educacional da escola, com novas metas e demandas formuladas. Nesse ponto de vista, torna-se possível associar os dados externos ao conhecimento interno dos atores educacionais acerca das organizações educacionais, e fazer da avaliação institucional “[...] uma potente mediadora [...] entre os resultados das avaliações das redes de ensino e a prática do professor em sala de aula” (Freitas *et al.*, 2009, p. 45).

Na mesma linha, Brooke (2013, p. 342) coloca que “[...] a verdade deve estar em algum ponto entre dois extremos”, com a citação de dois exemplos, como a bonificação e a medição, apontados como mecanismos determinantes do desempenho da escola, da contribuição da equipe escolar, e que poderiam “[...] promover tanto a equidade quanto a colaboração entre escolas” (Brooke, 2013, p. 338).

Uma outra proposição é rever a avaliação e torná-la um instrumento para pensar os dados obtidos com o olhar voltado ao futuro, para que a avaliação institucional seja considerada como “um processo interno de reflexão nas escolas” (Freitas *et al.*, 2009, p. 48). Isto vem em paralelo à necessidade de flexibilizar e de mudar a visão dos resultados e do desempenho das organizações públicas menos ligados a fins tecnocráticos e preferenciais (Motta, 2013) - fins trazidos pela racionalidade técnica do modelo de administração pública do NPM e pelas políticas brasileiras de *accountability*. E resultados e desempenho com maior interação à política e às demandas da sociedade e a seus valores (Motta, 2013) – como nas primeiras concepções de *accountability* de Campos (1990) ligadas à democracia e a transparência do serviço público à sociedade.

Para além das políticas públicas de *accountability* na educação - que utilizam de testes em larga escala para verificar a distribuição do conhecimento na escola e que possuem sua importância no processo de equidade – o foco não deveria ser somente na produção de médias que não informam sozinhas se essas mesmas políticas produzem equidade (Ribeiro, 2014). Diante dos diferentes contextos e problemas educacionais no território brasileiro, viabilizar a equidade educacional requer um olhar para cada situação específica e a consciência das

desigualdades e necessidades específicas, além de mobilizar a sociedade nesse processo (Gatti; Menezes, 2021).

Para uma melhor compreensão do conceito de equidade, segundo a definição de Abbagnano (2007, p. 350), baseado em Aristóteles, no Dicionário de Filosofia, “[...] o justo e o equitativo são a mesma coisa; o equitativo é superior, não ao justo em si, mas ao justo formulado em uma lei que, em virtude da sua universalidade, está sujeita ao erro”. Nessa linha filosófica defensora da justiça como equidade, e com o mérito não sendo o único critério do acesso à educação, “[...] as políticas educacionais e as práticas escolares devem estar embebidas de informações sobre os tipos de iniciativas capazes de melhor incidir sobre a justiça na escola” (Ribeiro, 2014, p. 1107).

E mesmo a Constituição Federal de 1988 já garantia a equidade educacional: em seus artigos 205 e 206, “[...] a educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade” com base no princípio de “[...] igualdade de condições de acesso e permanência na escola” (Brasil, 1988). Não diferente, na educação como dever da família e do Estado, a LDB estabelece, em seu Artigo 3, “[...] igualdade de condições para o acesso e permanência na escola” e “garantia de padrão de qualidade” (Brasil, 1996).

Como descrevem Gatti e Menezes (2021, p. 162), “[...] é indiscutível que educação para equidade é imperativo ético, uma questão de humanidade diante da grande desigualdade social e econômica, e é com essa perspectiva que se deve entender o chamamento por propostas que tragam à baila possibilidades de ações”.

O relatório acerca da educação no Brasil, em uma perspectiva internacional, estruturado pela OCDE com a cooperação da organização da sociedade civil denominada Todos Pela Educação, de início, aponta que os desafios brasileiros para desenvolvimento do país são significativos, com a necessidade de esforços redobrados e contínuos para melhorar a qualidade e a equidade educacional (Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico, 2021). De acordo com esse relatório, publicado no ano de 2021, “o atendimento educacional aumentou, mas, além de permanecer longe de atingir os níveis da OCDE, significativas disparidades permanecem [...] além disso, o sistema educacional brasileiro não oferece igualdade de condições para todas as crianças e jovens”, e garantir a equidade é só o começo (Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico, 2021, p. 21-22).

De modo igual, segundo esse relatório, um dos passos para se obter um sistema de educação brasileiro mais sólido, é a diminuição da ênfase em exigências mínimas de gastos prevista nas políticas públicas educacionais, e um aumento da flexibilidade em relação a como

o dinheiro é gasto, com o foco, inclusive das justificativas nas diferentes esferas governamentais, nos resultados educacionais alcançados (Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico, 2021). A Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (2021) destaca acerca das regras comuns apresentadas em lei quanto aos gastos na educação:

A característica comum é fazer com que as autoridades educacionais prestem contas pelo que gastam, e não pelo que conquistam em termos de resultados de aprendizagem ou equidade. [...] as escolas devem ser capazes de usar os orçamentos de maneiras não convencionais se puderem justificá-los com resultados [...]. A ideia seria dar às autoridades educacionais e aos atores escolares mais liberdade para usar seus recursos financeiros, ao mesmo tempo em que os monitora e exige uma prestação de contas pelos resultados educacionais. Dependendo da autoridade educacional, essa prestação de contas pode ser exercida de maneiras diferentes, [...] e por meio de ferramentas fáceis de usar que aumentam a transparência (Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico, 2021, p. 315).

Esses apontamentos podem ser associados às considerações de Campos (1990) e Motta (2013) acerca das primeiras concepções de *accountability* e das políticas públicas de *accountability* respectivamente: resultados e desempenho das organizações públicas que estejam ligados à democracia e a transparência do serviço público à sociedade (Campos, 1990), menos ligados a fins tecnocráticos e preferenciais, e com maior interação à política e às demandas da sociedade e a seus valores (Motta, 2013).

Por conseguinte, rever o foco somente nas avaliações e colaborar com a equidade educacional pode representar um caminho propulsor do desenvolvimento regional diante das diferentes realidades socioeconômicas e educacionais do território brasileiro.

2.2 Estudos aplicados sobre políticas públicas de *accountability* na educação

A seguir são descritos alguns estudos aplicados relacionados aos processos de avaliação das organizações educacionais, às análises das políticas educacionais de *accountability* e às avaliações de larga escala, além da apresentação dos pontos de destaque nestas pesquisas que sugerem a reformulação da utilização dessas avaliações.

As pesquisas selecionadas foram identificadas em páginas oficiais dedicadas à publicação de trabalhos acadêmicos, como Google Acadêmico, SciElo, Spell, Scopus, Web of Science e o Portal de Periódicos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Ensino Superior (Capes). A busca foi realizada utilizando as palavras-chave “políticas públicas”, “*accountability*”, “educação” e “Programa Dinheiro Direto na Escola”, bem como associações dessas palavras e siglas, dentro das áreas de Ciências Humanas e Sociais Aplicadas, abrangendo

o período de 2009 até a data de elaboração desta tese (mínimo de dez anos). As pesquisas são apresentadas no Quadro 1.

Quadro 1 - Estudos Aplicados sobre políticas públicas de accountability na educação

Autores/Títulos	Objetivo(s)	Metodologia	Resultados/Sugestões de Futuras Pesquisas
FERNANDES, R.; GREMAUD, A. P. Qualidade da educação: avaliação, indicadores e metas. 2009 (Artigo)	Analisar as medidas de avaliações educacionais adotadas no Plano de Metas do Compromisso Todos pela Educação, do MEC.	Dados quantitativos e qualitativos dos programas de <i>accountability</i> educacional, relacionados a Prova Brasil, Ideb e Enem.	Clarificaram sua lógica e trouxeram problemas usuais desse tipo de programa: incorporação dos objetivos de <i>accountability</i> nas escolas; a criação de um indicador sintético da qualidade da educação básica; e a definição de metas tanto para o país quanto para cada sistema e escola em particular.
ALVES, M. T. G.; SOARES, J. F. Contexto escolar e indicadores educacionais: condições desiguais para a efetivação de uma política de avaliação educacional. 2013 (Artigo)	Analisar a relação entre indicadores implementados pelas políticas de <i>accountability</i> e o contexto escolar.	Dados quantitativos da Prova Brasil, do Censo Escolar e do próprio Ideb.	Indicou que as políticas públicas para a educação brasileira exigem o estudo dos dados existentes de forma muito mais ampla do que apenas sua síntese em um indicador como o Ideb. E como sugestão para futuras investigações, apontaram um desenho metodológico misto, no qual os valores de rendimento e desempenho das escolas possam ser investigados a partir de metodologias qualitativas ou por metodologias provenientes de epistemologias distintas.
MEDEIROS, A. C. de O.; ALVES, F. J. dos S.; DUQUE, A. P. O. Evidenciação do controle social nas prestações de contas do Programa Dinheiro Direto na Escola no Município do Rio de Janeiro. 2016 (Artigo)	Investigar como a sociedade civil interfere na gestão dos recursos públicos do programa nas escolas e creches municipais do Rio de Janeiro, no exercício de 2012.	Análise de conteúdo das prestações de contas do PDDE e da percepção dos diretores e dos presidentes dos conselhos escolares.	Foram evidenciados o atendimento ao princípio de <i>accountability</i> , o incentivo ao controle social em meio eletrônico e a necessidade de aprimorar a participação da sociedade civil.
MATOS, D. A. S.; RODRIGUES, E. C. Indicadores educacionais e contexto escolar: uma análise das metas do Ideb. 2016 (Artigo)	Investigar a associação entre a meta do Ideb a outros indicadores educacionais e às características das escolas.	Dados do Ideb e uso de variáveis explicativas - como o nível socioeconômico, infraestrutura e complexidade das escolas.	Despontou que resultados com base em índices e suas relações devem ser vistos com cautela para fins de políticas públicas e práticas educacionais, com a sugestão de pesquisas complementares acerca de outras variáveis explicativas.
SOUZA, D. Q. M. A gestão escolar como arena política: impasses do novo gerencialismo: impasses do novo gerencialismo. 2016 (Tese)	A partir do novo gerencialismo, analisar a organização da escola na perspectiva da cultura e das relações de poder.	Pesquisa de campo qualitativa, em um estudo de caso de uma escola pública estadual do interior de Pernambuco, que recebeu prêmios de excelência em gestão.	Foi constatado que a democratização da educação e da gestão da escola saiu da agenda política dos governos dos últimos anos e foi incorporada aos poucos pela modernização e pela gestão da qualidade e de resultados, com o suposto <i>modus operandi</i> democrático substituído por uma elitização silenciosa.

SILVA, D. Q. M. A gestão escolar como arena política: impasses do novo gerencialismo: impasses do novo gerencialismo. 2016 (Tese)	Identificar se o Programa BH Metas e Resultados reconfigurou a gestão das escolas da Rede Municipal da capital mineira, e se influenciou no processo de participação da comunidade escolar.	Investigação quali-quantitativa do Programa BH Metas e Resultados enquanto parte das políticas públicas do Estado de Minas Gerais.	Foi identificado que esse programa contribuiu para concentrar a gestão na figura do Diretor Escolar e que há uma baixa presença e participação da comunidade escolar na gestão das escolas. Outra importante constatação foi a transformação das escolas em espaços burocratizados, que as distanciou de seus propósitos iniciais (Silva, 2016).
ALVES, R. M. Práticas de gestão de diretores na educação profissional: entre o gerencialismo e a gestão democrática. 2017 (Tese)	Analisar o modelo de gestão emergente das práticas dos diretores gerais dentro do sistema de educação profissional composto pelos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia do Piauí.	Foram analisados os perfis e as práticas de gestão desses diretores, a partir de dois pressupostos – gerencialistas e democráticos.	Foi evidenciado que o modelo gerencial está em destaque nestas instituições para que elas possam alcançar os resultados esperados pelo MEC e por seus gestores superiores.
KOSLINSKI, M. C.; RIBEIRO, E.; DE OLIVEIRA, L. X. Indicadores educacionais e responsabilização escolar: um estudo do “Prêmio Escola Nota Dez”. 2017 (Artigo)	Avaliar o impacto do programa “Prêmio Escola Nota Dez” em relação às escolas públicas locais do estado do Ceará.	Análise exploratória do uso do Indicador de Desempenho Escolar – Alfabetização (IDE-Alfa) do estado do Ceará – considerado como medida para definir pontos de corte para alocação de recursos, e que premiou as escolas de alto desempenho por meio do Prêmio.	Foi indicado que o apoio técnico-financeiro não se mostra suficiente para promover melhoria na proficiência dos alunos das escolas de baixo rendimento.
VIANA, M. P. Os recursos financeiros descentralizados como indutores da gestão democrática e ferramentas para a promoção da qualidade do ensino. 2017 (Artigo)	Analisar as relações entre os recursos financeiros transferidos diretamente para a escola pública (por meio de programas governamentais, como o Programa Dinheiro Direto na Escola, PDDE, o Programa de Transferência de Recursos Financeiros, PTRF, e a Verba de Adiantamento, no âmbito da prefeitura municipal de São Paulo) e a promoção da qualidade do ensino e da gestão democrática da escola.	Dados quantitativos de um estudo de caso realizado em cinco escolas da Prefeitura Municipal de São Paulo (PMSP). As escolas disponibilizaram acesso aos documentos de prestação de contas dos recursos financeiros que foram transferidos a elas no período de 2007 a 2013. Também foram realizadas entrevistas com os diretores, coordenadores pedagógicos e membros da Associação de Pais e Mestres das escolas.	A pesquisa apontou que os recursos financeiros contribuem com a qualidade do ensino do ponto de vista da operacionalização, infraestrutura, aquisição de materiais pedagógicos e manutenção diária da escola, além disso, promovem o desenvolvimento de projetos pedagógicos, os quais, ao serem articulados com os recursos financeiros, podem se constituir como fatores indutores da gestão democrática e contribuir para a autonomia escolar.
SANTOS, I. M.; SILVA, G. T. da; SILVA, J. do C. Estudo sobre o Programa Dinheiro Direto na Escola em diferentes contextos no Brasil. 2018 (Artigo)	Analisar o Programa Dinheiro Direto na Escola em diferentes contextos no Brasil, no sentido de verificar os alcances decorrentes de seu estabelecimento no cotidiano escolar.	Pesquisa bibliográfica concernente à literatura já produzida sobre a temática em questão.	Identificou-se que, apesar das limitações apresentadas como critérios a serem cumpridos no curso da realização do Programa, como a autonomia limitada concedida na gestão dos recursos financeiros, prevalecem aspectos positivos resultantes de sua implementação no âmbito das situações estudadas.

SILVA, A. R. P. e <i>et al.</i> A gestão dos conselhos escolares a partir dos recursos oriundos do Programa Dinheiro Direto na Escola. 2020 (Artigo)	Analisar os mecanismos de gestão dos conselhos escolares como suporte às prestações de contas dos recursos recebidos do PDDE em três escolas do município de Tracuateua, no Pará.	Entrevistas semiestruturadas com os gestores das escolas selecionadas e de observação.	Foi evidenciada uma certa dificuldade quanto ao processo de <i>accountability</i> na convocação do conselho escolar para as assembleias de prestação de contas, e que esse conselho surgiu para melhorar o gerenciamento dos recursos do programa.
CECAMPE CENTRO-OESTE. DE PROGRAMAS EDUCACIONAIS–CECAMPE, CENTRO-OESTE. Avaliação do papel do PDDE na política de financiamento educacional na região Centro-Oeste. 2021 (Artigo)	Avaliar o papel do PDDE na política de financiamento educacional na região Centro-Oeste, no período de 2010 a 2020.	Dados quantitativos de variáveis do Censo Escolar e dos valores do PDDE.	Uma das evidências foi de que os valores destinados à educação nos últimos cinco anos estão estagnados, sem um aumento real na sua variação; além disto, das relações entre as, a mais estável e forte está entre os valores do programa e o número de alunos, e que esse número influencia na infraestrutura de ensino e na presença de órgãos colegiados.
SANTANA, M. I. B. de; MONTEIRO, A. de O. Um Panorama a Respeito da Política de Fundos para o Financiamento da Educação no Brasil: do Fundef ao Fundeb. 2022 (Artigo)	Analisar e descrever a evolução dos modelos adotados na política de Fundos para o Financiamento da Educação no Brasil, desde o Fundef ao Fundeb, e os impactos decorrentes da implementação dessas políticas .	Pesquisa quali-quantitativa, com coleta de dados documental e de observação.	Em face da melhoria da qualidade de ensino no Brasil, do aumento das matrículas e da atenuação das desigualdades regionais, concluiu-se que essa política educacional teve avanços ao longo dos anos, implicou em um aporte maior e em uma melhor distribuição de recursos aos estados do país, mesmo com a carência de melhorias quanto ao acesso brasileiro à educação de qualidade, e com pouca atenuação dos desequilíbrios de desenvolvimento entre os diferentes estados.
VIANA, M. P. Comparando os Recursos Financeiros do PDDE com as chamadas ‘Contribuições Espontâneas’ arrecadadas pelas Escolas Públicas. 2022 (Artigo)	Comparar a arrecadação de recursos financeiros feita pelas próprias escolas com os recursos recebidos do PDDE.	Enquete digital, respondida por 1.744 sujeitos, representantes das unidades escolares do país.	As respostas permitiram a criação de um banco de dados representativos de todas as unidades federativas do Brasil, desenhando um panorama das impressões dos sujeitos que lidam com a gestão financeira escolar. A pesquisa indicou que o PDDE é a única fonte de recursos financeiros em 47,7% dos casos, recorrendo sobre a indispensabilidade desse programa para as escolas de todo o Brasil, além de detectar baixa representatividade dos recursos próprios (17,4%) – com exceção das escolas da Região Sul.
NARDI, E. L.; LAGARES, R.; BEARZI, A. E. Regulação por resultados e reconfigurações em arranjos institucionais endereçados ao governo democrático	Constatar possíveis reconfigurações de arranjos institucionais em termos de participação e controle social, no contexto de uma crescente implantação de medidas de <i>accountability</i> na educação básica, por	Levantamento documental acerca das políticas de regulação por resultados, levadas a efeito a partir dos anos 2000 na educação básica das capitais dos estados brasileiros do Ceará e Tocantins – cidades de Fortaleza e Palmas.	Foi identificado algum favorecimento das condições institucionais de participação e controle social, mas que perdem sua expressividade diante das políticas de regulação por resultados.

da educação. 2023 (Artigo)	meio de políticas de regulação por resultados.		
SOUZA, T. V. de. Os desafios do Banco Do Brasil como agente de implementação da Política Pública Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE. 2023 (Dissertação)	Analisar os desafios da Instituição Financeira Banco do Brasil à frente do papel de viabilizar recursos para escolas públicas do PDDE.	Pesquisa quali-quantitativa, com dados secundários disponibilizados pelo FNDE e pelo Banco do Brasil, e entrevistas junto aos funcionários atuantes nas agências bancárias.	Entre suas considerações finais, conclui-se acerca das dificuldades tecnológicas e de compreensão dos normativos e regras de execução do programa por parte dos gestores escolares e dos próprios funcionários do banco, e o desconhecimento de regras que foram exaustivamente abordados em documentos, manuais e <i>webnários</i> .
ARAÚJO, M. de O. G. Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE): Desafios e possibilidades da gestão escolar. 2024 (Dissertação)	Analisar o processo de gestão dos recursos do PDDE, de maneira a apreender as potencialidades e fragilidades enfrentadas pelos gestores nas escolas do estado de Minas Gerais.	Pesquisa com base em um banco de dados produzido pelo Cecampe-Sudeste, por meio de um questionário disponibilizado para gestores escolares/profissionais da educação de toda essa região.	Com o recorte do estado de Minas Gerais, foi evidenciada a importância dos recursos do PDDE às escolas públicas e privadas, com alguns problemas e dificuldades identificadas: falta de conhecimento técnico para execução e prestação de contas dos recursos do PDDE; ausência de autonomia financeira e pedagógica para desenvolver ações e projetos condizentes à realidade escolar; problemas de comunicação com o Banco do Brasil, enquanto banco responsável pela administração dos recursos do PDDE; falta de comunicação com o FNDE e com as Secretarias Municipais e Estaduais de Educação no âmbito do programa; e falta de participação da comunidade das escolas.
VIANA, M. P.; SELAU, L. P. R. Painel de dados do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) em âmbito nacional: propostas para o monitoramento do PDDE. 2024 (Artigo)	Apresentar o processo realizado pelo do Cecampe Sul de construção de um painel de dados e indicadores intitulado “PDDE e a gestão financeira escolar no Brasil”.	Dados de uma enquête realizada com 1.744 representantes de escolas de diferentes estados brasileiros	Nas conclusões, o Índice de Desempenho de Gestão Descentralizada do PDDE (IdeGES-PDDE) foi considerado como uma ferramenta tardia de avaliação do programa diante da “grande quantidade de inadimplência e de saldos em contas bancárias” (Viana; Selau, 2024, p. 20). Esta evidência mostra a incapacidade do FNDE de avaliar o programa quanto à sua adesão, execução e prestação de contas, mesmo após vinte anos da criação do PDDE; e que esse índice deveria estar ligado, não aos produtos do programa e a critérios econômicos e de eficiência, mas a seus processos, considerada a necessidade de uma avaliação participativa do FNDE no controle das entidades, ligado à gestão democrática.

Fonte: elaborado pela autora a partir de diferentes publicações.

Portanto, os objetivos dessas pesquisas convergem para a investigação e análise de indicadores e dos processos de avaliação implementados pelas políticas públicas de *accountability* na educação, além de examinar o processo de gestão pública educacional nelas existente. Essas pesquisas evidenciam que a discussão sobre essas políticas transcende a definição de modelos de gestão ou a criação de índices e indicadores; ela implica a necessidade de estudos que abranjam um conjunto mais amplo de variáveis escolares e destaca as implicações desses modelos gerenciais na burocratização das escolas e na participação da sociedade nessas políticas. Além disso, essas pesquisas suscitaram questões sobre as políticas públicas educacionais e seus programas, além de ajudarem a esclarecer diversas etapas da investigação proposta.

3 O ISOMORFISMO INSTITUCIONAL NAS ORGANIZAÇÕES E NAS ESCOLAS

Os conceitos relacionados ao isomorfismo institucional de DiMaggio e Powel (1983, 2005), e considerados como base desta tese para interpretar as similaridades das instituições envolvidas nas políticas de *accountability*, advêm do Institucionalismo Sociológico, dentro da Teoria Institucional (Hall; Taylor, 2003). A Teoria Institucional tem como pretensão central estudar as instituições (Meyer; Höllerer, 2014), direcionada, nesse estudo, ao setor educacional e ao movimento das instituições escolares públicas municipais e estaduais.

A Teoria Institucional também considera os processos pelos quais as estruturas, com seus esquemas, regras, normas e rotinas, são estabelecidas como diretrizes do comportamento social das organizações, e como estas estruturas são criadas, difundidas, adotadas, adaptadas, declinadas e caídas em desuso ao longo do tempo e do espaço (Scott, 2005).

A questão fundamental para a Teoria Institucional, conforme Meyer e Höllerer (2014, p. 1224) é analisar “como, por quê e quando (ou seja, sob quais condições e de que forma específica) as organizações formais tornam-se, em primeiro lugar, o arranjo dominante de organização de esforços coletivos”.

O Institucionalismo Sociológico, com base na Teoria Organizacional e na Sociologia, é compreendido como

[...] uma rejeição de modelos de atores racionais, um interesse nas instituições como variáveis independentes, uma virada em direção a explicações cognitivas e culturais e um interesse em propriedades de unidades de análise supraindividuais que não podem ser reduzidas a agregações ou consequências diretas dos atributos ou motivos dos indivíduos (DiMaggio; Powel, 1991, p. 8).

As análises organizacionais desse institucionalismo tomam como ponto de partida a homogeneidade de práticas e arranjos existentes no mercado de trabalho, nas escolas, nos estados e nas organizações (DiMaggio; Powel, 1991).

E vinculado à perspectiva sociológica, Scott (1987) define as instituições como sistemas relativamente duradouros de crenças sociais e práticas socialmente organizadas, associadas a diversas áreas funcionais dentro dos sistemas sociais, como religião, trabalho, política, vistas como sistemas simbólicos cognitivos e normativos, e como sistemas comportamentais. Nesse conceito, considera-se a existência de uma imposição da estrutura organizacional de alguns setores ou campos institucionais, na qual existem agentes ambientais impositores de suas formas ou práticas estruturais às demais organizações subordinadas, como no exemplo do Estado, quando há a determinação de mudanças nas formas organizacionais por meio de leis (Scott, 1987).

Desta maneira, considerado como Neo-institucionalismo Sociológico, ele procura dar explicações sobre os motivos que as organizações adotam e difundem formas, práticas, procedimentos ou símbolos específicos, bem como explicações das semelhanças entre as organizações (Hall; Taylor, 2003). Nesse modelo de análise, as instituições podem ser definidas de uma maneira global, na qual são incluídas as regras, os procedimentos ou normas formais, junto aos símbolos, os esquemas cognitivos e os modelos morais, com seus significados norteadores dos indivíduos; e essas mesmas instituições adotam novas práticas organizacionais por motivos mais relacionados “[...] à sua legitimidade social e à de seus adeptos”, do que ao “aumento de sua eficiência” (Hall; Taylor, 2003, p. 211).

Na busca de elucidar o papel das instituições na determinação de resultados políticos e sociais, Hall e Taylor (2003) trazem o Neo-institucionalismo: apontado como uma perspectiva teórica utilizada na ciência política e tendo como uma de suas escolas de pensamento o institucionalismo sociológico. No Neo-institucionalismo, a questão “como as instituições afetam o comportamento dos indivíduos” é considerada essencial para qualquer análise institucional, desmembrada em outras três questões: “[...] como os atores se comportam, que fazem as instituições, por que as instituições se mantêm” (Hall; Taylor, 2003, p. 197).

Diante do isomorfismo entre e nas organizações, mesmo na década de 1980 havia o questionamento acerca dessa “[...] surpreendente homogeneidade de formas e práticas organizacionais”, principalmente em um contexto no qual os esforços individuais para lidar racionalmente com a incerteza e a restrição resultam em uma homogeneidade da estrutura, cultura e produção (DiMaggio; Powell, 1983, p. 148).

Assim, “[...]o conceito que melhor capta o processo de homogeneização é o do isomorfismo” (DiMaggio; Powell, 2005, p. 120), o qual pode ser visto como uma jaula de ferro e causa da crescente burocracia e racionalidade econômica nas organizações, sem garantias de eficiência aos processos organizacionais (DiMaggio; Powell, 2005), independente do mecanismo por meio do qual ele ocorre, ou dos fundamentos de sua estrutura.

Em outro conceito clássico, o isomorfismo institucional - usado pelas organizações para se legitimarem e responsável pela institucionalização – pode ser compreendido como a causa do sucesso e da sobrevivência das organizações (Meyer; Rowan, 1977; Tolbert; Zucker, 1999). Na institucionalização, esse isomorfismo traria como consequências:

- a) a dissociação entre atividades e estruturas de uma organização para outra, que, por sua vez, diminui o tempo gasto com o gerenciamento e contribui para uma áurea de confiança dentro e fora das organizações;

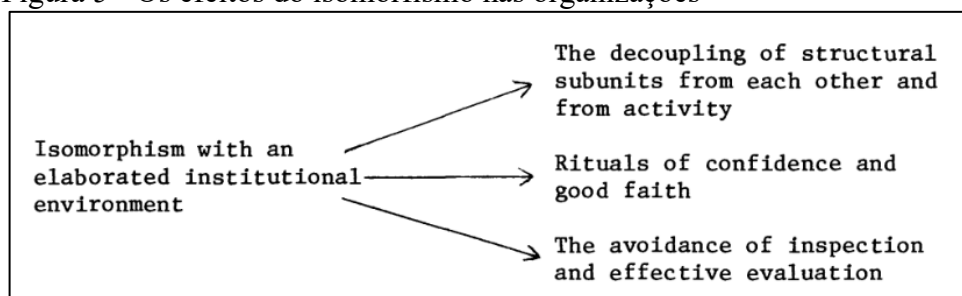
- b) a incorporação de elementos validados pelo ambiente externo e não somente em termos de eficiência interna;
- c) critérios de avaliação externos que validam os elementos estruturais, e amenizam os critérios internos de inspeção e avaliação, que, por seu lado, diminuem a moral e a confiança das organizações; e
- d) a dependência de instituições fixas externas, que proporciona a estabilidade e diminui a turbulência e os conflitos (Meyer; Rowan, 1977).

Assim, a consequente validação por critérios avaliativos externos constituiria as organizações como subunidades na sociedade, ao contrário de uma unidade independente, e viabilizaria serem bem-sucedidas socialmente e protegidas do fracasso (Meyer; Rowan, 1977).

Nesta visão do isomorfismo como forma de resolver conflitos, ele traria a conformidade e minimizaria a inspeção, a avaliação e o controle interno das atividades, ao garantir o processo de institucionalização organizacional e sua constituição em torno da eficiência e do alinhamento estreito entre estruturas e atividades externas – que no caso, seriam avaliados por critérios externos de validação no próprio processo isomórfico (Meyer; Rowan, 1977).

De acordo com a Figura 5, no processo de institucionalização das organizações, a burocratização e racionalização no ambiente institucional (burocracias racionalizadas) são problematizadas como regras institucionais isomórficas, que se tornam mitos incorporados para garantir legitimação, estabilidade e melhores perspectivas de sobrevivência (Meyer; Rowan, 1977).

Figura 5 - Os efeitos do isomorfismo nas organizações⁹



Fonte: Meyer e Rowan (1977, p. 360).

Dessa forma, o isomorfismo como garantia de confiança, estabilidade, legitimidade e eficácia, as organizações seriam ordenadas em dois lados: de um lado, as organizações

⁹ Isomorfismo em um ambiente institucional elaborado: o desacoplamento das subunidades estruturais entre si e da atividade; ritos de confiança e boa-fé; e a evitação da inspeção e da avaliação efetiva (Meyer; Rowan, 1977, p. 360, tradução nossa).

produtivas, com forte controle; e do outro, as organizações institucionalizadas, cujos processos dependem da confiança e da estabilidade, alcançadas pelo isomorfismo (Meyer; Rowan, 1977).

Em outra concepção do isomorfismo, para explicar as características das estruturas organizacionais e suas mudanças, Scott (1987) identificou sete relatos diferentes de influência nessas estruturas, categorizados em um esquema de explicações, baseado nos aspectos:

- a) de imposição, descrita como um conceito mais refinado que a coerção, na qual são distinguidos dois subtipos - a imposição por meio de autoridade e a imposição por meio de poder coercitivo para impor formas ou práticas estruturais às organizações subordinadas;
- b) de autorização, ou legitimação, distinta da imposição, na qual a organização não é obrigada a adotar as mesmas estruturas, mas busca de maneira voluntária a atenção e a aprovação da organização detentora das normas devido aos seus ganhos e custos associados às suas escolhas;
- c) de indução, que não haveria imposição, mas sim, organizações fornecedoras de incentivos ou ganhos às organizações dispostas a adotar condições determinadas, e que teriam o dever de fornecer evidências sobre a conformidade da adoção dessas condições, como acontece em programas governamentais de sistemas educacionais;
- d) de aquisição, quando há um interesse das organizações em adquirir, por escolha deliberada, modelos estruturais mais modernos, apropriados ou profissionais;
- e) de impressão, quando as organizações adquirem características no momento de sua fundação;
- f) de incorporação, na qual ocorre o espelhamento ou a réplica de aspectos relevantes da estrutura ambiental de outras organizações, por mecanismos adaptativos ao longo do tempo, em grande parte não planejado e dependente da trajetória histórica da organização; e
- g) de desvio, ou contorno da estrutura organizacional, no qual, com base em pesquisas realizadas em escolas, as crenças, regras e papéis institucionais são codificados na estrutura educacional, por meio de uma compreensão individual de cada escola e de seus atores sociais do processo educacional e da divisão do trabalho, já que os acordos e as normas regentes são elaboradas em níveis de coletividade gerais, como é o exemplo dos processos políticos (Scott, 1987).

As mudanças nas estruturas organizacionais também são explicadas pelos interesses das organizações, por sua vez determinados e perseguidos de acordo com fins definidos e meios

moldados por elas, tendo como exemplo as diferenças na busca de empresas por lucros, de agências por orçamentos maiores, dos partidos políticos por votos, e das universidades por publicações (Scott, 1987). E desses interesses organizacionais, os atores sociais podem ser seus determinantes, como no exemplo do Estado, no qual os atores estatais têm maiores chances de empregar a imposição ou indução como meios de atingir seus objetivos e de criar redes para realizar seus propósitos (Scott, 1987).

Em outras perspectivas do isomorfismo, ele foi caracterizado como um processo restrito que força uma empresa a assemelhar-se a outras empresas que enfrentam o mesmo conjunto de condições ambientais (Hawley, 1968 *apud* DiMaggio; Powell, 2005); ou definido como imitação, o qual, junto ao hábito e ao cumprimento (ou obediência), são três componentes da resposta estratégica organizacional denominada ‘aquiescência’ – resposta aos processos institucionais (Oliver, 1991).

Como componentes desta resposta,

- a) o hábito refere-se à adesão inconsciente ou cega a regras ou valores pré-conscientes, e na qual as organizações reproduzem ações e práticas do ambiente institucional historicamente repetidas, costumeiras, convencionais ou tidas como certas;
- b) já a obediência refere-se à adesão consciente ou à incorporação de valores, normas ou requisitos institucionais, considerada mais ativa que o hábito ou a imitação – já que uma organização escolhe atender estrategicamente as pressões institucionais em antecipação de interesses específicos em benefícios diferentes; e
- c) a imitação relaciona-se ao mimetismo consciente ou inconsciente de modelos institucionais (Oliver, 1991) – componente próximo ao conceito de isomorfismo mimético (DiMaggio; Powel, 1983).

E na tipologia institucional, o isomorfismo é considerado como o “[...] surgimento de uma estrutura e abordagem comuns entre as organizações do mesmo setor”, ou de um mesmo campo organizacional, nos quais estas organizações tornariam similares entre si devido às forças dos relacionamentos entre elas (Daft, 1999, p. 347).

Ao olhar para o conjunto de organizações, DiMaggio e Powel (1983) descrevem que o isomorfismo ocorre, com maior destaque, dentro de um campo organizacional - conceituado como aquelas organizações que, em seu conjunto, constituem uma área reconhecida de vida institucional: fornecedores-chave, consumidores de recursos e produtos, agências regulatórias

e outras organizações que produzem serviços e produtos semelhantes. A estrutura do campo organizacional é assim definida, com base em quatro elementos:

Um aumento na amplitude de interação entre as organizações presentes no campo; a emergência de estruturas de dominação e padrões de coalizão interorganizacional, bem definidos; um aumento no volume de informação com o qual as organizações de um campo têm que lidar; e o desenvolvimento de uma consciência mútua, entre os participantes de um grupo de organizações, de que eles estão envolvidos num empreendimento comum. (DiMaggio; Powell, 1983, p. 119).

Nesse campo organizacional, como garantia da institucionalização organizacional e de sua eficiência, a homogeneização é explicada pelo fato da tendência das organizações de se tornarem isomórficas a seus ambientes - ora pelas trocas em uma interdependência técnica, ora por refletirem estruturalmente a realidade socialmente construída (Meyer; Rowan, 1977). Isto porque existe a codificação das atividades, programas e técnicas, incorporadas pelas organizações como normas vigentes (Meyer; Rowan, 1977).

No campo organizacional, a homogeneidade de estruturas organizacionais também pode ser explicada por não haver variação nos modelos de constituição de novas organizações, modelos baseados em formas de organizações antigas, com uma onipresença creditada mais à universalidade de processos miméticos do que a qualquer outra evidência (DiMaggio; Powell, 1983). E mesmo que nos estágios iniciais de seu ciclo de vida os campos organizacionais apresentam uma considerável diversidade de abordagens e formas, ao ficarem estabelecidos, sofrem uma pressão inexorável à homogeneização, ou seja, ao isomorfismo (DiMaggio; Powell, 1983).

Desse modo, com uma maior interação entre as organizações e com surgimento de estruturas de dominação e de padrões em um campo organizacional, as organizações podem tentar mudar constantemente, mas, a partir de um certo ponto, dentro do campo, o efeito agregado da mudança individual será a diminuição da diversidade (DiMaggio; Powell, 2005).

Nesse mesmo campo organizacional, com seu amadurecimento, as decisões com base na eficiência econômica e as inovações diminuem, e as diferenças passam a ser simbólicas e cerimoniais, com a abertura de espaço para a institucionalização do isomorfismo (Tuttle; Dillard, 2007).

Nestas explicações, as organizações tendem a responder com os mesmos elementos estruturais aos limites e às exigências de seus ambientes, com a imitação entre si e do próprio ambiente (Hawley, 1968 *apud* DiMaggio; Powell, 2005; Meyer; Rowan, 1977) ou como resposta ao controle e influência de uma elite (DiMaggio; Powell, 2005).

Essa imitação do ambiente e homogeneização entre organizações é, do mesmo modo, explicada por argumentos acerca da seleção natural, presente na teoria sobre a ecologia humana. Nesta perspectiva, o isomorfismo é um meio de enfrentar as ameaças ambientais, inclusive quando acontece a partir de um cenário no qual as organizações passaram por problemas e sobreviveram, ou ainda, quando a organização modelo é considerada como a mais apropriada para enfrentar os desafios do ambiente (Hawley, 1968 *apud* DiMaggio; Powell, 2005).

Esse processo, da mesma forma, dependeria de efeitos conjuntos de uma baixa resistência de grupos de oposição, da promoção e do apoio cultural de grupos defensores, e da correlação positiva com resultados desejados (Tolbert; Zucker, 1999).

Essa homogeneidade passaria, então, a uma posterior evolução, devido às forças competitivas e frente às medidas de adequação econômica e à necessidade de adoção de comportamentos semelhantes das organizações bem-sucedidas (Tuttle; Dillard, 2007).

Nesse processo de homogeneização organizacional, são descritos mecanismos da mudança isomórfica institucional, divididos em três tipos de isomorfismo:

- a) o isomorfismo coercitivo como uma pressão externa exercida sobre as organizações para a adoção de estruturas, técnicas ou procedimentos iguais de outras organizações;
- b) o isomorfismo mimético como a identificação e escolha de uma organização de destaque em uma atividade comercial, e depois, a duplicação das suas técnicas, até mesmo com o aperfeiçoamento do processo; e
- c) o isomorfismo normativo como as mudanças das organizações para atender padrões de profissionalismo, e para adotar técnicas consideradas pela comunidade profissional como atualizadas e eficazes (Daft, 1999).

Dentro desses três tipos, no Quadro 2 são descritos os mecanismos de adaptação institucional – com a consideração de que a adaptação social, enquanto fator legitimador, é o que mais determina a homogeneidade organizacional (Scott, 1995 *apud* Daft, 1999).

Quadro 2 - Três mecanismos para adaptação institucional

	Mimético	Coercitivo	Normativo
Motivo para se adaptar	Incerteza	Dependência	Dever, obrigação
Carreira	Visibilidade da inovação	Leis, regras e sanções políticas	Profissionalismo - certificados, credenciamento
Base social	Culturalmente apoiada	Legal	Moral
Exemplo	Reengenharia, benchmarking	Controle de poluição, regulamentos escolares	Padrões contábeis, treinamento com consultores

Fonte: Scott (1995 *apud* Daft, 1999, p. 348).

Esses mesmos tipos de isomorfismo podem ser assim compreendidos:

- a) o isomorfismo coercitivo, que provém da influência política e de problema de legitimidade;
- b) o isomorfismo mimético, que resulta de respostas padrões à incerteza; e
- c) o isomorfismo normativo, associado à profissionalização (DiMaggio; Powell, 2005).

Da mesma maneira, ao considerar a trajetória conservadora da teoria institucional (DiMaggio; Powell, 2005), os processos de isomorfismo nas organizações podem ser assim definidos:

- a) o isomorfismo coercitivo definido como a conformação a pressões formais ou informais exercidas por organizações dominantes em contextos de recursos escassos, em especial, os financeiros;
- b) o isomorfismo normativo, em decorrência da profissionalização que delimita e institui normas e procedimentos específicos; e
- c) o isomorfismo mimético, caracterizado pela adoção de modelos experenciados e bem-sucedidos em organizações análogas (Carvalho; Vieira; Goulart, 2005).

Já a perspectiva econômica da competição traz o isomorfismo competitivo - conceituado como uma pressão exercida nas organizações para que se tornem mais eficazes e eficientes, mesmo que no início, dentro de um campo organizacional, haja uma competição livre e aberta, com abordagens diversas na solução de problemas e com ações igualmente diversas (Tuttle; Dillard, 2007).

E como contraponto às definições de isomorfismo na trajetória conservadora da teoria institucional, uma outra abordagem da lógica organizacional descreve que nem sempre o isomorfismo ocorre dentro de um campo organizacional, mas que as organizações são moldadas por uma lógica institucional específica de cada mercado e influenciadas pela lógica de disputa

em diferentes setores (Thornton; Ocasio, 2008). Forças não institucionais – que vão além da dependência de recursos, lutas políticas, movimentos sociais – seriam as impulsionadoras da mudança institucional, como exemplo, as dimensões culturais das instituições - perspectiva que traria uma melhor compreensão do comportamento individual das organizações e de suas influências sociais em um contexto social, e o entendimento de como os mecanismos sociais influenciam esse comportamento (Thornton; Ocasio, 2008).

Uma outra visão de como o conceito central da teoria organizacional mudou nas últimas três décadas ilustra que houve uma reorientação do conceito de isomorfismo à dinâmica, à racionalidade coletiva e ao comportamento individual de cada organização (Wooten; Hoffman, 2008). Essa reorientação iria além da noção de que as instituições são conduzidas em todas as situações ao isomorfismo, e traria a necessidade de uma visão dos processos intra e interorganizacionais para compreender como as organizações se relacionam dentro de um mesmo espaço (Wooten; Hoffman, 2008).

E ao considerar que não há a necessidade de redirecionamento da teoria institucional – mesmo se esta teoria estiver concentrada no isomorfismo ou na heterogeneidade – Meyer e Höllerer (2014) definem as organizações como um fenômeno socialmente construído que compartilham entre si o resultado de contestação e uma natureza essencialmente política; apontam que concentrar-se nas organizações formais como uma variável dependente seria uma tentativa de dar como certa a existência de características particulares, e que o foco deve ser nas inter-relações e formas das organizações.

E na conciliação entre as vertentes de heterogeneidade e de homogeneidade organizacional, há a compreensão de que as organizações são limitadas por seu posicionamento no espaço social - espaço definido por seus clientes, pelas avaliações e pela mídia, mas com possibilidades sociais em suas ações, mesmo que se envolvam em atividades por obediência seletiva (Wang, 2016). O efeito estruturante e simbólico das organizações - com seus gráficos, regulamentos, procedimentos, tecnologias e até mesmo localizações físicas – seriam mediadoras de interações e de realinhamentos sociais (Wang, 2016).

Portanto, frente ao isomorfismo e suas diferentes tipologias e mecanismos, vem a necessidade de identificar e analisar quais os benefícios potenciais de se criarem estruturas semelhantes, ou de convergir para as mesmas estruturas, observadas com frequência nas organizações (Tolbert; Zucker, 1999).

Mesmo antes, com o objetivo de analisar os benefícios de se criarem estruturas semelhantes, Meyer e Rowan (1977) justificaram a evolução de escolas situadas nos Estados Unidos em decorrência do isomorfismo: estas escolas passaram a ser avaliadas de acordo com

rigorosos critérios externos de eficiência, e voltaram-se a produção de serviços também avaliados segundo critérios de certificação – motivo pelo qual seria que essas escolas mostraram considerável capacidade de sobrevivência, precisamente porque foram combinadas e quase absorvidas por seus ambientes institucionais.

Contudo, Mejía e Olvera (2010) consideram que as escolas, tanto nos Estados Unidos como no Brasil, vivenciam uma gestão escolar baseada no mercado, introduzida nas escolas aos poucos e de diferentes maneiras, que promove a mercadorização dos serviços públicos, e que cria e implementa políticas de avaliação em larga escala e parcerias público-privadas (Hypolito, 2011).

Esse modelo de gestão trouxe à Administração Pública o foco no cliente, no gestor, no resultado e no desempenho, com a adoção do planejamento estratégico empresarial enquanto prática (Motta, 2013) e um forte componente normativo em suas prescrições, difundido em todo o mundo com patrocínio de organismos multilaterais (Cavalcante, 2019).

Nessa difusão mundial, Daft (1999) e DiMaggio e Powell (2005) colocam que os componentes normativos utilizados na homogeneização de mesmas estruturas e práticas organizacionais são canais de um processo de isomorfismo, como exemplo do isomorfismo coercitivo. Esses atos normativos - utilizados e instituídos com as políticas públicas de *accountability* e considerados como orientações político-normativas do Estado – segundo Lima (2001, p. 8), invisibilizam o “caráter complexo, a heterogeneidade e a diversidade” preponderante nas organizações escolares.

Além de outras tipologias de isomorfismo, o coercitivo é tido como resposta às ordens governamentais e instituído por novos atos legais, que afeta o comportamento e a estrutura das organizações envolvidas e resulta em organizações progressivamente homogêneas dentro de certos domínios e gradualmente mais estruturadas em torno de rituais de instituições maiores (DiMaggio; Powell, 2005). No contexto de homogeneização das organizações, o modelo de desenvolvimento político e econômico dos estados-nações trouxe o isomorfismo de estruturas e de políticas do qual os atores e as organizações envolvidas não conseguem escapar (Astiz, 2006).

E na educação, além de atos legais, o Estado adota outros mecanismos de efeito mimético ou institucional, do tipo não formal, como projetos de cooperação internacional, ajuda para o desenvolvimento, programas de financiamento bilateral ou multilateral, para induzir regras e orientações (Lima, 2011). Ou seja, adotando “[...] não as leis e os instrumentos injuntivos tradicionais, mas antes uma espécie de ‘*soft law*’, qual força centrípeta que atrai para

uma certa singularidade, ou monoculturalidade, agora representada como superior em termos racionais e, por isso, assumida como sem escolha” (Lima, 2011, p. 10).

Entretanto, na perspectiva da cultura organizacional, Torres (2005) explica - baseado no conceito sociológico da natureza multiforme e dinâmica de construção e reconstrução da cultura organizacional – que as escolas, como as demais organizações, vivenciam trocas constantes entre a macroestrutura e a ação organizacional, em um movimento dinâmico e interativo de tensão entre duas realidades paralelas, constituídas pelas relações entre estrutura (formal) e ação (informal), e entre o interior (dentro) e o exterior (fora). Nesse sentido, nas escolas

[...] as ‘regras formais’, por mais maciças e impositivas que se apresentem, só são culturalmente estruturantes e indutoras da reprodução se a sua aplicação puder ser suspensa, modelada, extravasada ou subvertida por um conjunto de práticas, de jogos sociais que quotidianamente desafiam a ordem prescrita e estabelecida (Torres, 2005, p. 447, grifo da autora).

Assim, com as regras formais representadas pela adoção do planejamento estratégico e de suas metas e indicadores na gestão da administração pública (Motta, 2013), com ênfase ao controle das atividades governamentais e à produção híbrida de serviços públicos (Cavalcante, 2019), as escolas também adotaram a mesma gama de reformas institucionais e políticas trazidas pelos modelos gerenciais de gestão (Verger; Normand, 2015).

Na sequência, com a transformação das escolas em espaços burocratizados (DiMaggio; Powell, 1983; Silva, 2016), o modelo de gestão empresarial na educação trouxe um sistema de informação às escolas, estruturado a partir da entrega de informações e da disseminação dos resultados das avaliações (Mejía; Olvera, 2010). Distante de seus propósitos iniciais (Silva, 2016), e no destaque desse modelo gerencial voltado ao alcance dos resultados esperados pelo MEC e por seus gestores (Alves, 2017), nas escolas têm-se a perspectiva de uma homogeneidade de estrutura, cultura e resultados (DiMaggio; Powell, 1983) - uma homogeneidade reguladora (Daft, 1999; DiMaggio; Powell, 2005), na qual o setor educacional brasileiro segue o instituído por políticas de *accountability* (Brooke, 2006).

Às escolas é imposto um modelo de racionalidade econômica em um processo de padronização e de homogeneização de outras organizações empresariais, e entre si, que pode trazer implicações à sociedade e ao desenvolvimento das regiões às quais pertencem.

3.1 Estudos aplicados acerca do isomorfismo institucional nas organizações

Nessa seção, são apresentadas pesquisas aplicadas que investigam o isomorfismo institucional na gestão de organizações nos setores privado e público, incluindo a educação,

destacando seus principais resultados e lacunas relacionadas ao tema. As investigações foram realizadas em plataformas de busca de artigos científicos, como Google Acadêmico, SciELO, Scopus e Web of Science, utilizando as palavras-chave “isomorfismo”, “educação” e “escola”, além de combinações dessas palavras, nas áreas de Ciências Humanas e Sociais Aplicadas, abrangendo o período de 2013 até a data de elaboração desta tese (dez anos). As pesquisas identificadas estão apresentadas no Quadro 3.

