

UNIVERSIDADE ESTADUAL DO MARANHÃO (UEMA)  
CENTRO DE EDUCAÇÃO CIÊNCIAS EXATAS E NATURAIS (CECEN)  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO (PPGE)  
MESTRADO PROFISSIONAL EM EDUCAÇÃO

**KELLY MARIA ELIEUZA ALVES LIMA DE SOUZA**

**GESTÃO DE RECURSOS PÚBLICOS NO ÂMBITO DA GESTÃO ESCOLAR NA  
PERSPECTIVA DEMOCRÁTICA: uma análise do Programa Dinheiro Direto na Escola  
(PDDE) em uma escola na rede municipal de Paço de Lumiar/MA**

São Luís

2023

**KELLY MARIA ELIEUZA ALVES LIMA DE SOUZA**

**GESTÃO DE RECURSOS PÚBLICOS NO ÂMBITO DA GESTÃO ESCOLAR NA  
PERSPECTIVA DEMOCRÁTICA: uma análise do Programa Dinheiro Direto na Escola  
(PDDE) em uma escola na rede municipal de Paço de Lumiar/MA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGE) – Mestrado Profissional em Educação, da Universidade Estadual do Maranhão (UEMA), como requisito obrigatório à obtenção do título de Mestre em Educação .

Linha de pesquisa: Gestão Educacional e Escolar

Orientador: Prof. Dr. Severino Vilar de Albuquerque

São Luís

2023

Souza, Kelly Maria Elieuzza Alves Lima de.

Gestão de recursos públicos no âmbito da gestão escolar na perspectiva democrática: uma análise do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) em uma escola na rede municipal de Paço do Lumiar/MA / Kelly Maria Elieuzza Alves Lima de Souza. – São Luís, 2023.

166 f

Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Educação) - Universidade Estadual do Maranhão, 2023.

Orientador: Prof. Dr. Severino Vilar de Albuquerque.

1.Gestão escolar democrática. 2.Participação. 3.Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE). I.Título.

CDU: 37.014.53(812.1)

**Elaborado por Giselle Frazão Tavares - CRB 13/665**

**KELLY MARIA ELIEUZA ALVES LIMA DE SOUZA**

**GESTÃO DE RECURSOS PÚBLICOS NO ÂMBITO DA GESTÃO ESCOLAR NA  
PERSPECTIVA DEMOCRÁTICA: uma análise do Programa Dinheiro Direto na Escola  
(PDDE) em uma escola na rede municipal de Paço de Lumiar/MA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGE) – Mestrado Profissional em Educação, da Universidade Estadual do Maranhão (UEMA), como requisito obrigatório à obtenção do título de Mestre em Educação .

Linha de pesquisa: Gestão Educacional e Escolar

Orientador: Prof. Dr. Severino Vilar de Albuquerque

**BANCA EXAMINADORA**



---

Prof. Dr. Severino Vilar de Albuquerque  
**Orientador**



---

Prof. Dr. Carlos André Sousa Dublante  
**Universidade Federal do Maranhão**



---

Prof. Dr. Antonio Sousa Alves  
**Universidade Estadual do Maranhão**

São Luís, Ma 22 / 06 / 2023.

Pensar a democracia exige pensar as possibilidades reais de sua realização. Do contrário, trata-se apenas de uma democracia estética, na qual as pessoas atuam na esfera pública fazendo escolhas como uma ação que se basta em si mesma. A democracia se faz menos nas definições formais, constitucionais, dos direitos dos indivíduos e mais pela ampliação real das condições de superação das desigualdades sociais (SOUZA, 2009, p. 128)

Aos amores da minha vida, que tanto me apoiaram durante todo percurso, minha Mãe, Antonio Luiz, Glauber, Glenda.

## AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, agradeço a Deus, meu Senhor criador. Tudo por Ele. Nada sem Ele.

A minha amada mãe, pela vida, cuidados, e incentivos aos estudos, sempre sob sua orientação de nunca desistir, de ir em frente.

Ao meu amado esposo, Antonio Luiz, por sempre me apoiar e incentivar nos meus projetos de vida, ao longo da nossa caminhada. Você sempre faz a diferença com seu amor, gentileza, generosidade e proteção.

Aos meus amados filhos, Glauber e Glenda, pelo apoio incondicional. Vocês são filhos maravilhosos com quem Deus me presenteou. Em especial agradeço ao Glauber por dividir diariamente as minhas angústias, choros, desafios e conquistas para chegar até aqui.

Ao meu querido orientador, Prof. Dr. Severino Vilar de Albuquerque, por toda sua competência na condução dos trabalhos, com dedicação e compromisso com a Pesquisa e o Conhecimento. Professor, agradeço imensamente por sempre ter me encorajado, estimulado, exigido e nunca ter desistido de mim, mesmo nos meus momentos de fraqueza.

Agradeço muitíssimo à Banca Examinadora, Prof. Dr. Carlos Dublante (UFMA) e Prof. Dr. Antonio Souza (UEMA), pela disposição e contribuições para esta pesquisa.

As minhas queridas irmãs, Eliana, Ediluzia, Edilene, Edileusa, pelo carinho, amor, sempre me encorajando e acreditando nesse projeto.

Aos queridos amigos da terceira turma do Mestrado PPGE/UEMA, em especial as amigas, Janaina, Poliana, Dayane, Hélia, Dalmiran, por serem ouvidos e vozes calorosas de apoio incessável, obrigada por fazerem parte dessa etapa da minha vida, foi um prazer enorme conhecê-las e poder contar com vocês.

Ao Grupo de Estudos Formação de Professores e Políticas Educacionais GEFOPPE, na pessoa da Professora Nadja Fonseca (UEMA), este grupo de pesquisa me acolheu e foi fundamental para minha formação e ingresso no Mestrado.

Não posso deixar de agradecer as minhas queridas, amadas, e eternas professoras, Joina Bomfim e Vânia Lourdes, minhas Mestras da graduação que contribuíram valiosamente na minha formação acadêmica.

As minhas queridas e amadas amigas da graduação e da vida, Mailana Almeida, Celecina Dominice, Carina Barbara, Gláucia Moreira, por todo incentivo, apoio aos estudos, e compreensão durante essa etapa. Vocês são muito importantes para mim.

À Secretaria Municipal de Educação de Paço do Lumiar, MA - SEMED, por atender

à solicitação de participar desta pesquisa.

Agradeço imensamente à Direção da Escola que foi *locus* da pesquisa campo, e a todos os entrevistados, gestora, professoras, coordenadora pedagógica, pais de alunos, merendeira, minha gratidão por terem contribuído para realização deste trabalho.

Ao Grupo de Estudos e Pesquisas Política e Gestão da Educação, Formação de Professores, Profissionalização, e Trabalho Docente (GEPGEFOP), nossos encontros foram imprescindíveis para ampliação dos estudos das políticas educacionais.