Quadro 3 - Estudos Aplicados sobre isomorfismo institucional nas organizações

Autores/Títulos	Objetivo(s)	Metodologia	Resultados/Sugestões de Futuras Pesquisas
BESSA, O. de S. P. O papel dos stakeholders na valorização da educação pública: Programa piloto para a escola CAIC Maria Alves Carioca (Fortaleza-CE). 2013 (Artigo)	Identificar o papel dos stakeholders na educação pública.	Estudo de caso em uma escola estadual no município de Fortaleza – CE.	Identificou que o isomorfismo mimético pode expandir ações que envolvem a sociedade e a comunidade nas lutas pela valorização da educação pública para outras unidades e comunidades escolares.
QUIRKE, L. Rogue resistance: Sidestepping isomorphic pressures in a patchy institutional field. 2013 (Artigo)	Analisar se os campos organizacionais são irregulares e segmentados, e se, na educação, existe muita heterogeneidade.	Estudo aplicado em sessenta escolas particulares menores de Toronto, no Canadá – escolas que não fazem parte da elite e nem religiosas, tida como escolas não tradicionais.	Um dos destaques foi identificado que estas escolas são capazes de esquivar das pressões por conformidade – ou seja, do isomorfismo coercitivo – em um contexto de: a) regulamentações fracas; b) infraestrutura escassa; c) necessidade de adequação às demandas dos pais; d) autonomia estratégica; e) acesso a fontes alternativas de legitimidade; f) múltiplas lógicas em um ambiente institucional pluralista, com uma gama de modelos organizacionais; g) atendimento a diferentes comunidades e públicos entre si, com especialização do currículo. Além destas, destacam-se as evidências: vínculos institucionais entre várias escolas – no caso, por órgãos estatais e profissionais - levam à semelhança; a autonomia exerce força contrária ao isomorfismo; e as organizações não se comportam binária e categoricamente, mas podem ser localizadas, concomitantemente, em um caminho de conformidade e de resistência.
AMÉRICO, B. L.; CARNIEL, F.; TAKAHASHI, A. R. W. Gestão pública da educação especial e formalismo nas políticas públicas inclusivas: o caso do Brasil. 2014 (Artigo)	Sobre o isomorfismo na educação, buscou compreender como a educação inclusiva no Brasil é gerida, na perspectiva do formalismo.	Dados quantitativos e qualitativos junto às Secretarias de Educação do Brasil e do Rio Grande do Norte.	Foi verificado que apesar de existir uma pressão para o isomorfismo de práticas entre estas instituições, ainda existem particularidades devido aos aspectos contextuais e culturais de cada região

CALLADO, A. A. C.; CALLADO, A. L. C.; ALMEIDA, M. A. Isomorfismo e práticas de gestão de custos: um estudo empírico entre empresas do porto digital a partir da teoria institucional. 2014 (Artigo)	Investigar a presença do isomorfismo dentre os principais aspectos da gestão de custos em empresas do setor de informática, localizadas no Porto Digital, situado em Recife, no estado de Pernambuco.	Pesquisa qualitativa, por meio de um estudo empírico com os principais gestores destas empresas.	Foi evidenciado o isomorfismo nestas organizações: quando elas tentam se adequar às pressões ambientais – tanto nas práticas aceitas coletivamente, quanto nos valores legitimados; e quando as organizações gerenciam as mudanças necessárias para atender seus interesses específicos.
CRANTSCHANINOV, T. I.; MEDEIROS, A. K.; ALVES, M. A. Elementos determinantes e impactos da adoção de instrumentos de administração da performance no setor público: estudo comparado entre os municípios de São Paulo e Osasco. 2018 (Artigo)	Analisar as características coercitivas, normativas e miméticas no setor público das cidades de São Paulo e Osasco.	Discussão sobre a adoção, os contextos e os impactos gerados com o uso de instrumentos de administração da performance.	As conclusões sobre as características isomórficas, consideradas como uma via de duas mãos, foram de que elas evidenciam o crescimento da adoção de instrumentos de administração de performance no campo organizacional do setor público; além destas conclusões, identificou-se na prática efeitos de desacoplagem, já que muitos dos instrumentos utilizados por estas organizações servem mais para legitimar uma lógica existente, com poucas alterações na prática diária, em especial na burocracia cotidiana.
SALDANHA, L. R. <i>et al.</i> Sistemas de gestão empresarial contribuem para o isomorfismo organizacional? 2018 (Artigo)	Analisar como os sistemas de gestão empresarial contribuem para o isomorfismo organizacional.	Estudo de caso realizado no segmento de <i>financial services</i> da TOTVS.	Foi identificado que os sistemas eletrônicos de gestão empresarial contribuem ao isomorfismo organizacional por difundirem práticas e processos desses sistemas, além de apresentarem a burocracia como uma configuração comum entre as organizações do setor financeiro. Ademais, existem outras causas do isomorfismo coercitivo e normativo presente nas organizações financeiras – o primeiro, devido a força do mercado e sua influência no desenvolvimento dos sistemas de gestão; já o segundo, devido às agências legais que normatizam o setor; e, por último, o isomorfismo mimético, com base nas pequenas ou iniciantes organizações, que se baseiam em organizações maiores e maduras no setor.
VERSIANI, A. F.; MONTEIRO, P. R. R.; REZENDE, S. F. L. de. Isomorfismo e variação da gestão escolar na rede pública brasileira de Ensino Fundamental. 2018 (Artigo)	Analisar a homogeneidade e variação da gestão das escolas da rede pública de Ensino Fundamental em Belo Horizonte, em Minas Gerais.	Estudo teórico.	Com duas proposições básicas - a primeira, de que há um modelo de gestão educacional disseminado homogeneamente nessa rede pública, e a segunda, de que existem variações do modelo de gestão associadas ao desempenho das escolas – confirmou-se que há isomorfismo no modelo de gestão educacional adotado nestas escolas. Nesse mesmo estudo, foram sugeridas pesquisas voltadas à

			identificação da configuração do campo das instituições do Ensino Fundamental em maior abrangência, bem como sobre a dinâmica de suas variações.
LI, J.; CHUNG, K. Decomposing isomorphism: what drives similarity in the adoption of new public management. 2017 (Artigo)	Investigaram o isomorfismo em três dimensões: convergência, conformidade e compromisso na adoção da prestação de serviços privados, (como uma forma primária de terceirização) entre os governos locais dos EUA.	Análise de acordos contratuais entre agências governamentais e empresas do setor privado ou organizações sem fins lucrativos.	Quebraram o mito de que a adoção do NPM é uma proposta discreta na prestação de serviços públicos nos Estados Unidos. Descobriu-se que uma organização não precisa adotar exatamente as mesmas práticas que outras para obter legitimidade, mas sim, adotar práticas personalizadas. Sugestão de que estudos relacionados ao isomorfismo não precisam ser apenas sobre a homogeneidade em um campo organizacional: podem ser sobre as divergências e heterogeneidade nesse campo, com uma adoção simbólica do isomorfismo desacompanhada de mudança substantiva; e pode ser sobre o surgimento da homogeneidade em organizações híbridas seguidoras de um modelo institucionalizado.
BACKES, D. A. P. <i>et al.</i> As similaridades estruturais decorrentes dos efeitos do isomorfismo mimético nos programas de Pós-Graduação em Administração. 2020 (Artigo)	Identificar a existência de isomorfismo mimético entre os Programas de Pós-Graduação em Administração-PPGA e se há similaridade entre as estruturas curriculares desses programas, com a formação de grupos de mesmas características.	Análise documental e estatística acerca dos currículos dos PPGA habilitados pela Capes e dos <i>rankings</i> de avaliação do ensino superior.	A presença de isomorfismo mimético foi identificado a partir das semelhanças estruturais dos currículos dos PPGA, com a verificação da possibilidade de contribuição do isomorfismo mimético para um desempenho semelhante no <i>ranking</i> da Capes. Já a participação em um grupo isomórfico não significa o mesmo desempenho a todos os componentes do grupo porque os recursos, a cultura organizacional e as competências desenvolvidas pelas instituições não conseguem se tornar idênticos. Assim, é preciso uma visão a partir das características internas das organizações, e sua observação enquanto agente ativo no processo, indutor de comportamentos e influenciador no seu campo organizacional.
ZAMBENEDETTI, L.; ANGONESE, R. O Processo Orçamentário de uma Instituição Pública Federal de Ensino sob a Ótica do Isomorfismo. 2020 (Artigo)	Analisar o processo orçamentário de uma Instituição de Ensino Superior – IES pública, sob a ótica do isomorfismo.	Pesquisa qualitativa entre os gestores e docentes da IES.	A instituição analisada apresentou os três tipos de isomorfismo simultâneos como influenciadores do processo orçamentário, com destaque para o isomorfismo coercitivo. Nesta IES, o isomorfismo normativo é menos explorado e existe a necessidade da criação de um ambiente que potencialize o isomorfismo mimético – nesse caso, por meio de associações voltadas à defesa de interesses comuns com outras IES. E para continuidade destas constatações, seriam necessárias outras pesquisas

			com foco nos atores e nas práticas das instituições, e que enfatizem a racionalidade dos atores no desenvolvimento de práticas de gestão.
OLIVEIRA, A. J. de; FREIRE, F. S. Análise do Isomorfismo Institucional na Sustentabilidade Ambiental das Instituições Federais de Ensino Superior (Ifes) Brasileiras. 2021 (Artigo)	Na perspectiva do isomorfismo institucional na sustentabilidade ambiental, verificar como a gestão operacional tem influenciado a sustentabilidade ambiental das Ifes brasileiras.	Estudo estatístico de indicadores de gestão operacional exigidos pelo Tribunal de Contas da União e o indicador GreenMetric empregado no conceito de universidade sustentável, de cento e quatro instituições.	Identificou que estas organizações executam práticas gerenciais que podem evidenciar o isomorfismo mimético a longo prazo, devido à pressão de serem modelos nas causas ambientais.

Fonte: elaborado pela autora a partir de diferentes publicações.

Como uma via de mão dupla, conforme evidenciado pelos estudos de Crantschaninov, Medeiros e Alves (2018) sobre as características do isomorfismo, essas investigações aplicadas analisam o isomorfismo institucional sobre duas perspectivas. Em alguns casos, ele é visto como um processo positivo a ser potencializado, auxiliando as organizações na expansão e difusão de ações de valorização, e promovendo a adoção de instrumentos para melhorar a atuação das organizações. Em contrapartida, outros estudos destacam o isomorfismo como uma força que impõe limitações à autonomia, gerando pressão, conformidade e resistência nas organizações; ele também pode atuar como um instrumento que legitima a lógica e a configuração da burocracia, ou ainda como um obstáculo à obtenção de legitimidade. Essa dualidade confirma os diferentes conceitos e abordagens do isomorfismo institucional identificados no levantamento teórico, oferecendo lentes que foram consideradas na discussão dos resultados desta pesquisa.

4 ASPECTOS METODOLÓGICOS

O modelo de pesquisa, as proposições e as hipóteses descritas nesta seção resultaram em um estudo com dados mistos, os quais direcionaram a pesquisa para uma abordagem mista, combinando métodos qualitativos e quantitativos, de caráter descritivo-conclusiva. Como pesquisa conclusiva, ela se inicia a partir de questionamentos e foca na compreensão de um tema específico de interesse. Sua execução é flexível e adaptável aos resultados obtidos ao longo das etapas, exigindo uma definição clara do fenômeno investigado, bem como cautela na descrição e nas primeiras conclusões. Os dados foram categorizados e analisados, e as análises foram sintetizadas para apresentação e discussão dos resultados, para posterior apresentação das considerações finais.

4.1 Modelo de Pesquisa, Proposições e Hipóteses

Embora o isomorfismo possa ser compreendido como a causa do sucesso e da sobrevivência das organizações (Meyer; Rowan, 1977; Tolbert; Zucker, 1999), a proposição do modelo conceitual desta tese partiu da compreensão de que ele pode ser considerado como causa da burocracia e da racionalidade econômica (DiMaggio; Powell, 2005).

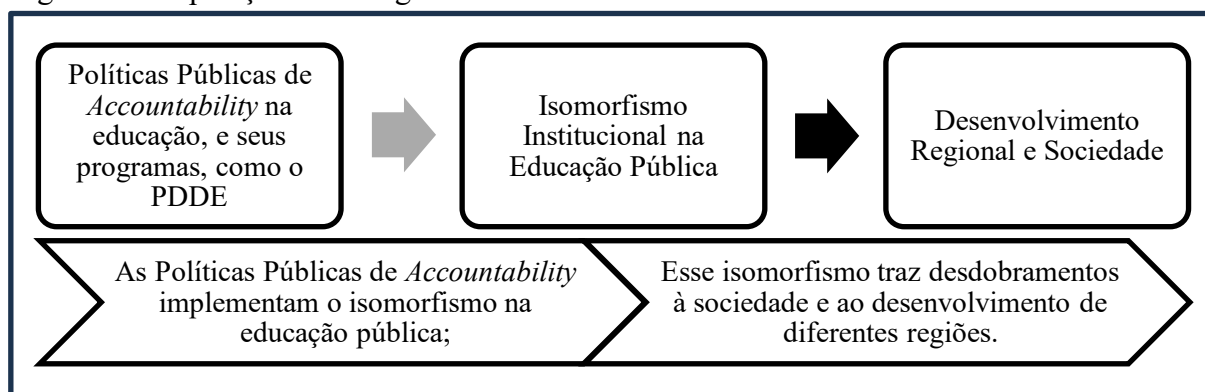
Em uma síntese da discussão teórica, esse isomorfismo é considerado como consequência da reprodução de modelos, políticas e regras estabelecidas pelo Estado na educação (Lima, 2001), implementada em uma homogeneidade de estruturas e procedimentos por meio das atuais políticas públicas de *accountability* na educação brasileira (Brooke, 2006) - como exemplo, o PDDE, programa de atuação nacional no Brasil (Peroni; Adrião, 2007). Desta maneira, esta homogeneidade na educação pública pode ser definida como isomorfismo institucional (Daft, 1999; Carvalho; Vieira; Goulart, 2005; DiMaggio; Powell, 2005), implementado por meio das reformas governamentais gerencialistas e privatistas presentes nestas políticas, e no qual são estabelecidos, disseminados e impostos modelos, critérios e padrões de eficiência à educação (Mejía; Olvera, 2010; Lima, 2011; Verger; Normand, 2015). Por sua vez, estas políticas não dão garantia de resultados eficientes para as organizações envolvidas (DiMaggio; Powell, 2005; Mejía; Olvera, 2010) e não levam em consideração a complexidade, a heterogeneidade e a diversificação presentes nas escolas e resultantes de outras variáveis não escolares (Lima, 2001; Oliveira, 2015). Elas também tornam restritas à comparação de elementos quantitativos dos resultados educacionais (Brooke, 2013) e influenciam o comportamento e a estrutura das organizações envolvidas, pois, de maneira

progressiva, essas organizações se tornam homogêneas (DiMaggio; Powell, 2005). E como influenciam as organizações, influenciam as pessoas que nelas apreendem, produzem e reproduzem crenças, valores, modelos, regras, políticas e padrões (Strati, 1998; Lima, 2001). Na mesma medida, sua influência se estende ao desenvolvimento das regiões nas quais essas pessoas e organizações estão (Magalhães, 2018), já que esse desenvolvimento depende da articulação social, econômica e política dos indivíduos; depende do capital humano e social (Haddad, 2009; Rodrigues, 2018) e, logo, depende do acesso equitativo aos serviços educacionais (Pereira; Castro, 2019).

Por esta síntese e na discussão teórica apresentada nos Capítulos 2 e 3, é possível identificar diferentes posicionamentos dos autores considerados – tanto na perspectiva do Estado, na formulação das políticas baseadas em modelos empresariais de gestão, quanto na perspectiva da educação, de defesa de uma gestão pública dos interesses públicos. Esses diferentes posicionamentos foram observados e associados como contrapontos na discussão do isomorfismo institucional implementado por programas educacionais, como o PDDE, e dos desdobramentos desse modelo na educação pública.

Também neste estudo compreende-se que escolas públicas, mesmo com suas especificidades e aspectos regionais característicos, são submetidas a um modelo homogêneo de normas e legislações, com destaque às políticas de *accountability* – políticas que representam causa e consequência de um isomorfismo institucional. Assim, diante do objetivo desta tese - de analisar os desdobramentos da implementação de programas das políticas públicas educacionais, com modelos e procedimentos homogêneos, como o PDDE, à sociedade e ao desenvolvimento regional do estado de Minas Gerais - foram estruturadas as proposições investigativas da pesquisa, conforme Figura 6.

Figura 6 - Proposições Investigativas



Fonte: elaborada pela autora.

Nesta figura, são apresentadas duas proposições, ou seja, duas variáveis investigativas:

- a) programas das políticas públicas de *accountability*, como o PDDE, implementam o isomorfismo institucional na educação pública; e
- b) na educação pública, esse isomorfismo traz desdobramentos à sociedade e ao desenvolvimento de diferentes regiões de um mesmo estado.

Embora os modelos e procedimentos implementados pelo PDDE não possam ser generalizados na implementação de todas as escolas públicas brasileiras, ele foi selecionado nesta pesquisa como exemplo de política pública educacional de *accountability* brasileira, por ser um programa de abrangência nacional e devido à sua perenidade. O PDDE é um programa vigente até a data de conclusão desta tese, completando quase 30 anos de implementação nas escolas do país, já que foi instituído no ano de 1995 como Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (PMDE). Esse programa destina recursos financeiros às escolas públicas, para cobertura de despesas de custeio, manutenção e pequenos investimentos necessários, de maneira a garantir o funcionamento e melhoria da infraestrutura física e pedagógica dessas instituições (Brasil, 2021a).

Os dados do PDDE acerca de sua implementação e execução pelas escolas municipais e estaduais foram utilizados para identificar como essa política pública conduz os resultados educacionais dentro de uma mesma mesorregião, além de ser base para investigação do isomorfismo institucional - que pode ser implementado por outros programas de políticas públicas educacionais de mesma atuação: por meio do isomorfismo normativo, coercitivo e competitivo.

A base de dados trabalhada na pesquisa quantitativa foi produzida por meio de dados secundários coletados pelo Cecampe-Sudeste junto ao FNDE, em relação à execução do PDDE em todo o estado de Minas Gerais nos anos de 2022 e 2023. Em associação a esses dados, foram utilizadas informações do Censo Escolar – ao qual o PDDE é associado para implementação de seus subprogramas e para distribuição de seus recursos financeiros – e o qual se configura como uma pesquisa censitária de todo o sistema educacional brasileiro. As informações do Censo Escolar permitiram a estruturação de dados estatísticos das condições de oferta e de atendimento da educação brasileira, considerados como importantes subsídios à implementação das políticas públicas educacionais do país, nas esferas federal, estadual e municipal (Inep, 2024a). Também, foram utilizados os dados secundários disponibilizados na plataforma do FNDE referente à execução do PDDE do ano de 2024 até o mês de setembro.

Por meio de algumas variáveis do Censo Escolar, foi possível identificar as diferentes realidades das escolas públicas brasileiras, como as variáveis destacadas nesta pesquisa: por

regiões geográficas e por sua localização – se urbana ou rural; por sua localização diferenciada – se área de assentamento, área quilombola ou terra indígena; por sua categoria administrativa – se pública ou privada; por sua dependência administrativa – se federal, estadual, municipal ou privada; e por suas diferentes modalidades de ensino. Como exemplo, as diferentes especificidades do meio rural – se terras indígenas, quilombolas ou assentamento - no contexto atual, despontam a importância de uma discussão que considere esse território como unidade de planejamento, direcionamento e aplicação de políticas públicas, que vai além do agrícola, enquanto um espaço construído por meio da interação entre rural e urbano, em uma escala multidimensional – na relação entre meio ambiente, economia, cultura, política, instituições (Pinto; Rocha; Pirani, 2018).

Em complementação, para identificar a realidade das diferentes regiões nas quais as escolas estão situadas, foram utilizados dados secundários acerca do porte dos municípios e da contribuição ao PIB do estado de Minas Gerais das diferentes regiões da mesorregião do Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba, disponibilizados pelo IBGE. A contribuição do porte não apresentou diferenças discrepantes na capacidade de implementação entre os diferentes municípios, sem ser possível afirmar que o fato de um município ter maior população lhe dá maior capacidade de implementação do PDDE, nem o inverso (Sátyro; Cunha; Campos, 2016) – por isto sua associação às demais variáveis apresentadas pelo Censo Escolar e aos dados do PDDE. Contudo, o atendimento adequado de trâmites burocráticos em municípios de maior porte pode ser explicado pelo fato de que neles há uma maior demanda de proteção social, com um maior número de convênios de repasse de recursos (Sátyro; Cunha; Campos, 2016; Karruz; Martins, 2019), muitas vezes causadas pela forte migração rural-urbana brasileira dos últimos cinquenta anos (Sátyro; Cunha; Campos, 2016).

A classificação do porte dos municípios foi assim apresentada: pequeno porte 1 – de população até 20.000; pequeno porte 2 - de população de 20.001 a 50.000; médio porte - de população de 50.001 a 100.000; grande porte - de população de 100.001 a 900.000; e metrópole - de população com mais de 900.000 (IBGE, 2019; Karruz; Martins, 2019).

O interesse por Minas Gerais enquanto amostra de uma realidade de desenvolvimento regional educacional é, de início, justificado por sediar o Programa de Pós-graduação em Administração no qual a pesquisa é desenvolvida, e ao qual a pesquisa tem maior interesse em contribuir ao desenvolvimento regional e à compreensão das implicações das políticas públicas educacionais e de seus programas para a sociedade – em especial, para a sociedade da mesorregião do Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba.

Nessa mesorregião, são encontradas nove microrregiões:

- a) Araxá;
- b) Frutal;
- c) Ituiutaba;
- d) Iturama;
- e) Monte Carmelo;
- f) Patos de Minas;
- g) Patrocínio;
- h) Uberaba; e
- i) Uberlândia (Brasil, 2023e).

Nessas nove regiões, são ao todo 66 municípios, de diferentes portes e de diferentes níveis de desenvolvimento regional.

Portanto, essa perspectiva de região, de regionalidade e de delimitações de espaços por características comuns podem ser cruciais para compreensão do desenvolvimento regional (Paasi, 2009) de Minas Gerais. Dentro destas concepções, para analisar o desenvolvimento regional é necessário levar em conta fatores além do econômico, como no caso o poder político, fatores que envolvam investimentos em educação e saúde, e fatores relacionados ao capital social (questões éticas) – todos em uma boa relação entre o desenvolvimento econômico, a qualidade de vida e a educação (Rodrigues, 2018).

Assim, o desenvolvimento deve ser encarado como um “[...] processo complexo de mudanças e transformações de ordem econômica, política e, principalmente, humana e social [...] é o crescimento – incrementos positivos no produto e na renda – transformado para satisfazer as mais diversificadas necessidades” (Oliveira, 2002, p. 40). Cabe ressaltar que o crescimento econômico não é uma condição do desenvolvimento, e que o desenvolvimento de uma região estaria voltado a satisfazer as necessidades dos indivíduos nela inseridos (Oliveira, 2002).

Diferentes teorias explicam como se dá o processo de desenvolvimento regional em duas diferentes perspectivas – endógenas ou exógenas às regiões analisadas – o que significa pensar o desenvolvimento regional como “a participação da sociedade local no planejamento contínuo da ocupação do espaço e na distribuição dos frutos do processo de crescimento” (Oliveira; Lima, 2003, p. 31).

Mesmo em uma visão econômica, o desenvolvimento de uma região depende:

- a) da sua capacidade de organizar-se social e politicamente;
- b) do aumento de sua autonomia na tomada de decisões;

- c) do aumento da retenção e do reinvestimento do excedente econômico resultante do crescimento local;
- d) de uma gradativa inclusão social; e
- e) de uma conservação e preservação durável do ecossistema regional (Haddad, 2009).

E os diferentes desenvolvimentos entre regiões podiam ser explicados pelos investimentos em conhecimento, ao considerá-lo como um fator de produção: “[...] o capital humano e as habilidades de um país ou região determinam o seu crescimento econômico no longo prazo e suas chances de transformar esse crescimento em processos de desenvolvimento” (Haddad, 2009, p. 136).

Isto posto, os dados secundários foram utilizados para identificar e analisar a relação entre isomorfismo e o desenvolvimento regional, e os desdobramentos desse isomorfismo à sociedade, dividido nos três objetivos específicos e em duas etapas de pesquisa.

4.2 Fases da pesquisa

Esta pesquisa comportou dados numéricos/estatísticos e material falado/escrito, que foram divididos, categorizados e analisados para construção do *corpus* de pesquisa. Para garantir a triangulação dos dados, foram executadas as técnicas de coleta de dados descritas no Quadro 4, relacionadas à cada fase da pesquisa, aos objetivos específicos e às proposições investigativas para uma melhor compreensão desse processo.

Quadro 4 - Matriz Protocolo da Pesquisa

Objetivos Específicos	Proposições Investigativas	Fases	Abordagens e Técnicas de Coleta de Dados	Técnicas de Análise dos Dados	Dados e Fontes
(1) Analisar a implementação do PDDE em Minas Gerais e sua relação com o processo de isomorfismo institucional na educação pública.	(1) Os programas das políticas públicas de <i>accountability</i> , como o PDDE, implementam o isomorfismo institucional na educação pública.	Fase 1	Quali Levantamento documental	Análise documental	Documentos Oficiais, Manuais e Resoluções relacionadas ao PDDE e ao Censo Escolar.
(2) Analisar os desdobramentos de modelos e procedimentos educacionais homogêneos, implementados pelo PDDE, ao	(2) O isomorfismo institucional na educação pública traz desdobramentos ao desenvolvimento de diferentes regiões e à		Quanti Dados Estatísticos	Análise estatística descritiva	Dados do PDDE, por meio do Cecampe-Sudeste, e dados do Censo Escolar.

desenvolvimento da mesorregião do Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba.	sociedade de um mesmo estado.				
(3) Identificar os desafios e as oportunidades da homogeneização de modelos e procedimentos educacionais, promovida pelo PDDE, para a sociedade na mesorregião do Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba.		Fase 2	Quali Entrevista semiestruturada	Análise comparativa, principais tendências e agrupamento das análises com base na teoria – análise temática.	Grupos de interesses das escolas selecionadas de acordo com a Fase 1 e com os critérios descritos na Seção 4.2.1

Fonte: elaborado pela autora.

Conforme descrito, o primeiro objetivo específico está associado à primeira proposição investigativa, contemplada na primeira fase da pesquisa, com as etapas quali e quanti para investigação. Os demais objetivos específicos associam-se a segunda proposição, investigada nas duas fases da pesquisa.

Com as abordagens e natureza descritas, as proposições formuladas conduziram às duas fases de abordagem mista sequencial e multifásica – com técnicas qualitativas e quantitativa:

- a) uma primeira fase, de abordagem mista (qualitativa e quantitativa), que envolveu uma pesquisa documental e um estudo estatístico descritivo e analítico, voltados à compreensão e descrição do PDDE, à obtenção de um perfil da situação de execução do PDDE e à identificação das escolas estaduais e municipais para realização da segunda fase; e
- b) uma segunda fase, estruturada a partir da primeira fase como uma pesquisa exploratória qualitativa, e a qual serviu de apoio para explicar as relações associativas entre as proposições e entre os objetivos específicos com a teoria, bem como para analisar evidências posteriores dos fatos na perspectiva dos grupos de interesses envolvidos (Saunders; Lewis; Thornhill, 2012). As fases são detalhadas nos itens 4.2.1 e 4.2.2 a seguir.

Nesse tipo de pesquisa mista interativa e iterativa, o uso de um determinado método informa e direciona a próxima fase, com a combinação de dados para verificar se os resultados de um método corroboram mutuamente com os resultados do outro e para verificar se fornecem uma resposta mais rica e abrangente à questão da pesquisa, em uma interpretação simultânea dos dados (Saunders; Lewis; Thornhill, 2012).

Como os dados utilizados para investigação na primeira fase foram dados secundários, essa fase esteve restrita e dependente da natureza dos registros, dos dados numéricos e dos documentos pesquisados (Saunders; Lewis; Thornhill, 2012). E para garantir a triangulação,

fez-se necessário conciliar com a técnica de entrevista semiestruturada, justificada como fonte de dados, já que tem como objetivo identificar o tema de pesquisa do ponto de vista do entrevistado, e entender como e por quê eles têm esta perspectiva (King, 2004), além de ser uma técnica para “[...] entender as explicações e significados dos participantes [...] com escuta atenta para ouvi-los e construir a compreensão” (Saunders; Lewis; Thornhill, 2012, p. 393).

4.2.1 Primeira Fase

Nesta fase, foram trabalhados dados secundários - que incluem dados quantitativos (numéricos) e qualitativos (não numéricos, do levantamento documental), e que são usados em pesquisas descritivas e exploratórias como ferramentas para se analisar com maior profundidade (Saunders; Lewis; Thornhill, 2012).

Por meio dos dados secundários selecionados como base investigativa - dados dos anos de 2022, 2023 e 2024 do PDDE, e do ano de 2023 do Censo Escolar - foi construída uma descrição do cenário e da relação entre o PDDE como política pública de *accountability* na educação e como condutor do isomorfismo institucional na educação pública, bem como a identificação das escolas estaduais e municipais para desenvolvimento da segunda fase.

Nesta fase, a princípio, foi desenvolvida uma pesquisa qualitativa nos principais documentos oficiais de criação e de implementação do PDDE, como Leis, Resoluções, Manuais, e outros documentos disponibilizados pelo governo federal e pelo Cepam-Sudeste. Da mesma maneira, foram levantadas as principais informações acerca do funcionamento do Censo Escolar, de seus objetivos, das classificações relacionadas à pesquisa e das divisões regionais nele presentes. Assim, a pesquisa documental fez uso de registros administrativos e de documentos como fonte de dados, disponíveis na forma escrita de documentos organizacionais e de relatórios, para evidenciar situações e mudanças ao longo do tempo (Saunders; Lewis; Thornhill, 2012).

Quanto a etapa quantitativa dessa fase, os dados numéricos foram apresentados pela estatística descritiva, que permitiu a estruturação de gráficos e de tabelas, bem como a comparação entre variáveis, para observação dos objetivos propostos por meio da

- a) tendência central – valores que ocorrem com maior frequência e valor médio após a classificação dos dados; e por meio da
- b) descrição dos dados em torno da tendência central (Saunders; Lewis; Thornhill, 2012).

4.2.1.1 Operacionalização da Primeira Fase da pesquisa: amostras, coleta e análise dos dados

Na Primeira Fase, para análise documental, foi adotada uma abordagem genérica para coleta de elementos e dados disponibilizados nas resoluções, normas e manuais do PDDE, disponibilizados pelo FNDE e Inep, e considerados como documentos públicos. Com base no descrito por Saunders; Lewis; Thornhill (2012), os documentos triados para a pesquisa foram os que instituíram modelos e procedimentos vigentes do Censo Escolar e do PDDE, selecionados para identificar e desenvolver categorias analíticas de compreensão dos dados. Após a coleta desses dados, eles foram registrados em categorias para identificação das relações aparentes entre os dados e o referencial teórico abordado, com retorno às informações da pesquisa, para que subsidiassem as análises e o alcance dos objetivos específicos. Ao final, foram verificadas as proposições e outras informações necessárias para melhorar a qualidade dos dados e das análises, bem como para fundamentar as considerações. No Quadro 5, são listados os documentos identificados na pesquisa documental e as bases para levantamento dos dados acerca do PDDE e do Censo Escolar utilizados nas análises da pesquisa:

Quadro 5 - Documentos, Normas e Resoluções da pesquisa documental em ordem cronológica

Documento / Base de Dados	Data	Deliberação/Assunto
Constituição Brasileira	Ano de 1988	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
Plano de Diretor	Novembro de 1995	Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado
Lei nº 9.394	20 de dezembro de 1996	Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional
Lei nº 11.947	16 de junho de 2009	Dispõe sobre o atendimento de alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos de educação básica; altera as Leis nos 10.880, de 9 de junho de 2004, 11.273, de 6 de fevereiro de 2006, 11.507, de 20 de julho de 2007; revoga dispositivos da Medida Provisória no 2.178-36, de 24 de agosto de 2001, e a Lei no 8.913, de 12 de julho de 1994; e dá outras providências
Nota Técnica Inep/MEC	Ano de 2010	Nota Técnica Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – Ideb
Lei nº 12.695	25 de julho de 2012	Dispõe sobre o apoio técnico ou financeiro da União no âmbito do Plano de Ações Articuladas; altera a Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, para incluir os polos presenciais do sistema Universidade Aberta do Brasil na assistência financeira do Programa Dinheiro Direto na Escola; altera a Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, para contemplar com recursos do FUNDEB as instituições comunitárias que atuam na educação do campo; altera a Lei nº 10.880, de 9 de junho de 2004, para dispor sobre a assistência financeira da União no âmbito do Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos; altera a Lei nº 8.405, de 9 de janeiro de 1992; e dá outras providências
Lei nº 12.796	04 de abril de 2013	Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para

		dispor sobre a formação dos profissionais da educação e dar outras providências
Lei nº 13.005	25 de junho de 2014	Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências
ACT nº 046/2018	06 de dezembro de 2018	Acordo de Cooperação Técnica que entre si celebram o fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE e o Banco do Brasil S/A, para abertura, manutenção e movimentação de contas correntes vinculadas e operacionalizar o Sistema Gestão ágil com informações de acompanhamento da execução financeira, no âmbito dos repasses de recursos a órgãos e entidades executoras de programas e projetos educacionais.
Mapa	Ano de 2018	Mapa dos Territórios de Desenvolvimento de Minas Gerais
Base de dados IBGE	Ano de 2019	Conheça o Brasil – População – Educação
Lei nº 14.113	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.
Documento OCDE	Junho de 2021	A Educação no Brasil – uma perspectiva internacional
Nota Técnica Inep/MEC	Ano de 2021	Nota Técnica Índice de Desempenho da Gestão Descentralizada do PDDE – IdeGES-PDDE
Informativo TCU	Ano de 2021	TCU+Cidades – Programa de apoio à gestão municipal responsável
Resolução CD/FNDE/MEC nº 15	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.
Base de dados IBGE	Ano de 2022	Panorama Brasil/Minas Gerais
Currículo Referência de Minas Gerais	Ano de 2022	Currículo Referência de Minas Gerais - Educação Infantil e Ensino Fundamental
Currículo Referência de Minas Gerais	Ano de 2022	Currículo Referência de Minas Gerais - Ensino Médio
Guia FNDE/MEC	01 de novembro de 2022	Guia de Relacionamento com o Banco do Brasil – BB.
Catálogo de Escolas Inep/MEC	Ano de 2023	Base de dados do Catálogo de Escolas 2023
Censo Escolar Inep/MEC	Ano de 2023	Base de dados do Censo Escolar 2023
Guia FNDE/MEC	Ano de 2023	Guia de Execução dos Recursos do Programa Dinheiro Direto na Escola
Informativo FJP	Ano de 2023	Contas Regionais/PIB dos Municípios - Produto Interno Bruto dos Municípios de Minas Gerais 2021
Informativo FJP	Ano de 2023	Contas Regionais/PIB dos Municípios - Produto Interno Bruto da Região Geográfica Intermediária de Uberlândia
Lei nº 14.644	02 de agosto de 2023	Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), para prever a instituição de Conselhos Escolares e de Fóruns dos Conselhos Escolares
Notas Estatísticas Inep	Ano de 2023	Censo Escolar da Educação Básica 2023 – Notas Estatísticas
Painéis Estatísticos Inep	Ano de 2023	Painéis estatísticos – Censo Escolar
Resumo Técnico Inep	Ano de 2023	Censo Escolar da Educação Básica 2023 – Resumo Técnico – Versão Preliminar
Censo Escolar Inep/MEC	Ano de 2024	Base de dados do Censo Escolar 2024
Guia Cecampe-Sudeste UFU	Ano de 2024	Guia de Orientações: aquisição de materiais, bens e contratação de serviço com recursos do programa dinheiro direto na escola (PDDE) - Aquisição de Materiais, Bens e Contratação de

		Serviço com Recursos do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE)
Guia FNDE/MEC	Agosto de 2024	Guia de Atuação do Centro Colaborador de Apoio ao Monitoramento e à Gestão de Programas Educacionais - CECAMPE
Painel Dinheiro Direto na Escola	Setembro de 2024	Painel Dinheiro Direto na Escola – Informações para subsidiar o monitoramento, avaliação e tomada de decisões relacionadas ao Programa Dinheiro Direto na Escola - PDDE
Resolução CD/FNDE/MEC nº 7	02 de maio de 2024	Institui a Solução BB Gestão Ágil como ferramenta de comprovação da execução dos recursos repassados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, e altera a Resolução CD/FNDE nº 6, de 8 de maio de 2020, que dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE
Resolução CD/FNDE/MEC nº 11	03 de julho de 2024	Altera a Resolução CD/FNDE nº 15, de 16 de setembro de 2021
Resolução CD/FNDE/MEC nº 16	15 de agosto de 2024	Institui os critérios de destinação de recursos financeiros às escolas públicas da educação básica, nos moldes operacionais e regulamentares do Programa Dinheiro Direto na Escola - PDDE, no âmbito do Programa Escola e Comunidade - Proec
Resolução CD/FNDE/MEC nº 17	15 de agosto de 2024	Dispõe sobre as orientações, diretrizes, objetivos e beneficiários do Programa Dinheiro Direto na Escola Equidade - PDDE Equidade, nos moldes operacionais e regulamentares do Programa Dinheiro Direto na Escola - PDDE, às escolas públicas de Educação Básica das redes estaduais, municipais e do Distrito Federal
Resolução CD/FNDE/MEC nº 22	19 de setembro de 2024	Altera a Resolução CD/FNDE nº 7, de 2 de maio de 2024, que institui a Solução BB Gestão Ágil como ferramenta de comprovação da execução dos recursos repassados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, e altera a Resolução CD/FNDE nº 6, de 8 de maio de 2020, que dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE.

Fonte: elaborado pela autora.

Na pesquisa quantitativa da primeira fase, foram utilizados dados secundários de fontes oficiais sobre a implementação e execução dos recursos financeiros do PDDE, disponibilizados pelo FNDE e estruturados em uma base de dados pelo Cecampe-Sudeste (Quadro 6). Depois, foram utilizados os dados do Censo Escolar, como a classificação das escolas, os temas e as variáveis de análise da infraestrutura, de localização e dos números relacionados às matrículas, e os dados de execução do PDDE disponibilizados pelo FNDE referente ao ano de 2024. Os dados foram relacionados às 1.596 escolas públicas estaduais e municipais da mesorregião do Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba estado de Minas Gerais (Inep, 2023b), considerados como uma dimensão temporal transversal.

Quadro 6 - Variáveis da Primeira Fase da Pesquisa

Quadro 6 – Variáveis da Primeira Fase da Pesquisa				
Variáveis	Fontes dos Dados	Escalas	Periodicidade	Amostras
Porte dos municípios	IBGE	Pequeno porte 1 – de população até 20.000; Pequeno porte 2 - de população de 20.001 a 50.000; Médio porte - de população de 50.001 a 100.000; Grande porte - de população de 100.001 a 900.000; e Metrópole - de população com mais de 900.000.	Ano de 2024	Municípios da mesorregião do Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba
Habitantes por município		-	Ano de 2024	
PIB <i>per capita</i> de cada município		-	Ano de 2022	
Saldo final em conta não executado em 2022 do PDDE	FNDE	-	Ano de 2022	Todas as escolas municipais e estaduais da mesorregião do Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba
Repasse financeiros do PDDE		-	Ano de 2023	
Saldo final em conta não executado em 2023 do PDDE		-	Ano de 2023	
Percentuais de execução do PDDE		0 a 100%	Em setembro de 2024	
Microrregiões geográficas	Censo Escolar 2023	Por microrregião e seus municípios	Ano de 2023	Todas as escolas municipais e estaduais da mesorregião do Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba
Quantidade de escolas		-		
Quantidade de Matrículas		-		
Localização		1 - Urbana 2 - Rural		
Localização Diferenciada		0 - Não 1 – Sim: Área de Assentamento, Quilombola, ou Indígena		
Água potável		Existente: 0 – não 1 - sim		
Energia da Rede Pública				
Secretaria Escolar				
Acesso à Internet				
Internet Banda Larga				
Profissionais Administrativos				
Profissionais de Gestão				
Conselho Escolar				
Outros órgãos Colegiados				

Fonte: elaborado pela autora.

Para análise quantitativa dos dados, a princípio, estruturou-se uma planilha do Microsoft Excel®, com a associação das variáveis descritas acima e de outras variáveis do Censo Escolar e de execução do PDDE fornecidas pelo Cecampe-Sudeste. Nessa planilha, por meio da funcionalidade das Tabelas Dinâmicas, foram analisadas as proposições da linearidade ou não entre estas variáveis e qual a interdependência entre elas. Por meio desses dados, as escolas foram categorizadas de acordo com diferentes faixas de execução do PDDE no ano de 2023: Faixa 1 - não se aplica; Faixa 2 - até 20%; Faixa 3 - até 40%; Faixa 4 - até 60%; Faixa 5 - até 80%; e Faixa 6 - acima de 80%. A execução do PDDE foi calculada por meio do saldo final não executado no ano de 2023. Para apuração desse saldo, foram utilizados os saldos finais do ano de 2022 sem execução, das escolas estaduais e municipais da mesorregião analisada, com a somatória dos recursos financeiros disponibilizados no ano de 2023 e com a redução dos recursos executados nesse mesmo ano.

A partir desses dados do PDDE e das variáveis do Censo Escolar, foi realizada uma análise com base na estatística descritiva, que gera tabelas e informações como ferramentas úteis para compreender e evidenciar as informações coletadas. Foram observadas as diferenças entre médias e suas discrepâncias nas faixas de execução do programa, bem como foram utilizadas as variáveis independentes do Censo Escolar (Quadro 6) para explicar o comportamento das escolas estaduais e municipais em relação à execução do PDDE em cada região da mesorregião do Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba.

Na sequência, as discrepâncias das escolas nas diferentes faixas de execução do programa indicaram as escolas para realização da Segunda Fase da pesquisa. Na Segunda Fase, o foco foi atender parte do segundo objetivo específico e da segunda proposição da pesquisa, bem como atender o terceiro objetivo específico – de identificar os desafios e as oportunidades do isomorfismo institucional existente nos modelos e práticas do PDDE à mesorregião do Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba.

4.2.2 Segunda Fase

Nesta fase, de abordagem qualitativa, o intuito foi investigar parte da proposição acerca dos desdobramentos sociais e regionais do isomorfismo institucional nas diferentes microrregiões da mesorregião do Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba do estado de Minas Gerais. Para tal, essa fase da pesquisa voltou-se à identificação e à análise das percepções dos atores sociais das escolas estaduais e municipais diante da homogeneização de modelos e

procedimentos na educação, bem como à identificação dos desafios e das oportunidades do isomorfismo institucionalizado pelo PDDE.

Nessa etapa, foi feito um levantamento de dados qualitativos por meio de entrevistas semiestruturadas com os participantes da pesquisa, selecionados a partir dos resultados da pesquisa quantitativa da Primeira Fase. A seleção dos atores sociais envolvidos foi a partir dos resultados quantitativos encontrados e analisados com o cruzamento das variáveis descritas no Quadro 3, que identificaram as escolas estaduais e municipais em quatro grupos diferentes:

- a) aquelas com infraestrutura considerada precária e que utilizaram significativamente os recursos do PDDE;
- b) escolas com infraestrutura precária que quase não conseguiram utilizar esses recursos;
- c) escolas com boa infraestrutura, situadas em municípios polos, e que fizeram um uso significativo dos recursos do PDDE; e
- d) escolas com boa infraestrutura, em municípios polos que, por outro lado, também quase não conseguiram aplicar os recursos do PDDE.

No espaço-tempo regional escolhido para a pesquisa – anos de 2023 e de 2024, na mesorregião do Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba - somente uma abordagem de análise micro das instituições educativas e dos grupos de interesses poderia apontar o contexto complexo que os atores estão inseridos, “[...] nomeadamente das facilidades e resistências, da atribuição de funções e papéis, dos modos de organização de poder e de comunicação, das reconfigurações espaciais, dos ajustamentos curriculares” (Magalhães, 2018, p. 45).

Na abordagem da Teoria de *Stakeholder* de Freeman (2004), a preocupação com os atores sociais, ou grupos de interesses, é apontada como objetivo principal das organizações, uma vez que a sobrevivência corporativa depende do ajuste entre os valores da organização, as expectativas das partes interessadas nas empresas e as questões sociais. Os *stakeholders* ou grupos de interesses são conceituados como todos os grupos e indivíduos que são afetados na realização dos objetivos organizacionais (Freeman *et al.*, 2010).

Nos grupos de interesses, o Estado-nação e os governos nacionais são relevantes “[...] na produção e reprodução de políticas educacionais e das condições para sua execução” (Lima, 2011, p. 10). Entretanto, o governo é somente um dos muitos atores envolvidos que influenciam os acontecimentos de um sistema social (Rhodes, 2000) - como exemplo de outros, que destacam os atores sociais internos e externos (Winkler, 2011), atores sociais individuais ou instituições sociais públicas ou privadas, com sua autonomia e regulação próprias (Rhodes, 2000). As relações sociais entre esses diversos atores são responsáveis por criar redes políticas

em torno de problemas ou programas políticos: “[...] todos os atores de uma determinada área política precisam uns dos outros [...] cada um pode contribuir de forma relevante com conhecimento ou outros recursos [...] e ninguém tem todo o conhecimento ou recursos relevantes para fazer o trabalho de política” (Rhodes, 2000, p. 12). E nesse processo de reprodução de políticas, a ação dos demais sujeitos escolares - como pais, famílias, comunidade – deve voltar-se para manter o bem escolar da escola pública, e para mantê-las “verdadeiramente públicas”, em um processo de discordância boa e admirável – no qual podem adotar soluções como recusa de testes, desenvolvimento de currículos alternativos, ou reivindicação do cumprimento das leis constitucionais (Stitzlein, 2015).

Desta maneira, os *stakeholders* envolvidos nesta pesquisa foram os gestores escolares, professores e demais representantes da comunidade das escolas, participantes do cotidiano escolar, afetados pelo seu desenvolvimento e executores das políticas públicas.

4.2.2.1 Participantes da pesquisa, coleta, análise e armazenamento de dados

Para execução da Segunda Fase, enquanto participantes da pesquisa, foram recrutados os representantes dos grupos de interesses das escolas que participam da estrutura de decisões, maiores de 18 anos, e que estivessem relacionados ao PDDE: no caso, o gestor escolar – diretor ou coordenador, ou os representantes da categoria de profissionais em exercício na escola do magistério ou administrativo, ou os representantes da comunidade atendida pela escola. Esses atores, junto a outros atores da equipe escolar, na perspectiva do Estado, são considerados como “[...] corresponsáveis pelo nível de desempenho alcançado pela instituição” (Brooke, 2006, p. 378). Considerados como poder local e lideranças políticas nas escolas e nas suas comunidades, esses participantes da pesquisa podem articular-se aos demais atores sociais enquanto reguladores do desenvolvimento de suas regiões, no intuito de buscar qualidade de vida como um fator fundamental de diferenciação social e econômica (Guimarães, 2010).

Os atores sociais foram recrutados de acordo com as escolas públicas, selecionadas a partir dos resultados quantitativos da Primeira Fase. Quanto à participação das escolas, elas não foram consideradas como Instituições Coparticipantes da Pesquisa, uma vez que os dados coletados por meio de entrevistas (pesquisa com seres humanos) foram obtidos diretamente com os representantes dos grupos de interesses. Isto é justificado pela linha de pesquisa na qual o projeto está inserido "Sociedade, Desenvolvimento e Regionalidade", com esta fase da pesquisa voltada à perspectiva dos atores sociais e não das instituições ou organizações envolvidas.

Para coleta de dados, foi realizada uma intervenção junto aos participantes da pesquisa por meio de entrevistas semiestruturadas, com aplicação de um instrumento único relacionado ao conteúdo da pesquisa (Anexo C - Roteiro de Entrevista), enquanto um tópico guia. As entrevistas foram as “não padronizadas”, ou seja, as que o pesquisador tem uma lista de temas e algumas questões-chave a serem abordadas para abrir a discussão, que podem variar de grupo para grupo, de acordo com a situação e com o fluxo da discussão, e com perguntas adicionais ou alguns comentários caso seja necessário (Saunders; Lewis; Thornhill, 2012).

O roteiro das entrevistas, como um tópico guia ou lembrete, conforme orienta Bauer e Gaskell (2017), foi planejado para atender os fins e os objetivos da segunda fase da pesquisa, inicialmente estruturado por meio da combinação da leitura crítica da teoria, complementado após a execução da Primeira Fase da pesquisa, e consolidado por um reconhecimento de campo e por algumas conversações preliminares com representantes de diferentes escolas estaduais e municipais. Esse reconhecimento de campo e as conversações aconteceram na participação em uma atividade formativa promovida pelo Cecampe-Sudeste. A participação na atividade formativa presencial denominada “Caminhos Compartilhantes com o PDDE”, foi realizada no dia 25 de outubro de 2024, no Campus Monte Carmelo, da UFU (Cecampe-Sudeste, 2024a), e foi direcionada, nesta pesquisa, à compreensão da vivência do PDDE nas escolas.

Após essa participação, para a efetivação das entrevistas, a proposta inicial foi de realizar uma visita às escolas selecionadas na Primeira Fase. Um primeiro contato com as escolas foi realizado em parceria com a Secretaria do Cecampe-Sudeste, por telefone, com o intuito de apresentar o estudo e de agendar as visitas. Nesse contato, foi informado que, para realização das entrevistas - mesmo com a confidencialidade e anonimato das escolas e dos participantes, e mesmo com o foco na sociedade e não nas escolas - seria necessária uma autorização junto às Secretarias Municipais de Educação e das Superintendências Regionais de Ensino das cidades onde as escolas estão situadas.

Desta maneira, para resguardar que os participantes aceitassem cooperar com a pesquisa - mesmo voltada à perspectiva dos atores sociais e não das escolas - foi preciso compartilhar o propósito da pesquisa e manifestar a importância da participação e da ajuda das escolas ao estudo, além de reforçar a garantia de confidencialidade e anonimato dos participantes às Instituições responsáveis pela autorização das visitas - conforme apresentado no Anexo B - Modelo de Ofício enviado para Formalização das Visitas às Escolas Estaduais e Municipais selecionadas para a Segunda Fase da Pesquisa.

Das dez escolas selecionadas, foram autorizadas cinco visitas, após o contato com as Secretarias Municipais de Educação e das Superintendências Regionais de Ensino. O contato

foi realizado, a princípio, por e-mail, com envio do Ofício (Anexo B), e, depois, por contato telefônico, para confirmar os dias e horários autorizados para as visitas. Contudo, a parceria com o Cecampe-Sudeste e a participação na atividade formativa presencial trouxeram, além da oportunidade de entrevistar representantes de escolas selecionadas para a segunda fase da pesquisa, a oportunidade de contato com outros atores sociais importantes ao processo de implementação, de execução e de avaliação do PDDE. Esses atores são responsáveis pelo programa em Entidades Executoras (EEx) do PDDE -¹⁰ e respondem por um significativo número de escolas estaduais e municipais em duas cidades polos da mesorregião do Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba. Desta forma, foram realizadas as entrevistas com representantes de seis escolas estaduais e municipais, de quatro municípios diferentes, além de entrevistas com responsáveis pelo PDDE de três EEx, com identificadores específicos para garantir a confidencialidade e anonimato: municípios - M1, M6, M8 e M9; escolas - E2, E10, E11, E22, E24, E26; e EEx - EEx1, EEx2 e EEx3.