## RESUMO

A presente Dissertação, intitulada **GESTÃO DE RECURSOS PÚBLICOS NO ÂMBITO DA GESTÃO ESCOLAR NA PERSPECTIVA DEMOCRÁTICA: uma análise do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) em uma escola na rede municipal de Paço de Lumiar/MA**, foi realizada no âmbito do Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGE-UEMA), Mestrado Profissional em Educação, inserido na linha de pesquisa Gestão Educacional e Escolar, teve como objetivo analisar, à luz dos princípios da gestão democrática, a gestão dos recursos do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) em uma escola da rede pública municipal de ensino de Paço de Lumiar/MA, no período de 2016 a 2021. O estudo parte da seguinte questão-problema: como se materializa a gestão dos recursos do PDDE no âmbito de escolas da rede pública do município de Paço do Lumiar? A pesquisa buscou apreender como se dá a participação da comunidade escolar, por meio dos representantes do Conselho Escolar na gestão dos recursos. Deram suporte teórico-conceitual à compreensão e à análise do fenômeno, Araújo (2010; 2013; 2018); Abrúcio (2005, 2010); Dourado (2007, 2010, 2014, 2016); Paro (2002, 2007, 2009, 2016); Fleury (2003); Lück (2009), além de outros. A pesquisa adotou um olhar dialético (KOSIK, 2007) e abordagem qualitativa, tendo como procedimentos a observação, análise documental e entrevista semiestruturada, utilizando, para análise e sistematização dos dados, a análise de conteúdo, fundamentada em Bardin (2016) e Franco (2008). Participaram da pesquisa a gestora escolar, a coordenadora pedagógica, professoras, e membros do Conselho Escolar, representante da Secretaria de Educação do Município SEMED. O estudo constatou a importância da gestão democrática da educação e da escola pública, como bases que sustentam a democracia participativa, assim como o papel das instâncias colegiadas representativas da comunidade escolar na organização do sistema de gestão escolar, particularmente na gestão de recursos financeiros do PDDE. As evidências apontadas na investigação levam à conclusão de que os princípios da gestão escolar na perspectiva democrática ainda são pouco compreendidos pela comunidade, particularmente as instâncias representadas no Conselho Escolar, o que aponta para enormes desafios no sentido de garantir a participação efetiva da comunidade, tanto na organização do sistema de gestão escolar, quanto na gestão dos Recursos do PDDE na escola. Isso confirma a necessidade e a importância da formação continuada, na escola, com vistas a fomentar conteúdos teórico-práticos e críticos para uma participação efetiva da comunidade, tanto na gestão administrativa e pedagógica, quanto na gestão dos recursos do PDDE. Como

contribuição, foi elaborado um Produto Técnico Tecnológico (PTT), contendo uma proposta de Plano de Formação Para Conselheiros Escolares, na intenção de subsidiar a formação continuada na escola. Trata-se de um caderno pedagógico com orientações teórico/práticas, elaboradas a partir dos resultados da pesquisa na escola campo, assim como a fundamentação legal da educação e da literatura da temática.

**Palavras-chave:** Gestão Escolar Democrática; Participação/Controle Social; Gestão dos Recursos do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE).

## ABSTRACT

This Dissertation aimed to analyze, in the light of the principles of democratic management, the management of resources from the Dinheiro Direto na Escola Program (PDDE) in a school of the municipal public teaching network of Paço de Lumiar/MA in the period from 2016 to 2021, seeking to understand how the school community participates, through representatives of the School Board in the management of resources. They gave theoretical-conceptual support to the understanding and analysis of the phenomenon, Araújo (2010; 2013; 2018); Abrucio (2005, 2010); Golden (2007, 2010, 2014, 2016); Paro (2002, 2007, 2009, 2016); Fleury (2003); Lück (2009), in addition to others. The research adopted a dialectical look (KOSIK, 2007) and a qualitative approach, using observation, document analysis and semi-structured interviews as procedures, using content analysis for data analysis and systematization, based on Bardin (2016) and Franco (2008). The school manager, pedagogical coordinator, teachers, and members of the School Council, representative of the Secretary of Education of the Municipality SEMED, participated in the research. The study found the importance of democratic management of education and the public school, as bases that support participatory democracy, as well as the role of collegiate bodies representing the school community in the organization of the school management system, particularly in the management of financial resources of the PDDE. The evidence pointed out in the investigation leads to the conclusion that the principles of school management from a democratic perspective are still poorly understood by the community, particularly the instances represented in the School Council, which points to enormous challenges in the sense of guaranteeing the effective participation of the community, both in the organization of the school management system, as well as in the management of the PDDE Resources in the school. This confirms the need and importance of continuing education at school, with a view to fostering theoretical-practical and critical content for effective community participation, both in administrative and pedagogical management, and in the management of PDDE resources. As a contribution, a Technological Technical Product (PTT) was prepared, containing a proposal for a Training Plan for School Counselors to subsidize continuing education at school. It is a pedagogical notebook with theoretical/practical guidelines, drawn from the results of research in the field school, as well as the legal foundations of education and literature on the subject.