Sobre o número de participantes da pesquisa, a entrevista, enquanto método de investigação, pode ser usada em um tamanho pequeno de participantes, selecionados por representarem uma população específica (Saunders; Lewis; Thornhill, 2012). Diferente de uma pesquisa de levantamento por amostragem, para as entrevistas na fase qualitativa, foram escolhidos indivíduos de acordo com critérios externos (Bauer; Gaskell, 2017): as escolas foram selecionadas de forma não aleatória e a partir do cruzamento dos dados quantitativos da primeira fase da pesquisa. Ainda, “[...] a finalidade real da pesquisa qualitativa não é contar opiniões ou pessoas, mas, ao contrário, explorar o espectro de opiniões, as diferentes representações sobre o assunto em questão” (Bauer; Gaskell, 2017, p. 65).

Desta maneira, mesmo que o número de participantes nas entrevistas seja de um tamanho pequeno, foi evidenciada uma igualdade nas respostas por parte dos seis representantes das escolas. E “[...] permanecendo todas as coisas iguais, mais entrevistas não melhoram necessariamente a qualidade, ou levam a uma compreensão mais detalhada”, posto que as representações das experiências são resultados de processos sociais (Bauer; Gaskell, 2017, p. 69). Além disso, embora os responsáveis pelas EEx tenham sido selecionados de forma aleatória, eles respondem, em cada instituição: EEx1 por 143 escolas municipais de um município polo; EEx2 por 131 escolas estaduais, de 11 municípios; e EEx3 por 77 escolas estaduais, de 10 municípios. Esses números mostram a representatividade nas falas acerca da

¹⁰ As EEx são as prefeituras municipais e secretarias estaduais e distrital de educação que representam unidades escolares públicas com até 50 (cinquenta) estudantes matriculados (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, 2021a).

realidade do PDDE nas escolas municipais e estaduais específicas da mesorregião do Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba, sem pretensão de generalização das considerações desta pesquisa a outros espaços e tempos.

Para execução das entrevistas, foram realizadas visitas presenciais às escolas e/ou EEx dos municípios M6, M8 e M9; quanto à participação da escola do município M1, ela foi obtida na formação presencial do Cecampe-Sudeste. No início das entrevistas, foi entregue a cada um dos participantes uma via do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE), com destaque à importância do arquivamento dessa via, e, depois, foi recolhida outra via assinada pelo participante, com a confirmação de sua autorização de participação na pesquisa. Também foi solicitada autorização para gravação, confirmada por todos os participantes, e realizada por meio de um aplicativo móvel gratuito de gravação digital, com o intuito de facilitar a transcrição, a verificação, as análises e o registro das entrevistas em arquivos separados.

Apesar da preocupação inicial dos participantes nas escolas com a autorização das Secretarias e Superintendências de cada município, e, depois, da preocupação em confirmar o anonimato e a confidencialidade da participação, é importante registrar que os participantes foram agradáveis, acolhedores e colaborativos. Ao final de cada entrevista nas escolas, os participantes mostraram as dependências das escolas com entusiasmo em relação às mudanças proporcionadas pelo PDDE.

Após as entrevistas, para construção do *corpus* de pesquisa, foram seguidos cinco passos para tratamento dos dados, conforme indica Saunders, Lewis e Thornhill (2012):

- a) identificadas categorias para compreender e agrupar os dados - primeiro por pergunta, e, depois, por núcleo temático;
- b) integração dos dados às categorias apropriadas;
- c) identificados relacionamentos e padrões entre os dados;
- d) desenvolvimento de novas proposições; e
- e) obtenção e verificação de conclusões. Esses passos foram utilizados para construir uma explicação satisfatória derivada dos dados, de maneira interativa, e que testem as proposições teóricas formuladas e relacionada à pesquisa (Saunders; Lewis; Thornhill, 2012).

Também, de acordo com Bauer e Gaskell (2017), foi verificada a possibilidade de ampliar o *corpus* e se algo não foi considerado, e, ao final, feita uma análise e revisão do espaço social com base nos achados, relatados em tópicos.

Os dados das entrevistas foram analisados por comparação entre as principais tendências, agrupadas com base na teoria, em uma análise temática, de acordo com os núcleos

temáticos identificados na primeira fase da pesquisa. Os resultados e as análises das entrevistas são descritos e apresentados no Capítulo 6, estruturados de acordo com os objetivos específicos e as diferentes fases da pesquisa, e triangulados com o referencial teórico, com o levantamento documental e com a pesquisa quantitativa.

5 O PROGRAMA DINHEIRO DIRETO NA ESCOLA – PDDE , O CENSO ESCOLAR E A MESORREGIÃO DO TRIÂNGULO MINEIRO E ALTO PARANAÍBA: PRIMEIRA FASE DA PESQUISA

Conforme descrito no capítulo anterior, para analisar a implementação do PDDE em Minas Gerais e sua relação com o processo de isomorfismo institucional na educação pública, bem como para analisar os desdobramentos desses modelos e procedimentos homogêneos à sociedade e ao desenvolvimento da mesorregião do Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba, foi realizada uma primeira fase da pesquisa, por meio da técnica de levantamento documental e do método estatístico acerca do PDDE e de toda a estrutura envolvida para sua implementação, execução e avaliação. Esta primeira fase foi norteadada pela necessidade de compreensão da estrutura e do funcionamento do PDDE enquanto política educacional em Minas Gerais, e, em complementação, voltou-se à identificação dos modelos e/ou procedimentos homogêneos implementados pelas escolas dentro desse programa e à identificação das escolas estaduais e municipais para realização da segunda fase da pesquisa.

Os resultados e as análises dessa fase da pesquisa são apresentados a seguir.

5.1 O Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE e Ações Integradas

Na pretensão de estimular a participação da sociedade no setor público, uma nova retórica da descentralização implementada pelo Estado teve “[...] como finalidade a aproximação entre financiamento e administração, tanto nas relações do poder público com o mercado, quanto na transferência de responsabilidades para os municípios e para a escola no caso da educação” (Peroni; Adrião, 2007, p. 49). E como parte de um processo da reforma de seu papel e de transposição do modelo de gestão privado à educação, o Estado descentralizou suas atividades (Peroni; Adrião, 2007; Mafassioli, 2015; Coutinho; Lagares, 2017), envolveu as escolas na implementação e execução dessas ações, e, ao mesmo tempo, promoveu a participação como maneira de referendar normas e regulamentos, com limites previamente definidos (Coutinho; Lagares, 2017).

Como política pública de *accountability* na educação, esta pesquisa voltou-se ao PDDE, programa considerado pelo governo federal como instrumento para mensurar o desempenho da gestão descentralizada dos recursos disponibilizados pela União às escolas públicas em todo o território nacional (Inep, 2010).

O objetivo do PDDE, desde sua implementação, foi de dar assistência financeira às escolas públicas brasileiras, com o intuito de reduzir a falta de material das escolas e de viabilizar a realização de pequenas despesas necessárias ao seu cotidiano (Viana, 2022). A intenção era conferir às escolas uma autonomia financeira e agilidade no uso dos recursos, com a gestão, utilização e prestação de contas de responsabilidade da própria escola, em uma gestão descentralizada do governo federal (Viana, 2022).

No que tange a elaboração das “normas relativas aos critérios de alocação, repasse, execução, prestação de contas dos recursos e valores *per capita*, bem como sobre a organização e funcionamento das unidades executoras próprias” do PDDE, cabe ao Conselho Deliberativo do FNDE (Brasil, 2009).

O PDDE foi criado pelo governo federal em 1995 com o nome de PMDE, e, no ano de conclusão desta tese, o PDDE é um programa vigente, de abrangência nacional, regido pela Resolução do Conselho Diretor - CD/FNDE/MEC nº 15, de 16 de setembro de 2021 (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, 2021d), e pela Resolução CD/FNDE nº 7, de 02 de maio de 2024 (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, 2024c).

Sua denominação como PDDE aconteceu em dezembro de 1998, por meio da Medida Provisória nº 1.782, na qual o programa tinha como objetivo o repasse direto de dinheiro oriundo do Salário-Educação¹¹ e distribuídos pelo FNDE às escolas públicas do ensino fundamental e às organizações não-governamentais sem fins lucrativos atuantes na educação especial, de acordo com o número de alunos matriculados, para custeio e manutenção de suas atividades (Peroni; Adrião, 2007).

Ao passar dos anos, o PDDE foi modificado diversas vezes pelo governo federal.

Em 2009, esse programa passou a ter como objetivo prestar assistência financeira, em caráter suplementar, às escolas públicas da educação básica das redes estaduais, municipais e do Distrito Federal, às escolas de educação especial qualificadas como beneficentes de assistência social ou de atendimento direto e gratuito ao público, às escolas mantidas por entidades de tais gêneros e aos polos presenciais do sistema Universidade Aberta do Brasil – UAB (Brasil, 2009).

Já em sua reformulação no ano de 2012, esta assistência foi estabelecida como anual, com base no número de alunos matriculados na educação básica e na UAB, de acordo,

¹¹ O Salário-Educação foi instituído pela Lei nº 4.440, de 27 de outubro de 1964, e os parâmetros para sua distribuição são determinados, no ano de 2024, pela Portaria FNDE nº 109, de 08 de fevereiro de 2024; ele é devido pelas empresas vinculadas à Previdência Social e corresponde a 2,5% da folha de pagamento dessas empresas.

respectivamente, com dados do censo escolar disponibilizado pelo Ministério da Educação e com dados coletados pela Capes (Brasil, 2012). A assistência financeira fornecida por esse programa às escolas era para fins de contribuição com a manutenção e melhoria da infraestrutura física e pedagógica, e de fortalecer a participação social e a autogestão escolar, com consequente elevação do desempenho das escolas (Brasil, 2012).

E, com uma nova Resolução no ano de 2021 – Resolução CD/FNDE/MEC nº 15, de 16 de setembro de 2021 – se comparado ao ano de 2009, o PDDE foi constituído com um caráter mais amplo, apresentado pelo Conselho do FNDE como PDDE e Ações Integradas, e com o objetivo de:

Destinação anual, pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, de recursos financeiros, em caráter suplementar, as escolas públicas estaduais, municipais e distritais de educação básica, as escolas de educação especial qualificadas como beneficentes de assistência social ou de atendimento direto e gratuito ao público, com o propósito de contribuir para o provimento das necessidades prioritárias dos estabelecimentos educacionais beneficiários que concorram para a garantia de seu funcionamento e para a promoção de melhorias em sua infraestrutura física e pedagógica, bem como incentivar a autogestão escolar e o exercício da cidadania com a participação da comunidade no controle social (Brasil, 2021d).

Para além desta alteração, sua abrangência aos estudantes beneficiados foi reduzida dos polos presenciais do sistema UAB, e permaneceu com a identificação das escolas pelo Censo Escolar Inep/MEC, realizado no ano anterior ao do repasse (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, 2021d).

De assistência financeira (Brasil, 2009), o PDDE passou a destinar recursos à cobertura de despesas de custeio, manutenção e pequenos investimentos necessários para a garantia do funcionamento e melhoria da infraestrutura física e pedagógica dos estabelecimentos de ensino beneficiários (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, 2021d).

Assim, denominado como PDDE e Ações Integradas (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, 2021d), o programa foi dividido em PDDE Básico e em Ações Integradas – estas ações, por sua vez, utilizam duas contas denominadas como PDDE Estrutura e PDDE Qualidade para repassar recursos financeiros em parceria com as Secretarias do MEC - ministério responsável pela gestão de cada programa – com a transferência e gestão destas ações no mesmo modelo do PDDE Básico, mas com cada uma com finalidades, objetivos e públicos-alvo específicos, descritos em suas próprias Resoluções (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, 2021d):

Quadro 7 - Contas e destinação dos recursos do PDDE

Conta PDDE Básico	PDDE Básico - 1ª e 2ª Parcelas; PDDE Parcela Desempenho
Conta PDDE Estrutura	✓ Programa Sala de Recursos Multifuncionais – Resolução CD/FNDE/MEC nº 15, de 07 de outubro de 2020; ✓ Programa Escola Acessível – Resolução CD/FNDE/MEC nº 20, de 19 de outubro de 2020; ✓ Programa Água e Esgotamento Sanitário nas Escolas Rurais – Resolução CD/FNDE/MEC nº 2, de 20 de abril de 2021; ✓ Programa PDDE Escolas Rurais: Campo, Indígenas e Quilombolas – Resolução CD/FNDE/MEC nº 5, de 20 de abril de 2021.
Conta PDDE Qualidade	✓ Programa de Inovação Educação Conectada – Resolução CD/FNDE/MEC nº 9, de 13 de abril de 2018; ✓ Programa Novo Ensino Médio – Resolução CD/FNDE/MEC nº 21, de 14 de novembro de 2018; ✓ PDDE Emergencial – Resolução CD/FNDE/MEC nº 16, de 07 de outubro de 2020; ✓ Programa Tempo de Aprender – Resolução CD/FNDE/MEC nº 6, de 20 de abril de 2021; ✓ Programa Brasil na Escola – Resolução CD/FNDE/MEC nº 10, de 23 de julho de 2021; ✓ Programa Educação e Família – Resolução CD/FNDE/MEC nº 11, de 31 de agosto de 2021; ✓ Programa Itinerários Formativos – Resolução CD/FNDE/MEC nº 22, de 16 de novembro de 2021.

Fonte: Brasil (2021b).

Sobre o PDDE Água e Esgotamento Sanitário e o PDDE Campo, regulamentados pelas Resoluções CD/FNDE nº 02/2021 e nº05/2021, eles foram instituídos para destinar recursos financeiros às escolas de educação básica do campo, indígenas e quilombolas, localizadas na zona rural, que declarassem inexistência de abastecimento de água e esgoto sanitário e para viabilizar a adequação e benfeitoria na sua infraestrutura física, para realização de suas atividades educativas e pedagógicas (Brasil, 2021a).

Em todo o programa, os recursos são creditados em conta bancária específica aberta pelo FNDE e distribuídos às EEx, às Unidades Executoras (UEX) e às Entidades Mantenedoras (EM), as quais são assim definidas, nesta sequência:

[...] prefeituras municipais e secretarias estaduais e distrital de educação que representam unidades escolares públicas com até 50 (cinquenta) estudantes matriculados; organização da sociedade civil com personalidade jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, constituída com a finalidade de representar uma unidade escolar pública ou um consórcio de unidades escolares públicas, integrada por membros da comunidade escolar e comumente denominadas de caixa escolar, conselho escolar, associação de pais e mestres, círculo de pais e mestres, dentre outras denominações; e 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 (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, 2021d).

Para receber os recursos financeiros - de maneira independente da localização, se urbana ou rural, e se são escolas de educação básica no campo, indígenas ou quilombolas - é necessário

que estas instituições atendam os seguintes critérios: possuir UEx própria; estar regular nos procedimentos de adesão e de cadastro no Sistema PDDEWeb; estar adimplente e sem pendências nas prestações de contas de anos anteriores; e fazer adesão ao Sistema PDDE Interativo ou no Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle (Simec), quando determinado pelo MEC (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, 2021b, 2021d).

Na Resolução nº 15, de 16 de setembro de 2021, o prazo para cumprimento destas condições, de maneira a receber o repasse dos recursos no próximo ano, era de até o dia 31 de outubro do ano corrente; os recursos deveriam ser executados até o dia 31 de dezembro do respectivo ano, com as prestações de contas incluídas no Sistema de Gestão de Prestação de Contas (SiGPC) até o dia 30 de abril do ano subsequente, para apreciação e emissão de parecer pelo FNDE (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, 2021d).

Os repasses financeiros são todos via Banco do Brasil, conforme Acordo de Cooperação Técnica firmado entre o FNDE e o banco – ACT nº 046/2018. Esse acordo foi firmado para abertura, manutenção e movimentação de contas correntes vinculadas, e para a instituição do Sistema de Gestão Ágil¹² do Banco do Brasil, para fins de acompanhamento da execução financeira, no âmbito dos repasses de recursos a órgãos e entidades executoras de programas e projetos educacionais (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, 2018). Nesse acordo, ficou determinado que a abertura das contas para movimentação dos recursos seria realizada na agência mais próxima ao endereço do beneficiário dos recursos, de acordo com informações fornecidas pelo FNDE ao banco, e vinculadas ao Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ) da entidade beneficiada (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, 2018). Ademais, conforme acordo, o FNDE poderá efetuar acesso a saldos e extratos de movimentação financeira, impor restrição a movimentação, transferir recursos entre contas e recolher recursos para a conta do Tesouro Nacional (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, 2018).

Ainda sobre o acordo entre o Banco do Brasil e o FNDE, no ano de 2022 foi estruturado um Guia de Relacionamento com o banco, no qual constam diferentes informações sobre as formas de pagamento com os recursos do PDDE; o processo de atualização cadastral das entidades e/ou dos dirigentes nas agências do banco e os documentos que as UEx e as EM devem levar às agências bancárias para atualizar o cadastro, de acordo com as exigências do PDDE; os motivos de não recebimento dos recursos; e as inconsistências que impedem a

¹² Sistema de Gestão Ágil é o nome do sistema eletrônico disponibilizado pelo Banco do Brasil ao FNDE e às entidades beneficiadas, para viabilizar o acesso a todas as informações necessárias para execução financeira do PDDE, no momento de assinatura do acordo de cooperação técnica, em 2018 (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, 2018).

movimentação bancária (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, 2022). Como exemplo, a orientação para atualização cadastral, para a qual as UEx e EM devem apresentar

a) Estatuto social e a ata de eleição/nomeação dos dirigentes em vigor e alterações posteriores; b) Comprovante de inscrição no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica – CNPJ; c) Comprovante de endereço da entidade; d) Declaração de Ausência de Faturamento da entidade; e) Documentos de identificação e comprovante(s) de inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas – CPF do(s) representante(s) legal(is) da entidade; f) Comprovante de endereço do(s) representante(s) legal(is) da entidade (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, 2022, p. 13).

Os repasses do PDDE também são monitorados e acompanhados por meio de ocorrências relacionadas às UEx, com fatores impeditivos de recebimento dos repasses financeiros às escolas e/ou de conclusão desses repasses no exercício corrente, como:

(1) Mandato do representante legal (dirigente) vencido no Sistema PDDEWeb; (2) Inadimplência/pendência em prestação de contas do PDDE Básico e/ou Ações Integradas de repasses de exercícios anteriores; (3) Cadastro da entidade gestora e/ou do representante legal (dirigente) desatualizados na agência bancária; (4) Agência bancária inválida; (5) CNPJ não informado no Sistema PDDEWeb; e (6) CNPJ inapto na Receita Federal (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, 2023b).

Em julho de 2024, o governo federal assinou a Resolução CD/FNDE nº 11, com o objetivo de permitir que uma UEx com pendências nas prestações de contas junto ao FNDE recebesse os recursos, diante da representação de um gestor municipal junto ao Ministério Público Federal e com a responsabilização dos gestores à época das pendências (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, 2024d). No momento da assinatura da Resolução, conforme fala registrada do Ministro da Educação em 2024, Camilo Santana, as escolas deixaram de receber cerca de R\$ 100 milhões devido a pendências em anos anteriores, com um total de 264 mil prestações de contas pendentes no FNDE (Brasil, 2024b).

Entretanto, antes desta Resolução, em maio de 2024, o FNDE estabeleceu, por meio da Resolução CD/FNDE/MEC nº 7, novos prazos e procedimentos de monitoramento e de prestação de contas do PDDE.

Em substituição a alguns pontos determinados pela Resolução anterior de 2021, foi instituído que o PDDE será monitorado pelo FNDE “[...] em tempo real, a partir de dados, informações e documentos apresentados pelas entidades e unidades na Solução BB Gestão Ágil” e que os programas anteriores e em execução terão até sessenta dias para migrar para esse novo sistema do Banco do Brasil, a partir da data de entrada em vigor da nova resolução (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, 2024c, p. 1).

De maneira igual, foi determinado que as EEx, as EM e as UEx do PDDE terão até 31 de agosto de 2024 para efetuar todos os registros relativos ao exercício de 2023 e do período de

janeiro a junho de 2024 na Solução BB Gestão Ágil; as prestações de contas referente ao ano de 2023, advindas das UEx, deverão ser analisadas e julgadas pelas EEx até 31 de outubro de 2024; e a partir desse mesmo ano, os registros da execução dos recursos do PDDE deverão ser realizados por execução até 30 de abril do ano subsequente nesse novo sistema (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, 2024c).

Essa Resolução de maio de 2024 ainda determina que os recursos não gastos do PDDE, denominados saldos financeiros, a partir do exercício de 2026, poderão ser reprogramados e utilizados pelo FNDE até o décimo dia útil do mês de fevereiro do exercício seguinte (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, 2024c). O estorno dos saldos será no décimo quinto dia útil de fevereiro de cada exercício, efetivado pelo Banco do Brasil, e os créditos financeiros do PDDE referente a cada exercício somente serão efetuados em contas com saldos zerados – a exceção são os recursos financeiros provenientes das ações integradas (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, 2024c).

E em setembro de 2024, por meio da Resolução CD/FNDE/MEC nº 22, o FNDE alterou a resolução anterior, deliberada no mês de maio, e prorrogou o prazo para julgamento das prestações de contas relativas à execução dos recursos financeiros do PDDE referente ao exercício de 2023, para seu registro no sistema até o dia 10 de novembro de 2024 (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, 2024g).

Nesse cenário de contínuas mudanças, imposto pelos avanços tecnológicos em ascensão e pela ideologia de mercado (Oyibo; Gabriel, 2020) – no caso, o *managerialismo* (Chanlat, 2002, grifo do autor) ou a *marketization* (Secchi, 2009), programas das políticas públicas de *accountability*, como o PDDE, forçam as escolas públicas a ele se adaptarem, tendo como resposta a adoção de modelos e práticas isomórficas. Nesses modelos e práticas isomórficas está o aumento da burocratização e da racionalidade na educação, mas sem necessariamente tornar as escolas públicas mais eficientes, como indicam DiMaggio e Powell (1983) no processo de isomorfismo institucional.

No movimento de compreender os mecanismos envolvidos no PDDE e de como eles podem conduzir ao isomorfismo institucional nas escolas, surgiram novas questões sobre os valores e critérios para cálculo dos repasses financeiros do programa às escolas, e sobre em que gastos esses recursos podem ser aplicados, já que, para muitas escolas, são fonte única de recursos direto na escola.

Para cálculo dos repasses financeiros, os valores de referência do PDDE Básico, no ano de 2024, são resultados da soma do valor fixo, de acordo com cada estabelecimento de ensino, com “[...] o valor variável de acordo com o número de estudantes matriculados na educação

básica do estabelecimento de ensino que foram declarados no Censo Escolar no ano anterior ao do repasse” (Fundo Nacional de Desenvolvimento de Educação, 2024i), sendo eles:

Quadro 8 - Valores fixos e variáveis de acordo com especificações das escolas

Especificação	Valor Fixo (R\$)	Valor <i>per capita</i> (R\$)
Escola Pública Urbana com UEx	1.850,00	20,00
Escola Pública Rural com UEx	5.500,00	20,00
Escola Pública Rural Indígena e Quilombola com UEx	5.500,00	20,00
Escola Privada da Educação Especial	1.850,00	60,00
Escola Pública Urbana sem UEx	-	40,00
Escola Pública Rural sem UEx	-	60,00
Público-alvo da educação especial em Escola Pública	-	100,00
Alunos de Escola Pública em Atendimento Educacional Especializado (AEE)	-	20,00

Fonte: Fundo Nacional de Desenvolvimento de Educação (2024i)

Como exemplo, uma escola pública com UEx, com 200 alunos matriculados, receberá o valor fixo de R\$ 1.850,00 mais o valor variável de 4.000,00 (200 alunos x R\$ 20,00), com o total de R\$ 5.850,00 de repasse anual, dividido entre recursos de custeio e recursos de capital¹³ (Fundo Nacional de Desenvolvimento de Educação, 2024i). Esses recursos são repassados em duas parcelas anuais, até então, com a primeira até o dia 30 de abril, e a segunda, até o dia 30 de setembro, caso as escolas cumpram as condições necessárias para o repasse dos recursos (Fundo Nacional de Desenvolvimento de Educação, 2024i).

Quanto a aplicação dos recursos do PDDE Básico, esses devem ser empregados em despesas de custeio, manutenção e pequenos investimentos como

- (1) na aquisição de material permanente; (2) na realização de pequenos reparos, adequações e serviços necessários à manutenção, conservação e melhoria da estrutura física da unidade escolar; (3) na aquisição de material de consumo; (4) na avaliação de aprendizagem; (5) na implementação de projeto pedagógico; (6) no desenvolvimento de atividades educacionais; (7) para cobrir despesas cartorárias decorrentes de alterações nos estatutos das Unidades Executoras Próprias – UEx, bem como as relativas a recomposições de seus membros (presidente, vice-presidente, secretário e tesoureiro); e (8) em ações voltadas à proteção no ambiente escolar (Fundo Nacional de Desenvolvimento de Educação, 2023a).

¹³ Segundo a Página do FNDE, gastos com custeio são devidos como gastos para manutenção dos serviços que não contribuem diretamente para a formação ou aquisição de um bem de capital, como aquisição de material de consumo e contratação de terceiros; já os gastos com capital correspondem a gastos para a produção u geração de novos bens ou serviços a serem incorporados ao patrimônio, como aquisição de equipamentos e de materiais permanentes (Fundo Nacional de Desenvolvimento de Educação, 2023a).

Entretanto, é vedada a aplicação desses recursos em implementação de outras ações financiadas por outros programas do FNDE, como o Programa Nacional do Livro Didático; gastos com pessoal; pagamentos a agentes públicos; despesas de manutenção predial, como aluguel, luz, água e esgoto; despesas de caráter assistencialista; cobertura de despesas bancárias que não estejam previstas no acordo firmado entre o FNDE e o Banco do Brasil (BB), para abertura e manutenção das contas das UEx; gastos com passagens e diárias, gastos com combustíveis e materiais para manutenção de veículos; gastos com festividades e comemorações; edificação e ampliação de áreas construídas, que não sejam pequenos reparos, adequações e serviços no estabelecimento de ensino, como a cobertura de uma quadra de esportes ou troca de todo o telhado; aquisição de arame farpado, cerca elétrica ou similares; aquisição de câmeras dentro das salas de aula, de banheiro, ou de reconhecimento facial (Fundo Nacional de Desenvolvimento de Educação, 2023a).

Para atender algumas dessas ações não contempladas no PDDE Básico, em agosto de 2024, o governo federal instituiu o Programa Escola e Comunidade (Proec) e o PDDE Equidade (Fundo Nacional de Desenvolvimento de Educação, 2024e, 2024f). O Proec tem como objetivo destinar recursos financeiros às escolas públicas da educação básica estaduais, municipais e distrital, para “[...] fomentar a parceria entre a escola, a família e a comunidade, na perspectiva da educação integral, por meio da participação [...] em projetos de formação que envolvam a promoção da cidadania, da cultura de paz e democrática e a melhoria da qualidade da educação pública” (Fundo Nacional de Desenvolvimento de Educação, 2024e, p. 1). No primeiro momento, a prioridade foi destinada a três grupos específicos de escolas: as localizadas na mesorregião do Marajó; as que aderiram ao programa Escola em Tempo Integral; e as com menores índices de nível socioeconômico e maior número de matrículas (Fundo Nacional de Desenvolvimento de Educação, 2024e). De acordo com a Resolução, o valor a ser repassado para cada escola é calculado com base no número de estudantes da educação básica matriculados, obtido por meio do Censo Escolar do ano anterior ao ano de elaboração do Projeto de Formação da escola (Tabela 1), condicionado ao envio do projeto e dentro dos mesmos critérios de repasse dos valores do PDDE (Fundo Nacional de Desenvolvimento de Educação, 2024e).

Tabela 1 – Tabela 1 - Valores do Proec com base no número de estudantes

Intervalo de classe de número de matrícula	Valor de Repasse (100% custeio)
Até 500	R\$ 2.500,00
De 501 a 1.000	R\$ 3.000,00
Acima de 1.000	R\$ 3.500,00

Fonte: Fundo Nacional de Desenvolvimento de Educação (2024e, p. 3).

A adesão ao Proec é realizada pela Secretaria Estadual ou Municipal de Educação, com os recursos destinados a realização de oficinas, palestras, visitas guiadas ou outras iniciativas voltadas à promoção da cultura de paz no ambiente escolar, previstas no projeto de formação a ser enviado pelo diretor escolar via PDDE Interativo (Fundo Nacional de Desenvolvimento de Educação, 2024e).

Já o PDDE Equidade, é composto por outros três programas, com finalidades específicas:

- a) o Programa Sala de Recursos Multifuncionais, para aquisição de salas multifuncionais ou para educação bilíngue de surdos;
- b) o Programa Água, Esgotamento Sanitário e Infraestrutura nas Escolas em áreas rurais - PDDE Água, Esgotamento Sanitário e Infraestrutura nas Escolas do Campo, Indígenas e Quilombolas, voltado à adequação e benfeitoria na infraestrutura física das escolas rurais, pra garantir o abastecimento de água em condições apropriadas para consumo e o esgotamento sanitário; e
- c) o Programa Diversidades - PDDE Diversidades, voltado ao estímulo e apoio à oferta educacional nas modalidades educacionais e temáticas das diversidades, como a Educação Especial, a Educação Bilíngue de Surdos, a Educação de Jovens e Adultos, a Educação do Campo, a Educação Escolar Indígena, a Educação Escolar Quilombola, a Educação para as Relações Étnico-Raciais, as Escolas Sustentáveis, a Educação para as Juventudes e a Educação em Direitos Humanos (Fundo Nacional de Desenvolvimento de Educação, 2024f).

O Quadro 9 detalha os investimentos por número de matrículas de acordo com a classificação das escolas, dentro do PDDE Equidade, com seus critérios de elegibilidade e de priorização específicos dentro de cada subprograma, e com os mesmos moldes operacionais e regulamentares de aquisição e de prestação de contas do PDDE (Fundo Nacional de Desenvolvimento de Educação, 2024f).

Quadro 9 - Valores do PDDE Equidade

Programa	Número de estudantes do público do programa matriculados na escola	Valor de repasse por escola (100% custeio)
Programa Sala de Recursos Multifuncionais (PDDE SRM) e Programa Água, Esgotamento Sanitário e Infraestrutura nas Escolas em áreas rurais (PDDE Água, Esgotamento Sanitário e Infraestrutura nas Escolas do Campo, Indígenas e Quilombolas)	Até 50 alunos	R\$ 30.000,00
	51 a 150 alunos	R\$ 35.000,00
	Acima de 151 alunos	R\$ 45.000,00
Programa Diversidades (PDDE Diversidades) nas modalidades: ✓ Escolas sustentáveis ✓ Educação para as juventudes ✓ Educação em direitos humanos	Até 30 alunos	R\$ 1.850,00
	Entre 31 e 80 alunos	R\$ 2.775,00
	Acima de 80 alunos	R\$ 3.700,00
Programa Diversidades (PDDE Diversidades) nas modalidades: ✓ Educação especial ✓ Educação bilíngue de surdos ✓ Educação do campo	As escolas aptas irão receber um valor fixo de R\$ 1.850 reais e mais R\$ 20 reais por estudante do público do programa, por ano. O teto para o total repassado por programa para cada escola será de R\$ 3.700,00.	
Programa Diversidades (PDDE Diversidades) nas modalidades: ✓ Educação de jovens e adultos ✓ Educação escolar indígena ✓ Educação escolar quilombola ✓ Educação para as relações étnico-raciais	As escolas aptas irão receber R\$ 20 reais por estudante do público do programa, por ano. O teto para o total repassado por programa para cada escola será de R\$ 3.700,00.	

Fonte: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (2024f, p. 7-8).

Se resgatado o isomorfismo institucional na educação, a princípio o Programa Escola e Comunidade (Proec) e o PDDE Equidade podem configurar como um esforço do governo federal, representado pelo FNDE, de tratar as diferenças existentes de desenvolvimento regional, de acordo com diferentes localidades e realidades das escolas. E diante da necessidade nas escolas, com a responsabilização direta dos dirigentes escolares pela execução do programa, tanto por recursos financeiros não recebidos, devido às pendências, quanto por recursos não executados, cabe descrever as competências do FNDE no programa.

Ao FNDE compete “[...] acompanhar, fiscalizar, avaliar e controlar a execução do PDDE e Ações Integradas”, bem como “[...] receber e analisar as prestações de contas [...] emitindo parecer acerca da execução dos recursos” (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, 2021d, p. 5). Em conjunto, às Secretarias do MEC também cabem “acompanhar tecnicamente e avaliar a execução das Ações Integradas” e “analisar o cumprimento do objeto” de cada ação de responsabilidade de cada secretaria (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, 2021d, p. 5).

E para além do FNDE e do MEC como atuantes no controle dos repasses desses recursos, tem-se o Tribunal de Contas da União (TCU) como o órgão responsável por fiscalizar a aplicação das verbas complementares do Fundeb. Na Constituição Brasileira, em seus artigos

70 e 71, consta que a “fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas”, no controle externo, deve ser exercida pelo Congresso Nacional, por meio do auxílio do TCU (Brasil, 1988). De acordo com informações acerca do Programa de Apoio à Gestão Municipal Responsável, desenvolvido pelo TCU, algumas decisões acerca do PDDE são por ele determinadas, por meio de acórdãos¹⁴, como o Acórdão 4211/2017, que tornou possível responsabilizar a prefeitura municipal por recursos repassados às UEx das escolas municipais, já que a prefeitura é o órgão responsável pelo acompanhamento da aplicação dos recursos e por receber, analisar, consolidar e encaminhar as prestações de contas de cada escola ao FNDE; e o Acórdão 2298/2010, que estabelece a responsabilidade da prefeitura municipal em caso de omissão na prestação de contas de execução dos recursos do PDDE, mesmo quando o recurso é transferido diretamente às escolas municipais (Brasil, 2021b).

Outros órgãos públicos de acompanhamento, fiscalização e auditoria, como o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal e o Ministério Público também podem participar desses processos acerca do PDDE nas EEx às quais as UEx são vinculadas, conforme determinado no Artigo 6, Inciso IV, da Resolução CD/FNDE nº 15, que dispõe sobre as orientações para a fiscalização e monitoramento do programa (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, 2021d).

Na responsabilidade do FNDE, para fins de auxiliar no “monitoramento, avaliação, controle social e orientação da adoção de estratégias de incentivo à melhoria da gestão do Programa nas escolas, municípios e estados”, no ano de 2020 foi instituído o Índice de Desempenho da Gestão Descentralizada do PDDE (IdeGES-PDDE), principal indicador desse programa (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, 2021d), a partir de uma reestruturação do primeiro índice original de monitoramento do PDDE, estabelecido em 2018 (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, 2021c).

Embora tenha sido calculado até o ano de 2021 (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, 2023d), para proporcionar o monitoramento do IdeGES, o FNDE disponibilizava painéis de consulta dos saldos e dos históricos de repasses de recursos às UEx, bem como painel de consulta do IdeGES-PDDE por entidade; disponibilizava relações anuais das escolas que receberam parcelas de desempenho devido ao IdeGES, relação anual de escolas sem UEx no PDDE, relatório dinâmico de execução do programa; e disponibilizava consulta da situação de

¹⁴ Uma jurisprudência dada pelo TCU que serve para os demais órgãos públicos.

adimplência e das prestações de contas (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, 2023d).

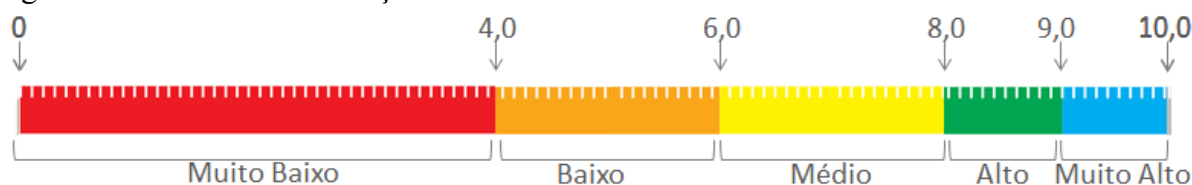
No período que foi calculado, o IdeGES-PDDE teve a finalidade de mensurar o desempenho da gestão descentralizada dos recursos desse programa em todo o território nacional (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, 2020a), e agregava três indicadores relativos ao desempenho do programa: a adesão – se os recursos alcançam o máximo de seu público-alvo; a execução – se os recursos são efetivamente utilizados; e a prestação de contas dos recursos – empregados nas finalidades do programa (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, 2020b).

Esse indicador era mensurado na periodicidade anual, em uma escala de 0 a 10, e calculado mediante aplicação da média de três variáveis individuais que o compõe:

- Índice de Adesão e atualização cadastral ao PDDE, o qual mensura a proporção de escolas que aderiram ao PDDE num determinado período e a atualização dos cadastros das UEx;
- Índice de Execução de Recursos, que mensura a proporção de execução dos recursos disponibilizados; e
- Índice de Regularidade com Prestação de Contas, calculado pelo total de prestações de contas “aprovadas” e “aprovadas com ressalva”, dado ao total de obrigações de apresentar prestação de contas pelas UEx (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, 2020a, 2021d).

Para avaliar se o desempenho do IdeGES-PDDE estava alto ou baixo, o FNDE desenvolveu a classificação apresentada na Figura 7.

Figura 7 - Faixas de classificação do IdeGES-PDDE



Fonte: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (2020a).

Conforme a Figura 7, a classificação das escolas quanto ao IdeGES-PDDE transitava entre muito baixo a muito alto, e era considerada critério para redistribuição de parcelas extras de recursos que não foram executados por outras instituições participantes do programa, denominadas como Parcela Desempenho do PDDE (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, 2021d). De acordo com o artigo 15, da Resolução CD/FNDE nº 15, de 16 de

setembro de 2021, os recursos não executados do programa seriam distribuídos entre as EEx, UEx e EM que não se enquadravam nas hipóteses de suspensão, como cadastro desatualizado, mandato do dirigente vencido, irregularidades nos procedimentos de habitação, pendências de prestações de contas em exercícios anteriores (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, 2021d). No ano de 2022, os critérios para beneficiar as escolas assíduas às regras de repasse dos recursos do PDDE, na ordem de priorização, eram as que, primeiro, mantiveram o IdeGes igual a 10 nos últimos três anos; e depois, as escolas com maior percentual de aumento do IdeGes nos últimos dois anos.

O IdeGES – enquanto mais um índice na educação pública, utilizado para monitorar o PDDE em termos de adesão, execução e prestação de contas – traz um excesso de burocracia e forte intervenção na escola (Andrade, 2008). O IdeGES-PDDE acaba por legitimar uma racionalidade irracional, conforme descreve Oliveira (2015): racional, já que não considera as desigualdades internas ao sistema, e as quais, por sua vez, são resultantes de outras variáveis não escolares; e irracional, por exigir avaliações frequentes para se confirmar o que já é observado. Nesse sentido, ele sinalizava o não cumprimento das exigências de execução do PDDE e servia como instrumento de recompensa ou punição por meio da Parcela Desempenho.

Em complementação a essas limitações do IdeGES-PDDE, segundo Vieira e Selau (2024), os indicadores que o compõe não atendem o potencial do programa e nem atendem os problemas vivenciados na realidade da gestão escolar, fatos denunciadores de que esse índice, considerado como instrumento de avaliação do cumprimento do programa, deveria estar ligado a seus processos e não a seus produtos. Além disto, demonstra a necessidade de uma dupla responsabilização entre FNDE e entidades executoras pela não execução do programa.

Além do IdeGES-PDDE, outra ação do FNDE para fins de assistência técnica e de monitoramento do programa nas escolas, são as parcerias estabelecidas com universidades para a realização dessas atribuições, a fim de apoiar estados, municípios e escolas a aprimorarem a execução e o desempenho do programa e das Ações Integradas. Essas parcerias foram denominadas como Centros Colaboradores de Apoio ao Monitoramento e à Gestão de Programas Educacionais (Cecampes), os quais, entre suas atribuições, produzem materiais informativos de avaliação sistêmica e multicêntrica do PDDE e guias de orientação diversos; desenvolvem e aplicam modelos, métodos, técnicas e tecnologias para o aperfeiçoamento do programa e de suas ações; estruturam painéis informativos do Programa, com dados, pesquisas, estudos e análises de monitoramento e avaliação, para subsidiar decisões de melhoria de desempenho no programa/ações; realizam formações e capacitações diversas, com vídeos de apoio; prestam assessoria técnica a entes federados e entidades envolvidas; elaboram e

implementam projetos de intervenção para melhorias, solução de problemas e superação de obstáculos (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, 2024a).

Nesse papel dos centros colaboradores como uma gestão descentralizada do PDDE por parte do Estado, em regime de colaboração com as Universidades, Gomes e Melo (2023, p. 10) descrevem que os Cecampes, no âmbito de monitoramento e avaliação de abrangência nacional, contribuem “[...] para ampliar o alcance social dos programas com gestores locais mais qualificados e mais informados, com maior participação do controle social na execução da política pública local, com maior quantidade de indicadores avaliados e mais transparência”. Também, contribuem na redução de saldos não executados e para uma melhor gestão do PDDE, o que exige um desenvolvimento contínuo de soluções tecnológicas, de formação e de estratégias para auxiliar os gestores escolares na análise dos dados e nas avaliações (Gomes; Melo, 2023).

Na região sudeste do país, o Cecampe é representado pela UFU, selecionada por um processo público de habilitação das Ifes, realizado pela comissão Especial de Habilitação do FNDE, e que tem os estados de Minas Gerais, São Paulo, Rio de Janeiro e Espírito Santo como área de abrangência (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, 2024a).

Além de diversas ações de atuação direta do Cecampe-Sudeste junto às escolas - como formações presenciais e virtuais, webnários e oficinas, diálogo com gestores escolares - foi disponibilizado um Guia de Orientações para Aquisição de Materiais, Bens e Contratação de Serviço com recursos do PDDE, atualizado em 2024, e voltado a “[...] sistematizar, disciplinar e padronizar os procedimentos administrativos adotados em todo o território nacional, a fim de que sejam obtidos os benefícios advindos com a racionalização dessas práticas” (Cecampe-Sudeste UFU, 2024b, p. 2). Esse Guia foi estruturado para contribuir com o aprimoramento das rotinas, com a melhoria da gestão e com o alcance dos objetivos do PDDE nas escolas (Cecampe-Sudeste UFU, 2024b).

Mesmo antes, a nível nacional, também voltado à auxiliar as escolas na execução dos recursos do PDDE, o FNDE disponibilizou um guia de 70 páginas, no qual inicia com as finalidades do programa, descreve o passo a passo para aquisição de bens, materiais e serviços, apresenta as formas de pagamento e como executar compras on-line, entre outras inúmeras informações (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, 2023c).

E em termos detalhados, nos procedimentos únicos apresentados nesses guias para aquisição e execução dos recursos financeiros do PDDE pelas escolas, a EEx ou UEx deverá seguir cinco passos:

- a) levantar e selecionar as necessidades prioritárias, com a participação de professores, pais, alunos e outros membros da comunidade escolar, com as necessidades registradas em ata em formulários, devidamente divulgados na escola;
- b) realizar pesquisas de preços, com no mínimo, 3 (três) orçamentos físicos, a serem indicados em formulário específico;
- c) escolher a melhor proposta, de acordo com o menor preço, melhor qualidade e prazos e condições de entrega e/ou execução;
- d) adquirir e/ou contratar, com a exigência da apresentação de documentos comprobatórios das despesas; e
- e) guardar a documentação necessária para execução (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, 2023c; Cecampe-Sudeste UFU, 2024b).

Igualmente, no caso das compras *on-line*, é necessário atentar-se a duas condições:

- a) ser a única opção para se adquirir o bem; ou
- b) proporcionar sensível economia de recursos (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, 2023c; Cecampe-Sudeste UFU, 2024b).

O Cecampe-Sudeste, em seu Guia, ainda reforça diferentes orientações quanto à segurança das compras na internet e a pontos essenciais a serem observados em compras *on-line*, como observar a marca e preços destoantes dos demais, verificar se o site é seguro, conferir a política de troca da empresa e os prazos de entrega (Cecampe-Sudeste UFU, 2024b).

Nesse mesmo detalhamento, após as aquisições, o pagamento aos fornecedores se dá por meio eletrônico, que pode ser por transferência entre contas do mesmo banco ou de bancos distintos, por pagamento de boletos, títulos ou guias, ou ainda, por emissão de ordem de pagamento em favor das pessoas sem conta bancária (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, 2023c; Cecampe-Sudeste UFU, 2024b).

Como documentação necessária para execução, constam

Formulário do rol de materiais e/ou serviços prioritários; atas registrando o levantamento das necessidades prioritárias da escola, a definição dos critérios de escolha adotados para seleção das melhores propostas, justificativas e quaisquer outros esclarecimentos pertinentes; Orçamentos apresentados pelos proponentes; consolidações de Pesquisas de Preços preenchidas; Originais das notas fiscais, cupons fiscais, faturas, recibos etc.; Cópia dos comprovantes de pagamento (cheques, transferências eletrônicas de disponibilidade etc.) ou extrato bancário da conta do PDDE ou das Ações Integradas; e Outros documentos julgados necessários à comprovação do uso dos recursos (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, 2023c, p. 39).

Diante destas exigências para execução, que trazem às escolas um cenário homogêneo, sem considerar o porte dos municípios e se há a infraestrutura necessária para execução dos

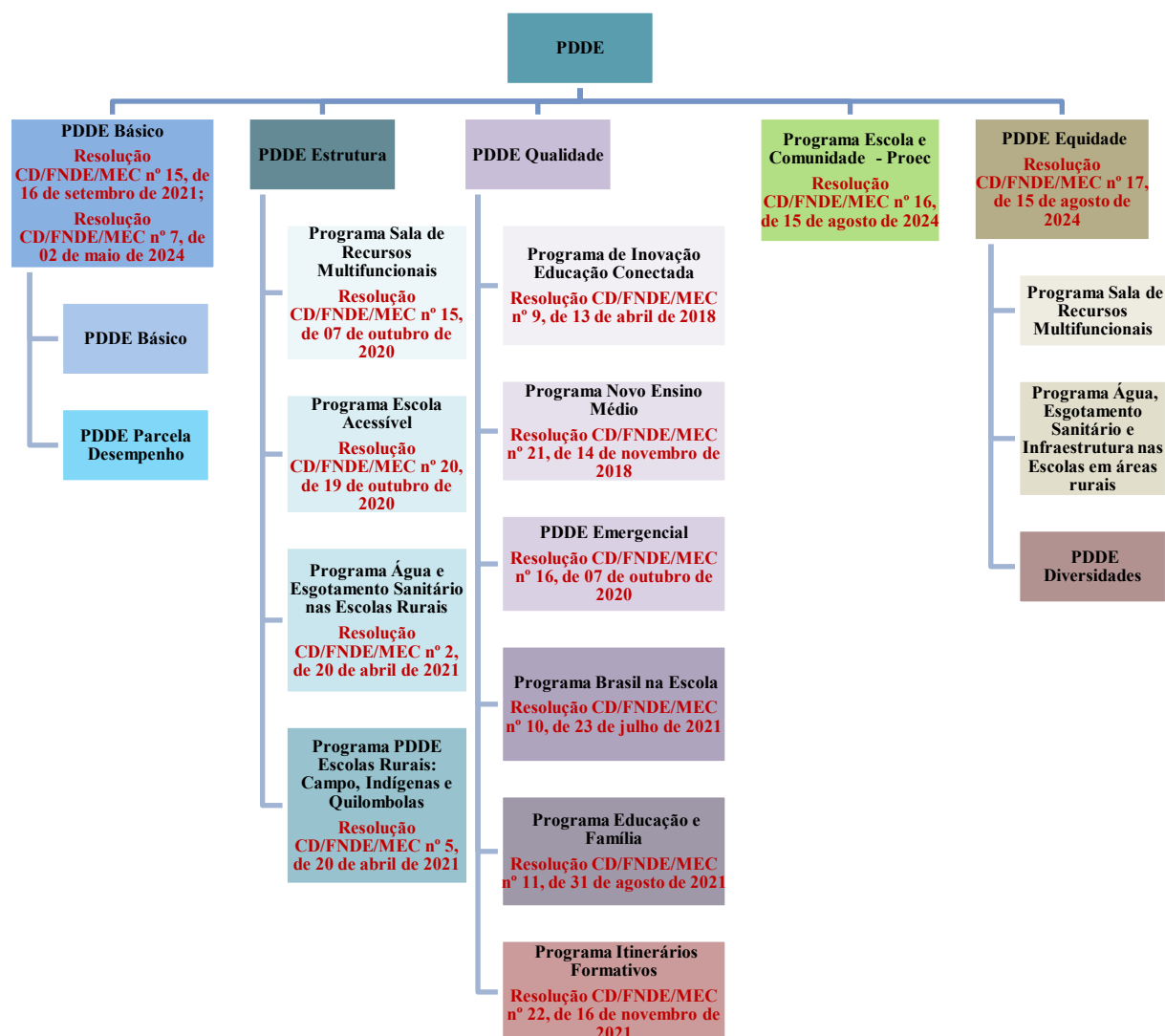
recursos financeiros do PDDE, cabe primeiro questionar se as EEx ou UEx, dentro de seus municípios, conseguem atender esses requisitos, de maneira que os recursos fiquem realmente nessas cidades ou regiões, sem serem destinados a outros lugares, como pode ocorrer no caso das compras pela internet. E ainda, se a questão da execução ou não dos recursos está, de fato, relacionada à dificuldade de atender essas exigências, se tem alguma relação à infraestrutura das escolas e dos municípios, e se existem outras dificuldades no processo.

Já a elaboração e prestação de contas - requisito para que a escola receba os repasses de recursos no ano subsequente (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, 2023b, 2024c) – é realizada pelo gestor e técnicos da entidade cadastrados no FNDE, na plataforma do Banco do Brasil Solução BB Gestão Ágil (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, 2024c), e para a qual constam 34 vídeos explicativos na página do PDDE, em forma de tutorial, com o intuito de auxiliar na sua realização (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, 2024h), além dos guias de orientações disponibilizados pelos Cecampes de todo o país. As orientações são para atender as diferentes modalidades do PDDE e de ações integradas, conforme pode ser observado na Figura 8.

Com as mudanças no programa ao longo dos anos, no PDDE tem-se a diferenciação de repasses para escolas de educação especial, diferenciação entre escolas públicas urbanas e rurais, entre escolas rurais indígenas e quilombolas, e, entre essas, se possuem ou não UEx; tem-se o PDDE Água e Esgotamento Sanitário e o PDDE Campo, diferenciados para atender necessidades específicas de infraestrutura das escolas; o Proec, destinado a escolas com menores índices socioeconômicos e com maior número de matrículas; o PDDE Diversidades, e outras ações diversificadas entre si.

Com base nos conceitos de Daft (1999) e de DiMaggio e Powell (2005), o isomorfismo na educação pública, como demonstrado no PDDE, pode ser explicado, em primeiro lugar, por uma pressão externa de base legal e política, exercida sobre as escolas por meio de leis, regras e sanções, para implementação de estruturas, técnicas ou procedimentos iguais, uma vez que os recursos financeiros são escassos e as escolas dependem desses recursos; e depois, por dever e obrigação de adoção de técnicas e padrões profissionais, considerados como atualizados e eficazes, como é no isomorfismo normativo.

Figura 8 - Modalidades do PDDE e Ações Integradas



Fonte: elaborada pela autora.

Nesse isomorfismo, a implementação da estrutura, técnicas e procedimentos homogêneos do PDDE é de acordo com os dados do Censo Escolar, em uma associação que fornece, além das informações sobre a execução do programa por escola, uma visão de execução do programa nas diferentes regiões de cada estado da federação brasileira.

Portanto, também foi preciso compreender a estrutura do Censo Escolar e de suas variáveis, para posterior análise da execução do PDDE e identificação das escolas para realização da pesquisa, com foco nos desdobramentos do isomorfismo presente no programa à sociedade e ao desenvolvimento regional do estado de Minas Gerais, conforme descrito na próxima seção.

5.2 O Censo Escolar e as microrregiões das escolas municipais e estaduais da mesorregião do Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba em Minas Gerais

Para fins de compreensão do Censo Escolar, de acordo com a página do Inep, ele é definido como

[...] o principal instrumento de coleta de informações da educação básica e a mais importante pesquisa estatística educacional brasileira [...] uma ferramenta fundamental para que os atores educacionais possam compreender a situação educacional do país, das unidades federativas, dos municípios e do Distrito Federal, bem como das escolas e, com isso, acompanhar a efetividade das políticas públicas (Inep, 2024a).

O Censo Escolar é coordenado pelo Inep e conta com a participação de todas as escolas públicas e privadas brasileiras (Inep, 2024a), configurado como uma pesquisa censitária, que tem como unidades investigativas a escola, o aluno e o docente; e como unidades de análise a matrícula, a função docente e a turma (Inep, 2024a). Realizado na periodicidade anual e de caráter obrigatório para todas as escolas, conta com a parceria das secretarias municipais e estaduais de educação de todo o Brasil, e é feito com base nos documentos administrativos das escolas e redes de ensino (Inep, 2024b).

O Censo Escolar abrange o Ensino regular – educação infantil, ensino fundamental e médio; a Educação Especial – escolas e classes especiais; a Educação de Jovens e Adultos (EJA); e a Educação Profissional e Tecnológica – cursos técnicos, de formação inicial continuada ou de qualificação profissional (Inep, 2024a). Ele é dividido em duas etapas:

- a) por meio da matrícula inicial e situação do aluno, na qual o Inep recolhe dados sobre as instituições de ensino, turmas, alunos, gestores e profissionais em sala de aula; e
- b) dados referentes ao rendimento dos estudantes (quantidade de aprovados ou reprovados) e ao movimento (quantos foram transferidos, deixaram de frequentar a escola ou faleceram), ao término do ano letivo (Inep, 2024a).

Como descreve o Inep, esses dados permitem a elaboração de informações estatísticas das condições de oferta e de atendimento do sistema educacional brasileiro, com o objetivo de fornecer subsídios à implementação das políticas públicas brasileiras nas esferas federal, estadual e municipal (Inep, 2024b). No Censo Escolar do ano de 2023, foi possível identificar que o Brasil tem 137.200 escolas ativas de educação básica, com quase 70% sendo escolas municipais – 106.707 escolas municipais – e somente 17% escolas estaduais (Inep, 2024b).

Pela página do Inep são disponibilizadas informações relacionadas a diferentes classificações das escolas, estruturadas pelo Censo Escolar, conforme descrito no Quadro 10.

Quadro 10 - Classificação das escolas de acordo com o Censo Escolar 2023

Classificações	Valores
Situação de funcionamento	Ativa
	Paralisada
Localização	Urbana
	Rural
Localização diferenciada	Área de assentamento
	Área remanescente de quilombos
	Terra indígena
Categoria administrativa	Pública
	Privada
Dependência administrativa	Federal
	Estadual
	Municipal
	Privada
Etapa e modalidade de ensino	Educação infantil
	Ensino fundamental
	Ensino médio
	Educação profissional
	Educação de jovens e adultos

Fonte: elaborado pela autora com base em Inep (2023a).

Essas classificações remetem à definição das escolas como o conceito de instituições, descrito por Scott (1987): como sistemas duradouros de crenças sociais e práticas socialmente organizadas, associadas a área funcional da educação, dentro do sistema social, vista como sistemas simbólicos cognitivos, normativos e comportamentais. Para estas instituições, considera-se uma imposição da estrutura organizacional, com a existência do Estado como agente ambiental impositor de formas e práticas estruturais por meio de leis (Scott, 2005).

Essas diferentes classificações também mostram o caráter complexo e multifacetado da educação brasileira, com o total de 137.200 escolas ativas, e demonstram a importância desses dados/informações para iniciar as análises do cenário educacional, como é o caso da diferenciação entre escolas urbanas e rurais: a partir desse total de escolas, 51.856 são de localização rural, em um total de 29% de escolas rurais; e em Minas Gerais, do total de 15.685 escolas, 2.959 são escolas rurais, com um percentual abaixo do identificado no país de escolas rurais, representando o total de 19% (Inepdata, 2023).

Uma outra classificação disponibilizada pelo Censo Escolar e utilizada nas análises das escolas é de acordo com seu porte, definido por meio do número de matrículas: pequeno porte até 50 matrículas; entre 51 e 200 matrículas; entre 201 e 500 matrículas; entre 501 e 1000 matrículas; e mais de 1.000 matrículas. Um exemplo é que, no Censo Escolar 2023, foi

identificado que mais de cinquenta por cento das escolas de pequeno porte – com até 50 matrículas – estão concentradas nas regiões Norte e Nordeste (Inep, 2024b).

Se associadas, as classificações apresentadas nos Quadro 10 e 11 permitem diferentes análises quanto às informações sobre a infraestrutura das escolas, separadas por temas e variáveis do Censo Escolar.

Quadro 11 - Temas e Variáveis de análises dos dados de Infraestrutura do Censo Escolar

Temas	Variáveis
Acessibilidade/AEE	Banheiro PCD
	Sala de atendimento especial
	Alguma acessibilidade nas vias internas
Dependências físicas	Área verde
	Auditório / Biblioteca/sala de leitura
	Banheiro / banheiro para educação infantil
	Laboratório de ciências/ de informática
	Pátio / Quadra de esportes / pátio infantil
	Sala multiuso / sala de professores / sala de artes
Equipamentos existentes / internet	Equipamento multimídia / Lousa digital
	Computador / tablet para os alunos
	Acesso à internet
	Internet para alunos / para uso administrativo
	Internet banda larga
Instrumentos / materiais / alimentação	Alimentação escolar para os alunos
	Jogos educativos / brinquedos / instrumentos
Diferentes profissionais atuantes na escola	De auxiliares até ao Diretor
Saneamento e energia	Água rede pública / poço artesiano / inexistente
	Energia rede pública / inexistente
	Esgoto rede pública / inexistente
	Esgoto em fossa comum / fossa séptica
	Serviço coleta de lixo / descarte / queima de lixo

Fonte: elaborado pela autora com base em Inepdata (2023).

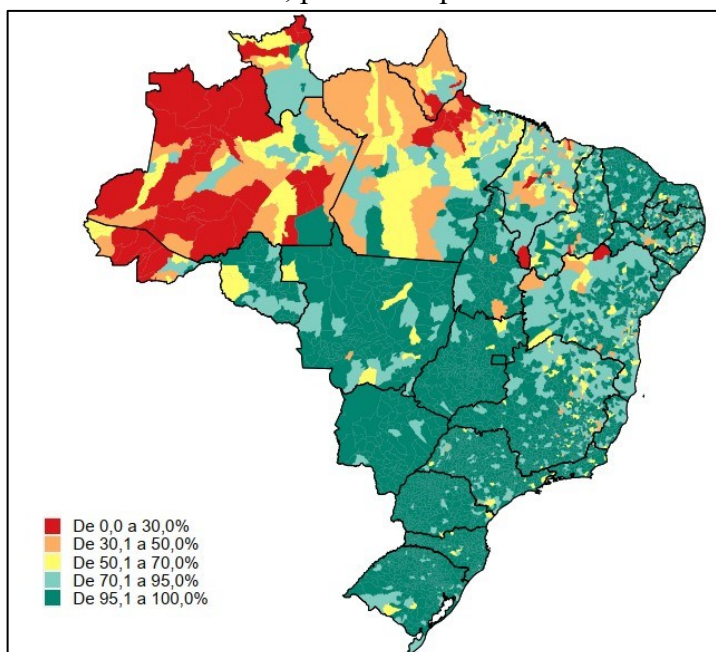
Dessas variáveis, duas que podem ser relacionados à execução dos recursos do PDDE, são

- a) o acesso à energia na rede pública e
- b) à infraestrutura tecnológica nas escolas, como internet, internet banda larga e internet para uso administrativo (Inep, 2024c).

Conforme Figura 9, e de acordo com o Censo Escolar 2023, nas regiões do Acre, Amazonas, Roraima e Amapá, os recursos de infraestrutura tecnológica, como acesso à internet, são pouco presentes – em menos de 65% das escolas – contrária à situação da região do

Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba, na qual quase a totalidade das escolas de educação básica possui acesso à internet (Inep, 2024c).

Figura 9 - Percentual das escolas de educação básica com acesso à internet, por município



Fonte: Inep (2024c, p. 70).

Ainda sobre o acesso à internet e à internet banda larga das escolas no Brasil, esses acessos são mais abrangentes nas escolas de ensino médio do que nas escolas de ensino fundamental, com a região Sudeste sendo a maior em percentuais de escolas com acesso à internet banda larga (Inep, 2024c).

Mesmo com esse cenário na região Sudeste, no estado de Minas Gerais constam 10% de escolas de localização urbana sem internet banda larga. Nesse estado, das 2.959 escolas rurais, existe uma média de 20% de escolas rurais estaduais e municipais sem acesso à internet, com 30% a 40% sem internet para uso administrativo e sem internet banda larga. Em contrapartida, há somente em torno de 3% de escolas urbanas estaduais e municipais sem internet para uso administrativo (Inepdata, 2023).

Quanto ao Censo Escolar do ano de 2024, esse teve início em 29 de maio, e os responsáveis pelas escolas e redes de ensino deveriam declarar os dados no Sistema Educacenso até 31 de julho desse mesmo ano (Inep, 2024a). Contudo, até a data de conclusão desta tese, os dados estavam em fase de levantamento e atualização, e sua publicização ocorrerá em março de 2025.

Ao focar nas divisões regionais do estado de Minas Gerais, de acordo com os Micros Dados do Censo Escolar de 2023, o estado possui 13 (treze) sub-regiões, as quais são divididas em 12 (doze) mesorregiões e em 68 (sessenta e oito) microrregiões (Inep, 2023b). De acordo com a página Guia Gerais (2024), uma mesorregião é “[...] uma subdivisão dos Estados Brasileiros que congrega diversos municípios de uma área geográfica com similaridades econômicas e sociais, que por sua vez, são subdivididas em microrregiões”.

No ano de 2022, a população da Mesorregião do Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba possuía mais de 2 milhões de habitantes, sendo a segunda com o maior número de pessoas empregadas no estado – 710mil pessoas, e a segunda com maior número de pessoas graduadas (DataMPEBrasil, 2022).

Na mesorregião do Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba, são 1.596 escolas municipais e estaduais cadastradas no Censo Escolar de 2023, situadas em 66 municípios, classificados em 09 microrregiões, e com mais de 400 mil matrículas nessas escolas, distribuídas nas localizações urbana e rural, conforme descrito no Quadro 12.

Quadro 12 - Mesorregião do Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba - microrregiões, municípios, escolas e matrículas de acordo com o Censo Escolar 2023

Microrregiões		Município	Escolas por município	Total de Escolas	Matrículas Localização Urbana		Matrículas Localização Rural	
					Estadual	Municipal	Estadual	Municipal
(1) Araxá	1	Araxá	56	158 escolas estaduais e municipais	7.427	10.788	-	555
	2	Campos Altos	10		838	1.131	-	43
	3	Ibiá	19		1.459	1.921	-	227
	4	Pedrinópolis	4		330	371	-	-
	5	Perdizes	15		1.502	2.015	146	172
	6	Pratinha	3		337	383	-	-
	7	Santa Rosa da Serra	5		272	277	-	173
	8	Tapira	6		138	858	-	48
(2) Frutal	9	Comendador Gomes	20	165 escolas estaduais e municipais	126	511	-	-
	10	Fronteira	16		1.419	1.413	-	59
	11	Frutal	71		4.568	4.383	189	637
	12	Itapagipe	42		1.023	1.027	44	29
	13	Pirajuba	7		596	815	-	-
	14	Planura	9		1.072	1.282	-	-
(3) Ituiutaba	15	Cachoeira Dourada	5	80 escolas estaduais e municipais	100	375	-	-
	16	Capinópolis	10		1.364	1.622	-	-
	17	Gurinhatã	6		384	395	-	18
	18	Ipiaçu	6		169	606	-	-

	19	Ituiutaba	39		8.793	6.988	-	239
	20	Santa Vitória	14		1.670	2.018	-	119
(4) Iturama	21	Carneirinho	24	138 escolas estaduais e municipais	869	887	-	-
	22	Iturama	52		2.707	3.802	-	36
	23	Limeira do Oeste	27		819	812	-	96
	24	São Francisco de Sales	25		169	1.021	-	-
	25	União de Minas	10		335	359	-	-
(5) Monte Carmelo	26	Abadia dos Dourados	7	66 escolas estaduais e municipais	500	406	-	79
	27	Douradoquara	4		232	43	-	-
	28	Estrela do Sul	12		616	485	-	91
	29	Grupiara	2		242	53	-	-
	30	Iraí de Minas	6		680	739	34	-
	31	Monte Carmelo	30		5.318	2.172	-	679
	32	Romaria	5		278	351	-	-
(6) Patos de Minas	33	Arapuá	5	199 escolas estaduais e municipais	238	231	-	-
	34	Carmo do Paranaíba	31		2.509	2.270	-	72
	35	Lagoa Formosa	15		1.450	1.780	-	-
	36	Matutina	8		239	333	-	87
	37	Patos de Minas	80		14.378	7.769	310	585
	38	Rio Paranaíba	28		643	1.891	-	110
	39	São Gotardo	25		4.542	4.043	-	50
	40	Tiros	7		575	678	-	37
(7) Patrocínio	41	Coromandel	33	114 escolas estaduais e municipais	2.862	1.875	160	193
	42	Cruzeiro da Fortaleza	7		189	897	-	-
	43	Guimarânia	6		667	902	-	39
	44	Patrocínio	55		7.243	7.689	600	614
	45	Serra do Salitre	13		1.322	1.552	-	157
(8) Uberaba	46	Água Comprida	2	292 escolas estaduais e municipais	183	219	-	-
	47	Campo Florido	25		868	1.131	-	88
	48	Conceição das Alagoas	13		1.893	3.670	-	-
	49	Conquista	16		569	690	-	-
	50	Delta	5		391	2.027	-	-
	51	Nova Ponte	13		926	2.214	-	-
	52	Sacramento	25		2.527	2.034	-	568
	53	Santa Juliana	24		1.479	1.660	-	-
	54	Uberaba	151		22.658	27.224	-	1.422
	55	Veríssimo	18		273	265	-	-
(9) Uberlândia	56	Araguari	61		9.289	7.912	-	704
	57	Araporã	8		259	1.648	-	-

58	Campina Verde	19	384 escolas estaduais e municipais	1.434	999	-	212
59	Canápolis	8		1.157	846	-	-
60	Cascalho Rico	10		100	353	-	78
61	Centralina	5		745	1.063	-	-
62	Indianópolis	6		193	1.005	-	169
63	Monte Alegre de Minas	18		1.506	1.893	-	351
64	Prata	17		2.217	2.378	-	338
65	Tupaciguara	17		2.051	2.368	-	207
66	Uberlândia	215		51.062	57.567	100	3.345

Fontes: elaborado pela autora com base em Inep (2023b) e Inepdata (2023).

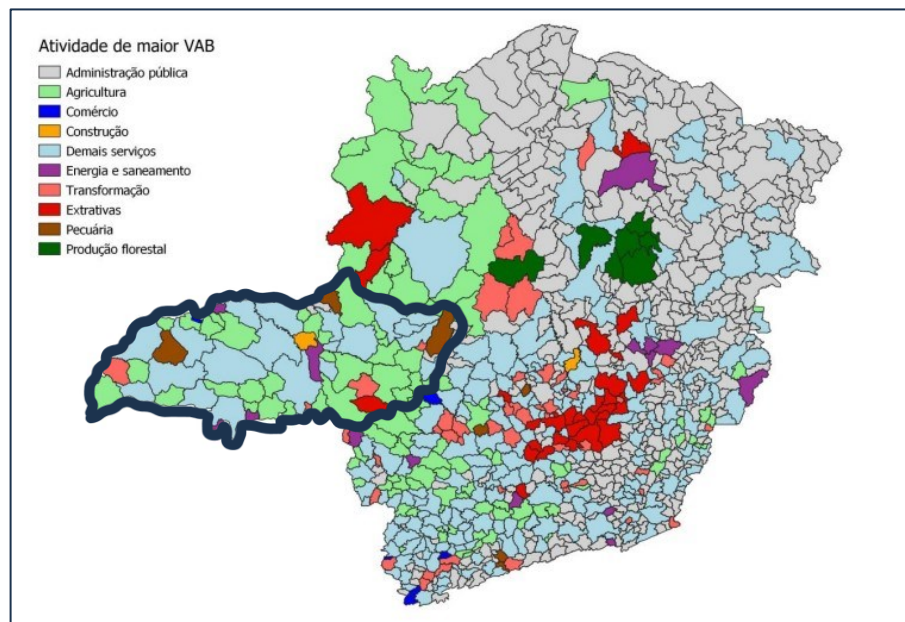
Quanto a infraestrutura das escolas, no tema saneamento e energia, na mesorregião do Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba, um fato curioso é que consta 7,6% de escolas no município de Araguari sem energia da rede pública, enquanto nas escolas localizadas na zona rural em Minas Gerais, não consta nenhuma escola com energia inexistente (Inepdata, 2023). E quanto à localização diferenciada, no Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba não há escolas em comunidades quilombolas ou de educação escolar indígena, e poucas escolas em área de assentamento, sendo duas no município de Campo Florido, duas em Santa Vitória e uma Ibiá.

Por meio do Quadro 12, observa-se que as regiões de Araxá, Patos de Minas, Uberaba e Uberlândia possuem os maiores números de matrículas dessa mesorregião, uma vez que são cidades com mais de 100 mil habitantes, classificadas como de grande porte. Esses mesmos municípios estão entre os 21 municípios que concentraram pouco mais da metade do PIB do estado de Minas Gerais no ano de 2021, com a cidade de Uberlândia classificada como a segunda colocada nesse *ranking* (Informativo FJP, 2023b). No mesmo quadro, observa-se que as microrregiões de Iturama e Monte Carmelo são as com menores números de matrículas – 11.912 e 12.998 respectivamente – e se retiradas essas duas cidades polos, as demais cidades são, na totalidade, de pequeno porte 1 – de população de até 20.000 habitantes. Assim, mesmo em uma região geográfica pequena, como a mesorregião do Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba, existem diferenças acentuadas nas suas regiões, relacionadas ao porte populacional, ao número de matrículas, que podem intervir no repasse de recursos financeiros, logo, no desenvolvimento de cada região.

Mesmo com essas diferenças, entre essas 9 microrregiões, as contribuições para o aumento do PIB do estado se devem às suas estruturas produtivas, as quais, diferente das demais regiões do estado de Minas Gerais, são caracterizadas pelos setores da agropecuária, indústria,

prestação de serviços privados e serviços da administração pública. A Figura 10 apresenta as principais atividades econômicas dos municípios do estado de Minas Gerais no ano de 2021.

Figura 10 - Principais atividades econômicas dos municípios do estado de Minas Gerais no ano de 2021



Fonte: Informativo FJP (2023b).

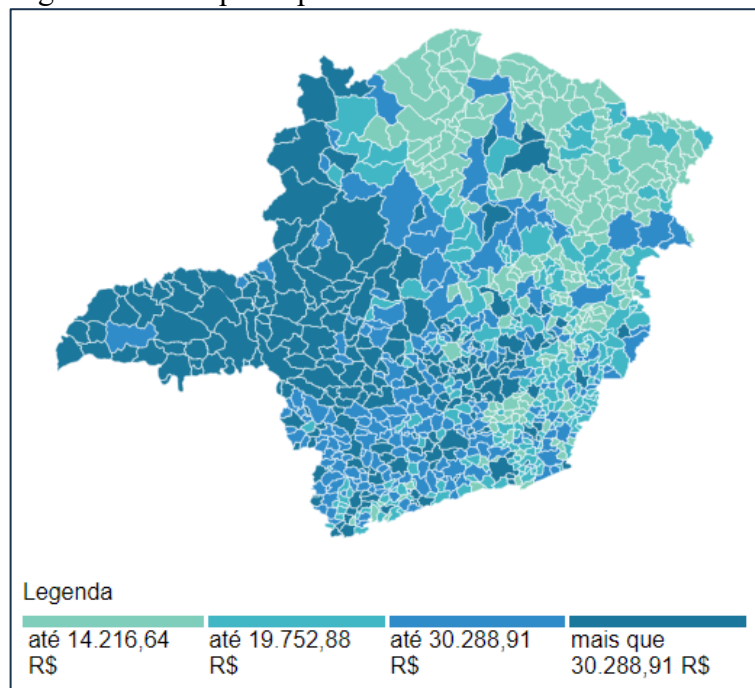
Por esta figura, é possível identificar que a mesorregião do Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba (em destaque) tem a predominância das atividades de agricultura e de demais serviços, com destaque à divergência entre as atividades econômicas das outras regiões mineiras, como exemplo, regiões do Jequitinhonha, Rio Doce e Norte do estado de Minas Gerais. Nesse ponto, retoma-se o conceito de que a região é uma construção social que não surge de repente, mas que é estruturada em uma prática social mais ampla, ou seja, um território no qual seus limites e recursos estão sobre o controle de pessoas como uma estratégia política de expressão de territorialidade (Paasi, 2009).

Sobre o desenvolvimento econômico, a mesorregião do Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba, em 2023, teve o maior PIB *per capita*¹⁵ do estado – em torno de 29mil por pessoa – acima do valor da mesorregião da região Metropolitana de Belo Horizonte, que foi de 27 mil por pessoa (Guia Gerais, 2024). Se analisados os PIB *per capita* de cada cidade do Triângulo

¹⁵ Segundo o IBGE (2022), o PIB *per capita* é o resultado da divisão do PIB de um local pelo seu número de habitantes, resultado indicador da contribuição média de cada habitante para a formação do PIB, ou ainda, pode representar a participação média de cada habitante na absorção do PIB.

Mineiro e Alto Paranaíba, conforme Figura 11, desde o ano de 2021 observa-se o destaque dessa mesorregião em comparação às demais mesorregiões do estado de Minas Gerais.

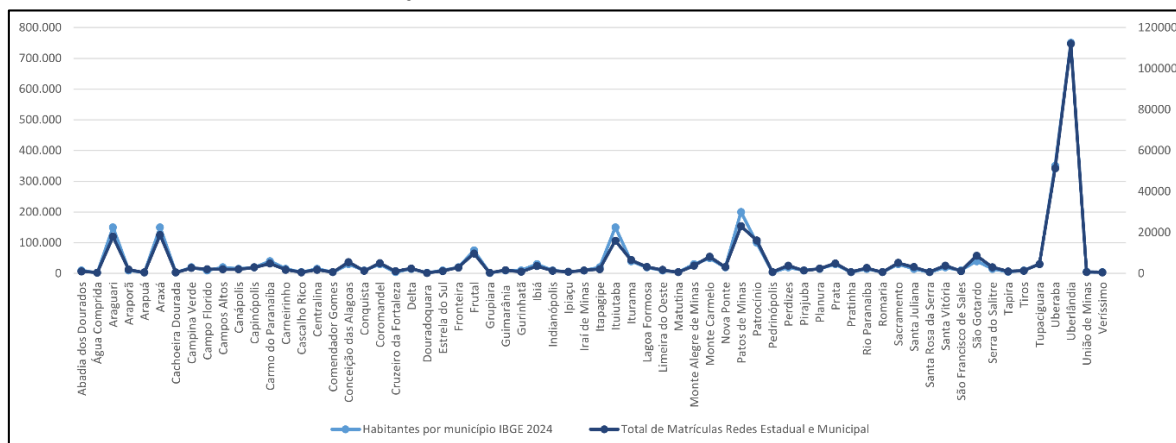
Figura 11 - PIB per capita em Minas Gerais no ano de 2021



Fonte: IBGE (2022).

De acordo com os dados estruturantes da Figura 11, somente quatro municípios da mesorregião do Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba possuem um PIB *per capita* inferior a R\$ 30.288,91 – Abadia dos Dourados, Cascalho Rico, Campina Verde e Campos Altos – mesorregião com um desenvolvimento socioeconômico característico, com um dos maiores PIB do estado de Minas Gerais. O PIB *per capita* do Brasil no ano de 2022 era de R\$ 35.935,74. Na região de Uberlândia, o município de Araporã está como o décimo município com a maior renda *per capita* de Minas Gerais em 2021 (IBGE, 2022; Informativo FJP, 2023b), seguido por Tapira, Indianópolis, Água Comprida, Perdizes e Campo Florido, outros municípios pertencentes às regiões com os maiores números de matrículas: Uberlândia, Uberaba e Araxá. Essas regiões são as com maiores números de habitantes, e, logo, seriam as que mais recebem recursos do PDDE, que calcula seus repasses no número de matrículas. O movimento proporcional e direto entre número de matrículas e habitantes pode ser observado no Gráfico 1.

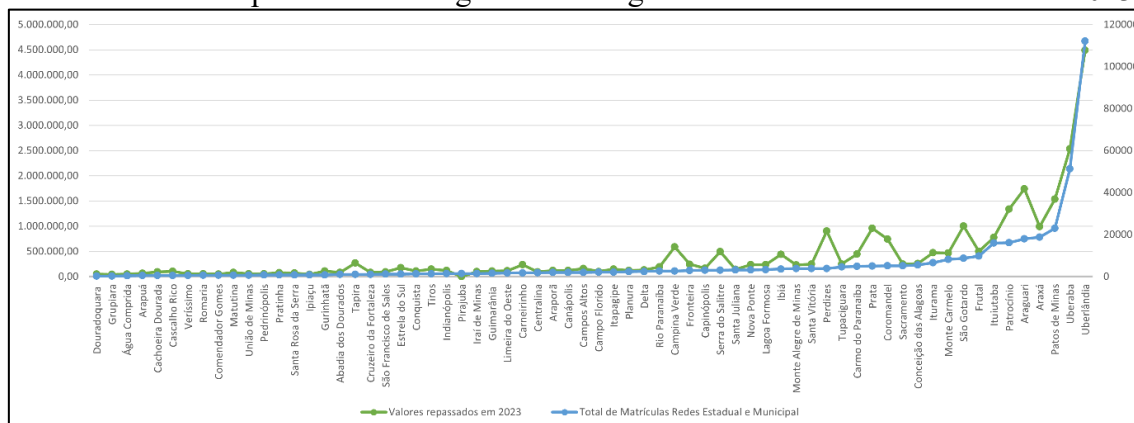
Gráfico 1 - Número de Habitantes e de Matrículas por município da mesorregião do Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba em 2024



Fonte: elaborado pela autora com base em IBGE (2023) e Inepdata (2023).

Por esse Gráfico é possível observar que o movimento do número de matrículas acompanha o número de habitantes de cada município. Além disso, nos números, as cidades de Uberlândia e Uberaba, em 2023, com mais de 163 mil matrículas nas escolas estaduais e municipais, receberam, juntas, 7 milhões de reais de recursos do PDDE. Se comparadas no mesmo ano, as cidades de Douradoquara e Grupiara, que possuem os menores números de matrículas do estado nas redes estadual e municipal em 2023 – em torno de 290 matrículas cada – receberam, em média, 40 mil reais cada uma. Classificadas entre as microrregiões com maior PIB de Minas Gerais em 2021 (Informativo FJP, 2023b), as cidades de Uberlândia e Uberaba podem exemplificar a importância do aumento dos investimentos em educação e do capital social para amenizar as diferenças regionais de desenvolvimento. No Gráfico 2, é apresentada a relação entre os valores repassados do PDDE às escolas estaduais e municipais da mesorregião do Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba com o total de matrículas nestas escolas do ano de 2023.

Gráfico 2 - Relação entre Valores Repassados do PDDE e Número de Matrículas das Escolas Estaduais e Municipais da Mesorregião do Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba em 2023



Fonte: Brasil (2023a) e Inepdata (2023).

Conforme o Gráfico 2, dentro das disparidades de desenvolvimento regional na mesorregião do Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba, um dos possíveis desdobramentos do isomorfismo institucional na educação pública mineira, manifestado por meio de programas como o PDDE, é a alocação de maiores quantidades de recursos a algumas regiões mais desenvolvidas – fato que pode manter ou acentuar as desigualdades de desenvolvimento dessa mesorregião.

Embora o financiamento não possa ser a única garantia de qualidade de ensino (Mafassoli, 2015), à princípio, esses desdobramentos podem significar que, na mesorregião pesquisada, quanto mais desenvolvida a região, maior acesso à educação e maiores os repasses de recursos financeiros do PDDE. O contrário desse cenário também pode ser considerado como um desdobramento a ser investigado, embora o número populacional não indique desenvolvimento, existência de infraestrutura nas escolas ou acesso à educação, como é o caso das mesorregiões mineiras do Norte e Oeste de Minas. Essas duas mesorregiões contribuíram somente com a metade do PIB da mesorregião do Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba no ano de 2023, entretanto, possuem um número populacional igual ou maior – mais de 2,6 milhões de habitantes (Guia Gerais, 2024).

Dessa maneira, para investigar os desdobramentos do isomorfismo institucional de programas educacionais como o PDDE à sociedade e ao desenvolvimento regional, esse cenário de distribuição de recursos direcionou a investigação para sua execução nas diferentes regiões da mesorregião pesquisada. Essa execução também subsidiou a identificação das escolas para realização da segunda fase da pesquisa.

5.3 Execução do PDDE nas escolas municipais e estaduais do Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba: identificação das escolas para a segunda fase da pesquisa

Com o objetivo de analisar a execução do PDDE na mesorregião do Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba e, depois, de identificar as escolas para realização da segunda etapa da pesquisa, os dados do Censo Escolar e do PDDE das escolas públicas estaduais e municipais pertencentes ao estado de Minas Gerais foram identificados e disponibilizados pelo Cecampe-Sudeste. Por sua vez, esses dados foram relacionados a outros dados, como nome, endereço, situação de funcionamento, localização, localização diferenciada, categoria administrativa, dependência administrativa e, ainda, variáveis relacionadas aos equipamentos existentes,

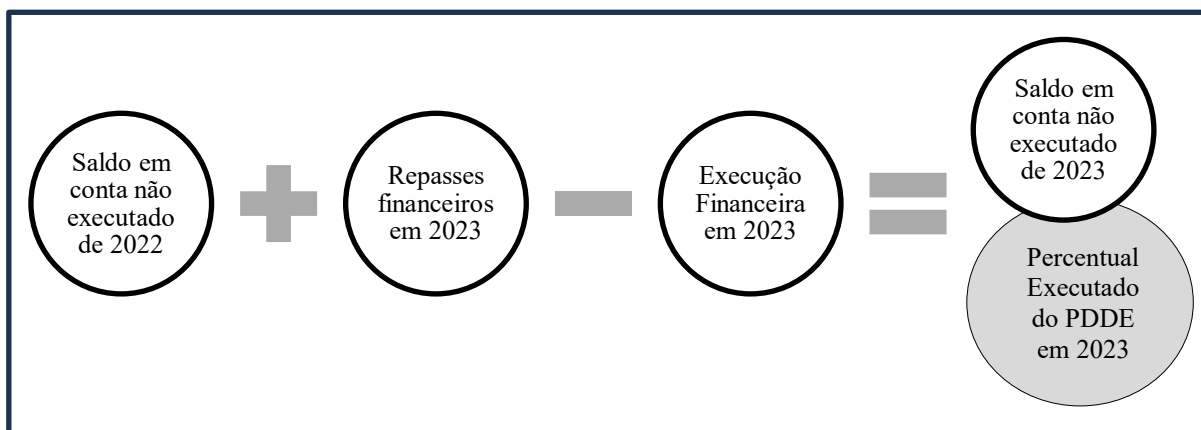
internet e saneamento e energia de cada uma das escolas da mesorregião estudada – todos do Censo Escolar do ano de 2023.

Na sequência, esse conjunto de informações foi vinculado à base de dados de execução do PDDE, disponibilizada pelo FNDE ao Cecampe-Sudeste, com sua associação aos números de matrículas dessas escolas em 2023, à classificação enquanto EEx, UEx ou EM, e aos códigos de identificação de cada escola dentro do programa. Além disto, estas informações foram relacionadas aos dados das escolas referente

- a) aos saldos em conta referente aos recursos não executados do PDDE em 2022;
- b) ao valor pago de custeio e de capital no ano de 2023, e
- c) aos valores da execução financeira em 2023.

Com esses três valores, foi possível ao Cecampe-Sudeste calcular o saldo final em conta dos recursos financeiros não executados do PDDE em 2023 das escolas estaduais e municipais do estado de Minas Gerais, e, como resultado, foi calculado o percentual de execução do PDDE nesse mesmo ano. A Figura 12 sintetiza o cálculo do percentual de execução do PDDE nas escolas estaduais e municipais da mesorregião do Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba no ano de 2023.

Figura 12 - Cálculo da execução do PDDE nas escolas estaduais e municipais da mesorregião do Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba no ano de 2023



Fonte: elaborada pela autora, com base nos cálculos do Cecampe-Sudeste (Inep, 2023a).

Com os percentuais de execução do PDDE em 2023, foi possível ao Cecampe-Sudeste calcular e categorizar 06 (seis) faixas de execução do PDDE em Minas Gerais: Faixa 1 - não se aplica; Faixa 2 - até 20%; Faixa 3 - até 40%; Faixa 4 - até 60%; Faixa 5 - até 80%; e Faixa 6 - acima de 80%. A faixa de execução categorizada como “não se aplica” refere-se às escolas com atividades paralisadas, ou fechadas para atividades relacionadas ao programa ou extinta no ano do Censo ou em anos anteriores.

Com o banco de dados estruturado pelo Cecampe-Sudeste (Inep, 2023a), para início das análises, foi separada a quantidade de escolas dentro de cada faixa de execução do PDDE em 2023, e de acordo com cada região geográfica da mesorregião analisada, em associação aos dados do Censo Escolar 2023 (Quadro 13).

Com a quantidade de escolas estaduais e municipais por faixa de execução do PDDE, buscou-se identificar as condições destas escolas que poderiam viabilizar ou inviabilizar a execução dos procedimentos uniformes implementados pelo programa. Como determinado na Resolução CD/FNDE nº 15, que dispõe as orientações para apoio técnico e financeiro na execução do PDDE, às escolas com sua própria UEx, é determinada a necessidade de manter dados cadastrais atualizados, de acompanhar informações de transferências de recursos, de realizar procedimentos de execução dos recursos e de prestações de contas, de cumprir obrigações fiscais e legais, todas realizadas em sistemas eletrônicos disponíveis na internet; é determinada também a necessidade de assegurar a participação da comunidade escolar nas decisões colegiadas que vai desde a seleção das necessidades prioritárias da escola até a aprovação da prestação de contas (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, 2021d).

Quadro 13 - Quantidade de escolas estaduais e municipais de acordo com a faixa de execução do PDDE em 2023 na mesorregião do Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba

Microrregião	Total de Matrículas Estaduais e Municipais	Total de Escolas Estaduais e Municipais	Faixa de execução do PDDE em 2023					
			Faixa 1 Não se aplica	Faixa 2 Até 20%	Faixa 3 Até 40%	Faixa 4 Até 60%	Faixa 5 Até 80%	Faixa 6 Acima de 80%
Araxá	31.411	158	53	20	40	29	11	5
Frutal	19.193	165	115	6	10	23	6	5
Ituiutaba	24.860	80	11	18	23	17	8	3
Iturama	11.912	138	100	10	12	6	4	6
Monte Carmelo	12.998	66	16	13	23	8	1	5
Patos de Minas	44.820	199	60	35	29	35	19	21
Patrocínio	26.961	114	34	16	25	13	14	12
Uberaba	74.979	292	131	29	45	42	29	16
Uberlândia	153.549	384	59	59	131	79	42	14
Total Geral	400.683	1.596	579	206	338	252	134	87

Fonte: elaborado pela autora com base em Brasil (2023e; 2023f; 2023h).

Para analisar as condições de atendimento a essas determinações, foram selecionadas variáveis do Censo Escolar relacionadas ao funcionamento mínimo da infraestrutura das escolas e que possibilitariam ou facilitariam a adesão, execução e monitoramento do programa, como a existência ou não de: água potável, energia da rede pública, secretaria escolar, acesso à

internet, internet banda larga, profissionais administrativos da escola, profissionais que atuam na escola responsáveis pela gestão administrativa e/ou financeira, Conselho Escolar e outros órgãos colegiados (Inep, 2023a; 2023b).

A existência ou não destas variáveis foram associadas ao total de escolas estaduais e municipais dentro de cada faixa de execução do PDDE, apresentadas no Quadro 14.

Por meio do Quadro 14, é possível observar que, do total de 87 escolas que estão na faixa de execução do PDDE de acima de 80%, 5% não possuem acesso à internet, e, destas, 12% não têm internet banda larga. Também nesta faixa de execução do PDDE nem todas as escolas possuem profissionais na área de gestão, conselhos escolares ou órgãos colegiados. Outra evidência é que nas duas faixas de execução do PDDE em até 80% e até 60%, em cada uma, consta uma escola sem acesso à internet. E da mesma maneira, a maioria das 206 escolas municipais e estaduais que estão na faixa de execução do PDDE em até 20% possuem acesso à internet e internet banda larga, embora um pouco menos da metade não possua profissionais na área de gestão.

Quadro 14 - Quantidade de escolas estaduais e municipais da mesorregião do Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba por faixas de execução do PDDE 2023 e de acordo com variáveis relacionadas à infraestrutura do Censo Escolar 2023

Faixa de execução do PDDE em 2023		Até 20%	Até 40%	Até 60%	Até 80%	Acima de 80%
Total de Escolas:		206	338	252	134	87
Quantidade de escolas estaduais e municipais com:	Água Potável	Todas	Todas	Todas	Todas	Todas
	Energia da Rede Pública	Todas	Todas	Todas	Todas	Todas
	Secretaria Escolar	196	305	226	124	73
	Acesso à Internet	204	336	251	133	83
	Internet Banda Larga	202	327	244	127	73
	Profissionais Administrativos	184	267	196	98	50
	Profissionais de Gestão	112	194	141	91	54
	Conselho Escolar	149	252	199	103	60
	Outros Órgãos Colegiados	60	101	59	33	24

Fonte: elaborado pela autora com base em Brasil (2023a) e Inep (2023b).

Além destas variáveis relacionadas ao funcionamento de uma infraestrutura mínima nas escolas para execução dos recursos financeiros do PDDE, foi verificada se a existência ou não de agências do Banco do Brasil teria algum impacto na execução desses recursos. Como há a obrigatoriedade de que esses recursos sejam disponibilizados nas agências desse banco, conforme ACT nº 046/2018 (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, 2018), foi feito

um levantamento na página do Banco do Brasil acerca dos 66 municípios da mesorregião analisada quanto à existência ou não dessas agências. Desses municípios, o total de 47 cidades da mesorregião do Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba classificadas como de Pequeno Porte 1 de população (até 20 mil habitantes), foram identificadas 19 cidades sem agência do banco (Banco do Brasil, 2024), conforme Quadro 15.

Quadro 15 - Municípios da mesorregião do Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba sem agência do Banco do Brasil

Sug-região geográfica	Município	Habitantes
Araxá	Pratinha	4 mil
	Santa Rosa da Serra	4 mil
Frutal	Pirajuba	10 mil
Ituiutaba	Cachoeira Dourada	3 mil
	Ipiacu	5 mil
Iturama	Limeira do Oeste	10 mil
	São Francisco de Sales	10 mil
	União de Minas	5 mil
Monte Carmelo	Douradoquara	2 mil
	Grupiara	1,5 mil
Patos de Minas	Arapuá	3 mil
	Matutina	4 mil
	Tiros	10 mil
Uberaba	Água Comprida	2 mil
	Conquista	10 mil
	Delta	15 mil
	Veríssimo	4 mil
Uberlândia	Araporã	10 mil
	Cascalho Rico	4 mil

Fonte: elaborado pela autora com base em Banco do Brasil (2024) e IBGE (2022).

Assim, novos questionamentos surgiram quanto à execução do PDDE diante das evidências de

- a) cidades sem agência do Banco do Brasil;
- b) de escolas com ausência de infraestrutura condizente à execução dos recursos financeiros do PDDE na faixa de execução do programa acima de 80%; e de
- c) escolas com uma infraestrutura completa disponível, localizadas em grandes centros, mas que não executaram nenhum dos recursos: como as escolas sem acesso à internet e à internet banda larga executam os recursos do programa? E quais os motivos de escolas com infraestrutura completa disponível, situadas em grandes cidades, não executaram nenhum dos seus recursos financeiros do PDDE em 2023?

A partir do banco de dados disponibilizado pelo Cecampe-Sudeste e de acordo com os Quadros 13 e 14, foi observada a existência de escolas: na Faixa 6, escolas que executaram o

PDDE com a inexistência de acesso à internet, de banda larga, de profissionais na gestão, de conselhos escolares e de agência do Banco do Brasil no município, independente da localidade; nas Faixas 4 e 5, escolas que executaram os recursos do programa com a inexistência de acesso à internet, independente da localidade; e na Faixa 2, escolas que não executaram nenhum valor dos recursos financeiros do PDDE, mesmo com infraestrutura completa para execução desses recursos, e que estão localizadas na área urbana e em grandes centros econômicos das microrregiões. Dessa maneira, foram identificadas 27 escolas que se enquadram nessas condições, de 9 municípios diferentes. Os municípios foram identificados como Município 1 – M1 a Município 9 – M9, e as escolas, de Escola 1 – E1 a Escola 27 – E27, sem apresentação dos nomes das cidades e das escolas para garantir a confidencialidade e o anonimato no momento da participação na pesquisa, conforme descrito no Quadro 16.

Quadro 16 - Escolas Municipais e Estaduais identificadas de acordo com as informações dos Censo Escolar por faixa de execução do PDDE em 2023

Faixa de Execução do PDDE	Crítérios	Municípios	Escolas por localidades
Faixa 6 Acima de 80%	✓ Inexistência de: (i) acesso à internet; (ii) internet banda larga; (iii) profissionais na gestão; e (iv) conselhos escolares	M1	Localidade Urbana: E1 Localidade Rural: E2 e E3
		M2	Localidade Rural: E4
		M3	Localidade Urbana: E5 e E6
	✓ Inexistência de: (i) internet banda larga; e (ii) agência do Banco do Brasil	M4	Localidade Rural: E7
		M5	Localidade Rural: E8 e E9
Faixa 4 Até 60% e Faixa 5 Até 80%	✓ Inexistência de: (i) acesso à internet	M6	Localidade Rural: E10 e E11
Faixa 2 Até 20%	✓ Existência de: (i) acesso à internet; (ii) internet banda larga; (iii) profissionais administrativos e na gestão; (iv) conselhos escolares ✓ Localidade Urbana ✓ Municípios polos das regiões	M7	E12
		M8	E13, E14, E15, E16, E17, E18, E19, E20, E21, E22 e E23
		M9	E24, E25, E26 e E27

Fonte: elaborado pela autora com base em Brasil (2023a) e Inep (2023a, 2023b).

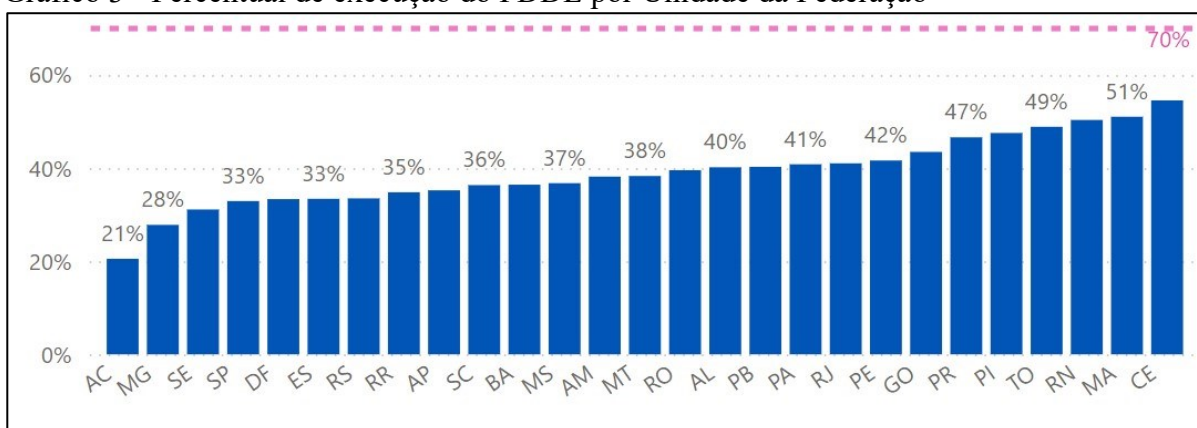
No levantamento da execução do PDDE em 2023, foi observado que a maioria das escolas de ensino médio pertencentes à municípios polos da mesorregião do Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba, participantes do PDDE e com uma infraestrutura completa, estão na faixa de execução do programa em até 40%. Nas demais faixas, também foi identificado que escolas

pequenas de ensino infantil ou creches, com pouca infraestrutura física, executam os recursos financeiros do PDDE acima de 80%.

Após esse levantamento, para conferência das faixas de execução e com o intuito de verificar a execução das mesmas escolas no ano de 2024, foi utilizada a base de dados disponibilizada pelo FNDE no Painel Dinheiro Direto na Escola. Essas informações são acerca das escolas participantes do programa, relativas ao ano de 2024, com dados do cadastro e da identificação das UEx, do número de atendimento de matrículas, da previsão dos recursos, e dos repasses, da execução e das prestações de contas (Brasil, 2024o).

Como consta nessa base de dados, em setembro de 2024, foram disponibilizados mais de 442 mil reais para todas as escolas de Minas Gerais, independente da rede de ensino, e desses, apenas 28% dos recursos do PDDE foram executados no estado, com as escolas municipais responsáveis pela execução de 33% e as escolas municipais de 25%. O Gráfico 3 apresenta o percentual de execução do estado de Minas Gerais em comparação aos demais estados brasileiros em setembro de 2024.

Gráfico 3 - Percentual de execução do PDDE por Unidade da Federação



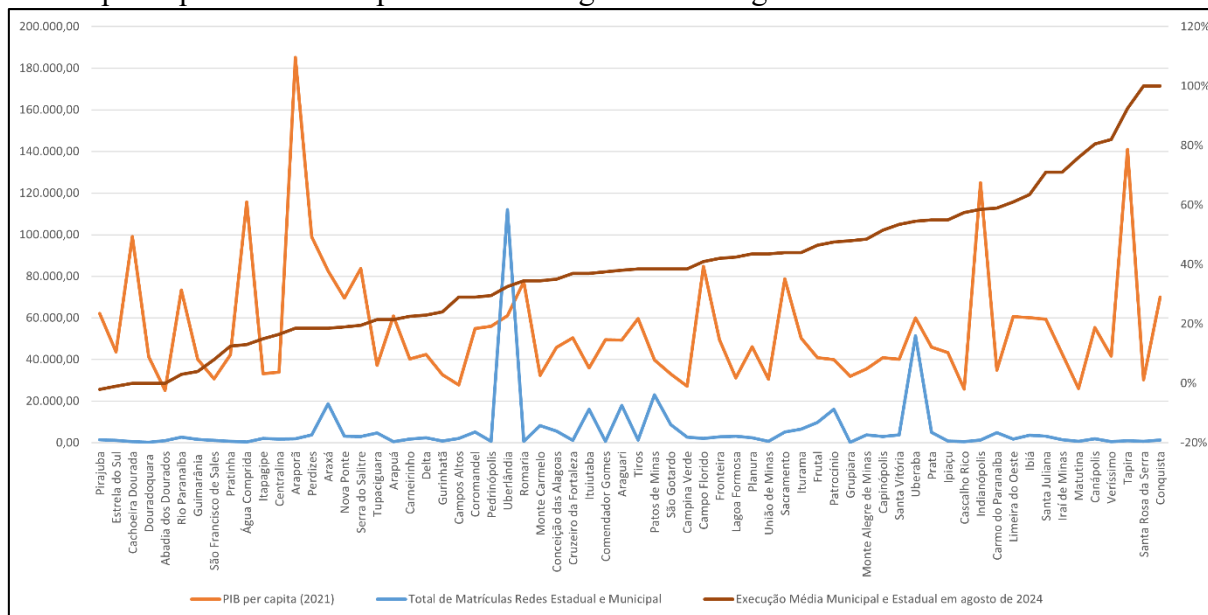
Fonte: Brasil (2024o).