**Keywords:** Democratic School Management; participation/social control; management of resources from the Direct Money at School Program (PDDE).

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AL - América Latina

AG - Administração Geral

ANPAE - Associação Nacional de Professores de Administração Escolar

APM - Associação de Pais e Mestres

BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento

BIRD - Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento

BM - Banco Mundial

CACS FUNDEB - Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB

CGC - Cadastro Geral de Contribuintes

CGU - Controladoria Geral da União

C.E. – Conselho Escolar

C.F. - Constituição Federal

CME - Conselho Municipal de Educação

CEPAL - Comissão Econômica para a América Latina e Caribe

CONSED - Conselho de Secretários Estaduais de Educação

EJA- Educação de Jovens e adultos

EM – Emenda Constitucional

EM - Entidade Mantenedora

FUNDEF - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério

FUNDEB - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação

FNDE - Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas

IDEB - índice de desenvolvimento da Educação Básica

INSS - Instituto Nacional do Seguro Social

LDBEN – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

MARE - Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado

MEC – Ministério da Educação

MDE - Manutenção e Desenvolvimento do Ensino

ONU - Organização das Nações Unidas

OREALC - Oficina Regional de Educação para a América Latina e Caribe

PAR - Plano de Ações Articuladas  
PDDE – Programa Dinheiro Direto na Escola  
PDE - Plano de Desenvolvimento da Educação  
PIB – Produto Interno Bruto  
PME – Plano Municipal de Educação  
PEE – Plano Estadual de Educação  
PNE - Plano Nacional de Educação  
PND - Plano Nacional de Desenvolvimento  
PSEC - Plano Setorial de Educação e Cultura  
PREVPAÇO - Conselho do Instituto de Previdência Social)  
PL - Projeto de Lei  
PDRAE- Plano Diretor da Reforma do Estado  
PMDE - Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental  
SAEB - Sistema Nacional da Educação Básica  
SEMED – Secretaria Municipal de Educação  
SNE - Sistema Nacional de Educação  
TGA - Teoria Geral da Administração  
UEx - Unidade Executora  
UNESCO - Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura  
UNICEF - Fundo de Emergência Internacional das Nações Unidas para a Infância  
UNDIME - União dos Dirigentes Municipais de Educação  
USAID - Agência Norte Americana para o Desenvolvimento Internacional

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Vinculação de Recursos para a Educação conforme a Legislação Nacional .....	56
Figura 2 - Receitas da manutenção e desenvolvimento do ensino e do Fundeb, .....	60
Figura 3 – Decretos publicados na década de 1940.....	78
Figura 4 - Mecanismos de participação da gestão democrática .....	86

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - FUNDEF X FUNDEB: base de impostos .....	60
Tabela 2 – Movimento Escolar Anos Iniciais – Paço do Lumiar .....	101
Tabela 3 - Infraestrutura das Escolas Públicas da Rede Municipal de Paço do Lumiar .....	101
Tabela 4- IDEB Município Paço do Lumiar (período de 2015 a 2021) .....	102
Tabela 5 – Movimento Escolar <i>locus</i> da Pesquisa (período de 2016 a 2021) .....	105
Tabela 6 – Ideb da Escola <i>locus</i> da pesquisa .....	108
Tabela 7 – PDDE – Escola (período 2016 a 2021) .....	109

## **LISTA DE QUADROS**

Quadro 1 – Caracterização do perfil docente .....	106
Quadro 2 - Perfil situacional da equipe administrativa da escola.....	107



## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>18</b>
1.1	Metodologia.....	22
<b>2</b>	<b>FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO NO BRASIL NO AMBITO DAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS A PARTIR DA DÉCADA DE 1990: pragmatismo no atendimento educativo à lógica de mercado .....</b>	<b>34</b>
2.1	Federalismo e regime de colaboração como mecanismos para o financiamento da educação no Brasil .....	34
2.2	Financiamento da educação nas políticas educacionais no Brasil, à égide da lógica de mercado, a partir dos anos 1990.....	44
2.3	Financiamento e gestão da educação básica por meio de fundos: políticas de acesso com que qualidade? .....	54
<b>3</b>	<b>GESTÃO ESCOLAR NA PERSPECTIVA DEMOCRÁTICA: participação, financiamento e controle social.....</b>	<b>70</b>
3.1	Gestão Educacional e Escolar: olhar histórico, políticas e práticas.....	70
3.2	O Percurso Histórico da Gestão Escolar .....	74
3.3	Gestão Democrática: a participação como base para organização do sistema de gestão escolar .....	81
3.4	Gestão Escolar e Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE): financiamento <i>versus</i> responsabilização por resultados.....	86
3.5	Gestão Escolar e Controle Social de Recursos do PDDE: a participação social como imperativo da gestão democrática.....	91
<b>4</b>	<b>GESTÃO DE RECURSOS DO PROGRAMA DINHEIRO DIRETO NA ESCOLA (PDDE), NA PERSPECTIVA DEMOCRÁTICA, EM UMA ESCOLA DA REDE PÚBLICA DE ENSINO DE PAÇO DE LUMIAR/MA.....</b>	<b>98</b>
4.1	O município de Paço do Lumiar/MA: histórico, indicadores socioeconômicos e educacionais.....	100
4.2	A escola pesquisada: caracterização e indicadores do atendimento educativo .....	104
4.3	Gestão de recursos do PDDE, na perspectiva democrática, na escola pesquisada: entre o discurso e a prática .....	109
	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>143</b>
	<b>PRODUTO TÉCNICO TECNOLÓGICO – PTT .....</b>	<b>147</b>
	<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>149</b>
	<b>APÊNDICES .....</b>	<b>158</b>

<b>APÊNDICE A – ROTEIRO DE OBSERVAÇÃO.....</b>	<b>160</b>
<b>APÊNDICE B – ROTEIRO DE ENTREVISTAS .....</b>	<b>161</b>
<b>ANEXO A – PARECER DO CEP.....</b>	<b>164</b>
<b>ANEXO B – AUTORIZAÇÃO/SEMED PARA PESQUISA NA ESCOLA .....</b>	<b>165</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A presente Dissertação de Mestrado, realizada junto ao Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGE) – Mestrado Profissional em Educação, da Universidade Estadual do Maranhão, insere-se na linha de pesquisa Gestão Educacional e Escolar, teve como objetivo, analisar, à luz dos princípios da gestão democrática, a gestão dos recursos do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), em uma escola da rede municipal de ensino de Paço do Lumiar/MA.

Em sua especificidade, o estudo buscou evidências quanto à participação da comunidade escolar, representada pelo Conselho Escolar, na tomada de decisões no tocante à utilização, à fiscalização e à prestação de contas de recursos do PDDE, bem como sobre possíveis contribuições desses recursos para a organização administrativa e pedagógica da escola e efeitos favoráveis no atendimento educativo da instituição.

No atual contexto educacional, muito se discute sobre gestão escolar, considerando as dimensões pedagógica e administrativo-financeira, visto que se constituem pilares fundamentais na gestão da escola. Destacamos, porém, que somente a partir da Constituição Federal de 1988, que proporcionou a redemocratização da sociedade, é que passam a ser adotados os princípios da gestão escolar numa perspectiva democrática enquanto princípio fundamental de gestão e organização do ambiente escolar.