Conforme Gráfico 3, em setembro de 2024, o estado de Minas Gerais consta como o penúltimo em execução dos recursos financeiros do PDDE no ranqueamento entre os demais estados brasileiros, no total de 28% de execução, embora o maior percentual de execução no país seja de 51%.

Nesse contexto, surgiu o questionamento sobre uma possível relação entre a execução dos recursos do PDDE, a renda *per capita* dos municípios da mesorregião do Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba e o número de matrículas. Assim, aos percentuais de execução do PDDE disponibilizados em setembro de 2024 de cada um dos municípios dessa mesorregião, foram

relacionados os valores do PIB *per capita* de cada um desses municípios (IBGE, 2022) e os números de matrículas por município (Inepdata, 2023), conforme apresentado no Gráfico 4.

Gráfico 4 - Execução do PDDE em setembro de 2024, em relação ao número de matrículas e ao PIB per capita dos municípios da mesorregião do Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba



Fonte: elaborado pela autora com base em IBGE (2022) e Inepdata (2023).

No Gráfico 4, ao final de agosto de 2024, observa-se que, nos dois extremos de execução do PDDE – de 0 a 100% – estão municípios de pequeno porte com aproximadamente mil matrículas, como Pirajuba e Conquista. Além disso, as cidades com o maior número de matrículas apresentam uma execução do PDDE entre 40% e 50%. Desta maneira, embora a distribuição de recursos financeiros seja maior às cidades com maior número de habitantes e mais desenvolvidas, por esses dados, foi possível observar que a execução dos recursos do PDDE não tem uma relação direta com o PIB *per capita* das cidades, nem com o tamanho ou infraestrutura das escolas ou cidades, e nem com o número de matrículas. Isto vai de acordo às constatações de Sátyro *et al.* (2016), de que não é possível afirmar que o fato de um município ter maior população lhe dá maior capacidade de implementação do PDDE, nem o inverso.

Na mesorregião analisada, das sete cidades com mais de 10 mil matrículas em 2023, apenas duas, Araguari e Uberaba, conseguiram executar mais de 50% dos recursos do PDDE na esfera municipal. Nesses mesmos municípios, em setembro de 2024, as escolas estaduais não haviam utilizado nem 20% dos recursos disponibilizados pelo FNDE. Em Araxá, que conta com mais de 18 mil matrículas e ocupa o 31º lugar no PIB *per capita* do estado de Minas Gerais em 2021, as escolas municipais e estaduais também não executaram nem 20% dos recursos do

PDDE até essa mesma data. Em contrapartida, em Uberlândia, que tem o maior número de matrículas da mesorregião - com mais de 112 mil - as escolas municipais e estaduais utilizaram cerca de 25% dos recursos do PDDE até setembro de 2024. Por outro lado, nas cidades com menos de mil matrículas, como Veríssimo e Santa Rosa da Serra, que não possuem agência do Banco do Brasil e estão entre as com menor PIB *per capita* de Minas Gerais, as escolas estaduais conseguiram executar em torno de 80% dos recursos do PDDE.

Comparada com a execução de 2023 (Quadro 16), as análises da execução dos recursos financeiros do PDDE em 2024 revelaram uma mudança no cenário, conforme consta no Quadro 17.

Quadro 17 - Comparação da execução dos recursos do PDDE entre os anos de 2023 e 2024

Quadro 17 - Comparação da execução dos recursos do PDDE entre os anos de 2023 e 2024				
Critérios de acordo com Censo Escolar 2023	Municípios	Escolas por localidades	Execução PDDE em 2023	Execução PDDE em set./2024
✓ Inexistência de: (i) acesso à internet; (ii) internet banda larga; (iii) profissionais na gestão; e (iv) conselhos escolares	M1	Localidade Urbana: E1*	91%	-2%
		Localidade Rural: E2	100%	-4,5%
		Localidade Rural: E3*	91%	-2%
	M2	Localidade Rural: E4*	100%	-6%
	M3	Localidade Urbana: E5*	89%	-1,8%
		Localidade Urbana: E6*		
✓ Inexistência de: (i) internet banda larga; e (ii) agência do Banco do Brasil	M4	Localidade Rural: E7	81%	97%
	M5	Localidade Rural: E8*	93%	-1,8%
		Localidade Rural: E9*		
✓ Inexistência de: (i) acesso à internet	M6	Localidade Rural: E10	66%	47%
		Localidade Rural: E11	47%	-1,4%
✓ Existência de: (i) acesso à internet; (ii) internet banda larga; (iii) profissionais administrativos e na gestão; (iv) conselhos escolares ✓ Localidade Urbana ✓ Municípios polos das regiões	M7	E12	0%	15,5%
	M8	E13		85,4%
		E14		44,4%
		E15		-0,5%
		E16		15,4%
		E17		15,5%
		E18		9,3%
		E19		2%
		E20		35,5%
		E21		-3,8%
		E22		48%
		E23		84%
	M9	E24		68,7%
		E25		23%
		E26		71%
		E27		1,3%

* Escolas que a UFe é a Prefeitura Municipal.

* Escolas que a UEx é a Prefeitura Municipal.

Fonte: Brasil (2023a) e Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (2024b).

Das 27 escolas analisadas, as estaduais e municipais que em 2023 estavam na Faixa 6 – acima de 80% de execução do PDDE, ainda não haviam utilizado nenhum recurso até setembro de 2024. Na mesma data, no município M6, das duas escolas que estavam nas Faixas 4 – até

60% e 5 – até 80% de execução, uma permaneceu na mesma situação, enquanto a outra não havia executado nenhum recurso. Em outros municípios polos, muitas escolas estaduais e municipais que não haviam utilizado nenhum recurso em 2023 surpreenderam ao registrar uma execução superior a 40% em 2024. Nesse ponto, cabe questionar os motivos da mudança do cenário de execução desses recursos de um ano para o outro.

Após essas considerações, foram estabelecidos critérios para refinar a seleção das escolas participantes da segunda etapa da pesquisa. Optou-se por selecionar instituições cujo cotidiano exige a conciliação de atividades de diferentes etapas da educação básica, com seus desafios, em especial à demanda de recursos financeiros. Assim, foram selecionadas escolas estaduais e municipais que atendem, no mínimo, duas etapas das três da educação básica - ensino infantil, ensino fundamental e ensino médio. Além disso, foram consideradas escolas com baixos e altos percentuais de execução dos recursos do PDDE em 2023, em conjunto à disponibilidade ou não de infraestrutura para sua execução. As escolas selecionadas para a segunda etapa da pesquisa estão descritas no Quadro 18.

Quadro 18 - Escolas selecionadas para realização da Segunda Fase da Pesquisa

Crítérios	Município	Escolas	Faixa de Execução do PDDE em 2023	Saldo em final de 2023	Execução em set./2024	Saldo em set./2024
✓ Inexistência de: (i) acesso à internet; (ii) internet banda larga; (iii) profissionais na gestão; e (iv) conselhos escolares	M1	E2	Faixa 6 Acima de 80%	0,00	Faixa 2 Até 20%	15.483,70
		E3		0,00		4.159,15
✓ Inexistência de: (i) acesso à internet	M6	E10	Faixa 5 Até 80%	2.583,85	Faixa 4 Até 60%	5.036,34
		E11	Faixa 4 Até 60%	6.417,89	Faixa 2 Até 20%	14.191,31
✓ Existência de: (i) acesso à internet; (ii) internet banda larga; (iii) profissionais administrativos e na gestão; (iv) conselhos escolares ✓ Localidade Urbana ✓ Municípios polos das regiões	M8	E14	Faixa 2 Até 20%	56.558,75	Faixa 4 Até 60%	51.187,54
		E15		56.623,66	Faixa 2 Até 20%	130.415,45
		E16		108.814,75		65.791,55
		E22		78.919,80	Faixa 6 Acima de 80%	27.334,19
	M9	E24		54.061,63	Faixa 5 Até 80%	38.927,09
		E26		34.605,10		12.758,42

Fonte: elaborado pela autora com base em Brasil (2023a) e Inep (2023a, 2023b).

Como apresentado no Quadro 18, para a segunda fase da pesquisa, foram selecionadas dez escolas municipais e estaduais, divididas em quatro categorias distintas, como descrito no Capítulo 4, Seção 4.2.1.1, nos Aspectos Metodológicos.

- a) aquelas com infraestrutura considerada precária e que utilizaram significativamente os recursos financeiros do PDDE;
- b) escolas com infraestrutura precária que quase não conseguiram utilizar esses recursos;
- c) escolas com boa infraestrutura, situadas em municípios polos, e que fizeram um uso significativo dos recursos do PDDE; e
- d) escolas com boa infraestrutura, em municípios polos que, por outro lado, também quase não conseguiram executar seus recursos.

Dessas escolas, na continuidade da pesquisa, foram entrevistados os principais atores sociais relacionados ao PDDE. Os resultados dessa segunda etapa complementam o processo investigativo acerca dos desdobramentos do isomorfismo institucional na educação e dos desafios e oportunidades dessa homogeneização para a sociedade na mesorregião do Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba. Essa segunda fase da pesquisa também foi norteadas pelos questionamentos surgidos na primeira fase do levantamento documental e das análises quantitativas para seleção das escolas: as EEx ou UEx, dentro de seus municípios, conseguem atender os requisitos determinados para execução do PDDE, de maneira que os recursos fiquem realmente nessas cidades ou regiões, sem serem destinados a outros lugares, como no caso das compras pela internet? Como as escolas sem acesso à internet executam o programa? Quais os motivos de escolas com infraestrutura completa disponível, situadas em cidades de maior porte, não executarem nenhum dos seus recursos financeiros do PDDE em 2023? E quais os motivos da mudança do cenário de execução desses recursos entre os anos de 2023 e 2024?

Esses questionamentos foram incluídos aos demais questionamentos centrais deste estudo, e foram pontos de investigação na segunda fase da pesquisa, realizada nas escolas selecionadas, que tem seus resultados e análises apresentadas no Capítulo 6.

6 DESAFIOS E OPORTUNIDADES DO ISOMORFISMO INSTITUCIONAL NA EDUCAÇÃO PÚBLICA: SEGUNDA FASE DA PESQUISA

Conforme descrito no Capítulo 1, Seção 1.3, acerca das justificativas deste estudo, de acordo com as pesquisas anteriores de Peroni e Adrião (2007), embora o PDDE seja de âmbito nacional e o processo seja similar em todos os estados brasileiros, algumas especificidades surgem nos depoimentos dos atores envolvidos que não estão nos documentos. Isto indica que as análises relacionadas ao PDDE devem ser também pensadas no âmbito da vivência da execução do programa por esses sujeitos, demarcadas pelo nível de gerência dos órgãos responsáveis por orientar as UEx no programa (Peroni; Adrião, 2007).

Como um mecanismo de regulação do Estado, o modelo de avaliação do financiamento educacional implementado pelo PDDE pretendeu atender as necessidades de conhecer as diferenças e assimetrias na educação pública e de monitorar uma eficiência tida como sinônimo de qualidade (Oliveira, 2015). Nesse modelo homogêneo de avaliação, ao se criar estruturas semelhantes nas organizações, os estudos seminais e aplicados sobre o isomorfismo institucional demonstraram ser possível dois caminhos diferentes: para Tolbert e Zucker (1999) pode existir benefícios potenciais; ou, como descrevem DiMaggio e Powell (1983), traz-se a essas organizações uma jaula de ferro, que as burocratiza e implementa uma racionalização econômica cada vez maior. Nesse sentido, no isomorfismo instituído pelo PDDE pode existir desafios e oportunidades às escolas e aos grupos de interesses envolvidos.

Assim, para investigar os desafios e as oportunidades desse isomorfismo, foi necessário seguir as orientações de Spink (2003, p. 124) no processo investigativo: “[...] procurar os lugares onde as pessoas estão buscando suas próprias saídas” e procurar os conhecimentos construídos para transferi-los aos demais envolvidos.

E com o intuito de estruturar melhor o processo de realização das entrevistas, a princípio, buscou-se um reconhecimento de campo e algumas conversações preliminares (Bauer; Gaskell; 2017), com diferentes representantes das escolas estaduais e municipais, voltados à compreensão da vivência do PDDE nessas escolas. Esse reconhecimento aconteceu por meio da participação desta pesquisa em um curso de formação presencial, realizado pelo Cecampe-Sudeste em parceria com o FNDE, direcionada aos gestores escolares de escolas municipais e estaduais da região do Triângulo Mineiro. A formação denominada “Caminhos Compartilhantes com o PDDE”, foi realizada no dia 25 de outubro de 2024, no Campus Monte Carmelo, da UFU (Figura 13), e estiveram presentes 123 representantes de escolas de dez cidades da mesorregião do Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba: Abadia dos Dourados,

Cascalho Rico, Coromandel, Douradoquara, Estrela do Sul, Grupiara, Indianópolis, Monte Carmelo, Romaria e Uberlândia.

Figura 13 - Divulgação da Formação Presencial Caminhos Compartilhantes com o PDDE



Fonte: Cecampe-Sudeste (2024a).

A atividade formativa teve a duração de oito horas, com diferentes atividades nos períodos da manhã e da tarde. As atividades da manhã foram iniciadas com uma mesa de abertura de apresentação do Cecampe-Sudeste e de sua equipe, e, na sequência, com uma mesa dialogada com todos os participantes, com o tema “Caminhos Compartilhantes do PDDE – Gestão democrática e planejamento na execução dos recursos financeiros”. Depois, ainda na parte da manhã, os participantes foram divididos em duas turmas, para realização do Seminário Temático “Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE e BB Gestão Ágil”. As falas dos palestrantes e responsáveis do Cecampe-Sudeste registradas nesta pesquisa foram identificadas como P1 e P2.

Como destaque das atividades da manhã, um dos palestrantes ressaltou a importância do planejamento para a execução do programa, em associação ao pedagógico das escolas:

É importante que o Projeto Político Pedagógico - PPP seja aliado e alinhado aos recursos do PDDE [...] os recursos financeiros deverão auxiliar nas propostas pedagógicas, com realização de um planejamento horizontal [...] é pensar o PPP com os recursos disponíveis; [...] associar o PDDE ao PPP, mais às práticas educativas na sala de aula ao definir as prioridades da escola, pensando a execução dos recursos numa gestão coletiva e colaborativa, fazendo parte da vivência e das experiências de cada um dos sujeitos envolvidos (P1, Cecampe-Sudeste, 2024a).

Essa fala trouxe às entrevistas e às análises a perspectiva da fase de planejamento da execução dos recursos financeiros do PDDE, bem como a necessidade de atender as demandas pedagógicas das escolas e dos alunos, em uma gestão horizontal, coletiva e colaborativa entre os atores escolares.

No mesmo dia, no período da tarde, os participantes da formação foram divididos em três turmas, para diferentes atividades práticas relacionadas ao conhecimento e à vivência do PDDE nas escolas. Em todas elas, foi realizada a dinâmica intitulada como “Colcha de Retalhos”, voltada à mobilização dos conhecimentos dos participantes sobre o PDDE. Na dinâmica, esta pesquisa teve acesso e participou da terceira turma, diferenciada pela Cor Amarelo, que teve o total de 44 representantes escolares participantes, conduzida por dois responsáveis do Cecampe-Sudeste. Para a dinâmica, um dos responsáveis distribuiu pequenos retalhos e canetas, a fim de que os participantes respondessem, com um desenho ou com palavras/frases, a seguinte questão: “o que o PDDD representa para você/para sua escola”. O outro responsável registrou as respostas em um quadro, as quais também foram registradas neste estudo, transcritas, organizadas e categorizadas por sua similaridade, de acordo com os temas da pesquisa. Também, as respostas foram analisadas em uma tabela dinâmica e em uma nuvem de palavras, conforme as manifestações, dispostas no Quadro 19.

Quadro 19 - Manifestações acerca da visão do PDDE na dinâmica Colcha de Retalhos

Manifestações	Categorias
Ajuda financeira para as atividades anuais da escola	Dinheiro/investimento
Chance de manutenção	
Dinheiro para ser bem utilizado	
Dinheiro rápido/emergencial e fácil de ser gasto	
Dinheiro na escola, para transporte, para livros, para meio ambiente e para tudo que a escola precisa de mais urgente – deveria ser mais	
Dinheiro, comunicação e melhorias	
Mais dinheiro	
Materiais, benfeitorias, equipamentos para a escola	
Oportunidade de investimento	
Reforço financeiro para a educação	
Recurso financeiro importante para a escola	
Recursos, benfeitorias, benefícios e planejamento	
Suplemento de grande valia por auxiliar as necessidades da escola	
Conhecimento, ponte, compartilhamento e sonho	Conhecimento
Aquilo que a escola precisa para melhoria de suas atividades pedagógicas	Qualidade/melhorias
Construção de uma educação melhor	
Mais qualidade, mais educação, mais desenvolvimento, mais vida na escola	
Melhoria da qualidade da educação	
Melhoria pedagógica, de estrutura	
Oportunidade de melhoria de acordo com as necessidades da escola	
Oportunidade de transformação	
Voltado para melhoria das escolas e um meio de melhoria social para todos	Apoio
Contribui com a escola para ser usado da maneira melhor possível	

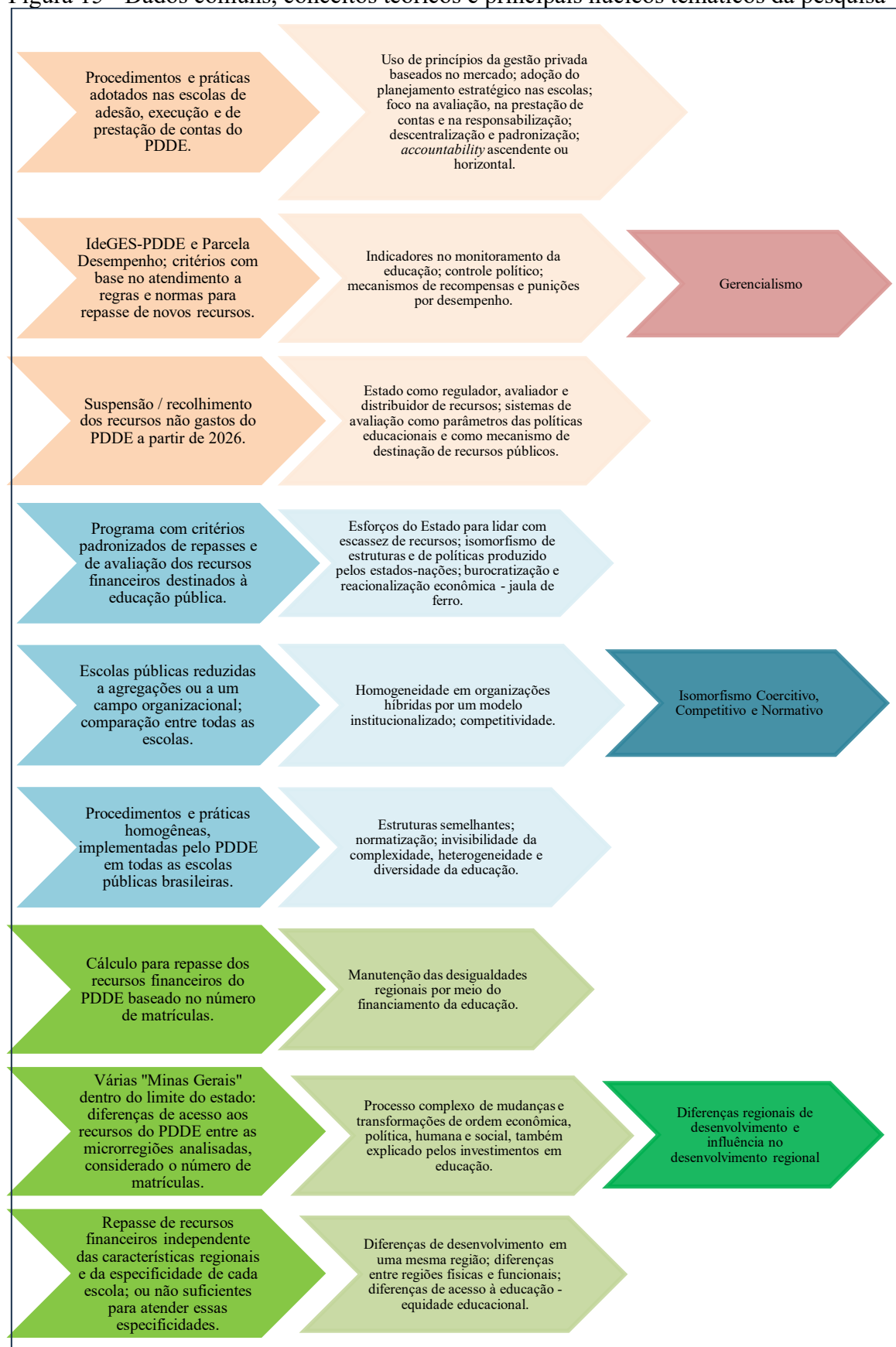
2024a). Nesse sentido, a resposta dada por um dos responsáveis do Cecampe-Sudeste foi de que “é melhor ter do que não ter, apesar da dificuldade[...] tem mais benefícios que desafios” (P2, Cecampe-Sudeste 2024a).

A participação nessa formação, além do reconhecimento de campo, trouxe a oportunidade de conversas informais com os gestores escolares participantes, e, da mesma maneira, a percepção de diferentes falas e manifestações - importantes para a compreensão da vivência do PDDE nas escolas e para a consolidação do Roteiro de Entrevistas (Anexo C). Além disto, a formação presencial abriu a oportunidade de realização de entrevistas não só com os atores sociais das escolas selecionadas pelos dados quantitativos da primeira fase da pesquisa - como os do município M1; mas trouxe a oportunidade de contato com outros atores sociais importantes ao processo de implementação, de execução e de avaliação do PDDE: três responsáveis pelo programa nas EEx de escolas municipais e estaduais, de duas cidades polos da mesorregião do Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba.

Portanto, com o Roteiro de Entrevista consolidado (Anexo C), foram realizadas as entrevistas com os atores sociais de seis, das dez escolas selecionadas e identificadas no Quadro 18, e com os responsáveis das três EEx, de acordo com o descrito e justificado no Capítulo 4, Seção 4.2.2, nos Aspectos Metodológicos. Como descrito, aos municípios e aos participantes das entrevistas foram atribuídos identificadores, para garantir o anonimato e a confidencialidade das entrevistas. Além disto, a representatividade desses responsáveis das EEx são de acordo com o número de escolas e de municípios atendidos: EEx1 por 143 escolas municipais de um município polo; EEx2 por 131 escolas estaduais, de 11 municípios; e EEx3 por 77 escolas estaduais, de 10 municípios.

Após as entrevistas, as respostas foram transcritas, separadas e consolidadas de acordo com o tema de cada pergunta, e, depois, compiladas, organizadas em categorias, e analisadas conforme os questionamentos e objetivos da pesquisa. Na estruturação e apresentação das análises, foi realizada uma primeira descrição dos aspectos comuns, das principais tendências e dos destaques nas entrevistas; e, na sequência, foram identificados três agrupamentos principais na triangulação das análises qualitativas das entrevistas com a teoria, com o levantamento documental e com as análises dos dados quantitativos, conforme sintetizado na Figura 15.

Figura 15 - Dados comuns, conceitos teóricos e principais núcleos temáticos da pesquisa



Fonte: elaborado pela autora.

6.1 Principais tendências e aspectos comuns nas entrevistas: destaques e análise comparativa

Nesta etapa foi possível identificar a perspectiva dos atores escolares e dos demais sujeitos entrevistados, selecionados de acordo com a análise quantitativa da execução dos recursos financeiros do PDDE nos anos de 2023 e de 2024, na mesorregião do Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba. A perspectiva está relacionada ao isomorfismo implementado pelo programa e ao desenvolvimento regional, consoantes aos principais pontos abordados no Roteiro de Entrevistas (Anexo C).

Em um primeiro ponto investigado – se as escolas públicas de Minas Gerais são consideradas como iguais ou como diferentes pelos programas das políticas públicas educacionais de *accountability* da educação, como o PDDE – a totalidade dos nove entrevistados afirmou que as escolas são tratadas como iguais, com a diferenciação apenas no processo do cálculo dos recursos financeiros para repasse às escolas, já que é baseado na quantidade de aluno matriculado em cada uma.

No mesmo ponto, embora todos os entrevistados tenham manifestado não acreditarem em mudanças na homogeneidade de formas e práticas implementada pelo programa, nas entrevistas dos responsáveis pelas EEx surgiu uma perspectiva diferente em defesa dessa homogeneidade. Com a justificativa de que os recursos financeiros do programa são públicos, a defesa dos representantes das três EEx é de que os princípios de transparência, economicidade e legalidade devem ser seguidos no momento de execução desses recursos, e isto traz a necessidade de critérios e regras fixas para comprar, executar e prestar contas. Além disto, manifestaram que os procedimentos devem ser padronizados, para permitir que o processo seja avaliado de maneira uniforme. Um fala sintetiza esse posicionamento:

Tem uma resolução e tem que seguir ela... é meio que uma receita de bolo, digamos assim... tem o critério ali, para comprar e para executar, não pode fugir muito daquilo que está estabelecido... é igual para todo mundo. É padronizado! A Resolução é a mesma, a portaria de consulta de bens de custeio e de capital é a mesma... [...] eu penso que tem que ter essa padronização, que é da legislação. Se não, não tem como a gente depois nem analisar isso de qualquer jeito... é... é analisar as prestações, porque cada um vai fazer de qualquer jeito. Eu acho que tem que ter isso, porque é o princípio mesmo da legalidade no gasto público: transparência, é isso. [...] então tem que ter uma regra que fixa a forma do gasto. Ele te dá condições de escolher o que gastar, mas dentro daquele... daquela situação ali que lei te resguarda, te restringe. Digamos assim. Não tem jeito porque você tem que cumprir uma lei maior. É ... porque a gente, como agente público, só faz o que a lei permite, ainda mais gastando recursos públicos né... é muito sério (EEx2).

Ao aprofundar nesse ponto de investigação – se é possível mudar essas práticas e procedimentos homogêneos de execução dos recursos do PDDE, como de adesão, de execução e de prestação de contas, e de como poderia ser essa mudança – a totalidade dos entrevistados nas escolas manifestou a necessidade de rever o processo de cálculo para repasse dos recursos financeiros com base na quantidade de alunos, para que seja calculado conforme a especificidade e a realidade de cada escola e de cada região. A justificativa é de que os recursos são poucos para atender as necessidades às quais o PDDE se propõe, e que há a necessidade de maiores quantias para escolas mais carentes ou escolas rurais: “como é por quantidade de alunos apenas, por ser uma escola menor, uma escola mais carente – escola rural, poderia ser revisto para eles enviarem um valor a mais e, assim, pra gente poder fazer mais coisas. Com um pouquinho que vem, a gente já faz tanta coisa!” (E10).

Nessa questão, duas falas - de como as mudanças na homogeneidade dos procedimentos do PDDE poderiam acontecer e dos motivos - tiveram maior ênfase, com a descrição do estado precário de duas, das seis escolas. Sem a possibilidade de utilizar os recursos financeiros do PDDE para atender necessidades de reconstrução da escola,

[...] a estrutura física está bem deteriorada, ela tem 52 anos da escola. Então, assim, já teve algumas reformas, já teve aumento dela, e tudo mais, mas... assim... ela... a última reforma que teve lá foi em 2008. Então assim, ela não atende mais as normas vigentes de hoje em dia, para uma rede física (E10).

E depois, sem a possibilidade de utilizar esses recursos para reforma do telhado, necessária para não chover dentro da escola.

Meu sonho é que eles mandem um recurso pra gente utilizar do jeito que a gente precisa; chegar um recurso na conta e falar assim: ‘olha isso aqui, você pode fazer a manutenção que for necessária dentro da escola’. E isso não acontece, vem direcionado. Sabe, eu preciso urgente! Há muito tempo, eu assumi a direção em dezembro de 2017, desde 2018 que eu peço manutenção do telhado da escola; ontem eu estava sentindo vergonha da chuva que estava na hora do almoço, e o tanto que esse corredor molhava, tanta goteira; eu sinto vergonha, porque fica parecendo que o recurso não foi aplicado; e não é que eu não tenho recurso para isso, para isso você tem um recurso que vem no fim do ano para manutenção de chuva, só que no caso do telhado da nossa escola, não é mais só uma manutenção ou troca de telhas, eu precisava de fazer a reforma do telhado, e lá eu fico, dependendo do recurso porque o PDDE Básico eu não posso utilizar para obra, eu posso utilizar para manutenção; e não seria só uma manutenção (E26).

Também foi apresentada outra sugestão sobre uma possível mudança na homogeneidade implementada pelo PDDE, referente ao cálculo para repasse de recursos e aos objetivos das ações: “pode ser que o governo federal tenha um olhar diferenciado para diferentes regiões” (EEx1). E no mesmo sentido,

[...] por região. É, eu não concordo com isso (com a homogeneidade). Eu acho que tem que ser de acordo com cada especificidade, de cada escola e de cada região. Porque eles não podem elaborar um projeto lá em Brasília e distribuir para o Brasil inteiro. Eu acredito que, pode ter a ideia do projeto, mas em cada região e em cada localidade, cada escola, é uma especificidade. Lá no nordeste você tem uma forma de agir, no sul outra, no centro outra. Então eles não tinha que ser... elabora projetos, mas a aplicação dele tinha que ser diferente em cada região. [...] Então, é a região sul, ela é diferente da região norte em termos de gasto de recursos ou de necessidades do recurso. Então pode ser um mesmo projeto, mas na região sul desenvolve de um jeito, no nordeste de outro. Acho que tinha que deixar dessa forma pra poder conseguir ter um ganho nesses projetos todos (EEEx3).

Em outro ponto, quando questionados acerca dos motivos da mudança no cenário da execução do programa do ano de 2023 para o ano de 2024, identificada na análise dos dados quantitativos da execução (Quadros 17 e 18) - nas escolas, um dos fatores evidenciados foi a questão da mudança de gestão: “porque, no ano passado, foi meu primeiro ano como diretor da escola né, então até que você se aproprie da escola... fica sabendo do dinheiro que tem na conta...” (E26). O problema da mudança de gestão é explicada pelo tempo necessário à apropriação dos recursos disponíveis na escola: “aí, na hora que entra outro gestor, até que ele toma pé do que ele tinha né?” (EEEx3).

Outro fator foi a diminuição dos repasses no ano de 2024, em comparação a 2023: “esse ano, um recurso desse ano do PDDE Básico foi menor do que o do ano passado e eu não entendi porquê, mas é um recurso muito bem, né, apesar de não ser distribuído de forma igualitária” (E24). E a diminuição ou a não suficiência dos recursos também têm impacto na execução, uma vez que as escolas reprogramam seus recursos de um ano para o outro, e esperam novos repasses, para atender necessidades da escola que demandam maiores quantias disponíveis: “a gente esperou juntar do ano passado com esse ano, pra dar conta de atender o que a escola precisa, que foi colocar cortinas e persianas em todas as salas da escola” (E02). E nesse ponto, teve destaque a impossibilidade de adquirir uma máquina de xerox em uma escola municipal rural.

A gente tem um manual que a gente segue, o que você pode comprar de custeio, o que você pode comprar de capital... então, assim, tem certas coisas... por exemplo, se eu quiser comprar uma máquina de xerox, uma máquina de xerox, igual essa aqui mais ou menos (igual da secretaria onde trabalha), deve ser uns 8, 10 mil. Assim, pra comprar eu tenho que comprar de capital. Nosso capital a gente faz... mesmo se eu jogar os 100% da verba em capital nesse ano, por exemplo, eu não vou comprar uma máquina de xerox porque a minha verba veio 5 mil e pouco. Até a vontade é muita de querer adquirir muita coisa, mas depende da verba, né? (E10).

Outro motivo evidenciado dessa mudança no cenário foi a intervenção das EEx ao estabelecerem prazos como metas para as escolas executarem os recursos financeiros até o prazo determinado pela Resolução CD/FNDE/MEC nº 7, de maio de 2024, que determina a

data limite de 26 de fevereiro de 2026, com a possibilidade posterior de recolhimento dos saldos pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (Brasil, 2024c).

Mas é o que eu tenho falado com eles: 2026 tá aí. É porque aquela data limite lá, de fevereiro de 2026, é para os gastos referente a 2025. 2025 só falta 2 meses, 3 meses. Então a gente já tem que começar 2025 planejando de forma que o saldo que ficar em 31/12/25 não seja tão alto. Para não inviabilizar esse gasto até o décimo dia útil de fevereiro de 2026, e sujeitar ao estorno, já que a resolução deixa clara que o banco do Brasil pode fazer o estorno. Pode ser que isso não aconteça, mas se acontecer, vai perder o recurso” (EEx2).

Na fala dos responsáveis nas EEx, foram citados pontos acerca da reprogramação de saldos a ser realizada com o objetivo real de execução dos recursos; sobre o planejamento e o replanejamento dos gastos associados às necessidades pedagógicas da escola; e, ainda sobre essa intervenção direta da EEx nas escolas estaduais, com um prazo interno baseado na data limite de 26 de fevereiro de 2026.

Então a gente deu um prazo pra utilizar. A gente deu um prazo para utilizar esse recurso, se não utilizasse a gente ia recolher o recurso. Fazer uma GRU e devolver. Porque eu entendo que – se ela ficou um ano com o dinheiro lá, sem realizar o projeto – ela não está precisando. Então tem outra escola dentro do Brasil que tá precisando. Então se ela não está precisando, outras escolas está precisando de dinheiro para executar projetos. Então nós demos prazos... se não gastasse, íamos fazer GRU e recolher. Nós agimos assim (EEx3).

Sobre como a escola se organiza para executar esses recursos, as falas dos atores escolares das UEx foram unânimes quanto a não deixá-los parados de um ano para o outro: “do PDDE eu já aprendi que não é bom segurar, é bom gastar! Aí, com a eminência de recolher em 2026, a gente tá gastando mais ainda... porque o seu dinheiro tá na conta da escola, você precisa de coisas” (E26). Também foram destaque outras falas que reforçaram a necessidade de executar os recursos de um ano para o outro: “porque eu não deixo passar recurso de um ano pro outro. E assim que chega o recurso, eu já gasto ele” (E11); “mas é: chega e gasta! Tem que ser, se não a gente tem que devolver o dinheiro” (E22).

Ainda sobre não deixar o PDDE sem execução, na entrevista de um responsável por uma EEx, foi referenciada a fala de uma participante na atividade formativa presencial do Cecampe-Sudeste, na dinâmica Colcha de Retalhos (Cecampe-Sudeste, 2024a):

Teve uma menina lá da minha turma... ela disse que o PDDE é um porquinho que nunca pode ficar gordo! Não pode deixar esse porco ficar muito gordo. Eu achei bonitinho... ela desenhou na colcha, ela desenhou um porquinho magro, eu falei ‘o que isso significa?’ Ela falou assim: ‘eu aprendi que o PDDE é um recurso onde o porco não pode ficar gordo’ (EEx2).

Já em relação a organização das escolas para execução dos recursos financeiros do programa, as escolas precedem, na sua maioria, com pedido de ajuda e de orientação às EEx:

“busca orientação na superintendência sobre o que eu posso fazer” (E24). E ainda, com dúvida de como proceder de maneira correta, o ator escolar manifesta que “sempre recorri e vou muito a superintendência [...] então é muito importante a gente também, na dúvida, não gastar e recorrer à superintendência, ou à diretoria administrativo financeira, porque eles ajudam a gente bastante a tirar as dúvidas” (E26).

E, do outro lado, as EEx também manifestaram sobre essas orientações para execução do PDDE de maneira mais efetiva:

‘É.. aí assim, é onde eles recorrem, pra gente tentar ajudar pra ver se dá’ (EEx1). ‘A gente tem trabalhado durante 2024 com essa questão: vamos gastar; eu não tenho que gastar de qualquer jeito, mas tem que gastar o recurso em prol da escola... nós estamos trabalhando isso nessa cabeça deles: não deixar acumular esse valor’ (EEx2); e ‘mas assim... a gente batalha muito com isso, porque você falar com um diretor hoje, amanhã ele faz o que você falou que não é pra fazer; então a gente tem que ficar muito em cima... cobrando, falando’ (EEx3).

Em outro ponto de investigação acerca da execução do PDDE, sobre o que dificulta ou facilita esse processo, em nenhuma das escolas foi falado que trata de um processo difícil, de maneira independente do tamanho do município ou da localidade da escola – se de grande ou pequeno porte, ou se urbana ou rural. Pelo contrário, a manifestação em todas as escolas é de que o PDDE é um recurso fácil de executar comparado aos outros recursos financeiros, como os do governo estadual, que exigem processo licitatório, conforme registrado: “eu não posso falar que o PDDE é de difícil execução, porque o PDDE é fácil de executar; é fácil, então, assim, não tem o mesmo processo licitatório que os outros termos de compromisso” (E02).

Contudo, em todas as escolas foi manifestada a vigilância necessária ao processo de execução e de prestação de contas, como exemplificado: “a gente não tem muita dificuldade em gastar o dinheiro do PDDE; só que assim... a gente só tem que ficar o tempo todo vigilante [...] ficar atento” (E26). E essa observância é reforçada pelo medo de gastar errado, também presente em todas as escolas, inclusive das compras *online*, descrito pelos atores escolares:

[...] “mas, assim, eu tenho medo, porque eu fico pensando assim: ‘ahh mas eu vou fazer a transferência bancária e vou imprimir o comprovante, vai vir a hora diferente que eu fiz o pagamento’ - isso na nota também vem a hora que ela foi paga depois” (E02); “eu comprei uma vez *online*. Só que a gente não compra mais. É medo. Sim! É medo. Porque pode dar alguma coisa errada. É, foi uma vez. Assim, eu achei mais fácil, mas a gente tem que ter mais cautela. Porque depois, assim não entrega, ou se acontecer alguma coisa” (E22); “eu tenho medo porque, assim, se tiver problema, o dinheiro vai voltar e eu vou ter que devolver no meu bolso” (E24); “então esse dinheiro a gente fica com muito medo de gastar” (E26).

O mesmo medo é citado por um responsável de uma EEX: “os diretores têm medo de comprar e se não chegar? [...] O medo deles no gasto é muito, gira muito em torno disso, porque

a gente fala que finanças, muitas vezes, para corrigir o erro, dói no bolso. O medo da internet é esse, não tem problema, mas é risco né?” (EEx2).

Um acontecimento de destaque foi relatado na fala de um responsável pelo PDDE em uma EEx, sobre um erro no recebimento de outros recursos na conta do programa, e do receio da obrigatoriedade de devolver uma quantia significativa.

“Já ocorreu, aqui na nossa regional, de ter depositado um recurso do estado de obra. Era mais de 500 mil. É o FNDE pediu a prestação de contas ... mas aí ‘essa conta que nós fizemos e tal’. Aí que nós fomos ver que a diretora, ela informou uma conta de PDDE. Eu falei ‘pelo amor de Deus, abre uma conta e transfere ontem, porque o FNDE vai recolher esse dinheiro e depois como você vai pagar 500 mil?’ Aí teve que justificar... aí tem a justificativa que foi um erro... informou a conta do PDDE e tal... e assim a gente mandou pra Belo Horizonte, pra mandar pro FNDE” (EEx3).

Também foi respondido o questionamento de como as escolas municipais e rurais, sem acesso à internet e à internet banda larga, executam seus recursos. A alternativa é exemplificada pela fala que cita como essas escolas se organizam para suprir a ausência de infraestrutura, como é o caso da internet, com o uso da internet dos próprios professores e servidores das escolas.

“Não tem internet! Não tem! É uma escola pequena, de zona rural, mas... assim, não tem internet! Vem a verba da educação conectada, mas aí a gente gasta com aparelho, porque tem a opção de gastar com aparelho de computador, tipo... é notebook, tipo ... pra outras, outras coisas, pode comprar data show. A verba é educação conectada ... a verba não é tão grande, então não dá pra... é... colocar uma internet, porque depois você tem que fazer o pagamento de mensal e aí a verba não dá pra você fazer o pagamento mensal. A verba não vem pra isso também. Vem pra você colocar a internet não pra pagar mensalidade de internet. É uma escola de um turno só, então o que dá para fazer, a gente faz, roteia assim... o celular dos funcionários, e usa a internet da gente mesmo, usa os dados móveis... faz roteamento da internet, e assim usa. Mas, funciona” (E10).

Na sequência, os entrevistados foram questionados se os recursos do PDDE, de suas ações e subprogramas, são suficientes, e se existem necessidades/demandas das escolas que não são supridas. Nas seis escolas, a resposta foi de que trata de um bom recurso, mas que não é suficiente.

“[...] a gente espera juntar de um ano pro outro, reprograma, para poder ter o suficiente pra gastar e fazer as coisas” (E02); “não supre, assim, as necessidades da escola” (E10); “o problema é só a quantidade, o valor, que é pouco” (E11); “é um bom recurso mas se fosse maior ajudaria” (E24); “se você perguntar de dinheiro para diretor... nunca é suficiente né?” (E26).

Na entrevista em uma escola municipal, foi evidenciada a necessidade de complementação dos recursos do PDDE para efetivação das atividades da escola:

“Eu acho que é pouco. Porque a gente queria fazer tanta coisa, aí tem que ver se o dinheiro vai dar. Já vem pouco. Se a gente tivesse só o PDDE, a gente não dava conta de fazer as coisas. A prefeitura tem o projeto dela, o programa deles, mas se fosse só o PDDE não dava conta de nada. Tinha acabado. Até papel...” (E22).

E ainda, no mesmo sentido, em uma escola municipal rural:

“O único problema lá ... o problema lá é a rede física que anda muito ruim. Mas eu ouvi, ouvi eu acho que aqui no ano que vem, na hora que entrar o novo prefeito, eu já vi um comentário... que até eu mesmo conversei com ele um dia, ele me disse que vai construir uma nova escola lá para nós. A estrutura física está bem deteriorada, ela tem 52 anos da escola” (E10).

Ao abordar a temática sobre a regionalidade, associada à questão observada durante a execução da primeira fase da pesquisa acerca dos recursos financeiros permanecerem ou não nos municípios das escolas, os entrevistados foram questionados se esses recursos podem colaborar com o desenvolvimento regional dos municípios e regiões, e se eles ficam nas suas cidades. Nas escolas, foi unânime a afirmação de que esses recursos permanecem nos municípios, mesmo nos municípios de menor porte, como dos entrevistados nas escolas públicas dos municípios M1 e M6. Contudo, ao analisar as entrevistas das EEx, em relação a outras cidades ainda menores, foi evidenciado que nas cidades de pequeno porte 1, de população até 20 mil habitantes, na maioria dos casos, os recursos financeiros não permanecem, devido à falta de “um comércio local estruturado, habilitado a fornecer a documentação necessária e com quantidades suficientes de empresas para se ter três orçamentos” (EEx1).

Os responsáveis nas EEx citaram a realidade das escolas públicas de pequenas cidades, que, com um comércio local restrito, precisam buscar outras cidades para executar o PDDE e, assim, atender as necessidades das escolas. Os nomes das cidades citadas foram retirados das falas e substituídos por letras, com o intuito de manter o anonimato dos responsáveis nas EEx:

“As escolas menores, igual nos municípios que só tem uma escola, vou citar A... tem A, tem B, que é pra lá de C, não sei se você já ouviu falar... então um diretor de B... o comércio local lá é muito restrito, então não fica tanto ali porque tem que procurar outros centros, ele procura C, ele procura D, porque lá é muito restrita, então, não tem estrutura. Então às vezes nesse caso de municípios menores, pode ser que não fica focado muito ali. [...] O pequeno na maioria das vezes eles têm que sair para outros centros pra poder conseguir comprar aquilo que eles precisam. Porque às vezes não tem mesmo, não tem o produto mesmo, às vezes não consegue. B mesmo é um exemplo, é uma vilinha... lá daquela localidade, nem tanto, por falta de opção, de opção mesmo, porque não tem opção... é um vilarejinho” (EEx2).

E em outra EEx, com a mesma realidade:

“Só quando a cidade é às vezes muito pequena, às vezes eles adquirem pela internet, até pelo custo-benefício. Porque no local, às vezes, além de você não encontrar três cotações, como é pequeno, a procura é grande, não tem oferta, o preço vai lá em cima.

Então, nós temos aí... nós temos escola de zona rural, como F. É muito pequenininha, pertence a E, mas que fica distante. [...] Aí o recurso não fica no município, no pequeno muitas vezes não. Quando é muito pequeno as vezes você não tem. A questão de três cotações... às vezes não encontram três cotações numa cidade pequena. Aí ela tem que cotar em outro município, em um município ser maior, o preço pode ser melhor. Aí compra” (EEx3).

Na sequência do roteiro de perguntas, outro ponto investigado acerca de como os recursos do PDDE voltam para os estudantes e para promover um melhor acesso à educação, em todas as entrevistas a afirmação é de que o programa deve ser destinado exclusivamente aos alunos. Em uma EEx, foi citada uma situação que exemplifica quando o recurso não é destinado para esse fim: “teve esse ano também o diretor que comprou frigobar... devolveu o dinheiro – frigobar pra sala dele. Tem que voltar pro aluno! [...] Onde que beneficia o aluno? Em lugar nenhum! Então ela devolveu o dinheirinho do frigobar” (EEx2).

E, ao final das entrevistas, os participantes foram questionados se, de acordo com o ponto de vista deles, existem outras formas de avaliar a execução efetiva do PDDE, que seja diferente de percentual de execução, de efetivação das prestações de contas, ou mesmo do IdeGES-PDDE. A maioria se mostrou surpreso com o questionamento e manifestou não ter pensado nessa questão antes. Mas, depois de alguns instantes ou de ponderações, a manifestação também da maioria foi de que uma outra forma de avaliar seria o FNDE voltar o olhar para dentro das escolas, para verificar se os recursos financeiros voltam efetivamente aos alunos: “se o investimento está dentro da escola, tá na mão do aluno, comprou pra escola, se os servidores da escola estão sabendo que aquilo foi comprado com aquele recurso” (E24).

Portanto, nas primeiras análises dos aspectos comuns, das principais tendências e das falas de destaque, ao associá-las com os resultados do levantamento documental e das análises quantitativas da execução do PDDE, foi possível identificar duas realidades: uma realidade apresentada nos documentos, normas e determinações do programa, como parte de uma política pública de distribuição de recursos à educação; e outra realidade na ação das escolas e na execução do PDDE no cotidiano escolar. Isto se assemelha aos resultados dos estudos de Torres (2005), acerca da cultura organizacional e das trocas constantes entre a macroestrutura e a ação organizacional - como um movimento dinâmico e interativo de tensão entre duas realidades paralelas, constituídas pelas relações entre estrutura (formal) e ação (informal), e entre o interior (dentro) e o exterior (fora).

Na identificação dos desafios e das oportunidades do isomorfismo institucional promovido pelo PDDE, foi realizada a triangulação entre as análises das entrevistas, do levantamento teórico e documental, e dos dados quantitativos, apresentada nas próximas seções desse capítulo. Divididas entre os principais núcleos temáticas da pesquisa, as análises

trianguladas foram estruturadas em três grupos, definidos a partir dos conceitos centrais da teoria – o isomorfismo institucional, o gerencialismo e o desenvolvimento regional:

- a) o isomorfismo institucional na educação pública - desafios e oportunidades no PDDE;
- b) o modelo de gestão isomórfico implementado pelo PDDE na educação pública – o gerencialismo; e
- c) o desenvolvimento regional de Minas Gerais e a equidade educacional.

6.2 O isomorfismo institucional na educação pública: desafios e oportunidades no PDDE

Como descrito no início desse capítulo, ao se criar estruturas semelhantes nas organizações, é possível encontrar duas vias: uma, conforme descreve Tolbert e Zucker (1999), na qual pode existir benefícios potenciais; ou, como descrevem DiMaggio e Powell (1983), uma via pela qual é levada às organizações uma jaula de ferro, que as burocratiza e implementa uma racionalização econômica cada vez maior, sem garantias de torná-las mais eficientes. Desta maneira, no isomorfismo instituído pelo PDDE pode existir desafios e oportunidades às escolas, às sociedades e às regiões envolvidas.

Nesse ponto, retoma-se um dos primeiros questionamentos apontados na Introdução dessa tese: se as escolas são diferentes das demais, diferentes entre si no seu próprio campo organizacional, situadas em diferentes regiões, com diferentes necessidades, por quê são tratadas como homogêneas sob a vertente das políticas públicas e de seus programas?

No Capítulo 5, na Seção 5.1.1, com o levantamento documental, foi evidenciado que o PDDE institui um modelo de gestão único às escolas públicas brasileiras, com formas e práticas homogêneas nos processos de adesão, de execução e de prestação de contas. E essa homogeneidade teve destaque na fala de um dos responsáveis em uma EEx:

“vou falar do PDDE básico mesmo... você tem a resolução 15, tem a portaria que te dá as opções de gasto, então cada escola, dentro da resolução, ela vai gastar naquilo que for mais adequado. Então, todo mundo recebe o recurso, mas tem a regra de utilizar o recurso. [...] Tem uma resolução e tem que seguir ela... é meio que uma receita de bolo, digamos assim... tem o critério ali para comprar e para executar, não pode fugir muito daquilo que está estabelecido... é igual para todo mundo. É padronizado. A Resolução é a mesma, a portaria de consulta de bens de custeio e de capital é a mesma” (EEx2).

Todavia, o PDDE não é isomórfico em sua totalidade. Como heterogeneidade, nos documentos foi possível identificar que o cálculo dos valores para repasse dos recursos financeiros às escolas do PDDE Básico (Quadro 8) e de outras ações do programa, como o

Proec (Tabela 1) e o PDDE Equidade (Quadro 9), são com base nos diferentes números de matrículas, com um valor fixo a ser repassado de acordo com as diferentes localidades – se urbana ou rural, indígena e quilombola - ou no caso de haver educação especial, educação para jovens, educação do campo ou educação para as relações étnico-raciais. Há ainda a diferenciação no repasse desses recursos para escolas que possuem UEx própria.

Essa diferenciação também é percebida pelos atores escolares entrevistados:

“Tem uma diferenciação que é o número de alunos né?; então, por exemplo, a minha escola... nós temos 10 salas de manhã 10 salas da tarde, no quantitativo total de alunos de 550 e poucos, contando com aluno de reforço; aí que a gente recebe então o recurso do PDDE que é destinado para nós é de acordo com o número de alunos, eu vejo isso” (E02); “Só que, assim, como eles enviam um recurso... é de acordo com a quantidade de alunos né? A gente fica um pouco assim, não digo que frustrado... mas assim, como é por quantidade de alunos apenas, por uma escola ser uma escola menor, uma escola mais carente... E a escola é carente ... é escola de zona rural ainda” (E11); “Eu acho que, que assim a gente vê a quantidade de dinheiro por exemplo que a gente recebe é pela quantidade de tamanho da escola, tamanho do aluno” (E22); “o PDDE é o recurso que ele chega na escola de acordo com o número de alunos que têm, então às vezes alguma pessoa fala assim: ‘ai, eu recebo pouco recurso do PDDE’, mas uma escola que tem 400 alunos recebe uma quantidade, e aqui tem quase 1500, que é o caso da minha, essa é outra quantidade; mas também depende do tanto que a gente usa o dinheiro do PDDE, porque quem usa mais, recebe mais, quem usa menos, recebe menos” (E26).

Isto posto, no cálculo para repasse dos recursos financeiros, quanto menor a escola, menor são os repasses, mesmo com um valor fixo a ser destinado conforme as diferentes localidades e modalidades de educação. Como observado no Gráfico 1, na Seção 5.1.2, que relaciona o número de habitantes e o número de matrículas, quanto maior a cidade, maior será o repasse de recursos às escolas, fato que remete aos desafios do Estado para diminuir as diferenças de desenvolvimento entre regiões, abordado na Seção 6.4 desse capítulo. Entretanto, mesmo observada a diferenciação nos cálculos, para viabilizar os futuros repasses do PDDE às escolas, os critérios e procedimentos retomam sua homogeneidade.

Nesse processo isomórfico, observa-se a validação da atuação das escolas – uma validação que acontece, como descrevem Meyer e Rowan (1977), por critérios avaliativos externos, com a constituição dessas organizações como subunidades, e sua institucionalização em torno da eficiência e do alinhamento estreito entre suas estruturas e atividades externas. Também conforme esses autores, isto poderia torná-las bem-sucedidas, protegidas do fracasso, conformes, com uma inspeção minimizada, com garantia de confiança e de estabilidade.

Contudo, com a homogeneidade em organizações híbridas por meio de um modelo institucionalizado (Li; Chung, 2017), são trazidos desafios e oportunidades às organizações

envolvidas, que transitam entre a homogeneidade e a heterogeneidade implementadas pelo PDDE.

Primeiro, o desafio da ausência de perspectiva de mudança do isomorfismo institucional evidenciado no programa; depois, a oportunidade que esse mesmo modelo institucionalizado traz ao processo de avaliação da execução dos recursos do PDDE. A homogeneidade no programa oportuniza o atendimento aos princípios de “legalidade, legitimidade e economicidade”, previstos na Constituição Brasileira, referente aos gastos públicos (Brasil, 1988), como sintetizado na seguinte fala: “eu penso que tem que ter essa padronização, que é da legislação; se não, não tem como a gente depois nem analisar isso de qualquer jeito... [...] analisar as prestações, porque cada um vai fazer de qualquer jeito [...] então tem que ter uma regra que fixa a forma do gasto” (EEEx2).

Depois, o desafio da ausência de garantias de sucesso, de conformidade, de confiança e de estabilidade, que até então seriam consequências do isomorfismo na execução e na prestação de contas do PDDE. Mesmo ao se instituir critérios, procedimentos, avaliação e responsabilização homogêneos, as escolas ainda não executam seus recursos na totalidade: das 1.596 escolas municipais e estaduais cadastradas no Censo Escolar de 2023, até o final do ano de 2023, mais da metade tinha executado somente 60% dos recursos disponíveis (Quadro 13); e, em setembro de 2024, Minas Gerais estava no penúltimo lugar entre os estados brasileiros no *ranking* de execução dos recursos do PDDE, com apenas 28% executados na sua totalidade (Gráfico 3) (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, 2024c).

Sem garantias, ainda é necessário a intervenção das EEx para que o programa seja executado, com o exemplo da determinação de prazos internos das EEx às escolas estaduais, baseados em prazos formalizados pelo FNDE, conforme Resolução CD/FNDE/MEC nº 7, de maio de 2024 – a qual determina a data limite de 26 de fevereiro de 2026, com a possibilidade posterior de recolhimento dos saldos não executados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (2024c): “então, a gente deu um prazo pra utilizar; a gente deu um prazo para utilizar esse recurso, se não utilizasse a gente ia recolher o recurso; fazer uma GRU e devolver” (EEEx3).

Ainda, esse desafio reforça o que DiMaggio e Powell (1983) citam sobre o processo de tornar as organizações mais semelhantes a nível de estrutura, cultura e em resultados: de que ele não as torna necessariamente mais eficientes, e de que traz uma jaula de ferro, que burocratiza as organizações e implementa uma racionalidade cada vez maior nos indivíduos.

A burocratização e racionalização no ambiente institucional são problematizadas como regras institucionais isomórficas (Meyer; Rowan, 1977), e despontam como parte do desafio às

escolas públicas, gerado por um modelo de gestão baseado no NPM – desafio apresentado na Seção 6.3 desse capítulo, que aborda o gerencialismo. Além disto, isto remete à perspectiva da educação que considera esses atos normativos – instituídos como orientações político-normativas do Estado - como inviabilizadores do “[...] caráter complexo da heterogeneidade e da diversidade”, preponderante nas organizações escolares (Lima, 2001, p. 8). Esses apontamentos revelam a pressão à homogeneização inevitável exercida, e, portanto, o processo de isomorfismo institucional de autoria do Estado (Daft, 1999; DiMaggio; Powell, 1983, 2005; Astiz, 2006).

Fundamentadas na obtenção de um benefício em troca de obediência e adesão (Oliver, 1991), as pressões formais são exercidas por uma organização dominante, em um contexto de recursos financeiros escassos (DiMaggio; Powell, 2005) – no caso do PDDE, pelo Estado. A obediência remete à adesão consciente ou à incorporação de valores, normas ou requisitos institucionais, considerada mais ativa que o hábito ou a imitação – já que uma organização escolhe atender estrategicamente as pressões institucionais em antecipação de interesses específicos em benefícios diferentes (Oliver, 1991). Além disso, as organizações tendem a responder com os mesmos elementos estruturais aos limites e às exigências de seus ambientes, com a imitação entre si e do próprio ambiente (Meyer; Rowan, 1977; Hawley, 1968 *apud* DiMaggio; Powell, 2005).

Mesmo na pressão exercida pela escassez de recursos do programa – escassez apontada nos estudos de Mafassoli (2015) e manifestada nas entrevistas – o PDDE é uma oportunidade de melhoria das escolas públicas. Para algumas escolas, como demonstrado nos estudos de Viana (2022), são a única fonte de recursos direto na escola. Esses recursos são necessários ao funcionamento e à melhoria das escolas, como observado na Dinâmica Colcha de Retalhos, da formação presencial promovida pelo Cecampe-Sudeste, que destacou a palavra melhoria, e como destaque nas entrevistas: “com um pouquinho que vem, a gente já faz tanta coisa!” (E10); “é um bom recurso, mas se fosse maior ajudaria” (E24); “o PDDE não é muito? Não! Mas ele é um suporte para aqueles recursos que as escolas já têm. Agora na prefeitura, é o que eles têm.” (EEx2).

O desafio paralelo a essa oportunidade de melhoria é promover um atendimento diferenciado, conforme demandam as diferentes regiões e as especificidades das escolas públicas: “pode ser que o governo federal tenha um olhar diferenciado para diferentes regiões” (EEx1); “por região. [...] Eu acho que tem que ser de acordo com cada especificidade, de cada escola e de cada região” (EEx3). Isto, mais uma vez, retoma os desafios do Estado em promover

um desenvolvimento regional uniforme entre as diferentes regiões, abordado na Seção 6.4 desse capítulo.

Assim, o processo de homogeneização é implementado, em grande parte, pelo Estado, e seu modelo de desenvolvimento político e econômico produz um isomorfismo de estruturas e de políticas que nem sempre se acoplam na prática, e dos quais os atores e as organizações envolvidas não escapam (Astiz, 2006). O desafio de promover esse acoplamento - entre estruturas isomórficas e a prática nas escolas - foi observado nas primeiras análises das entrevistas, do levantamento documental e das análises quantitativas da execução do PDDE. Entre as estruturas isomórficas do PDDE e a prática nas escolas públicas foram observadas duas realidades: uma realidade nos documentos, normas e determinações do programa; e outra, na ação das escolas, na execução e na vivência do PDDE no cotidiano escolar. Por meio das entrevistas com os sujeitos envolvidos, a realidade das escolas foi percebida na execução parcial dos recursos financeiros do programa e nos problemas desse processo, como exemplo: o tempo gasto na apropriação das necessidades e dos recursos disponíveis nas escolas; as mudanças de gestão; os recursos reprogramados, menores ou insuficientes; o medo, a vigilância e a urgência na execução do programa; a ausência de planejamento; a necessidade constante de orientações e de intervenção das EEx para garantir execução dos recursos.

Além disso, as características da homogeneização presentes no PDDE podem despontar três tipos de isomorfismo: coercitivo, competitivo e normativo.

Primeiro, no isomorfismo por imposição/coerção ou coercitivo, a imposição de modelos e procedimentos homogêneos é exercida por meio de uma autoridade ou de um poder coercitivo (Scott, 1987). Também é configurado pela pressão externa para a adoção de estruturas ou procedimentos iguais às demais organizações, imposta por leis, regras e sanções políticas, e motivada pela dependência (Daft, 1999), em um contexto de recursos escassos, em especial, os financeiros (DiMaggio; Powell, 2005).

O IdeGES-PDDE representa um dos mecanismos de pressão externa para adoção dos procedimentos do programa, novamente com a homogeneização de um índice entre todas as escolas, sem considerar outros fatores extraescolares. Esse índice serviu de cálculo para beneficiar ou punir escolas em um enquadramento nas regras do programa, como aconteceu no benefício da Parcela Desempenho (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, 2021d). Calculado até o ano de 2021 e de periodicidade anual, ele teve a finalidade de mensurar o desempenho da gestão descentralizada dos recursos do PDDE em todo o território nacional (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, 2020a). Como parte da avaliação do programa, ele agregava três indicadores relativos ao seu desempenho: a adesão - se os recursos

alcançam o máximo de seu público-alvo; a execução – se os recursos são efetivamente utilizados; e a prestação de contas dos recursos – empregados nas finalidades do programa (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, 2020b).

E o IdeGES-PDDE, como parte das avaliações e do monitoramento do PDDE, é originado na lógica gerencial e na competitividade, e trazem o segundo tipo de isomorfismo – o competitivo. As escolas sofreriam o que Tuttle e Dillard (2007) descrevem no isomorfismo competitivo: uma pressão externa para se tornarem mais eficientes e eficazes entre si, mesmo que existam diferentes abordagens e ações na solução de seus problemas. Como observado na fala de um ator escolar, a competição é evidente no processo de execução e de avaliação dos resultados: “todo mundo fica e se sente pressionado [...] Tem que mudar; aí fica isso mais como um *ranking*, pra você ver como, onde que é melhor, onde que é pior; o quê que você faz? É competição! ‘Ahh, aquela escola teve uma nota maior’ e a minha teve uma menor” (E22).

Justificadas pelo Estado devido ao caráter complexo da educação (Pontes, 2012), as avaliações, as prestações de contas e a responsabilização, presentes no PDDE, fornecem ao gestor um contexto para a comparação das escolas – comparação, que segundo Brooke (2013), para o Estado, é legítima e permite aos gestores identificar os resultados discrepantes. No caso, o *ranking* entre os estados da federação brasileira (Gráfico 3), descrito no Capítulo 5, na Seção 5.3, e estruturado pelo FNDE, demonstra Minas Gerais como penúltimo lugar entre os estados brasileiros na execução dos recursos do PDDE e pode ser apontado como uma ferramenta desse isomorfismo competitivo. A comparação de resultados de diferentes estados, em um mesmo programa, remete à fala de um dos responsáveis em um EEx sobre as diferenças de execução entre regiões e estados, e, novamente, retoma os desafios da promoção de um desenvolvimento regional uniforme entre as diferentes regiões, como apontado na Seção 6.4 deste capítulo.

“Porque eles não podem elaborar um projeto lá em Brasília e distribuir para o Brasil inteiro. Eu acredito que, pode ter a ideia do projeto, mas em cada região e em cada localidade, cada escola, é uma especificidade. Lá no nordeste você tem uma forma de agir, no sul outra, no centro outra. Então eles não tinha que ser... elabora projetos, mas a aplicação dele tinha que ser diferente em cada região. [...] Então, é a região sul, ela é diferente da região norte em termos de gasto de recursos ou de necessidades do recurso. Então pode ser um mesmo projeto, mas na região sul desenvolve de um jeito, no nordeste de outro” (EEx3).

E, por fim, outro tipo de isomorfismo identificado de acordo com as características isomórficas do PDDE, é um isomorfismo normativo, exercido por meio da indução existente no fornecimento de ganhos ou incentivos em troca de evidências sobre a conformidade da adoção de modelos e procedimentos (Scott, 1987): no caso, antes presente na Parcela Desempenho, calculada pelo IdeGES-PDDE (Fundo Nacional de Desenvolvimento da

Educação, 2021d); e na possibilidade de suspensão de repasse dos recursos financeiros caso as escolas não estejam conformes aos procedimentos determinados para repasse e execução desses mesmos recursos (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, 2023b). Um isomorfismo normativo, motivado pelo dever e obrigação, e que usa a profissionalização, a certificação e o credenciamento como ferramentas (Daft, 1999).

Ao explicar essa homogeneização por meio da codificação das atividades, programas e técnicas, incorporadas pelas normas vigentes (Meyer; Rowan, 1977), e associá-la ao conceito da Teoria Institucional acerca dos campos institucionais de DiMaggio e Powell (1983), pode-se perceber um movimento de comparar a educação a um campo institucional. Na existência de um único campo institucional, todas as escolas – públicas estaduais, municipais, rurais, urbanas, ou até mesmo privadas - seriam organizações semelhantes, integradas entre si, com estruturas de dominação e padrões de coalização definidos, e com a consciência entre os participantes do campo como pertencentes a um empreendimento comum (DiMaggio; Powell, 1983).

Se pertencentes a um mesmo campo organizacional, isto traria o desafio de considerar que, como descrevem Tuttle e Dillard (2007), as diferenças entre essas organizações seriam apenas simbólicas e cerimoniais, conduzidas pela institucionalização do isomorfismo. Esse desafio é descrito na próxima seção, uma vez que esse modelo isomórfico de gestão, implementado pelo PDDE, trouxe “o privado como política pública, que subordinou a educação a objetivos econômicos de empregabilidade, produtividade e competitividade, designadamente através dos discursos da qualidade e da excelência” (Lima, 2011, p. 11).

6.3 O modelo de gestão isomórfico implementado pelo PDDE na educação pública: o gerencialismo

O movimento do Estado de “deixar de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social da produção de bens e serviços, para fortalecer-se na função de promotor e regulador desse desenvolvimento” (Brasil, 1995, p.12), trouxe à gestão do Estado o *managerialismo* e as categorias da gestão privada, consideradas como um “sistema de descrição, explicação e interpretação do mundo” (Chanlat, 2002, p. 2).

Na estrutura da administração pública houve o mesmo movimento: de início, no NPM, de assemelhá-la à empresa privada (Motta, 2013), com um forte componente normativo nas políticas públicas (Cavalcante, 2019); e, depois, de ampliação do espaço de intervenção de agências reguladoras do Estado (Silva, 2019), com ênfase na avaliação (Oliveira, 2015) e no controle das atividades governamentais (Cavalcante, 2019). Como um modelo de gestão, na

perspectiva do Estado, o NPM foi considerado como “um modelo normativo pós-burocrático para a estruturação e a gestão da administração pública baseado em valores de eficiência, eficácia e competitividade” (Secchi, 2009, p. 354); ou, como um modelo de gestão pública, com o objetivo de fazer o público atuar como o privado e, assim, adquirir eficiência, reduzir custos e obter maior eficácia na prestação de serviços, no qual a Administração Pública deveria apenas direcionar os serviços ao invés de executá-los diretamente (Motta, 2013).

E na educação pública, a mudança do papel e do modelo de gestão do Estado seguiu o mesmo caminho. Na perspectiva das escolas, o gerencialismo foi introduzido aos poucos e de diferentes maneiras, com princípios baseados no mercado, na eficiência, na responsabilização e nas avaliações (Hypolito, 2011).

O desafio à educação pública proporcionado nesse modelo de gestão isomórfico é de que, como descreve Motta (2013), os instrumentos gerenciais presentes no modelo privado teriam seus limites políticos, pois são descentralizados para aproximar clientes, para concorrer com outras organizações e limitados à busca de lucros. E a natureza do serviço público não pode ser reduzida à natureza de uma empresa privada, uma vez que o serviço público está ligado à “ética do bem comum” (Chanlat, 2002, p. 3). Ao se transferir princípios, valores e procedimentos oriundos do modelo empresarial privado para o setor público, alguns elementos centrais das atividades desse setor e suas especificidades são silenciadas – e entende-se que essa transferência traz seus problemas e deixa os envolvidos no serviço público “perdidos nesses novos discursos” (Chanlat, 2002, p. 3).

E gerir por meio de políticas públicas remete ao conceito de “pública” como um problema coletivo a ser enfrentado (Secchi; Coelho; Pires, 2019), diferente da perspectiva do privado. Assim, gerir democraticamente a educação pública, conforme determina a Constituição Brasileira e a LDB (Brasil, 1988; 2023b), se considerado o modelo gerencialista, traz o desafio de gerir o público como privado, o que demanda conciliar os objetivos econômicos de um modelo de gestão empresarial concomitante aos objetivos da coletividade na educação pública.

Desta maneira, o PDDE, com sua estrutura de implementação, de execução, de prestação de contas e de avaliação, é considerado, neste estudo, como um programa que exemplifica esse modelo de gestão das políticas públicas de *accountability* na educação. Desde sua criação em 1995 como PMDE, o programa tem como objetivo repassar recursos financeiros direto às escolas, distribuídos pelo FNDE; e, ao mesmo tempo, o objetivo de dar assistência, autonomia financeira e agilidade no uso desses recursos, com a gestão, utilização e prestação de contas de responsabilidade das próprias escolas (Viana, 2022).

Em 2012, essa assistência foi determinada como anual, calculada com base no número de alunos matriculados na educação básica, obtidos por meio do Censo Escolar (Brasil, 2012); e em 2021, foi ampliado para a destinação de recursos de custeio, de manutenção e de pequenos investimentos necessários ao funcionamento e melhoria da estrutura física e pedagógica das escolas beneficiárias (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, 2021d).

Como um programa implementado em todas as escolas brasileiras, o PDDE traz em sua normatização, tanto na perspectiva do Estado quanto na da educação pública, a descentralização (Peroni; Adrião, 2007; Pinho; Sacramento, 2009; Secchi, 2009; Motta, 2013; Laval, 2019; Passador; Carvalho; Lopes, 2024) e a padronização (DiMaggio; Powell, 1983; Campos, 1990; Strati, 1998; Daft, 1999; DiMaggio; Powell, 2005; Andrade, 2008; Mejía; Olvera, 2010; Hypolito, 2011; Lima, 2011; Brooke, 2013; Sarker; Khan, 2013; Verger; Normand, 2015; Laval, 2019). Além desses, como princípio do modelo de gestão do Estado e como primeira ação para sua execução, o PDDE determina o planejamento da execução dos gastos: por meio do levantamento e seleção das necessidades prioritárias, com a participação de professores, pais, alunos e outros membros da comunidade escolar, com as necessidades registradas em ata e em formulários, devidamente divulgados na escola (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, 2023c). A primeira fala registrada na atividade formativa promovida pelo Cecampe-Sudeste (Figura 13), foi específica sobre esta etapa do PDDE, que, embora seja descrita como um desafio, também evidencia uma oportunidade: “é importante que o Projeto Político Pedagógico – PPP seja aliado e alinhado aos recursos do PDDE [...] os recursos financeiros deverão auxiliar nas propostas pedagógicas, com realização de um planejamento horizontal” (P1, Cecampe-Sudeste, 2024a). A oportunidade na etapa do gerencialismo de planejar e de alinhar a execução dos recursos financeiros às necessidades pedagógicas é justamente de atender as necessidades das escolas e dos alunos.

“as coisas na escola são muito dinâmicas, então é como toda a verba pública: quanto mais planejamento você faz, melhor você gasta o dinheiro né?” (E11); “o diretor da escola precisa planejar o dinheiro, ele precisa saber ‘eu vou receber uma verba X’, o que que eu vou fazer com isso? O que que é importante para a comunidade? (E26).

E, por outro lado, a falta de planejamento se torna um desafio:

“Mas aqueles que conseguem gastar errado precisam de uma atenção maior no planejamento ou na relação de capital e custeio” (E26); “É o planejamento falho... então as escolas às vezes falham muito no planejamento. Mesmo no PDDE, acho que falta planejamento, e por faltar planejamento, às vezes vira esse acúmulo de recurso. Você ter noção do que você quer, sabe? [...] ela tem necessidades. Claro que tem. Tem que ter o planejamento. Virou o exercício, já vamos planejar a ação” (EEEx2); “acho que falta planejamento. Esse planejamento é o que mais falta. É o que a gente mais bate em cima da escola é o planejamento, né?, é fazer uma relação de contas - essa

conta, disso é pra isso, serve pra isso, e planejar os gastos. Porque aí você consegue executar” (EEx3).

Também, nas demais etapas depois do planejamento, outras regras e orientações para o recebimento, execução e prestação de contas dos recursos financeiros do PDDE são apresentadas com prazos, critérios e avaliações pré-estabelecidas, característicos do gerencialismo, como: possuir UEx própria; aderir ao Sistema PDDE Interativo ou Simec até o dia 31 do ano corrente; o mandato do representante legal (dirigente) estar vigente e seu cadastro atualizado na agência do Banco do Brasil na qual a conta da escola para repasse dos recursos foi aberta; estar com o CNPJ apto na Receita Federal; estar adimplente e sem pendências nas prestações de contas dos anos anteriores; executar os recursos até o dia 31 de dezembro de cada ano; seguir o destinado como recursos de custeio e de capital; fazer o levantamento das necessidades prioritárias da escolas registrado em ata; realizar pesquisas de preços com, no mínimo, três orçamentos físicos, de diferentes fornecedores; atender a critérios de menor preço, melhor qualidade e prazos de entrega; comprovar as despesas e incluir as prestações de contas no Sistema BB Ágil até o dia 30 de abril do ano subsequente a execução dos recursos; montar a prestação de contas físicas e encaminhar as EEx; e preenchimento de formulários e de outros registros.

Nessa “receita de bolo”, na qual “a Resolução é a mesma, a portaria de consulta de bens de custeio e de capital é a mesma” (EEx2), o modelo gerencial do PDDE desafia as escolas públicas com a normalização da lógica empresarial direcionada ao mercado: “a burocracia eu entendo que é necessário, porque parece que se o processo for mais burocrático, mais transparente é” (E24). Burocracia e racionalidade técnica que, como descrito antes, são trazidas pelo isomorfismo institucional em uma jaula de ferro, e nem sempre tornam os processos mais eficientes (DiMaggio; Powell, 1983) ou garantem que sejam bem-sucedidos, protegidos do fracasso, conformes, com uma inspeção minimizada, com garantia de confiança e de estabilidade (Meyer; Rowan, 1977). A jaula de ferro pode ser percebida na fala de um dos atores escolares que cita a burocracia, a morosidade e as dificuldades nesse processo:

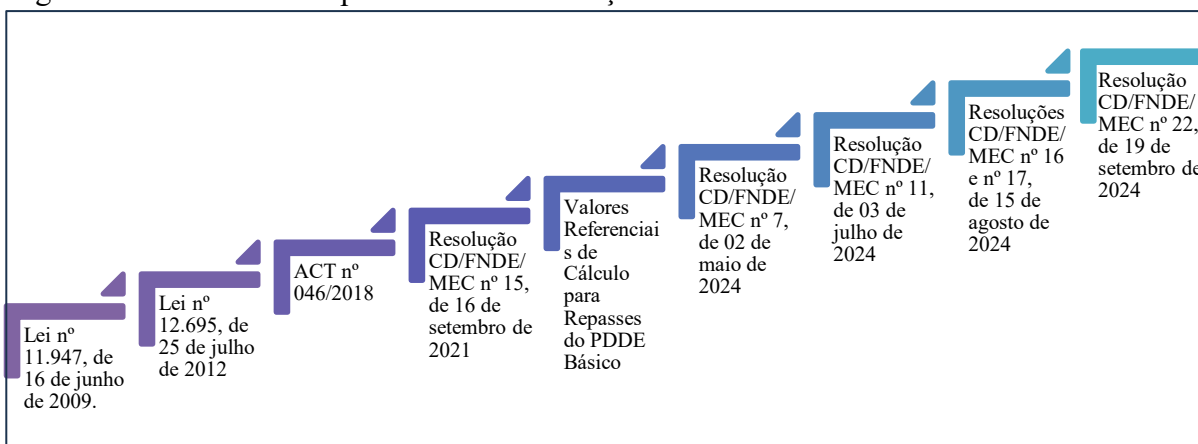
“[...] mas a prestação de contas é, a mesma forma, o mesmo prazo, do mesmo jeito. Que a gente acha ruim porque tem um monte de folha para preencher. Porque é muito burocrático! Muito burocrático. Mas é! É tudo chato! Aí você tem que colocar todos os fornecedores, qual da abertura dos envelopes... [...] Aí a ata é imensa. Tem que registrar tudo em ata. É moroso, é muito burocrático. Porque aqui não para, né? É toda hora a gente tem que fazer tudo, né? Então, aí você tem que parar só para fazer... (mostrando documentos em cima da mesa) aqui tem uma semana que eu estou tentando fazer uma prestação de contas, ou mais, do PDDE. A gente entrou aqui sem saber nada de prestação de conta. A gente foi aprendendo assim: na marra! Tudo na marra. A gente vai... vai... na labuta!” (E22).

Além disto, essa fala remete a outro desafio quanto ao tempo e à quantidade de atribuições, causado pela responsabilização dos dirigentes escolares como elemento principal do modelo de gestão empresarial do PDDE. O desafio é descrito pelos responsáveis pelo PDDE nas EEx:

“Realmente, eles têm muitas atribuições, e eles precisam fazer o planejamento adequado ao pedagógico, fazer as cotações, acompanhar os lançamentos e as prestações de contas” (EEx1). “Hoje mesmo um diretor me disse: ‘é vai chegar mais dinheiro, é bom né, mas, junto com o dinheiro vem serviço’. E não deixa de ser verdade. O gestor tem muita coisa pra ver, gestão de pessoas, o pedagógico, e tem o financeiro, ele é cobrado, cê tem prazo para gastar, tem as regras... igual a gente falou, porque mudar não vai mudar, porque tem a regra” (EEx2). “Que realmente, nas escolas, dependendo da escola, ela não tem nem vice-diretor. Então fica o diretor sozinho. [...] Mas ele fica praticamente sozinho, né? [...] A gente tem que reconhecer que eles têm sim, muito trabalho. Porque eles fazem o administrativo, o financeiro, o pedagógico e o pessoal. É... eles tem muita coisa diversificada para ver dentro da escola” (EEx3).

Além da falta de tempo e da responsabilização, outro desafio são as constantes alterações nas resoluções e nos procedimentos do programa. Como exemplo, com o levantamento documental, foi possível traçar uma linha do tempo, estruturada até a data de conclusão desta tese, com os documentos mais recentes de alteração do programa:

Figura 16 - Linha do Tempo – Normas/Resoluções recentes do PDDE



Fonte: elaborado pela autora.

Essas alterações constantes são percebidas nas escolas e nas EEx, e constituem uma das dificuldades no processo de execução dos recursos financeiros do programa:

“Até o ano passado era eles que estavam lançando no programa. Agora este ano de 2024, já mudou. Aí a gente mesmo da escola que vai no Banco do Brasil, pega uma chave lá, no computador, cadastra no notebook e tal” (E10); “algumas ações da escola já não era mais ações ativas... então esse dinheiro a gente fica com muito medo de gastar... porque geralmente, quando a ação ela não está mais ativa, você fica pensando como que eu vou gastar esse dinheiro” (E26); “eu tenho escola que tá com o PDE

ainda, não gastou o PDE. Aí veio o PDDE, mas eles não recolheram o PDE. E que acaba sendo a mesma função, que era custeio e capital. Primeiro veio PDE, que era o primeiro que é programa dinheiro na escola. Depois veio o programa dinheiro direto na escola, tem a mesma função né? Então, eles poderiam recuperar esse dinheiro e transferido para a conta de PDDE, porque são eles mesmos, são eles que abrem a conta e tem essa movimentação. Então a gente tem lá atrás ainda, tentando gastar” (EEx3).

A oportunidade percebida nas mudanças é a possibilidade de adequação do programa às necessidades identificadas ao longo de sua implementação, nesses quase trinta anos de atuação – desde sua criação inicial em 1995, como PMDE, até 2024 - como foi observado nas mudanças para repasse de valores fixos de acordo com as diferentes localidades – se urbana ou rural, indígena e quilombola, ou no caso de haver educação especial, educação para jovens, educação do campo, educação para as relações étnico-raciais, ou no caso de escolas com UEx própria (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, 2024i); na criação de diferentes modalidades do PDDE e de suas ações (Figura 8); na criação de outras ações do programa, como o Proec (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, 2024e) e o PDDE Equidade (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, 2024e); e na implementação do BB Gestão Ágil (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, 2024c).

Nessas mudanças, a execução do PDDE nas escolas públicas se torna uma oportunidade, para que o programa seja “mais uma etapa no caminho da transformação social” e não se torne “[...] um elemento imposto com a única e restrita preocupação administrativa de tapar buraco” (Laval, 2019, p. 16). Tidos como oportunidade de melhoria nas escolas públicas, como descrito na Seção 6.2, os recursos do PDDE são necessários ao funcionamento e à melhoria das escolas: “com um pouquinho que vem, a gente já faz tanta coisa!” (E10).

Embora haja mudanças, outro desafio às escolas públicas é de que, esse modelo de gestão empresarial, como explicam Mejía e Olvera (2010) traz um sistema de entrega de informações e de disseminação de resultados das avaliações: no PDDE, a adesão é realizada pelo Sistema PDDEWeb, depois no Simec; a prestação de contas, antes incluída no SiGPC, a partir do ano de conclusão desta tese, deveriam ser incluídas no Sistema do BB Ágil; também no ano de 2024, o FNDE disponibilizou todos os dados de execução dos recursos das escolas no Painel Dinheiro Direto na Escola, com informações que vão desde o cadastro e a identificação das UEx, do número de matrículas, da previsão e dos valores dos repasses, até informações e *ranking* sobre a execução anual e a prestação de contas.

E como o PDDE configura, para a maioria das escolas públicas brasileiras, a única fonte de recursos financeiros direto na escola (Viana, 2022), ele atua como um mecanismo indutor

de regras e orientações, como uma única escolha: a adoção de um modelo isomórfico de *accountability* na execução de seus recursos financeiros.

Descrita por Broke (2013) por seus elementos relacionados às prestações de contas e à responsabilização, no PDDE, a *accountability* pode ser considerada ascendente, a qual é de interesse da maioria detentora do poder, e não dá garantias de que os servidores públicos sejam mais eficientes, honestos e obedientes, ou que tenham uma visão adequada do público a ser servido (Campos, 1990). Nesse tipo, os melhores mecanismos são “[...] sistemas de recompensas e punições, as práticas de avaliação de desempenho e a estrita definição de autoridade e de responsabilidades [...] limitados a valores tradicionais de eficiência, honestidade, observância das regras” (Campos, 1990, p. 34). Ou pode ser considerada como *accountability* horizontal, estruturada na prevalência ou independência exagerada entre os poderes, com mecanismos de controle, fiscalização e supervisão entre eles (Vieira, 2005).

Presente nos programas das políticas públicas educacionais brasileiras, o desafio é ligar a *accountability*, como citam Pinho e Sacramento (2009, p. 1345-1364), à democracia como valor universal, para além do que ela “tem sido comumente traduzida como ‘responsabilização’ [...] controle, transparência, obrigação de prestação de contas, justificativas para as ações que foram ou deixaram de ser empreendidas, premiação e/ou castigo”.

A *accountability* traduzida como responsabilização, está presente nos processos do PDDE, bem como na função do FNDE de promotor e de regulador da distribuição de recursos financeiros à educação pública e do PDDE, descrito por sua atribuição de “acompanhar, fiscalizar, avaliar e controlar a execução do PDDE e Ações Integradas”, bem como “receber e analisar as prestações de contas [...] emitindo parecer acerca da execução dos recursos” (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, 2021a, p. 5). Também no papel do TCU, considerado como uma agência reguladora e um dos órgãos responsáveis por fiscalizar a aplicação das verbas complementares do Fundeb. Na Constituição Brasileira, em seus artigos 70 e 71, consta, como um dos objetivos do TCU, a “fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas” (Brasil, 1988).

Os valores da *accountability* traduzida como responsabilização, observados no papel de fiscalizador do Estado, estão presentes em algumas falas dos representantes das escolas e das EEx, quando questionados acerca da possibilidade de mudança nos procedimentos de execução e de prestações de contas do PDDE:

“Exigências são as mesmas para outras verbas públicas... né?... critério da transparência, economicidade, então acaba que num não foge muito” (E26); “Precisa mesmo seguir os princípios de economicidade, de legalidade de transparência nos gastos do recurso público” (EEx1). “Eu acho que tem que ter isso, porque é o princípio mesmo da legalidade no gasto público: transparência, é isso. [...] então tem que ter uma regra que fixa a forma do gasto. [...] Não tem jeito porque você tem que cumprir uma lei maior. É ... porque a gente, como agente público, só faz o que a lei permite, ainda mais gastando recursos públicos né... é muito sério” (EEx2).

E o desafio existente na *accountability* das políticas públicas educacionais é tornar os resultados das avaliações educacionais, como apontam Freitas *et al.* (2009), com significado, valor ou como forma de reconhecer um problema nas escolas, para reformular novas metas e demandas. E ainda, mesmo do ponto de vista do Estado, o desafio de trazer às avaliações e ao cálculo dos índices educacionais as múltiplas e variadas dimensões da situação educacional do país ou de suas diferentes regiões, a serem utilizados pelos gestores escolares como ferramentas para tratar do desempenho e do currículo escolar de um jeito mais eficaz (Pontes, 2012).

O processo de avaliação da execução do PDDE, os percentuais e os saldos remanescentes podem ser associados a dados internos e às condições socioeconômicas das escolas públicas e de suas regiões, para uma avaliação institucional. Como observado nas falas, uma outra maneira sugerida de avaliar o PDDE seria o retorno que esses recursos proporcionam aos alunos, como exemplo: “o investimento está dentro da escola, tá na mão do aluno, comprou pra escola [...]; é a maneira de avaliar essas políticas, o resultado que está na escola, no dia a dia; é se as coisas foram utilizadas para o fim que se destinam” (E24).

Entretanto, conforme detalhado nos documentos, normas e resoluções do programa, pode-se considerar que o foco está na execução e na prestação de contas do que é gasto, e não no que é alcançado, ao contrário do que foi orientado pela OCDE sobre a execução dos recursos financeiros no Brasil destinados à educação: reduzir a ênfase nas exigências mínimas de gastos e aumentar a flexibilidade no uso dos recursos financeiros, além de exigir que as autoridades educacionais prestem contas pelos resultados conquistados em aprendizado ou equidade; também, dar a liberdade às escolas de utilizar seus orçamentos de formas inovadoras, desde que possam justificar essas escolhas com resultados, com a prestação de contas podendo variar conforme a autoridade educacional, por meio de ferramentas acessíveis que promovam a transparência (Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico, 2021).

O percentual de execução dos recursos, as aprovações das prestações de contas, ou os resultados obtidos em índices, como evidenciado nas entrevistas, não são para os atores escolares fatores percebidos como condicionantes de uma melhoria imediata na educação:

“A gente vê meninos aqui, por exemplo, que não sabem lê, aí chutou e saem bem na

prova. E outros que são bons, mas na hora fica nervoso e não consegue sair bem na prova. Eu não acho que seja. Igual eu te falei no começo, é um processo!” (E22); “porque é muito difícil a gente condicionar a melhoria imediata da educação, né?... é um recurso financeiro. Porque a gente não pode falar assim: ‘ah eu coloquei data show em todas as salas, e o ano que vem a escola vai bater metas e metas de Ideb’; não tem como a gente mensurar isso, porque uma coisa é o físico, que é o material, e outra coisa é a aprendizagem, que é imaterial; e a gente só vê essa aprendizagem hoje, ela é materializada em números... ah quanto o aluno teve no Ideb, quanto que ele teve de proficiência federal, estadual... só que tem outras nuances nisso tudo, que às vezes não é só recurso financeiro”(E26); “O IdeGes, pra nós aqui, ele mede não mediu; porque o IdeGes, ele verificava a execução. Executou? Está dentro. Mas e como é que foi aquela execução? A gente teve inclusive um diretor que ele teve um prêmio lá, ele recebeu um adicional do IdeGes, parcela desempenho... péssimo! Execução péssima! Inclusive naquele ano que ele recebeu a parcela desempenho, devolveu o recurso. Realmente, a intenção é boa, mas ele não atingiu o objetivo” (EEx2); “porque eu costumo dizer que o papel aceita tudo né? Ele vai lá ele adquire, pôs lá, mas esse recurso foi realmente efetivado na escola?” (EEx3).

Uma outra fala reforça o processo de competição característico do isomorfismo competitivo, associado à percepção de que os índices e as avaliações atuais do modelo de gestão do PDDE não demonstram a melhoria na educação:

“Mas quando a gente chega no lá, o lá sempre muda de lugar, então a gente fica nessa busca pelo Ideb, pelas melhorias... é ... então o meu Ideb hoje é 6, então eu cheguei lá no 6, o 6 é o lá... amanhã o lá muda de lugar e a gente tem que sempre estar correndo atrás disso, né? E isso não pode ser a única coisa pra gente medir a educação” (E26).

Portanto, a lógica do gerencialismo exerce uma força não institucional, que vai além da dependência política e de recursos, e que implementa o isomorfismo institucional na educação pública. Com base no que Laval (2019) aponta, trata-se de uma lógica proveniente de um processo de reforma, a nível mundial, de um modelo hegemônico dos sistemas de ensino, que implementa a descentralização, a padronização e a nova gestão das escolas, para fins de competitividade, centralização política e normatização simbólica, e que considera todas as escolas como uma empresa. E o isomorfismo institucional, com a lógica do gerencialismo, tem seus desdobramentos não só no cotidiano das escolas públicas e às sociedades envolvidas, mas também ao desenvolvimento regional, como abordado na próxima seção.

6.4 O desenvolvimento regional de Minas Gerais e a equidade educacional

Mesmo em uma federação, são muitos os órgãos regionais e locais com diferentes níveis de decisão e com diferenças socioculturais e econômicas em um mesmo território, e que demandam soluções originadas em seus problemas específicos (Gatti; Menezes, 2021). Como um programa de distribuição de recursos financeiros às escolas públicas de amplitude nacional, o PDDE pode ser uma oportunidade do Estado de colaborar para diminuir as diferenças de

desenvolvimento entre regiões brasileiras, ou de um mesmo estado, como na mesorregião do Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba.

Como observado no levantamento dos dados do Censo Escolar dessa mesorregião (Quadro 12), a amplitude do sistema educacional público mineiro representa um desafio às políticas públicas educacionais na garantia do desenvolvimento educacional regional com igualdade no estado (Minas Gerais, 2022a). Conforme o Censo Escolar do ano de 2023, o estado de Minas Gerais possui 13 (treze) sub-regiões, divididas em 12 (doze) mesorregiões e em 68 (sessenta e oito) microrregiões (Inep, 2023b). Nesse mesmo censo, na mesorregião do Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba, foram cadastradas 1.596 escolas municipais e estaduais, situadas em 66 municípios, classificados em 9 microrregiões geográficas, e com mais de 400 mil matrículas, distribuídas nas localizações urbana e rural.

As microrregiões que com maior número populacional e com maior número de matrículas – de Araxá, Patos de Minas, Uberaba e Uberlândia – têm suas cidades polos entre os 21 municípios responsáveis por pouco mais da metade do PIB do estado de Minas Gerais, com Uberlândia classificada em segundo lugar no *ranking* entre as cidades do estado, no ano de 2021 (Informativo FJP, 2023b). Já outras microrregiões, como Iturama e Monte Carmelo, são as com menores números de matrículas (Gráfico 1), e possuem, quase a totalidade, cidades de pequeno porte 1 – de população de até 20.000 habitantes, classificadas entre as com menores repasses de recursos do PDDE (Gráfico 2).

Assim, em Minas Gerais, em municípios com diferenças marcantes em termos de PIB e de desenvolvimento regional, a educação pode ser considerada como um dos diversos caminhos para reduzir essas diferenças, já que a distribuição de recursos à educação também pode contribuir com o desenvolvimento. Cabe lembrar que para analisar o desenvolvimento regional, diante da sua complexidade, um dos caminhos para explicá-lo é por meio de investimentos no capital humano e no capital social, ou seja, de investimentos em educação, nas organizações sociais e na participação dos indivíduos (Rodrigues, 2018). Também, é preciso considerar outros fatores além do econômico e que relacionam qualidade de vida e educação (Rodrigues, 2018).

Os desdobramentos de um modelo isomórfico de gestão dos recursos financeiros destinados à educação pública, como no PDDE – que calcula os repasses desses recursos com base no número de matrícula e que mantém esses repasses de acordo com a execução correta do programa – podem se apresentar como um movimento de influência no desenvolvimento de regiões mais desenvolvidas.

Esses valores – matrículas, percentual de execução e repasses – podem se tornar diretos e de crescimento proporcional em cidades com maior número populacional, com melhor infraestrutura e condições de execução do PDDE, e com maior acesso à educação. Nos Gráficos 1 e 2 foi observado que na mesorregião do Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba, na maioria das cidades, quanto maior o município, maior o número de matrículas e maior foi o repasse de recursos às escolas estaduais e municipais no ano de 2023. Nesse movimento, maiores quantidades de recursos foram destinados às microrregiões mais desenvolvidas – fato que pode manter ou acentuar as desigualdades de desenvolvimento dessa mesorregião.

Figura 17 - Influência do PDDE no desenvolvimento regional na mesorregião do Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba



Fonte: elaborado pela autora.

Uma evidência é que, do total de mais de 4 milhões de matrículas mineiras identificadas no Censo Escolar 2023, e, em média, de 3,5 milhões de matrículas em escolas estaduais e municipais, a mesorregião do Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba contribui com 11% das matrículas estaduais e municipais do estado, e a metade destas matrículas são pertencentes às regiões de Uberaba e Uberlândia (Inepdata, 2023) – regiões consideradas como desenvolvidas no processo de diversificação e amadurecimento da complexidade produtiva local (Informativo FJP, 2023a). A fala de um responsável em uma EEx exemplifica como as microrregiões mais desenvolvidas, comparadas à “primos ricos” (EEx2), vivenciam a influência do PDDE em regiões mais desenvolvidas, com recursos em escolas que não são gastos:

“Eu digo que as nossas escolas estaduais, elas são muito ricas, elas têm muito recursos de manutenção e custeio, recebem para mobiliário, recebe para outras finalidades, e acaba que o PDDE é um suporte muito bom, ajuda pra muita coisa. [...] Na nossa realidade Sudeste... Minas Gerais... nossa parte aqui é muito rica. Primos ricos, ricos mesmo. As escolas aqui não podem reclamar... por isso não justifica não executar. Ou as vezes, a gente vai por outro caminho. Não executa porquê... tem escola aqui que tem hoje na escola 500 mil reais de manutenção” (EEx2).

Outra fala reforça essa comparação na influência do PDDE no desenvolvimento de regiões mais favorecidas: “[...] o recurso fica na cidade! Ele é muito importante para o desenvolvimento local [...] é um ponto fora da curva; papelarias por exemplo, devem ter umas cinquenta que conseguem vender para a escola... assim, prestador de serviços... e assim, de lojas... muitas!” (E26).

Também, outra fala faz referência à influência do programa no desenvolvimento regional das cidades polos das microrregiões da mesorregião do Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba: “[...] não vou falar que tudo, mas noventa por cento dos recursos fica [...] e até as cidades mais próximas daqui... cotam aqui e trazem pra cá o recurso que às vezes teria que ser da cidade [...] então eles vêm comprar aqui” (EEx3). Essa capacidade de prestar um atendimento adequado aos trâmites burocráticos em municípios de maior porte pode ser explicado pelo fato de que neles há uma maior demanda de proteção social, com um maior número de convênios de repasse de recursos (Sátyro; Cunha; Campos, 2016; Karruz; Martins, 2019).

Apesar desse movimento, no qual a distribuição de recursos foi maior às cidades polos, com maior número de habitantes e mais desenvolvidas, a execução dos recursos não seguiu a mesma direção ou proporção. Além do Gráfico 4 ter apresentado que a execução dos recursos do PDDE não tem uma relação direta com o PIB *per capita* das cidades, nem com o tamanho ou infraestrutura das escolas ou cidades, e nem com o número de matrículas, cabe reforçar que o número populacional ou o número de matrículas não indica desenvolvimento, como é o caso das mesorregiões mineiras do Norte e Oeste de Minas. Essas duas mesorregiões contribuíram somente com a metade do PIB da mesorregião do Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba no ano de 2023, entretanto, possuem um número populacional igual ou maior a essa – mais de 2,6 milhões de habitantes (Guia Gerais, 2024).

Contudo, ao não se observar as especificidades das regiões envolvidas, o desafio do PDDE é de não colaborar com o aumento de incertezas e restrições no desenvolvimento regional. Um desafio que, como desdobramento, reforça o constatado nos estudos de Peroni (2013): estados da federação brasileira com mais recursos continuaram a ter mais financiamento para a educação, e não foi possível resolver o problema já existente de desigualdade regional,

mesmo com a redistribuição dos recursos da educação entre as regiões de um mesmo estado, iniciada pelo extinto Fundef.

O ponto em questão não é desfavorecer regiões desenvolvidas, mas o desafio de não prejudicar microrregiões menos favorecidas, que possuem menor acesso à educação, menor número de matrículas, menores repasses de recursos, ou ausência de uma agência bancária do Banco do Brasil – como apresentado no Quadro 15. Logo, os recursos financeiros destinados à educação pública não colaborariam para diminuir as diferenças de desenvolvimento em pequenas regiões, municípios ou escolas.

Esse movimento reforça outro desafio de estabelecer critérios adicionais para além do número de matrículas, no processo de distribuição dos recursos do PDDE. Como apontado nos estudos de Viana (2022), o programa necessita de uma revisão de seus valores, com base na reformulação dos critérios para seus cálculos, e com a observação de aspectos socioeconômicos. Embora o Proec seja uma ação do programa que observe esses aspectos, ele é destinado a escolas com maiores números de matrículas (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, 2024e). E um exemplo de critério a ser revisto é o caso de uma escola pública rural, que sem UEx, recebe três vezes o valor *per capita* por aluno em comparação a uma escola rural que possui UEx; entretanto, nesse valor triplicado, que leva em conta a possibilidade da escola rural sem UEx ter um número reduzido de matrículas, a escola rural com UEx é favorecida com um valor fixo apenas por ter essa estrutura. A fala de um dos entrevistados em uma escola municipal rural mostra essa realidade: “[...] como é por quantidade de alunos apenas, por ser uma escola menor, uma escola mais carente – escola rural, poderia ser revisto para eles enviarem um valor a mais e, assim, pra gente poder fazer mais coisas. Com um pouquinho que vem, a gente já faz tanta coisa!” (E10).

E, sem observar o tamanho do município ou da escola, os critérios para execução e prestação de contas do programa não observam as diferenças de localidade e de modalidade de educação. O comércio local das pequenas cidades nem sempre cumprem as exigências regulamentares para recebimento dos recursos do PDDE. Por meio das entrevistas, foi evidenciado que, na maioria dos casos, os recursos destinados às escolas públicas pelo PDDE não ficam nessas cidades, devido à falta de “[...] um comércio local estruturado, habilitado a fornecer a documentação necessária e com quantidades suficientes de empresas para se ter três orçamentos” (EEx1). Como exemplo, nos municípios de pequeno porte: “o comércio local lá é muito restrito, então não fica tanto ali porque tem que procurar outros centros, [...] então, não tem estrutura. O pequeno, na maioria das vezes, eles têm que sair para outros centros, pra poder conseguir comprar aquilo que eles precisam” (EEx2).

Com a falta de estrutura dos comércios locais dos pequenos municípios, os recursos do PDDE não os favorecem: “aí não fica no município, no pequeno muitas vezes não. Quando é muito pequeno, as vezes você não tem a questão de três cotações [...] Aí ela tem que cotar em outro município, por um município ser maior, o preço pode ser melhor. Aí compra” (EEx3). Conforme sugestão de um responsável pelo PDDE em uma EEx, o desafio está em “ajudar o comércio local a se estruturar, orientar os comerciantes locais” (EEx1).

Em uma escola, a fala de um dos atores escolares foi direcionada à valorização do comércio local da cidade na qual a escola está inserida:

“Eu por exemplo, o meu recurso fica só aqui em M6, eu não saio pra fora pra comprar, porque a gente tem que valorizar a comunidade que a gente vive, a cidade onde a gente mora. Então por que eu vou gastar um recurso em uma cidade maior, que já tem mil verbas, mil coisas que a cidade tem, e não valorizar onde você mora” (E10).

Apesar do crescimento econômico não ser uma condição do desenvolvimento, já que o desenvolvimento de uma região estaria voltado a satisfazer as necessidades dos indivíduos nela inseridos (Oliveira, 2002), em uma visão econômica, o desenvolvimento de uma região depende, entre outros fatores, da sua capacidade de organizar-se social e politicamente, e do aumento da retenção e do reinvestimento do excedente econômico resultante do crescimento local (Haddad, 2009). Isto reforça a influência da escola, que existe na sociedade e pela sociedade, por ela se inscrever no local onde está inserida e o transformar, na funcionalidade entre “espaço, ideação, organização, sedimentação” (Magalhães, 2018, p. 42).

Esses desafios e oportunidades refletem o “processo complexo de mudanças e transformações de ordem econômica, política e, principalmente, humana e social”, que representa promover “[...] incrementos positivos no produto e na renda – transformado para satisfazer as mais diversificadas necessidades” (Oliveira, 2002, p. 40). Como exemplo, a diferença na estrutura e no acesso à tecnologia de escolas públicas de grandes cidades em comparação à de pequenas cidades, como de escolas municipais rurais:

“Não tem internet! Não tem! É uma escola pequena, de zona rural, mas... assim, não tem internet! (E10); a realidade de escola de zona rural é muito diferente, eu sei porque eu trabalho na cidade... [...] então, a realidade da cidade com a zona rural é muito diferente, totalmente. E a gente faz a minha prestação de contas, meu uso do meu PDDE quando vem... é muito simples, porque assim, é pouca verba, né?” (E11).

Já em outra realidade, escolas públicas de cidades polos possuem acesso a diferentes tecnologias como câmeras, data-shows, *Chromebook*, mesas de som:

“Coloquei a câmera do lado externo. Do lado de fora, por conta da segurança, aí pode! (E02); Por exemplo, porque na nossa escola a gente teve uma emenda parlamentar e já colocamos data show.. das dezessete salas, oito já tem data-shows, então se esse recurso dos itinerários formativos por exemplo permitir, eu quero comprar mais três,

e ainda colocar esse ano; e o ano que vem fica faltando apenas... seis salas; hoje o nosso investimento maior é em aspectos tecnológicos, e a nossa ideia é de ter mais... os professores já tem o *Chromebook* que foi enviado pelo governo do estado (E26); a gente repactuou o que estava no sistema do PDDE Interativo, para trocar a sirene da escola por sinal musical, porque os alunos da educação especial não suportam aquela sirene, não suporta [...] ouvir música clássica e instrumental, então agora eles já pedem” (E24).

E por vezes, diferenças entre escolas públicas que também estão em cidades polos, mas que recebem poucos recursos financeiros e carecem de infraestrutura, como refeitório:

“O PDDE é pouco. Eu acho pouco. O que a gente recebe do município é bem maior. A gente seleciona. Como a gente tem essa verba do município, a gente acaba é separando um pouco daquilo que é do PDDE que eu sei que é só mais específico, por exemplo, material pedagógico, jogos, material de educação física; a gente montou uma pequena radiozinho dos meninos. [...] Então a gente foi vendo aquilo que a gente podia construir junto com os meninos, porque não é para mim, não. É pra eles. Então, o quê que faltava? Por exemplo, banco, não tinha banco pra sentar. Os meninos têm... às vezes o refeitóriozinho lá. Então a gente foi construindo com algumas coisas. Assim então, eu acho que depende da realidade - que dependendo da verba, eles têm às vezes é até maior né? Mas pra gente aqui, a gente foi vendo aquilo que era mais necessário para a escola” (E22).

Assim, identifica-se um cenário de escolas públicas com poucos recursos, em comparação a outras que manifestaram displicência para executar os seus: “[...] eles têm preguiça de gastar; têm preguiça, têm uns que falam pra gente: ‘já vem mais dinheiro, nossa, que preguiça’; têm que correr atrás de orçamento, de prestação de contas [...] eles falam pra nós: ‘nossa, já vai chegar mais termo de compromisso? Que preguiça!’ ” (EEx2).

Também em comparação, outras escolas com grandes quantias de recursos disponíveis: “[...] porque as vezes o recurso é tanto, que elas não conseguem gastar; porque é o tal do reprogramar... porque vai reprogramando, vai virando aquele acúmulo de dinheiro... nós temos escolas que têm 500mil” (EEx2).

Essas diferenças de realidade remetem à constatação de Mafassioli (2015): embora o financiamento por si só não seja garantia de qualidade do ensino, ele é essencial à ampliação de ações educacionais e de aprendizagem com qualidade, de maneira igualitária a todos os estudantes da educação básica no país. Isto desponta outro desdobramento do modelo isomórfico implementado pelo PDDE à sociedade dessas diferentes regiões, que é a sua influência na equidade educacional.

Na influência do programa no desenvolvimento entre regiões, desenvolvimento e equidade pode ser relacionados: regiões mais desenvolvidas, com maiores recursos, apresentam maior equidade educacional, ou seja, apresentam maior igualdade de condições de acesso à educação e de permanência na escola. No conceito filosófico de que “[...] o justo e o equitativo são a mesma coisa” (Abbagnano, 2007, p. 350), retoma-se à Constituição Federal Brasileira, na

qual “[...] a educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade” com base no princípio de “igualdade de condições de acesso e permanência na escola” (Brasil, 1988); e ainda, retoma-se à necessidade do PNE de assegurar a expansão da educação com qualidade e equidade (Brasil, 2014).

Assim, os mesmos desafios do Estado de diminuir as diferenças de desenvolvimento entre regiões podem ser associados à garantia de equidade educacional em regiões com diferentes níveis de desenvolvimento: os desafios que o Brasil tem diante de si, relacionados ao atendimento educacional de uma volumosa parcela de sua população (Pontes, 2012); o desafio de promover “acesso a serviços educacionais variados de qualidade durante, possivelmente, muitos anos de suas vidas”, para ampliar o capital social e ampliar a capacidade dos cidadãos de buscar sua almejada liberdade (Pereira; Castro, 2019, p. 68); o desafio “[...] de redirecionar os recursos para a educação, equitativamente entre os entes federativos, de acordo com as suas necessidades, bem como fiscalizar a destinação desses recursos” (Santana; Monteiro, 2021, p. 291).

Como identificado pela Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (2021, p. 21-22), “[...] o sistema educacional brasileiro não oferece igualdade de condições para todas as crianças e jovens”, e garantir a equidade é só o começo. Também nos estudos de Gatti e Menezes (2021, p. 162) “já havia ostensiva falta de equidade” com a existência de “[...] desigualdades regionais e de segmentos sociais específicos que precisam ser consideradas pelas suas dimensões”.

Embora o PDDE Equidade, composto por outros três programas:

- a) o Programa Sala de Recursos Multifuncionais;
- b) o PDDE Água, Esgotamento Sanitário e Infraestrutura nas Escolas do Campo, Indígenas e Quilombolas, e
- c) o Programa Diversidades - PDDE Diversidades (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, 2024f) – possa configurar como novos critérios para repasse de recursos, de atendimento de especificidades de escolas e regiões, e como uma oportunidade na busca da equidade educacional, sua execução é com base nos mesmos moldes operacionais e regulamentares do PDDE Básico (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, 2024f).

Ou seja, a execução do PDDE Equidade segue um modelo isomórfico, que ainda não considera desigualdades regionais. Como destaque, uma fala sobre outra ação do PDDE Básico, o Programa Educação e Família, aponta essas desigualdades e o privilégio de uma região mais desenvolvida na execução das ações do programa:

“Você tem que desenvolver um projeto na escola para trazer a família para dentro da escola. Porque muitas vezes reclama: ‘ah, o aluno tá difícil; o pai não tá dando a educação adequada, deixa pra escola a responsabilidade’. Então traz o pai pra dentro da escola pra gente ver qual que é o problema ali. Pra gente entrar, né? [...] Pra isso esse projeto dentro da escola. E não gasta! Aí fica esses dinheiros lá, que a gente tem que eles (FNDE) fala que não precisa porque não executa. Eles sabem que não executa, eles tem acesso às contas, ele sabe o que não executa. Aí fala que não tá precisando. Por isso que eu te falo que não pode ser homogêneo. Tem que ser uma visão para cada região. Porque, por exemplo, mandou para uma região... aqui... né? Triângulo. Porque às vezes lá no nordeste esse projeto ia ser mais bem aplicado. No norte. Né? Teria sido muito mais bem aplicado do que aqui no Triângulo. Que aí, a gente ainda é privilegiado de certa forma. A gente tem muita carência em algumas áreas, mas a gente ainda é privilegiado. Ou no norte de Minas. Então, eu acho que por isso que tinha que ser específico para cada região e ver a realidade de cada, de cada região e de aplicar assim” (EEx3).

Como considerado nas primeiras seções deste estudo, rever o foco somente nas avaliações do programa e buscar a equidade educacional pode fortalecer a oportunidade do programa de colaborar com o desenvolvimento regional diante das diferentes realidades socioeconômicas e educacionais do território brasileiro. “As políticas educacionais e as práticas escolares devem estar embebidas de informações sobre os tipos de iniciativas capazes de melhor incidir sobre a justiça na escola” (Ribeiro, 2014, p. 1107). Também, “[...] é indiscutível que educação para equidade seja um imperativo ético, uma questão de humanidade diante da grande desigualdade social e econômica, e é com essa perspectiva que se deve entender o chamamento por propostas que tragam à baila possibilidades de ações” (Gatti; Menezes, 2021, p. 162). E diante dos diferentes contextos e problemas educacionais no território brasileiro, viabilizar a equidade educacional requer um olhar para cada situação específica e a consciência das desigualdades e necessidades específicas, além de mobilizar a sociedade nesse processo (Gatti; Menezes, 2021).

Como sugerido nas falas dos responsáveis pelo PDDE nas EEx: “pode ser que o governo federal tenha um olhar diferenciado para diferentes regiões” (EEx1). E ainda:

“Por região. É, eu não concordo com isso (com a homogeneidade). Eu acho que tem que ser de acordo com cada especificidade, de cada escola e de cada região. Porque eles não podem elaborar um projeto lá em Brasília e distribuir para o Brasil inteiro. Eu acredito que, pode ter a ideia do projeto, mas em cada região e em cada localidade, cada escola, é uma especificidade. Lá no nordeste você tem uma forma de agir, no sul outra, no centro outra. Então eles não tinha que ser... elabora projetos, mas a aplicação dele tinha que ser diferente em cada região. [...] Então, é a região sul, ela é diferente da região norte em termos de gasto de recursos ou de necessidades do recurso. Então pode ser um mesmo projeto, mas na região sul desenvolve de um jeito, no nordeste de outro. Acho que tinha que deixar dessa forma pra poder conseguir ter um ganho nesses projetos todos” (EEx3).

Assim, os desdobramentos de um modelo isomórfico institucionalizado na educação pública, como o implementado pelo PDDE, podem ser convertidos em mais desafios que

oportunidades às regiões envolvidas e aos grupos de interesse – como ao Estado, às escolas, à comunidade, ao comércio local - elencados nesse capítulo e sintetizadas no Quadro 20.

Quadro 20 - Síntese dos Desafios e Oportunidades do Isomorfismo Institucional na Educação Pública

	Desafios	Oportunidades
O isomorfismo institucional na educação pública: desafios e oportunidades no PDDE	Ausência de perspectiva de mudança do isomorfismo institucional evidenciado no programa;	Um processo único de avaliação da execução dos recursos do PDDE, que garanta transparência, economicidade e legalidade nos gastos dos recursos públicos
	Ausência de garantias de sucesso, de conformidade, de confiança e de estabilidade, que até então seriam consequências do isomorfismo na execução e na prestação de contas dos recursos do PDDE;	Melhoria das escolas públicas, já que, para algumas escolas, são a única fonte de recursos diretos na escola.
	Acoplamento entre a normatização dos procedimentos isomórficos do PDDE e sua prática nas escolas públicas;	
	O isomorfismo coercitivo, competitivo e normativo;	
	Considerar todas as escolas – independente da localidade ou da categoria administrativa - como pertencentes a um único campo organizacional, com objetivos econômicos e coletivos concomitantes nas escolas públicas.	
O modelo de gestão isomórfico implementado pelo PDDE na educação pública: o gerencialismo	Esforços para conciliar objetivos econômicos do modelo de gestão empresarial com os objetivos da coletividade na educação pública.	Planejamento e alinhamento da execução dos recursos financeiros às necessidades pedagógicas, com o objetivo de atender as necessidades das escolas e dos alunos;
	A burocratização, a racionalização, a descentralização, a padronização e a falta de planejamento no ambiente institucional;	Possibilidade de adequação do PDDE às necessidades identificadas nas escolas públicas ao longo de sua implementação;
	Normalização da lógica empresarial, direcionada ao mercado, nas escolas públicas;	Manter o PDDE como uma etapa no caminho da transformação social e não permitir que seja um elemento imposto, restrito à preocupação de tapar buraco.
	Falta de tempo e quantidade de atribuições na responsabilização dos gestores escolares;	
	Acompanhar as constantes alterações nas normas e resoluções do PDDE;	
	O sistema de entrega de informações e de disseminação de resultados das avaliações do PDDE, voltado ao modelo de benefícios e de punições;	
	Adoção de um modelo de <i>accountability</i> governamental nas escolas públicas e sua ressignificação, ligada à democracia como valor fundamental.	
O desenvolvimento regional de Minas Gerais e a equidade educacional	Necessidade de estabelecer critérios adicionais para além do número de matrículas, no processo de cálculo e repasse dos recursos financeiros do PDDE;	PDDE Equidade como ação para promover equidade educacional em diferentes regiões;
	Auxílio e orientação ao comércio local de pequenas cidades, de maneira a viabilizar que os recursos nelas permaneçam;	Os recursos do PDDE, pela amplitude e alcance do programa, colaborarem para diminuir as diferenças de desenvolvimento em regiões menos favorecidas.
	Garantia de equidade educacional em diferentes regiões, com diferentes níveis de desenvolvimento.	

Fonte: elaborado pela autora.

Associados aos núcleos temáticos da pesquisa, embora sejam muitos os desafios, também foram identificadas oportunidades a partir das ações existentes do PDDE, como ressignificar a *accountability* das políticas públicas educacionais brasileiras, colaborar com a redução das diferenças de desenvolvimento entre regiões de um mesmo estado e colaborar com a promoção da equidade educacional nessas regiões.

E com o objetivo de concluir as análises, as considerações finais acerca das duas fases da pesquisa são apresentadas no próximo capítulo, associadas à teoria e aos objetivos deste estudo.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Para sua estruturação, esta tese seguiu o objetivo geral de analisar os desdobramentos da implementação de programas das políticas públicas educacionais, com modelos e procedimentos homogêneos, como o PDDE, às sociedades e ao desenvolvimento regional do estado de Minas Gerais.

De início, a discussão teórica apresentou tópicos sobre os modelos de gestão na educação pública, o isomorfismo institucional nas organizações e nas escolas, e alguns estudos aplicados relacionados a esses temas. A partir da discussão teórica, foram elaboradas as principais proposições investigativas da pesquisa: programas de políticas públicas de *accountability* na educação, como o PDDE, implementam o isomorfismo institucional na educação pública; e o isomorfismo institucional na educação pública traz desdobramentos à sociedade e ao desenvolvimento de diferentes regiões de um mesmo estado. Para investigar as principais proposições, a pesquisa foi realizada em duas fases: uma primeira fase, com a análise de dados secundários mistos, obtidos por meio de um levantamento documental e acerca do Censo Escolar e da execução dos recursos financeiros do PDDE nos anos de 2023 e 2024; e uma segunda fase, com a análise de dados qualitativos, obtidos por entrevistas semiestruturadas com atores escolares e demais sujeitos envolvidos de seis escolas estaduais e municipais, selecionadas na primeira fase da pesquisa, além de dados obtidos por entrevistas com responsáveis pelo PDDE de três EEx situadas em dois municípios polos da mesorregião do Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba.

O processo de pesquisa para identificar os desdobramentos, bem como os desafios e as oportunidades do isomorfismo institucional nas escolas públicas, seguiu o indicado por Meyer e Höllerer (2014): não ficou restrito ao estudo dessas organizações como variáveis dependentes, ou restritos às análises somente a nível organizacional, com um foco para além das diferenças e heterogeneidade, e sem subestimar as semelhanças e homogeneidade.

De acordo com a problematização e os resultados desta pesquisa, como consideração geral, as políticas públicas educacionais e seus programas, como o PDDE, podem ser considerados como esforços individuais do Estado para lidar racionalmente com incertezas e restrições de recursos, e são causa de uma homogeneidade cultural e de estrutura nas escolas públicas. Por sua vez, essa homogeneidade presente no PDDE conduz a uma burocratização e racionalização cada vez maiores, conduzidas como uma jaula de ferro em ritmo acelerado. Também, essa homogeneidade de procedimentos, normas e práticas traz desdobramentos à sociedade e às regiões envolvidas, configurados como desafios e oportunidades do isomorfismo

institucional nas escolas públicas. Esses desafios e oportunidades são percebidos a partir do gerencialismo implementado pelo modelo de gestão do PDDE e da influência do programa no desenvolvimento de diferentes regiões mineiras.

As constatações acerca do PDDE mostraram que os desafios do atendimento educacional à população brasileira surgem pelas especificidades e diferentes demandas educacionais e regionais, que vão na contramão da reforma globalizada implementada pelo Estado e da homogeneidade por ela induzida. A diversidade entre as microrregiões do estado de Minas Gerais são traduzidas por várias “Minas Gerais” dentro dos limites do estado - fato que exige diferentes formas de abordagem e de atuação na realidade mineira (Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação, 2018). Essas várias realidades representam um desafio aos programas das políticas públicas educacionais na garantia de um desenvolvimento educacional e regional com igualdade e justiça.

Ao desmembrar as análises dos resultados desta pesquisa, em concordância aos objetivos específicos, no primeiro – de analisar a implementação do PDDE em Minas Gerais, direcionada a mesorregião do Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba, e sua relação com o processo do isomorfismo institucional na educação pública – foi observado que esse programa é causa e consequência de um isomorfismo coercitivo, competitivo e normativo.

Causa, uma vez que o modelo de desenvolvimento político e econômico dos estados-nações produziu um isomorfismo de estruturas e de políticas (Astiz, 2006) que implementa mecanismos de homogeneização na educação pública, com a imposição de regras, normas, leis, por meio de benefícios e sanções, em um cenário de escassez de recursos financeiros e em um contexto de comparação entre escolas e regiões. E consequência, uma vez que modelos isomórficos são parte de mudanças nas estruturas organizacionais do Estado, impostos ou induzidos como meios do Estado de atingir seus objetivos e de criar redes para realizar seus propósitos (Scott, 1987). O PDDE, como parte das políticas públicas educacionais, implementa objetivos e propósitos do Estado no repasse de recursos financeiros à educação pública.

Foi observado que, na mesorregião do Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba, com a atual estrutura do PDDE de cálculo de repasse de recursos e de avaliação da execução de seus procedimentos, o programa destina maiores recursos às regiões com maior acesso à educação, e, tem o desafio de colaborar com o desenvolvimento de regiões menos favorecidas, como de escolas menores, ou situadas em diferentes localidades – como as escolas rurais – que, ao final, recebem menos recursos do que necessitam. Este movimento segue o evidenciado nos estudos anteriores de Peroni e Adrião (2007), de que o PDDE não colaborou para diminuir as diferenças de desenvolvimento educacional entre regiões. A partir do cenário investigado dos anos de 2023

e até setembro de 2024, devido aos critérios do PDDE, às regiões com menor acesso à educação e às escolas com menores números de matrículas, foram repassados menos recursos. E na maioria dos casos de municípios de pequeno porte, foi evidenciado nas entrevistas que esses recursos não permanecem devido ao comércio local sem estrutura. Esse cenário de escassez e incertezas reforça a adoção de procedimentos e modelos isomórficos nas escolas públicas, por meio dos programas das políticas públicas educacionais, para garantir o pouco de recursos a elas destinadas. Um cenário que também reforça o gerencialismo e a *accountability* ascendente ou horizontal, envoltos por um isomorfismo institucional.

Ainda no primeiro objetivo específico, entre os desafios do isomorfismo implementado pelo PDDE, estão a ausência de perspectiva de mudança dessa homogeneidade de estrutura; a ausência de garantias de sucesso, de conformidade, de confiança e de estabilidade, que até então seriam consequências do isomorfismo; o não acoplamento entre os procedimentos isomórficos do PDDE e sua prática nas escolas públicas; os diferentes tipos de isomorfismo que o programa traz às escolas públicas, como o coercitivo, competitivo e normativo; e os desdobramentos no caso de considerar todas as escolas como pertencentes a um único campo organizacional, com um modelo de gestão característico do setor privado, e que resulta, nas escolas públicas, a necessidade de conciliar objetivos econômicos com objetivos coletivos.

Apesar desses desafios, o isomorfismo também traz oportunidades, que estão no processo único de avaliação da execução dos recursos públicos do PDDE, de maneira a garantir transparência, economicidade e legalidade, considerados como princípios essenciais na execução e na fiscalização dos gastos públicos, além da oportunidade de proporcionar melhoria das escolas públicas, já que, para algumas, são a única fonte de recursos diretos na escola.

Quanto ao segundo objetivo específico desta pesquisa, a influência do PDDE no desenvolvimento regional desponta os desdobramentos desse isomorfismo institucionalizado ao desenvolvimento da mesorregião do Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba. Como apresentado, essa influência é apontada como consequência da homogeneidade do PDDE no cálculo e no repasse de recursos, que tem, como base principal de cálculo, o número de matrículas e, depois, é associado à execução correta do programa – ou seja, quanto maior o número de matrícula, maiores os repasses. Neste objetivo específico, um dos desdobramentos é a oportunidade que o programa tem, por meio de ações existentes e dos recursos repassados, de colaborar para diminuir as diferenças de desenvolvimento entre regiões e de promover equidade educacional. Essa oportunidade está na amplitude e no alcance do programa, por meio de ações já existentes, como o PDDE Equidade e outras ações de destinação de recursos por localidade ou modalidade

de educação, embora a destinação de recursos tenha sido manifestada pelos atores sociais como insuficiente.

Ainda neste objetivo específico, como desdobramento, foi identificado o desafio de estabelecer critérios adicionais para além do número de matrículas – como aspectos socioeconômicos, no processo de cálculo e repasse dos recursos financeiros do PDDE, pois a oportunidade de melhoria das escolas públicas existe em paralelo às dificuldades de pequenas escolas e regiões menos desenvolvidas. Outro desdobramento é o desafio apontado na sugestão de um dos responsáveis pelo programa em uma EEx, de auxiliar e orientar o comércio local de pequenas cidades, de maneira a viabilizar que os recursos permaneçam nesses municípios.

Esses desafios e oportunidades também se associam ao terceiro objetivo específico da pesquisa, acerca dos desdobramentos do isomorfismo institucional presente no PDDE à sociedade da mesorregião do Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba. Além do cenário de escassez e incertezas, e das dificuldades que as diferenças de desenvolvimento entre regiões trazem, o isomorfismo institucional na educação pública implementa a burocracia e a racionalidade econômica aos grupos de interesses envolvidos – atores escolares, comércio local, comunidade. Embora a educação pública passe por reformas promovidas por organização internacionais que disseminam, a nível mundial, um modelo hegemônico dos sistemas de ensino (Laval, 2019), a burocratização e a racionalização impostas pelo isomorfismo institucional ainda vai na contramão do recomendado pela OCDE. A recomendação da OCDE, como um desses órgãos internacionais, é de diminuir a ênfase em exigências mínimas de gastos prevista nas políticas públicas educacionais, e um aumento da flexibilidade em relação a como o dinheiro é gasto, com o foco, inclusive das justificativas nas diferentes esferas governamentais, nos resultados educacionais alcançados (Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico, 2021).

Problematizadas como regras institucionais isomórficas (Meyer; Rowan, 1977), a burocratização e racionalização no ambiente institucional, como uma jaula de ferro (DiMaggio; Powell, 1983, 2005) imposta às escolas públicas, são estruturadas com um forte componente normativo, com ênfase na avaliação e no controle, e com exigências de produtividade e de resultados, sem garantias de eficiência nos processos de execução dos recursos financeiros do PDDE. Essa ausência de garantias foi observada nas duas realidades existentes entre as estruturas isomórficas do PDDE e a prática nas escolas públicas: uma realidade nos documentos, normas e determinações do programa; e outra, na ação das escolas públicas, na execução e na vivência do PDDE no cotidiano escolar. A realidade das escolas percebida nas entrevistas demonstrou a execução parcial dos recursos financeiros do programa e os problemas ainda existentes nesse processo, como exemplo: o tempo gasto na apropriação das necessidades

e dos recursos disponíveis nas escolas; as mudanças de gestão nas escolas; os recursos reprogramados, menores ou insuficientes; o medo, a vigilância e a urgência na execução do programa; a ausência de planejamento; a necessidade constante de orientações e de intervenção das EEx para garantir uma efetiva execução dos recursos de acordo com normas e resoluções.

Como outro desdobramento à sociedade, o isomorfismo competitivo na educação pública - que tem como mecanismo o sistema de entrega de informações e de divulgação de resultados das avaliações, característico do gerencialismo - destaca e beneficia escolas ou regiões com bons resultados e desfavorecem as com resultados considerados insuficientes, além de proporcionar recompensas e punições por desempenho. Até setembro do ano de 2024, o estado de Minas Gerais estava como penúltimo estado brasileiro no *ranking* de execução dos recursos do PDDE (Gráfico 3) (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, 2024b). E desempenho insuficiente justificam estratégias para organizar e gerir o setor público na obtenção de melhor desempenho, considerados pelo Estado como recursos mais eficientes e efetivos (Pereira, 1998; Cavalcante, 2019), por meio de estratégias de privatização, publicização e terceirização, implementadas na educação (Peroni, 2013).

Por sua vez, o isomorfismo institucional na educação pública remete à equidade educacional como outro desdobramento à sociedade. Na influência do PDDE no desenvolvimento de diferentes regiões em Minas Gerais, a garantia de acesso à educação de maneira justa e igualitária pode ser associado ao desenvolvimento: regiões mais desenvolvidas, com maiores recursos, apresentariam maior equidade educacional, ou seja, maior igualdade de condições de acesso à educação e de permanência na escola. E nos diferentes cenários e problemas educacionais brasileiros, viabilizar a equidade educacional requer, como apontam Gatti e Menezes (2021), um olhar para cada situação e a consciência das desigualdades e necessidades específicas, além de mobilizar a sociedade nesse processo.

Por fim, como uma última consideração relacionada ao terceiro objetivo específico, um desdobramento da homogeneidade de programas das políticas públicas educacionais à sociedade é a oportunidade de ressignificação da *accountability* no Brasil. Traduzida “[...] comumente como responsabilização [...] controle, transparência, obrigação de prestação de contas, justificativas para as ações que foram ou deixaram de ser empreendidas, premiação e/ou castigo” (Pinho; Sacramento, 2009, p. 1345-1364), as mudanças no papel do Estado e no movimento das políticas públicas trouxeram essa significação da *accountability* brasileira ao longo dos anos.

Ao contrário do conceito no Brasil, para Campos (1990, p. 33), uma *accountability* governamental, com padrões de economia dos recursos públicos, tenderia “a acompanhar o

avanço dos valores democráticos, como igualdade, dignidade humana, participação, representatividade, voltada a proteção dos direitos do cidadão contra os usos (e abusos) do poder pelo governo, ou de qualquer investido em função pública”. Esse tipo traria, a qualidade e a maneira dos serviços prestados; uma justa distribuição de benefícios e justa distribuição dos custos econômicos, sociais e políticos dos serviços e dos bens produzidos; e traria os resultados dos programas a serem formulados de maneira adequada às necessidades dos clientes (Campos, 1990). Contudo, é possível retomar esse significado da *accountability* aos valores democráticos, por meio de programas como o PDDE, com a associação de três pontos de destaque nesta pesquisa.

Um primeiro ponto, com o garantido à educação na Constituição Federal, em seus artigos 205 e 206, como “direito de todos e dever do Estado e da família, a ser promovida e incentivada com a colaboração da sociedade” com base no princípio de “[...] igualdade de condições de acesso e permanência na escola” (Brasil, 1988); também garantido na LDB, em seu Artigo 3, “[...] igualdade de condições para o acesso e permanência na escola” e “garantia de padrão de qualidade” (Brasil, 1996); e determinado no PNE, referente ao aumento do investimento público em educação ao equivalente a 10% do PIB até o final do PNE de 2024, assegurando a expansão da educação com qualidade e equidade (Brasil, 2014).

Um segundo ponto, com a oportunidade de melhoria que os recursos financeiros do PDDE trazem, percebida e vivenciada nas escolas públicas, nas ações já existentes do PDDE: como o PDDE Estrutura, o PDDE Qualidade, o PDDE Equidade, o PDDE Diversidade, o Proec (Figura 8), na possibilidade de adequação do programa às especificidades e regionalidades (Figura 16), e na sua abrangência a todo território nacional brasileiro, auxiliado por instituições como os Cecampes.

E um terceiro ponto, nas outras possíveis avaliações desses programas, como voltar o olhar para dentro das escolas, para verificar se os recursos voltam efetivamente aos alunos (sugerido nas entrevistas EEx2, EEx3, E02, E10, E11, E24, E26); e avaliar resultados e desempenho interagidos às políticas educacionais e às demandas e valores da sociedade (Motta, 2013), voltados à necessidade de melhoria da qualidade e da equidade educacional (Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico, 2021).

Portanto, como lacuna teórica e justificativa científica desta pesquisa, por meio do conceito de isomorfismo institucional do Neo-institucionalismo, foi possível analisar “como as instituições afetam o comportamento dos indivíduos”, essencial para qualquer análise institucional, desmembrada em outras três questões: “[...] como os atores se comportam, que fazem as instituições, por que as instituições se mantêm” (Hall; Taylor, 2003, p. 197). Assim,

observou-se como o isomorfismo implementado pelo Estado, em programas de políticas públicas educacionais, como o PDDE, afetam a sociedade e o desenvolvimento de diferentes regiões.

Também, em uma via de mão dupla - conforme evidenciado pelos estudos de Crantschaninov; Medeiros; Alves (2018) – no processo investigativo foi identificado que existem oportunidades e desafios nesse isomorfismo. Benefícios potenciais de se criarem estruturas semelhantes e de se convergir para as mesmas estruturas (Tolbert; Zucker, 1999) traduzidos em oportunidades. E desafios, de acordo com o posicionamento de DiMaggio e Powell (1983, 2005), que considerada a difusão de estratégias e de estruturas organizacionais semelhantes pelo Estado como uma jaula de ferro, que burocratiza as organizações e traz uma racionalização econômica cada vez maior, sem necessariamente torná-las mais eficientes.

Uma outra contribuição foi constatar que o conceito teórico inicial do isomorfismo formulado por DiMaggio e Powell (1983) vai além de ser causa da burocratização e da racionalização nas organizações. No PDDE, o isomorfismo evidenciado mostra que ele também é consequência do seu processo de homogeneização imposto pelo Estado. A homogeneidade implementada, por não colaborar com a redução das incertezas e escassez em algumas regiões ou escolas públicas menos favorecidas, gera mais homogeneidade como esforços de enfrentamento desse cenário.

Também, analisar o isomorfismo como uma força institucional causadora de mudanças possibilitou uma melhor compreensão de suas influências em um contexto social e de como seus mecanismos influenciam o comportamento organizacional (Thornton; Ocasio, 2008). Além disso, trouxe a compreensão de como essas organizações se relacionam com o seu exterior, nas trocas com seu meio ou comunidade (Torres, 2005) e a visão dos processos intra e interorganizacionais para compreender como essas organizações se relacionam dentro de um mesmo espaço (Wooten; Hoffman, 2008).

Nesse sentido, uma outra contribuição foi procurar os lugares onde as pessoas buscam suas próprias soluções e o conhecimento construído para transferi-lo a outros (Spink, 2003), com a observação de que as escolas públicas se comportam conforme o descrito por Wang (2016): mesmo limitadas por seu posicionamento no espaço social, devido às atividades de obediência a uma estrutura simbólica de regulamentos, procedimentos e tecnologias, elas têm espaço para diferentes possibilidades sociais em suas ações.

As escolas públicas rurais ou outras escolas com menos recursos demonstraram que é possível destinar esses recursos efetivamente às necessidades dos alunos, e que há possibilidade de diferentes ações nesse espaço de escassez, como evidenciado nas entrevistas: o exemplo da

utilização da internet dos funcionários das escolas rurais para execução dos procedimentos nos sistemas do PDDE (E10); a aquisição de refeitórios para alunos da educação infantil (E22); de mesas de som para substituir a sirene por sinal musical para os alunos da educação especial (E24); bebedouros com maior capacidade de armazenamento de água, para os períodos de calor e de escassez de água (E26). Esses exemplos contribuem para reforçar as considerações de Mafassoli (2015), de que o financiamento por si só, não é garantia de qualidade do ensino, mas essencial à ampliação de ações educacionais e de aprendizagem com qualidade, de maneira igualitária a todos os estudantes da educação básica no país. E reforçam o contexto complexo que os atores estão inseridos, evidenciado na abordagem micro das escolas, como as facilidades e resistências, a atribuição de funções, os modos de organização, a reconfiguração espacial, os ajustamentos curriculares (Magalhães, 2018).

Outra contribuição foi a possibilidade de rever a elaboração e utilização dos resultados das avaliações em larga escala das políticas públicas educacionais atuais: transpor o atendimento exclusivo a atos normativos e à legislação, e refletir sobre como os resultados são elaborados e avaliados para que contemplem fatores escolares além dos atuais – como o caso da necessidade de ampliar os critérios para cálculo dos recursos do PDDE com base no número de matrículas. Isso reforça o evidenciado por Viana (2022) de que, o PDDE, como fonte única em muitas escolas públicas, necessita de uma revisão de seus valores, com base na reformulação dos critérios para seus cálculos, observados os aspectos socioeconômicos. Além disto, permitiu observar os desafios e as oportunidades de transformar esses resultados em ferramentas colaborativas do desenvolvimento da equidade educacional de diferentes regiões.

Uma outra contribuição é a conciliação entre homogeneidade e heterogeneidade nos estudos das organizações, e a consideração das escolas públicas como atuantes nesse processo. Como indicado por Li e Chung (2017), não foi contemplada somente a homogeneidade, mas que as divergências e heterogeneidade, além da abordagem do surgimento da homogeneidade em organizações híbridas com um modelo institucionalizado. E ainda como sugerido por Backes *et al.* (2020), uma pesquisa a partir das características internas das organizações, com a finalidade de considerá-las como agentes ativas no processo, indutoras de comportamentos e influenciadoras no seu campo organizacional.

E embora esta pesquisa contemple uma única mesorregião do estado de Minas Gerais, ela contribuiu para atualizar as evidências dos estudos de Peroni e Adrião (2007) de que as diferenças entre regiões, as diferenças dos valores recebidos por aluno, da oferta educacional e da autonomia financeira ainda demandam a necessidade de um maior esforço do Estado para proporcionar melhores condições da educação pública nas regiões mais pobres no Brasil, uma

vez que o programa não colaborou para diminuir a discrepância de desenvolvimento educacional entre regiões.

Na região considerada para análise – a mesorregião do Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba – têm-se uma limitação desta pesquisa. Caracterizada como uma região favorecida, ela tem cidades polos importantes à contribuição de geração de riqueza do estado de Minas Gerais, como Araxá, Uberaba e Uberlândia, e demais cidades polos de outras regiões, como Ituiutaba, Patos de Minas, Patrocínio, que também são municípios favorecidos se comparados a outros das demais regiões mineiras situados no Norte e Noroeste de Minas Gerais (Figura 11). Com essa limitação, não é possível associar os desdobramentos do isomorfismo institucional evidenciado no PDDE nas escolas públicas estaduais e municipais da mesorregião analisada aos desdobramentos desse isomorfismo nas demais regiões mineiras ou brasileiras, como foi realizado nos estudos de Peroni e Adrião (2007) – que analisaram e evidenciaram as diferenças entre as regiões brasileiras e as diferentes redes de ensino.

Outro fator limitante foi que a execução considerada para análise dos recursos financeiros do PDDE, além de considerar a execução nos anos de 2023 e de 2024, elas se ativeram a seleção das escolas participantes da segunda fase da pesquisa. As análises da execução não abrangeram os valores totais de repasse de recursos relacionada especificamente à influência do PDDE no desenvolvimento ou na equidade educacional das diferentes microrregiões de Minas Gerais, o que pode ser objeto de futuras pesquisas.

E considerado a limitação da pesquisa quanto à região analisada, uma sugestão é a análise quantitativa da execução e dos repasses dos recursos financeiros do PDDE às pequenas cidades, com relação ao número de matrículas, número de habitantes, PIB de cada município, para continuidade dos estudos acerca da influência do programa no desenvolvimento regional ou de outros programas de repasses de recursos à educação pública.

Outra sugestão é analisar os desdobramentos da heterogeneidade de práticas nesses programas, em um estudo qualitativo, voltado à realidade vivenciada pelas escolas públicas de pequenas cidades, de localização rural, com menores números de matrículas, e que abordem a execução dos recursos financeiros, o gerencialismo e a *accountability*.

Além disso, uma oportunidade de pesquisa seria replicar a metodologia utilizada nesta tese somente em escolas de localidades diferenciadas – escolas rurais, quilombolas e indígenas – e em escolas de diferentes modalidades de educação, para fins de comparação e ampliação deste estudo. Ou ainda, ampliar a metodologia, com observação direta e entrevistas com outros grupos de interesses, como comerciantes locais e alunos, para identificar como os recursos dos programas de políticas públicas educacionais retornam para a sociedade.

E ainda, a realização de outras pesquisas que relacionem dados quantitativos e qualitativos do desenvolvimento regional das diferentes regiões de Minas Gerais à equidade educacional, com informações sobre o acesso às escolas públicas, a permanência dos alunos, o fechamento de escolas públicas em regiões menos desenvolvidas e a contribuição efetiva ao desenvolvimento econômico dos programas das políticas públicas educacionais.

REFERÊNCIAS

- ABBAGNANO, N. **Dicionário de filosofia**. Tradução de Ivone Castilho Benedetti. 5 ed. São Paulo: Martins Fontes, 2007.
- ADRIÃO, T. *et al.* **Sistemas de ensino privado na educação pública brasileira: consequências da mercantilização para o direito à educação**. [S. l.]: Ação Educativa, 2017. Relatório de pesquisa. DOI <https://doi.org/10.51795/9786558699514>. Disponível em: https://acaoeducativa.org.br/es/wp-content/uploads/sites/3/2017/04/sistemas_privados_pt.pdf. Acesso em: 23 ago. 2023.
- ALVES, M. T. G.; SOARES, J. F. Contexto escolar e indicadores educacionais: condições desiguais para a efetivação de uma política de avaliação educacional. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 39, n. 1, p. 177-194, 2013. DOI <https://doi.org/10.1590/S1517-97022013000100012>. Disponível em: <http://educa.fcc.org.br/pdf/ep/v39n01/v39n01a12.pdf>. Acesso em: 23 ago. 2023.
- ALVES, R. M. **Práticas de gestão de diretores na educação profissional: entre o gerencialismo e a gestão democrática**. 2017. 210 f. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade Nove de Julho, São Paulo, 2017.
- AMÉRICO, B. L.; CARNIEL, F.; TAKAHASHI, A. R. W. Gestão pública da educação especial e formalismo nas políticas públicas inclusivas: o caso do Brasil. **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, Rio de Janeiro, v. 22, p. 379-410, 2014. DOI <https://doi.org/10.1590/S0104-40362014000200006>
- ANDRADE, E. de C. "School accountability" no Brasil: experiências e dificuldades. **Brazilian Journal of Political Economy**, São Paulo, v. 28, p. 443-453, 2008. DOI <https://doi.org/10.1590/S0101-31572008000300005>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rep/a/k4Nwk9qCxRmSppJbN6g8Jsc/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 30 maio 2022.
- ARAÚJO, K. S. X. de; GUERRA, M. das G. G. V.; NASCIMENTO, G. O. do. A importância da gestão democrática participativa na execução do programa dinheiro direto na escola (PDDE). **Research, Society and Development**, [s. l.], v. 11, n. 3, e51411326916-e51411326916, 2022. DOI <http://dx.doi.org/10.33448/rsd-v11i3.26916>
- ARAÚJO, M. de O. G. **Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE): desafios e possibilidades da gestão escolar**. 2024. 144 f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2024. DOI <http://doi.org/10.14393/ufu.di.2024.5031>
- ASHWORTH, R.; BOYNE, G.; DELBRIDGE, R. Escape from the iron cage? Organizational change and isomorphic pressures in the public sector. **Journal of Public Administration Research and Theory**, Lawrence, v. 19, n. 1, p. 165-187, 2009. Disponível em: <https://citeseerx.ist.psu.edu/document?repid=rep1&type=pdf&doi=8e7753e130429ca3b1e0461bf405c4b00a26a28d>. Acesso em: 28 maio 2022.

ASTIZ, M. F. School autonomy in the province of Buenos Aires, Argentina: Evidence from two school districts. **Comparative Education**, Oxford, v. 42, n. 2, p. 203-223, 2006. DOI <https://doi.org/10.1080/03050060600628025>

BACKES, D. A. P. *et al.* As similaridades estruturais decorrentes dos efeitos do isomorfismo mimético nos programas de Pós-Graduação em Administração. **Revista de Ciências da Administração**, Florianópolis, v. 22, n. 57, p. 68-86, 2020. DOI <https://doi.org/10.5007/2175-8077.2020.e65268>

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011.

BAUER, M. W.; GASKELL, G. **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático**. São Paulo: Editora Vozes, 2017.

BESSA, O. de S. P. **O papel dos stakeholders na valorização da educação pública**: Programa piloto para a escola CAIC Maria Alves Carioca (Fortaleza-CE). 2013. Dissertação (Mestrado em Gestão e Avaliação em Educação Pública) – Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2013. Disponível em: https://bdtd.ibict.br/vufind/Record/UFJF_1470173f38fe7e9b97fa3cfab6e1d41e . Acesso em: 15 jul. 2024.

BRASIL. **Conjunto de Dados**: Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE). Brasília, DF: Governo Federal, 2023a. DOI <https://doi.org/10.34019/2237-9444.2024.v14.42488>. Disponível em: <https://dados.gov.br/dados/conjuntos-dados/programa-dinheiro-direto-na-escola-pdde>. Acesso em: 1º fev. 2024.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto-Lei nº 872, de 15 de setembro de 1969**. Complementa disposições da Lei número 5.537, de 21 de novembro de 1968, e dá outras providências. Brasília, DF: República Federativa, 1969. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/del0872.htm . Acesso em: 3 fev. 2023.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 5.537, de 21 de novembro de 1968**. Cria o Instituto Nacional de Desenvolvimento da Educação e Pesquisa (INDEP), e dá outras providências. Brasília, DF: República Federativa, 1968. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5537.htm . Acesso em: 3 fev. 2023.

BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF: República Federativa, 1996. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm . Acesso em: 1º out. 2022.

BRASIL. **Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009**. Dispõe sobre o atendimento de alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos de educação básica; altera as Leis nos 10.880, de 9 de junho de 2004, 11.273, de 6 de fevereiro de 2006, 11.507, de 20 de julho de 2007; revoga dispositivos da Medida Provisória no 2.178-36, de 24 de agosto de 2001, e a Lei no 8.913, de 12 de julho de 1994; e dá outras providências. Brasília, DF: República Federativa, 2009. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L11947.htm . Acesso em: 1º out. 2022.

BRASIL. **Lei nº 12.695, de 25 de julho de 2012.** Dispõe sobre o apoio técnico ou financeiro da União no âmbito do Plano de Ações Articuladas; altera a Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, para incluir os polos presenciais do sistema Universidade Aberta do Brasil na assistência financeira do Programa Dinheiro Direto na Escola [...] Brasília, DF: República Federativa, 2012. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12695.htm . Acesso em: 1º out. 2022.

BRASIL. **Lei nº 12.796, de 04 de abril de 2013.** Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para dispor sobre a formação dos profissionais da educação e dar outras providências. Brasília, DF: República Federativa, 2013. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12796.htm#art1 . Acesso em: 1º out. 2023.

BRASIL. **Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014.** Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Brasília, DF: República Federativa, 2014. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm . Acesso em: 1º out. 2023.

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. Brasília, DF: República Federativa, 2020. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Lei/L14113.htm#art53 . Acesso em: 1º out. 2023.

BRASIL. **Lei nº 14.644, de 02 de agosto de 2023.** Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), para prever a instituição de Conselhos Escolares e de Fóruns dos Conselhos Escolares. Brasília, DF: República Federativa, 2023b. Disponível em: [L14644 \(planalto.gov.br\)](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2023/2023/Lei/L14644.htm). Acesso em: 1º jul. 2024.

BRASIL. Ministério da Educação. **MEC assina resolução que facilita repassar recursos a escolas.** Brasília, DF: MEC, 2024b. Disponível em: <https://www.gov.br/mec/pt-br/assuntos/noticias/2024/julho/mec-assina-resolucao-que-facilita-repassar-recursos-a-escolas> . Acesso em: 20 ago. 2024.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília, DF: República Federativa, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 1º jul. 2024.

BRASIL. Ministério da Educação. **PDDEInterativo.** Brasília, DF: FNDE, 2021a. Disponível em: <http://pddeinterativo.mec.gov.br/16-programas#menu-principal> . Acesso em: 1º out. 2022.

BRASIL. Presidência da República. Câmara da Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado.** Brasília, DF: Câmara da Reforma do Estado, 1995. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/plano-diretor-da-reforma-do-aparelho-do-estado-1995.pdf>. Acesso em: 1º maio 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **TCU+Cidades**: Programa de apoio à gestão municipal responsável. Brasília, DF: TCU, 2021b. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/EF/C4/49/D1/13AF771072725D77E18818A8/tcu-cidades_educacao_folder_programas_suplementares.pdf. Acesso em: 3 set. 2024.

BROOKE, N. Controvérsias sobre políticas de alto impacto. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 43, p. 336-347, 2013. DOI <https://doi.org/10.1590/S0100-15742013000100017>

BROOKE, N. O futuro das políticas de responsabilização educacional no Brasil. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 36, p. 377-401, 2006. DOI <https://doi.org/10.1590/S0100-15742006000200006>

BROOKE, N.; CUNHA, M. A. de A. A avaliação externa como instrumento da gestão educacional nos estados. **Estudos & Pesquisas Educacionais**, São Paulo, v. 2, p. 17-79, 2011. Disponível em: https://fvc.org.br/wp-content/uploads/2018/04/estudos_e_pesquisas_educacionais_vol_2.pdf. Acesso em: 22 out. 2023.

CALLADO, A. A. C.; CALLADO, A. L. C.; ALMEIDA, M. A. Isomorfismo e práticas de gestão de custos: um estudo empírico entre empresas do porto digital a partir da teoria institucional. **Perspectivas em Gestão & Conhecimento**, João Pessoa, v. 4, n. 1, p. 204-217, 2014. Disponível em: <https://periodicos.ufpb.br/ojs2/index.php/pgc/article/view/15928>. Acesso em: 3 out. 2023.

CAMPOS, A. M. *Accountability*: quando poderemos traduzi-la para o português?. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 24, n. 2, p. 30-50, 1990. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rap/article/view/9049/8182>. Acesso em: 27 mar. 2024.

CARVALHO, C. A.; VIEIRA, M. F. V.; GOULART, S. A trajetória conservadora da teoria institucional. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 39, n. 4, p. 849-874, 2005. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rap/article/view/6790>. Acesso em: 27 mar. 2024.

CAVALCANTE, P. L. Trends in public administration after hegemony of the New Public management. **Revista do Serviço Público**, Brasília, DF, v. 70, n. 2, p. 195-218, 2019. DOI <https://doi.org/10.21874/rsp.v70i2.3212>

CECAMPE CENTRO-OESTE. DE PROGRAMAS EDUCACIONAIS–CECAMPE, CENTRO-OESTE. **Avaliação do papel do PDDE na política de financiamento educacional na região Centro-Oeste**. [Brasil]: CECAMPE CENTRO-OESTE, 2021. Disponível em: <https://smaprogramasfnde.org/wp-content/uploads/2022/09/CECAMPE-CO-E1-M1-Produto-05-Papel-do-PDDE-na-poli%CC%81tica-de-financiamento-educacional-na-regia%CC%83o-Centro-O.pdf>. Acesso em: 02 jul. 2024.

CECAMPE-SUDESTE. **Caminhos compartilhantes com o PDDE**: formação presencial. Monte Carmelo: CECAMPE SUDESTE, 25 out. 2024a.

CECAMPE-SUDESTE UFU. **Guia de orientações**: aquisição de materiais, bens e contratação de serviço com recursos do programa dinheiro direto na escola (PDDE). Aquisição de Materiais, Bens e Contratação de Serviço com Recursos do Programa Dinheiro

Direto na Escola (PDDE). [Brasil]: Equipe Cecampe-Sudeste UFU, 2024b. Disponível em: https://proexc.ufu.br/sites/proexc.ufu.br/files/media/document/guia_fnde_2024_0.pdf. Acesso em: 2 jul. 2024.

CHANLAT, J. F. O gerencialismo e a ética do bem comum: a questão da motivação para o trabalho nos serviços públicos. *In*: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 7., 2002, Lisboa. [Anais ...] [Portugal: CLAD], 2002. p. 8-11. Disponível em: <https://cdi.mecon.gob.ar/bases/docelec/clad/cong7/dp2356.pdf>. Acesso em: 1º maio 2024.

CORREIA, V. A dicotomia público-privado. **Poliética**, [s. l.], v. 3, n. 1, p. 7-44, 2015. Disponível em: https://web.archive.org/web/20180412062259id_/https://revistas.pucsp.br/index.php/PoliEtica/article/viewFile/19492/18105. Acesso em: 21 maio 2024.

COUTINHO, L. P.; LAGARES, R. Dilemas da gestão democrática da educação frente ao contexto da Nova Gestão Pública. **RBPAE: Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Brasília, DF, v. 33, n. 3, p. 835-849, 2017. DOI <https://doi.org/10.21573/vol33n32017.76080>

CRANTSCHANINOV, T. I.; MEDEIROS, A. K.; ALVES, M. A. Elementos determinantes e impactos da adoção de instrumentos de administração da performance no setor público: estudo comparado entre os municípios de São Paulo e Osasco. DOI <https://doi.org/10.21714/2178-8030gep.v19.4243>. **Gestão & Planejamento**, Salvador, v. 19, p. 20-33, 2018. Disponível em: <https://revistas.unifacs.br/index.php/rgb/article/viewFile/4243/3377>. Acesso em: 20 maio 2023.

DAFT, R. L. **Teoria e projeto das organizações**. 6. ed. Rio de Janeiro: LTC, 1999.

DATAMPEBRASIL. **Minas Gerais**. Minas Gerais: SEBRAE, 2022. Disponível em: <https://datampe.sebrae.com.br/profile/geo/minas-gerais#bespoke-title-731>. Acesso em: 21 jun. 2024.

DIMAGGIO, P. J.; POWELL, W. W. A gaiola de ferro revisitada: isomorfismo institucional e racionalidade coletiva nos campos organizacionais. **RAE: Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 45, n. 2, p. 74-89, 2005. DOI <https://doi.org/10.2307/2095101>. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rae/article/view/37123>. Acesso em: 7 jun. 2021.

DIMAGGIO, P. J.; POWELL, W. W. The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. **American Sociological Review**, Menasha, v. 48, p. 147-160, 1983. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rae/article/view/37123>. Acesso em: 7 jun. 2021.

DIMAGGIO, P. J.; POWELL, W. W. **The New Institutionalism in Organizational Analysis**. Chicago: University of Chicago Press, 1991. Disponível em: <https://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=&id=jbTbAgAAQBAJ&oi=fnd&pg=PR5&dq=The+New+Institutionalism+in+Organizational+Analysis&ots=pFefz8Ij4K&sig=fuybRBwlnKYhGn7yFZqT2hyxPqM#v=onepage>

[&q=The%20New%20Institutionalism%20in%20Organizational%20Analysis&f=false](#) . Acesso em: 7 jun. 2021.

FERNANDES, R.; GREMAUD, A. P. Qualidade da educação: avaliação, indicadores e metas. **Educação básica no Brasil: construindo o país do futuro**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009. v. 1, p. 213-238.

FERNANDEZ, F. N. Território, Globalização e Desenvolvimento Regional. **Redes: Revista do Desenvolvimento Regional**, Santa Cruz do Sul, v. 12, n. 2, p. 36-55, 2007. Disponível em: <https://www.redalyc.org/pdf/5520/552056857002.pdf>. Acesso em: 21 jul. 2024.

FÓRUM NACIONAL PELA DEMOCRATIZAÇÃO DA COMUNICAÇÃO (Brasil). **Mapa dos Territórios de Desenvolvimento de Minas Gerais**. São Paulo: FNDC, 2018. Disponível em: <http://www.fndc.org.br/system/uploads/ck/files/17territorios.jpg>. Acesso em: 22 jul. 2018.

FREEMAN, R. E. The stakeholder approach revisited. **Zeitschrift für Wirtschafts- und Unternehmensethik**, [s. l.], v. 5, n. 3, p. 657-671, 2004. DOI <https://doi.org/10.5771/1439-880X-2004-3-228>. Disponível em: https://www.ssoar.info/ssoar/bitstream/handle/document/34707/ssoar-zfwu-2004-3-freeman-The_stakeholder_approach_revisited.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 22 mar. 2024.

FREEMAN, R. E. *et al.* **Stakeholder theory: The state of the art**. [S. l.]: Cambridge University Press, 2010. DOI <https://doi.org/10.1017/CBO9780511815768>

FREITAS, M. *et al.* **Avaliação educacional: caminhando pela contramão**. Rio de Janeiro: Vozes, 2009.

FREITAS, M. E. de. Contexto social e imaginário organizacional moderno. **RAE: Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 40, n. 2, p. 6-15, 2000. DOI <https://doi.org/10.1590/S0034-75902000000200002>

FREITAS, V. A. F.; PEREIRA, M. S. F. Cultura de Resultados e a Nova Gestão Pública: as narrativas de poder no prêmio “Escola Transformação”. **Humanidades (Montes Claros)**, Montes Claros, v. 11, n. 1, p. 137-153, 2022. DOI <https://doi.org/10.53303/hmc.v11i1.209>

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. **ACT nº 046/2018 – Acordo de Cooperação Técnica** que entre si celebram o fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE e o Banco do Brasil S/A, para abertura, manutenção e movimentação de contas correntes vinculadas e operacionalizar o Sistema Gestão ágil com informações de acompanhamento da execução financeira, no âmbito dos repasses de recursos a órgãos e entidades executoras de programas e projetos educacionais. Brasília, DF: FNDE, 2018. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/consultas-online/media/ACORDO46.pdf> . Acesso em: 27 maio 2024.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. **Ações Integradas**. Brasília, DF: FNDE, 2021b. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/pdde/acoes-integradas> . Acesso em: 1º out. 2022.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO.

Detalhado_Explicado_IDEGES_2020. Brasília, DF: FNDE, 2020a. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/programas/pdde/area-para-gestores/monitore-o-pdde#:~:text=O%20%C3%8Dndice%20de%20Desempenho%20da,melhoria%20do%20desempenho%20do%20Programa%2C>. Acesso em: 1º nov. 2022.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. **Emprego dos Recursos.** Brasília, DF: FNDE, 2023a. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/pdde/emprego-dos-recursos>. Acesso em: 1º jun. 2024.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. **Fatores Impeditivos para os Repasses do PDDE e Ações Integradas.** Brasília, DF: FNDE, 2023b. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/pdde/fatores-impeditivos-para-os-repasses-do-pdde-e-acoes-integradas>. Acesso em: 1º jun. 2024.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. **Guia de Atuação do Centro Colaborador de Apoio ao Monitoramento e à Gestão de Programas Educacionais CECAMPE.** Brasília, DF: FNDE, 2024a. Disponível em: https://www.gov.br/fnde/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/pdde/media-pdde/manuais/Atualizacao_Guia_CECAMPE_verso_agosto_24.pdf. Acesso em: 1º jun. 2024.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. **Guia de Execução dos Recursos do Programa Dinheiro Direto na Escola.** Brasília, DF: FNDE, 2023c. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/pdde/media-pdde/manuais/Guia de Execu dos Recursos do PDDE. Verso 2023.28.09.2023.pdf>. Acesso em: 1º jun. 2024.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. **Guia de Relacionamento com o Banco do Brasil: BB.** Brasília, DF: FNDE, 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/pdde/media-pdde/relacionamento-com-a-agencia/guia-de-relacionamento-com-o-banco-do-brasil-pdde-versao-2022-01-11-2022-arquivo-pdf.pdf>. Acesso em: 1º jun. 2024.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. **Monitore o PDDE.** Brasília, DF: FNDE, 2020b. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/programas/pdde/area-para-gestores/monitore-o-pdde#:~:text=O%20%C3%8Dndice%20de%20Desempenho%20da,melhoria%20do%20desempenho%20do%20Programa%2C>. Acesso em: 27 maio 2021.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. **Monitore o PDDE.** Brasília, DF: FNDE, 2023d. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/pdde/monitore-o-pdde>. Acesso em: 1º jun. 2024.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. **Nota Técnica: Índice de Desempenho da Gestão Descentralizada do PDDE: IdeGES-PDDE.** Brasília, DF: FNDE,

2021c. Disponível em: https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/pdde/media-pdde/area-para-gestores/2021/copy_of_NotaTecnicaIDEGES2021.pdf. Acesso em: 1º jun. 2024.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. **Painel Dinheiro Direto na Escola**. Brasília, DF: FNDE, 2024b. Disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoibGlOTI1NWUtNzA1Ny00ZjUwLWJhYTAtNmZlYWUyM2I3YzE0IiwidCI6ImNmODQ1NGQzLWUwMTItNGE5ZC05NWlzMTEwYmRiNmY0NTlkNSJ9>. Acesso em: 30 ago. 2024.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. **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. Brasília, DF, 2021d. Disponível em: https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/pdde/media-pdde/funcionamento/copy_of_RESOLUOPDDEN15DE16DESETEMBRODE2021.pdf . Acesso em: 21 de março de 2022.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. **Resolução CD/FNDE nº 7, de 02 de maio de 2024**. Institui a Solução BB Gestão Ágil como ferramenta de comprovação da execução dos recursos repassados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, e altera a Resolução CD/FNDE nº 6, de 8 de maio de 2020, que dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE. Brasília, DF: FNDE, 2024c. Disponível em: https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/pdde/media-pdde/RESOLUOCD_FNDEN7DE2DEMAIODE2024RESOLUOCD_FNDEN7DE2DEMAIODE2024DOUImprensaNacional.pdf. Acesso em: 20 ago. 2024.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. **Resolução CD/FNDE nº 11, de 03 de julho de 2024**. Altera a Resolução CD/FNDE nº 15, de 16 de setembro de 2021. Brasília, DF: FNDE, 2024d. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/pdde/media-pdde/RESOLUON11DE3DEJULHODE2024RESOLUON11DE3DEJULHODE2024DOUImprensaNacional.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2024.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. **Resolução CD/FNDE nº 16, de 15 de agosto de 2024** - Institui os critérios de destinação de recursos financeiros às escolas públicas da educação básica, nos moldes operacionais e regulamentares do Programa Dinheiro Direto na Escola - PDDE, no âmbito do Programa Escola e Comunidade - Proec. Brasília, DF: FNDE, 2024e.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. **Resolução CD/FNDE nº 17, de 15 de agosto de 2024** - Dispõe sobre as orientações, diretrizes, objetivos e beneficiários do Programa Dinheiro Direto na Escola Equidade - PDDE Equidade, nos moldes operacionais e regulamentares do Programa Dinheiro Direto na Escola - PDDE, às escolas públicas de Educação Básica das redes estaduais, municipais e do Distrito Federal. Brasília, DF: FNDE, 2024f.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. **Resolução CD/FNDE nº 22, de 19 de setembro de 2024**. Altera a Resolução CD/FNDE nº 7, de 2 de maio de 2024, que institui a Solução BB Gestão Ágil como ferramenta de comprovação da execução dos recursos repassados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, e altera a Resolução CD/FNDE nº 6, de 8 de maio de 2020, que dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE. Brasília, DF: FNDE, 2024g. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/legislacao/resolucoes/2024/resolucao-no-22-de-19-de-setembro-de-2024>. Acesso em: 30 ago. 2024.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. **SIGPC: Contas Online**. Brasília, DF: FNDE, 2024h. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/assuntos/sistemas/sigpc-contas-online>. Acesso em: 1º jun. 2024.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. **Valores Referenciais de Cálculo para Repasses do PDDE Básico**. Brasília, DF: FNDE, 2024i. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/pdde/valores-referencias-de-calculo-para-repasses-do-pdde-basico>. Acesso em: 1º jun. 2024.

GATTI, B. A.; MENEZES, L. C. de. Educação e futuros: desafios em busca de equidade. **Revista Lusófona de Educação**, Lisboa, v. 52, n. 52, 2021. Disponível em: <https://revistas.ulusofona.pt/index.php/rleducacao/article/view/7974>. Acesso em: 21 jun. 2024.

GIL, A. C.; OLIVA, E. C.; SILVA, E. C. Desenvolvimento da Regionalidade: Novo Campo da Administração. In: ENCONTRO DA ANPAD, 31., 2007, Rio de Janeiro. [Anais ...] Rio de Janeiro: ANPAD, 2007. p. 1-13.

GIL, A. C. *et al.* Fundamentos científicos da gestão para o desenvolvimento da regionalidade. **Revista de Ciências da Administração**, Florianópolis, v. 15, n. 35, p. 68-81, 2013. DOI <https://doi.org/10.5007/2175-8077.2013v15n35p68>

GOLDFINCH, S.; WALLIS, J. Two myths of convergence in public management reform. **Public Administration**, London, v. 88, n. 4, p. 1099-1115, 2010. DOI <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2010.01848.x>

GOMES, B. M.; MELO, A. A. de S. Os Centros Colaboradores e a Gestão Descentralizada dos Programas de Manutenção Escolar da União. **Revista Foco (Interdisciplinary Studies Journal)**, [s. l.], v. 16, n. 6, p. 1-12, 2023. DOI <https://doi.org/10.54751/revistafoco.v16n6-162>

GUIA GERAIS. Mesorregiões. [Minas Gerais], 2024. Disponível em: <https://www.guiagerais.com.br/minas-gerais/mesorregioes/>. Acesso em: 21 jun. 2024.

GUIMARÃES, E. N. **Formação e desenvolvimento econômico do Triângulo Mineiro: integração nacional e consolidação regional**. Uberlândia: EDUFU, 2010.

HADDAD, P. R. Capitais intangíveis e desenvolvimento regional. **Revista de Economia**, Curitiba, v. 35, n. 3, p. 119-146, 2009. DOI <https://doi.org/10.5380/re.v35i3.16712>

HALL, P. A.; TAYLOR, R. C. R. As três versões do neo-institucionalismo. **Lua Nova: Cultura e Política**, São Paulo, n. 58, p. 193-223, 2003. DOI <https://doi.org/10.1590/S0102-64452003000100010>

HANUSHEK, E. A.; RAYMOND, M. E. Improving Educational Quality: What is the best way to assess our schools? *In: EDUCATION IN THE 21ST CENTURY: MEETING THE CHALLENGES OF A WORLD*, 2002, Boston. [**Proceedings...**] Boston: [s. l.], 2002. p. 195-247. Disponível em: <https://hanushek.stanford.edu/sites/default/files/publications/Hanushek%2BRaymond%202003%20Educ21stCent.pdf>. Acesso em: 3 fev. 2021.

HAWLEY, A. Human ecology. *In: SILLS, D. L. (ed.). International Encyclopedia of the Social Sciences*. New York: Macmillan, 1968. p. 328-337.

HYPOLITO, A. M. Reorganização Gerencialista da Escola e Trabalho Docente. **Educação: Teoria e Prática**, Rio Claro, v. 21, n. 38, p. 59-78, 2011. Disponível em: <https://www.periodicos.rc.biblioteca.unesp.br/index.php/educacao/article/view/5265>. Acesso em: 4 fev. 2023.

IBGE. **Conheça o Brasil**: população: educação. Rio de Janeiro: IBGE, 2019. Disponível em <https://educa.ibge.gov.br/jovens/conheca-o-brasil/populacao/18317-educacao.html>. Acesso em: 1º nov. 2022.

IBGE. **Conheça o Brasil**: população: educação. Rio de Janeiro: IBGE, 2023. Disponível em <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/17270-pnad-continua.html?edicao=37087&t=resultados>. Acesso em: 1º nov. 2022.

IBGE. **Panorama Brasil/Minas Gerais**. Rio de Janeiro: IBGE, 2022. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/mg/datas/panorama>. Acesso em: 16 abr. 2022.

INEP. **Catálogo de Escolas**. Brasília, DF: INEP, 2023a. Disponível em <https://www.gov.br/inep/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/inep-data/catalogo-de-escolas>. Acesso em: 1º jul. 2024.

INEP. **Censo Escolar**. Brasília, DF: INEP, 2024a. Disponível em <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-escolar>. Acesso em: 1º maio 2024.

INEP. **Censo Escolar 2023**. Brasília, DF: INEP, 2023b. Disponível em <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-escolar>. Acesso em: 1º maio 2024.

INEP. **Censo Escolar da Educação Básica 2023**: notas estatísticas. Brasília, DF: INEP, 2024b. Disponível em https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/estatisticas_e_indicadores/notas_estatisticas_censo_da_educacao_basica_2023.pdf. Acesso em: 1º jun. 2024.

INEP. **Censo Escolar da Educação Básica 2023**: resumo técnico: versão preliminar. Brasília, DF: INEP, 2024c. Disponível em

https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/estatisticas_e_indicadores/resumo_tecnico_censo_escolar_2023.pdf. Acesso em: 1º jun. 2024.

INEP. **Nota Técnica Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – Ideb**. Brasília, DF: INEP, 2010. Disponível em https://download.inep.gov.br/educacao_basica/portal_ideb/o_que_e_o_ideb/Nota_Tecnica_n1_concepcaoIDEB.pdf. Acesso em: 1º out. 2021.

INEPDATA. **Painéis estatísticos: Censo Escolar**. Brasília, DF: INEP, 2023. Disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoib2ViNDJjNDk0MTM0OC00ZmFhLWYyZWYtZjI1YjU0NzQzMTJhIiwidCI6IjI2ZjczODk3LWM4YWVMTNGlXZS05NzhmLWVhNGMwNzc0MzRiZiJ9>. Acesso em: 5 jul. 2024.

INFORMATIVO FJP. Contas Regionais/PIB dos Municípios. Produto Interno Bruto da Região Geográfica Intermediária de Uberlândia. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, v. 5, n. 11, p. 1-7, 2023a. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/1X2jth9nZ8mCimlv3JGVQPdL14z8zLus5/view>. Acesso em: 11 jun. 2024.

INFORMATIVO FJP. Contas Regionais/PIB dos Municípios. Produto Interno Bruto dos Municípios de Minas Gerais 2021. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, v. 5, n. 14, 2023b. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/1ISIWzleV-dbmWDncg9s3OBKCKHvfRzL1/view>. Acesso em: 11 jun. 2024.

IPEA. **Brasil em Desenvolvimento 2010**: Estado, planejamento e políticas públicas. Brasília, DF: IPEA, 2010.

KARRUZ, A. P.; MARTINS, L. E. C. V. Convênios de saída da Secretaria de Estado de Trabalho e de Minas Gerais (Sedese) decorrentes de emendas parlamentares: análise por demanda e porte dos municípios beneficiados (2007-2015). **Cadernos da Escola do Legislativo**, Belo Horizonte, v. 19, n. 31, p. 164-205, 2019. DOI <https://doi.org/10.29327/264759.19.31-6>

KING, N. Using interviews in qualitative research. In: CASSELL, C.; SYMON, G. (org.) **Essential guide to qualitative methods in organizational research**. London: Sage Publications, 2004. p. 11-22. DOI <https://doi.org/10.4135/9781446280119.n2>

KOSLINSKI, M. C.; RIBEIRO, E.; OLIVEIRA, L. X. de. Indicadores educacionais e responsabilização escolar: um estudo do “Prêmio Escola Nota Dez”. **Estudos em Avaliação Educacional**, São Paulo, v. 28, n. 69, p. 804-846, 2017. DOI <https://doi.org/10.18222/eae.v28i69.4087>

LAVAL, C. **A escola não é uma empresa**: o neoliberalismo em ataque ao ensino público. São Paulo: Boitempo Editorial, 2019.

LI, J.; CHUNG, K. Decomposing isomorphism: what drives similarity in the adoption of new public management. **Academy of Management Annual Meeting Proceedings**, [s. l.], v. 52, n. 3, p. 1-6, 2017. DOI <https://doi.org/10.1177/0095399718811307>

LIMA, L. C. **A escola como organização educativa**. São Paulo: Cortez, 2001.

- LIMA, L. C. Políticas educacionais, organização escolar e trabalho dos professores. **Educação: Teoria e Prática**, Rio Claro, v. 21, n. 38, p. 8-26, 2011. Disponível em: <https://www.periodicos.rc.biblioteca.unesp.br/index.php/educacao/article/view/5262> . Acesso em: 26 out. 2021.
- MAFASSIOLI, A. S. da. 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**, Porto Alegre, v. 5, n. 12, p. 1-18, 2015. DOI <https://doi.org/10.17648/fineduca-2236-5907-v5-67555>
- MAGALHÃES, J. A instituição educacional na modernização do local. Perspectiva Histórico-Pedagógica. **Rivista Di Storia dell'Educazione**, v. 5, n. 1, p. 41-55, 2018. Disponível em <https://rivistadistoriadelleducazione.it/index.php/rse/article/view/8006>. Acesso em: 26 out. 2021.
- MATOS, D. A. S.; RODRIGUES, E. C.. Indicadores educacionais e contexto escolar: uma análise das metas do Ideb. **Estudos em Avaliação Educacional**, São Paulo, v. 27, n. 66, p. 662-688, 2016. DOI <https://doi.org/10.18222/eae.v27i66.4012>
- MEDEIROS, A. C. de O.; ALVES, F. J. dos S.; DUQUE, A. P. O. Evidenciação do controle social nas prestações de contas do Programa Dinheiro Direto na Escola no Município do Rio de Janeiro. **Sociedade, Contabilidade e Gestão**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 3, p. 80-100, 2016. DOI https://doi.org/10.21446/scg_ufrj.v11i3.13389. Disponível em: <http://www.atenas.org.br/revista/ojs-2.2.3-06/index.php/ufrj/article/viewFile/2851/2321>. Acesso em: 26 out. 2021.
- MEJÍA, F.; OLVERA, A. Gestión escolar: un asunto de mercado, de Estado o de sociedad. Algunas experiencias internacionales. **Revista Latinoamericana de Estudios Educativos**, Mexico, v. 40, n. 1, p. 9-52, 2010. Disponível em: <https://www.redalyc.org/pdf/270/27018883002.pdf>. Acesso em: 2 jan. 2024.
- MEYER, J. W.; ROWAN, B. Institutionalized organizations: Formal structure as myth and ceremony. **American Journal of Sociology**, Chicago, v. 83, n. 2, p. 340-363, 1977. DOI <https://doi.org/10.1086/226550>. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/2778293>. Acesso em: 2 out. 2023.
- MEYER, R. E.; HÖLLERER, M. A. Does institutional theory need redirecting? **Journal of Management Studies**, Oxford, v. 51, n. 7, p. 1221-1233, 2014. DOI <https://doi.org/10.1111/joms.12089>. Disponível em: <https://ideas.repec.org/a/bla/jomstd/v51y2014i7p1221-1233.html> . Acesso em: 2 out. 2023.
- MINAS GERAIS. Currículo Referência de Minas Gerais. **Educação Infantil e Ensino Fundamental**. Belo Horizonte: Secretaria de Estado de Minas Gerais, 2022a. Disponível em: <https://www2.educacao.mg.gov.br/images/documentos/20181012%20-%20Curr%C3%ADculo%20Refer%C3%Aancia%20de%20Minas%20Gerais%20vFinal.pdf>. Acesso em: 18 mar. 2022.
- MINAS GERAIS. Currículo Referência de Minas Gerais. **Ensino Médio**. Belo Horizonte: Secretaria de Estado de Minas Gerais, 2022b. Disponível em: <https://www2.educacao.mg.gov.br/images/documentos/Curr%C3%ADculo%20Refer%C3%Aancia%20do%20Ensino%20M%C3%A9dio.pdf> . Acesso em: 18 mar. 2022.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Educação. Belo Horizonte, 2021. Disponível em: <https://www2.educacao.mg.gov.br/>. Acesso em: 30 mar. 2021.

MOTTA, P. R. de M. O estado da arte da gestão pública. **RAE: Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 53, n. 1, 2013. DOI <https://doi.org/10.1590/S0034-75902013000100008>

MUNIR, K. A. Challenging institutional theory's critical credentials. **Organization Theory**, London, v. 1, n. 1, 2019. Peer Review. DOI <https://doi.org/10.1177/2631787719887975>

NARDI, E. L.; LAGARES, R.; BEARZI, A. E. Regulação por resultados e reconfigurações em arranjos institucionais endereçados ao governo democrático da educação. **Educação em Revista**, Belo Horizonte, v. 39, e36571, 2023. DOI <https://doi.org/10.1590/0102-469836571>

OLIVEIRA, A. J. de; FREIRE, F. S. Isomorfismo Institucional e Sustentabilidade Ambiental das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) Brasileiras. **Reunir: Revista de Administração, Contabilidade e Sustentabilidade**, Sousa, v. 11, n. 2, p. 16-32, 2021. Disponível em: <https://reunir.revistas.ufcg.edu.br/index.php/uacc/article/view/1215> . Acesso em: 2 fev. 2024.

OLIVEIRA, D. A. Nova gestão pública e governos democrático-populares: contradições entre a busca da eficiência e a ampliação do direito à educação. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 36, n. 132, p. 625-646, 2015. DOI <https://doi.org/10.1590/ES0101-73302015152440>

OLIVEIRA, G. B. Uma discussão sobre o conceito de desenvolvimento. **Revista da FAE**, Curitiba, v. 5, n. 2, p. 41-48, 2002.

OLIVEIRA, G. B.; LIMA, J. E. S. Elementos endógenos do desenvolvimento regional: considerações sobre o papel da sociedade local no processo de desenvolvimento sustentável. **Revista da FAE**, Curitiba, v. 6, n. 2, p. 29-37, 2003.

OLIVER, C. Strategic responses to institutional processes. **Academy of Management Review**, v. 16, n. 1, p. 145-179, 1991. DOI <https://doi.org/10.2307/258610>. Disponível em: <https://journals.aom.org/doi/10.5465/amr.1991.4279002> . Acesso em: 2 out. 2023.

ORGANIZAÇÃO DE COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Education in Brazil: An International Perspective**. Paris: OECD Publishing, 2021. Traduzido por OCDE. DOI <https://doi.org/10.1787/60a667f7-en>.

OYIBO, C. O.; GABRIEL, J. M. Evolution of Organization Theory: A Snapshot. **International Journal of Innovation and Economic Development**, [s. l.], v. 6, n. 3, 46-56, 2020. DOI <https://doi.org/10.24940/ijird/2020/v9/i9/SEP20075>

PAASI, A. The resurgence of the 'region' and 'regional identity1: theoretical perspectives and empirical observations on regional dynamics in Europe. In: FAWN, Rick (ed.). **Globalising the regional, regionalising the global**. Cambridge: Cambridge University Press, 2009. p. 121-146. DOI <https://doi.org/10.1017/CBO9781139087339.006>

PASSADOR, C. S.; CARVALHO, M. C. M. de; LOPES, J. E. F. Educação do Campo no Brasil. In: ALMEIDA FILHO, N. de *et al.* (org.). **Universidade e Educação Básica: Ensaios**

Bosianos. São Paulo: Instituto de Estudos Avançados, Universidade de São Paulo, 2024. DOI <https://doi.org/10.11606/9786587773605>

PEREIRA, C. N.; CASTRO, C. N. de. **Educação**: contraste entre o meio urbano e o meio rural no Brasil. Brasília, DF: IPEA, 2019. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9661/1/BRUA21_Ensaio5.pdf. Acesso em: 5 nov. 2022.

PEREIRA, L. C. B. Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado. In: BRESSER-PEREIRA, L. C.; SPINK, P. (org.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1998. v. 1, p. 21-38.

PERONI, V. M. V. (org). **Redefinições das fronteiras entre o público e o privado**: implicações para a democratização da educação. Brasília, DF: Liber Livro, 2013.

PERONI, V. M. V.; ADRIÃO, T. **Programa Dinheiro Direto na Escola**: uma proposta de redefinição do papel do Estado na educação? Brasília, DF: INEP, 2007. Disponível em: https://download.inep.gov.br/publicacoes/diversas/financiamento_da_educacao/programa_dinheiro_direto_na_escola_uma_proposta_de_redefinicao_do_papel_do_estado_na_educacao.pdf. Acesso em: 1º nov. 2022.

PINHO, J. A. G. de; SACRAMENTO, A. R. S. *Accountability*: já podemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 43, p. 1343-1368, 2009. DOI <https://doi.org/10.1590/S0034-76122009000600006>

PINTO, C. V. da S.; ROCHA, B. N.; PIRANI, N. de C. Indicadores Sociais e Desenvolvimento Rural: um estudo sobre o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal Rural no Brasil. **Boletim Regional, Urbano e Ambiental**, Brasília, DF, n. 18, p. 97-106, 2018. Disponível em: https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/boletim_regional/180618_brua_18.pdf#page=99. Acesso em: 18 maio 2023.

PONTES, L. A. F. Indicadores educacionais no Brasil e no mundo: as diversas faces da educação. In: FUNDAÇÃO CAED. **Avaliação e indicadores educacionais e políticas públicas e escola**. Juiz de Fora: CAEd/UFJF, 2012. p. 11-31.

QUIRKE, L. Rogue resistance: Sidestepping isomorphic pressures in a patchy institutional field. **Organization Studies**, Berlin, v. 34, n. 11, p. 1675-1699, 2013. DOI <https://doi.org/10.1177/0170840613483815>

REY, C.; VELASCO, J. S. C.; ALMANDOZ, J. The new logic of purpose within the organization. In: REY, C.; BASTONS, M.; SOTOK, P. (ed.). **Purpose-driven Organizations**. Cham: Palgrave Macmillan, 2019. p. 3-15. DOI https://doi.org/10.1007/978-3-030-17674-7_1

RHODES, R. A. W. Governance and public administration. **Debating Governance**, [s. l.], v. 54, p. 90, 2000. DOI <https://doi.org/10.1093/oso/9780198295143.003.0004>

RIBEIRO, V. M. Que princípio de justiça para a educação básica? **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 44, n. 154, p. 1094-1109, 2014. DOI <https://doi.org/10.1590/198053142844>.

Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/cp/a/MpBXtXhbJ9gxMrZpyQFVGzy/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 3 jul. 2024.

RIBEIRO, V. M.; KASMIRSKI, P. R.; AYED, C. B. Equidade educacional e vulnerabilidade social nos territórios: os casos das redes municipais do Ceará e de Fortaleza. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 49, e260580, 2023. DOI <https://doi.org/10.1590/S1678-4634202349260580por>.

RODRIGUES, W. Capital Social e desenvolvimento regional no Brasil. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, Taubaté, v. 14, n. 1, p. 43-60, 2018.

SALDANHA, L. R. *et al.* Sistemas de gestão empresarial contribuem para o isomorfismo organizacional? **Gestão & Regionalidade**, São Caetano do Sul, v. 34, n. 102, p. 211-228, 2018. DOI <https://doi.org/10.13037/gr.vol34n102.4314>

SALLUM JR., B. Metamorfoses do Estado brasileiro no final do século XX. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 18, p. 35-55, 2003. DOI <https://doi.org/10.1590/S0102-69092003000200003>

SANTANA, M. I. B. de; MONTEIRO, A. de O. Um Panorama a Respeito da Política de Fundos para o Financiamento da Educação no Brasil: do Fundef ao Fundeb. **RDE: Revista de Desenvolvimento Econômico**, Salvador, v. 3, n. 50, p. 272-294, 2021. DOI <https://doi.org/10.36810/rde.v3i50.7360>. Disponível em: <https://revistas.unifacs.br/index.php/rde/article/view/7360>. Acesso em: 13 maio 2024.

SANTOS, I. M.; SILVA, G. T. da; SILVA, J. do C. Estudo sobre o programa dinheiro direto na escola em diferentes contextos no Brasil. **Jornal de Políticas Educacionais**, Curitiba, v. 12, n. 6, p. 1, 2018. DOI <https://doi.org/10.5380/jpe.v12i0.55758>

SARKER, S. I.; KHAN, M. R. A. Classical and neoclassical approaches of management: An overview. **IOSR Journal of Business and Management**, [s. l.], v. 14, n. 6, p. 1-5, 2013. DOI <https://doi.org/10.9790/487X-1460105>

SÁTYRO, N.; CUNHA, E.; CAMPOS, J. Análise espacial da burocracia da assistência social nos municípios brasileiros: notas para uma reflexão sobre a capacidade de implementação dessa política. **Opinião Pública**, Campinas, v. 22, n. 2, p. 286-317, ago. 2016. DOI <https://doi.org/10.1590/1807-01912016222286>

SAUNDERS, M. N. K.; LEWIS, P.; THORNHILL, A. **Research Methods for Business Students**. 6th ed. [S. l.]: Prentice Hall, 2012.

SCOTT, W. R. The adolescence of institutional theory. **Administrative Science Quarterly**, Ithaca, v. 32, p. 493-511, 1987. Disponível em: <https://citeseerx.ist.psu.edu/document?repid=rep1&type=pdf&doi=111d6ffde25aa1a14bfb385ea56604fd2708f098>. Acesso em: 8 jan. 2024.

SCOOT, W. R. **Institutions and organizations**. Thousand Oaks: Sage, 1995.

SCOTT, W. R. Institutional theory: Contributing to a theoretical research program. **Great Minds in Management: The Process of Theory Development**, [s. l.], v. 37, n. 2, p. 460-484,

2005. DOI <https://doi.org/10.1093/oso/9780199276813.003.0022>. Disponível em: https://www.researchgate.net/profile/W-Scott/publication/265348080_Institutional_Theory_Contributing_to_a_Theoretical_Research_Program/links/54de42450cf2966637857c60/Institutional-Theory-Contributing-to-a-Theoretical-Research-Program.pdf. Acesso em: 8 jan. 2024.

SECCHI, L. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **RAP: Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 2, p. 347-369, 2009. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/ptr6WM63xtBVpfvK9SxJ4DM/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 9 jan. 2024.

SECCHI, L.; COELHO, F. de S.; PIRES, V. **Políticas públicas**: conceitos, casos práticos, questões de concursos. 3. ed. São Paulo: Cengage Learning Brasil, 2019. eBooks Assinatura. Disponível em: <https://www.sistemas.ufu.br/biblioteca-gateway/minhabiblioteca/9788522128976>. Acesso em: 11 set. 2024.

SILVA, A. R. P. e *et al.* A gestão dos conselhos escolares a partir dos recursos oriundos do Programa Dinheiro Direto na Escola. **Revista Interface**: UFRN/CCSA, v. 17, n. esp. p. 58-82, 2020. Disponível em: <https://ojs.ccsa.ufrn.br/index.php/interface/article/view/1165> Acesso em: 22 de jul. 2024.

SILVA, D. Q. M. **A gestão escolar como arena política**: impasses do novo gerencialismo: impasses do novo gerencialismo. 2016. 193 f. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2016.

SILVA, M. V. Cenário econômico e político mundial e tensões contemporâneas na educação: narrativas e concepções de pesquisadores no VI Seminário da Educação Brasileira. **Educação & Sociedade**, Campinas, SP, v. 40, e0224315, 2019. DOI <https://doi.org/10.1590/ES0101-73302019224315>

SILVA JÚNIOR, C. A. da. Das instituições às organizações escolares: políticas comprometidas, culturas omitidas e memórias esquecidas. *In*: SILVA JÚNIOR, C. A. **Para uma teoria da escola pública no Brasil**. Marília: M3T Edições, 2015. p. 39-64. Disponível em: https://acervodigital.unesp.br/bitstream/123456789/65261/1/u1_d26_v1_t05.pdf. Acesso em: 18 maio 2023.

SOUZA, D. Q. M. **A gestão escolar como arena política**: impasses do novo gerencialismo: impasses do novo gerencialismo. 2016. 193 f. Tese (Doutorado em Educação, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2016.

SPINK, P. A perda, redescoberta e transformação de uma tradição de trabalho: a teoria sociotécnica nos dias de hoje. **Organizações & Sociedade**, Salvador, v. 10, n. 28, p. 117-129, 2003. DOI <https://doi.org/10.1590/S1984-92302003000400008>

STITZLEIN, S. M. Improving public schools through the dissent of parents: Opting out of tests, demanding alternative curricula, invoking parent trigger laws, and withdrawing entirely. **Educational Studies**, Oxford, v. 51, n. 1, p. 57-71, 2015. DOI <https://doi.org/10.1080/00131946.2014.983640>

STRATI, A. Organizational Symbolism as a Social Construction: A Perspective from the Sociology of Knowledge. **Human Relations**, New York, v. 51, n. 11, 1998. DOI <https://doi.org/10.1177/001872679805101103>

SOUZA, T. V. de. **Os desafios do Banco Do Brasil como agente de implementação da Política Pública Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE**. 2023. 145 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão Organizacional) - Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2024. DOI <http://doi.org/10.14393/ufu.di.2023.7141>.

THORNTON, P. H.; OCASIO, W. Institutional logics. In: GREENWOOD, R. *et al.* (ed.). **The Sage handbook of organizational institutionalism**. [S. l.]: Sage Publications, 2008. p. 99-128. Disponível em: <https://uk.sagepub.com/en-gb/eur/the-sage-handbook-of-organizational-institutionalism/book243619>. Acesso em: 2 out. 2024.

TOLBERT, P. A.; ZUCKER, L. G. A institucionalização da Teoria Institucional. In: CLEGG, S.; HARDY, C.; NORD, W. **Handbook de estudos organizacionais**: v. 1. São Paulo: Atlas, 1999. p. 196-219.

TORRES, L. L. Cultura organizacional no contexto escolar: o regresso à escola como desafio na reconstrução de um modelo teórico. **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, Rio de Janeiro, v. 13, p. 435-451, 2005. DOI <https://doi.org/10.1590/S0104-40362005000400003>

TUTTLE, B.; DILLARD, J. Beyond Competition: institutional isomorphism in US accounting. **Accounting Horizons**, Sarasota, v. 21, n. 4, p. 387-409, 2007. DOI <https://doi.org/10.2308/acch.2007.21.4.387>

VAYRYNEN, R. Regionalism: old and new. **International Studies Review**, Storrs, v. 5, n. 1, p. 25-51, 2003. DOI <https://doi.org/10.1111/1521-9488.501002>

VERGER, A.; NORMAND, R. Nueva gestión pública y educación: elementos teóricos y conceptuales para el estudio de un modelo de reforma educativa global. **Educación & Sociedade**, v. 36, p. 599-622, 2015. DOI <https://doi.org/10.1590/ES0101-73302015152799>

VERSIANI, A. F.; MONTEIRO, P. R. R.; REZENDE, S. F. L. de. Isomorfismo e variação da gestão escolar na rede pública brasileira de Ensino Fundamental. **Cadernos EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 16, n. 3, p. 382-395, 2018. DOI <http://dx.doi.org/10.1590/1679-395165934>

VIANA, M. P. Comparando os Recursos Financeiros do PDDE com as chamadas ‘Contribuições Espontâneas’ arrecadadas pelas Escolas Públicas. **Fineduca: Revista de Financiamento da Educação**, Porto Alegre, v. 12, n. 16, p. 1-19, 2022. DOI <http://dx.doi.org/10.22491/2236-5907109630>

VIANA, M. P. Os recursos financeiros descentralizados como indutores da gestão democrática e ferramentas para a promoção da qualidade do ensino. **Fineduca: Revista de Financiamento da Educação**, Porto Alegre, v. 7, n. 7, p. 1-17. 2017. DOI <http://dx.doi.org/10.17648/fineduca-2236-5907-v7-68638>

VIANA, M. P.; SELAU, L. P. R. Painel de dados do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) em âmbito nacional: propostas para o monitoramento do PDDE. **Fineduca: Revista**

de Financiamento da Educação, Porto Alegre, v. 14, n. 5, p. 1-22, 2024. DOI <http://dx.doi.org/10.22491/2236-5907129278>

VIEIRA, J. B. Estado, sociedade civil e "*accountability*". **Ensaaios FEE**, Porto Alegre, v. 26, n. 1, p. 605-626, 2005.

WANG, Y. Homology and isomorphism: Bourdieu in conversation with new institutionalism. **The British Journal of Sociology**, London, v. 67, n. 2, p. 348-370, 2016. DOI <https://doi.org/10.1111/1468-4446.12197>

WEBER, M. **Economia e sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva. 3. ed. Brasília, DF: Editora da UnB, 1994. v. 1.

WINKLER, I. The representation of social actors in corporate codes of ethics. How code language positions internal actors. **Journal of Business Ethics**, Dordrecht, v. 101, n. 4, p. 653-665, 2011. DOI <https://doi.org/10.1007/s10551-011-0762-8>

WOOTEN, M.; HOFFMAN, A. J. Organizational fields: Past, present and future. *In*: GREENWOOD, R. *et al.* (ed.). **The Sage handbook of organizational institutionalism**. [S. l.]: Sage Publications, 2008. p. 131-147. Disponível em: <https://uk.sagepub.com/en-gb/eur/the-sage-handbook-of-organizational-institutionalism/book243619>. Acesso em: 2 out. 2024.

WORDCLOUDS. [S. l.], 2024. Disponível em: <https://www.wordclouds.com/>. Acesso em: 13 dez. 2024.

ZAMBENEDETTI, L.; ANGONESE, R. O Processo Orçamentário de uma Instituição Pública Federal de Ensino sob a Ótica do Isomorfismo. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 12, n. 2, p. 1-15, 2020. DOI <https://doi.org/10.21118/apgs.v12i2.5568>. Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=351562414010>. Acesso em: 2 out. 2024.

ANEXO A - MODELO DE TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO - TCLE

Termo de Consentimento Livre e Esclarecido

Você está sendo convidado(a) a participar da pesquisa intitulada “**O Isomorfismo Institucional na Educação Pública: uma análise da implementação do PDDE na mesorregião do Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba**”, sob a responsabilidade dos pesquisadores Docente Dr. José Eduardo Ferreira Lopes e da Discente Vanyne Aparecida Franco Freitas, do Programa de Pós-graduação em Administração da Faculdade de Gestão e Negócios – FAGEN, Curso de Doutorado, da Universidade Federal de Uberlândia – UFU.

Com a pesquisa, objetivamos analisar o isomorfismo na educação pública de Minas Gerais e suas implicações para a sociedade e para o desenvolvimento de diferentes regiões mineiras.

O Termo/registro de Consentimento Livre e Esclarecido está sendo obtido pela pesquisadora Vanyne Aparecida Franco Freitas. Você tem um tempo para decidir se quer participar, conforme Cap. III da Resolução CNS 510/2016.

Na sua participação - por estar incluído na pesquisa enquanto ator social de uma escola pública, situada em Minas Gerais – você será contatado pela pesquisadora (via telefone e/ou e-mail) para o devido agendamento de uma entrevista, em modo presencial. A entrevista será semiestruturada, de duração máxima de 30 minutos, com coleta de material falado; este material será gravado, mediante sua autorização, registrado e sintetizado, para ser apresentado e conferido por você. Esses dados serão codificados e analisados pelo método de análise de conteúdo de Bardin (2011), conceituada como um conjunto de instrumentos metodológicos sob os quais se aplicam os discursos diversificados (conteúdos e textos), e voltada à construção de uma explicação das proposições teóricas relacionadas (Saunders *et al.*, 2012).

É importante que você guarde em seus arquivos uma via desse documento de Registro de Consentimento e/ou garantindo o envio de via assinada pelos pesquisadores.

Em nenhum momento você será identificado, nem a escola/instituição na qual atua. Os resultados da pesquisa serão publicados e ainda assim a sua identidade será preservada, com o compromisso da pesquisadora de divulgar os resultados da pesquisa, em formato acessível ao grupo ou população que foi pesquisada (Resolução CNS nº 510 de 2016, Artigo 3º, Inciso IV).

Você não terá nenhum gasto nem ganho financeiro por participar da pesquisa. Todos os custos de transporte para deslocamento da pesquisadora serão cobertos pela pesquisa.

Havendo algum dano decorrente da pesquisa, você terá direito a solicitar indenização através das vias judiciais (Código Civil, Lei 10.406/2002, Artigos 927 a 954 e Resolução CNS nº 510 de 2016, Artigo 19).

Os riscos consistem na identificação dos participantes – que será minimizado em decorrência da não solicitação de informações específicas de sua identificação e nem da escola/instituição pública visitada, e com a determinação de um código específico de identificação de cada organização e de cada participante, informado pela pesquisadora; e ainda minimizado com a reafirmação do anonimato, conforme consta no TCLE, que não haverá nenhuma identificação em nenhum momento dos participantes da pesquisa. Os benefícios serão de permitir a sociedade conhecer algumas das implicações dos programas e das políticas públicas implementadas nas escolas públicas, além de validar a importância da sua visão e da própria sociedade na formulação destas políticas, e de validar a importância de sua participação no desenvolvimento de suas regiões; também, será dada a oportunidade de manifestar seu posicionamento acerca do processo de implementação das políticas públicas de *accountability*

na educação, como o PDDE, considerando-se as implicações de um processo de isomorfismo institucional.

Você é livre para deixar de participar da pesquisa a qualquer momento sem qualquer prejuízo ou coação. Até o momento da divulgação dos resultados, você também é livre para solicitar a retirada dos seus dados da pesquisa.

Uma via original desse Termo de Consentimento Livre e Esclarecido ficará com você.

Em caso de qualquer dúvida ou reclamação a respeito da pesquisa, você poderá entrar em contato com: Professor Dr. José Eduardo Ferreira Lopes, pelo e-mail jeflopes@ufu.br e telefone (34) 3230-9477; e com a Discente Vanyne Aparecida Franco Freitas, pelo e-mail vanyne@ufu.br e telefone (34)99979-7850. Para obter orientações quanto aos direitos dos participantes de pesquisa acesse a cartilha no link: https://conselho.saude.gov.br/images/comissoes/conep/documentos/Cartilha_Direitos_Eticos_2020.pdf.

Você poderá também entrar em contato com o CEP - Comitê de Ética na Pesquisa com Seres Humanos na Universidade Federal de Uberlândia, localizado na Av. João Naves de Ávila, nº 2121, bloco A, sala 224, campus Santa Mônica – Uberlândia/MG, 38408-100; telefone: 34-3239-4131 ou pelo e-mail cep@propp.ufu.br. O CEP é um colegiado independente criado para defender os interesses dos participantes das pesquisas em sua integridade e dignidade e para contribuir para o desenvolvimento da pesquisa dentro de padrões éticos conforme resoluções do Conselho Nacional de Saúde.

Uberlândia, ... de _____ de 2024.

Assinatura do(s) pesquisador(es)

Eu aceito participar do projeto citado acima, voluntariamente, após ter sido devidamente esclarecido.

Assinatura do participante da pesquisa

**ANEXO B - MODELO DE OFÍCIO ENVIADO PARA FORMALIZAÇÃO DAS
VISITAS ÀS ESCOLAS ESTADUAIS E MUNICIPAIS SELECIONADAS PARA A
SEGUNDA FASE DA PESQUISA**

OFÍCIO Nº X/2024/XXXXXXXX/XXXXXXXX/XXXXX-UFU

Ituiutaba, xx de xxxxxxxx de 2024.

À
Superintendência Regional de Ensino **ou**
Secretaria Municipal de Educação
Município - MG

Assunto: encaminha pesquisa e solicita autorização.

Prezados(as) Senhores(as),

A Coordenação do Programa de Pós-graduação em Administração da Faculdade de Gestão e Negócios - PPGADM da FAGEN/UFU, vem, por meio deste, apresentar a pesquisa intitulada "O Isomorfismo Institucional na Educação Pública: uma análise da implementação do PDDE na mesorregião do Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba", desenvolvida pela Discente do Programa, Vanyne Aparecida Franco Freitas, em orientação pelo Professor Dr. José Eduardo Lopes Ferreira, da FAGEN/UFU. O objetivo desta pesquisa é analisar os desdobramentos da implementação de políticas públicas com modelos isomórficos, tendo como objeto de estudo o Programa Dinheiro Direto na Escola - PDDE, além de ser uma pesquisa realizada em parceria com o CECAMPE-Sudeste, representado pela Universidade Federal de Uberlândia.

Diante do objetivo da pesquisa e com a seleção de algumas escolas realizadas na primeira fase do estudo, solicitamos autorização para realização de visitas nas seguintes escolas:

Município	Escolas
	A
	B
	C

Se autorizadas, as visitas serão para realizar uma conversa com o(a) responsável pelo PDDE nas escolas, previamente agendada, com duração máxima de 30 minutos, assegurando a não identificação dos(as) participantes e das escolas, além da confidencialidade necessária à pesquisa. Durante esse encontro, a Discente fornecerá um Termo de Consentimento Livre e Esclarecido para formalizar o processo.

Agradecemos desde já.

Atenciosamente,

Professor Dr. André Francisco Alcântara Fagundes

Coordenador do Programa de Pós-graduação em Administração da Faculdade de Gestão e
Negócios
PPGADM FAGEN/UFU

Professor Dr. José Eduardo Ferreira Lopes
Coordenador de Acompanhamento e Extensão Tecnológica do CECAMPE-Sudeste
Docente no Programa de Pós-graduação em Administração da Faculdade de Gestão e
Negócios
PPGADM FAGEN/UFU

ANEXO C - ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA

ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA

Pesquisa: O Isomorfismo Institucional na Educação Pública: uma análise da implementação do PDDE na mesorregião do Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba
Orientações iniciais - repassar o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (termos, importância, objetivo da pesquisa, benefícios, tempo, anonimato, agradecimentos).

Introdução: deixar claro que a pesquisadora não faz parte de nenhum órgão fiscalizador e/ou que o objetivo não é fiscalizar o trabalho da escola ou da EEx. O intuito da pesquisa é compreender para contribuir e construir novos caminhos para as políticas públicas e seus programas, como no caso, o PDDE – objeto de investigação desta tese. A tese está voltada ao isomorfismo institucional – que aborda a questão de procedimentos e práticas homogêneas em organizações diferentes. Na investigação documental, foi identificado que as escolas públicas estaduais e municipais são tratadas como homogêneas, em principal na execução desses recursos financeiros do programa, como na adesão, na aquisição, na prestação de contas.

Principais questões:

1. No seu ponto de vista, as escolas públicas em Minas Gerais são consideradas como iguais ou como diferentes pelas políticas públicas educacionais de *accountability* da educação, como o PDDE? (reforçar o conceito dessas políticas e o conceito de homogeneidade da estrutura, da cultura, da produção, de procedimentos, caso necessário).
2. Você, enquanto cargo/função na UEx ou EEx, acredita que é possível mudar essas práticas e procedimentos homogêneos de execução dos recursos do PDDE – como de adesão, de execução e de prestação de contas? Como poderia ser essa mudança?
3. Nos dados sobre a execução do PDDE da pesquisa, identificamos que houve uma mudança no cenário da execução do programa do ano de 2023 para o ano de 2024. O que você acredita que contribuiu para isto? Como a escola/instituição se organiza para executar esses recursos?
4. Mesmo com sua escola / Mesmo com as escolas do seu município (depende da função/cargo do entrevistado – se de UEx ou EEx) executando bem os recursos do PDDE, qual ou quais as maiores dificuldades nessa execução? O que você percebe que dificulta e facilita essa execução?

5. Você acredita que os recursos do PDDE (de suas ações e subprogramas) são suficientes? Existem necessidades/demandas da(s) escola(s) que não são supridas pelo PDDE? Quais seriam?
6. Como você acredita que os recursos financeiros do PDDE podem contribuir para o desenvolvimento regional? Como esses recursos podem voltar para os estudantes e para melhorar o acesso à educação?
7. No seu ponto de vista, existem outras formas de avaliar a execução efetiva do PDDE sem ser por percentual de execução, ou pelas prestações de contas, ou mesmo pelo IdeGes?

Agradecimentos.