Ressaltamos, que, de igual modo, contribui para essa discussão, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN) nº 9.394/96, que veio a fortalecer esse princípio no seu artigo 14, ao definir a participação e engajamento de toda a comunidade escolar nas ações planejadas e realizadas no âmbito das unidades de ensino, sendo este um fenômeno relativamente novo, se considerarmos o percurso histórico da gestão escolar, inicialmente balizada pelos princípios do planejamento e da administração fabril. Mas, embora a gestão democrática se constitua princípio fundante da Constituição de 1988 e represente uma dimensão fundamental para a garantia do direito à educação, cabe, sobretudo, ao Estado o cumprimento desse dispositivo constitucional.

Mas, no desvelar do nosso objeto de pesquisa, os estudos apontaram estreita relação que os princípios que regem a gestão escolar mantêm com o desenvolvimento do capitalismo mundial, particularmente na sua fase de reconfiguração nos moldes neoliberais, a partir dos anos 1990. E no contexto dessas mudanças político-econômicas, organismos internacionais estabeleceram uma agenda para o atendimento público educacional, que passa a balizar as

políticas educacionais no Brasil, no âmbito das quais, o financiamento aparece diretamente relacionado à eficiência e à eficácia escolar, por meio de programas e ações diretamente levado à escola, com vistas à redução da reprovação e da evasão escolar.

No âmbito desses programas, o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) foi instituído pelo Ministério de Educação – MEC na década de 1990, e está inserido num conjunto de programas que consistem em transferência direta de recursos pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) para escolas públicas do ensino fundamental das redes estaduais, municipais e do Distrito Federal (BRASIL, 1999).

O PDDE, cuja gestão na escola se constitui nosso objeto de estudo, apresenta-se com o objetivo de contribuir para a aprendizagem dos alunos da educação básica, a fim de alcançar melhores indicadores. A Resolução CD/ FNDE nº 17 de maio de 2005 deixa claro que a aplicação direta dos recursos do PDDE nas escolas públicas deve manter uma estreita relação com comunidades escolares participativas e decisivas que, por meio dos seus Conselhos Escolares, tenham autonomia para avaliar as demandas, filtrar as maiores necessidades e as respectivas tomadas de decisões que implicam os aspectos administrativos, financeiros e pedagógicos da escola, visando à descentralização e ao fortalecimento da autonomia em uma gestão escolar democrática (BRASIL, 2005).

Mas essas discussões sobre gestão no âmbito educacional não são recentes e importantes estudiosos da área no cenário mundial subsidiaram esta pesquisa, como: Luiz Fernandes Dourado (2002, 2007), Pinto (2002) que estudam e discutem a reforma do Estado e as políticas educacionais, entre as quais as políticas de financiamento da educação pública; Vitor Henrique Paro (2002, 2007, 2009, 2016), que tem estudado no cenário brasileiro a gestão educacional democrática e os caminhos da participação da comunidade escolar, entre outros autores que discutem o tema e vêm contribuindo para o entendimento de que gestão democrática educacional é importante vetor para atingir maior qualidade no ensino aprendizagem e para o alcance da qualidade universal na educação.

Ao tratar sobre financiamento da educação no Brasil, Dourado (2007) traz uma análise crítica sobre as políticas e programas de financiamento no país, destacando a forte influência ideológica marcada num modelo gerencialista, formas de regulação na educação, bem como a importância de uma comunidade escolar autônoma e participativa na gestão dos recursos dos programas educacionais. Nessa perspectiva, para Libâneo, Oliveira, Toschi (2012), o financiamento da educação é tão importante quanto sua efetiva utilização, controle, e fiscalização dos recursos. Esses autores ressaltam a importância da ampliação dos conhecimentos sobre as políticas de financiamento da educação e seus mecanismos legais, aos

professores e a todos que compõem a comunidade escolar, pois, assim, será possível a compreensão e importância dessa política pública.

Por outro lado, estudos de Pinto (2002) têm destacado que o sistema político nacional é pautado no regime de colaboração como mecanismo para o financiamento da educação pública no Brasil, mas, também, têm mostrado um descompasso na relação entre os recursos destinados à educação pública e o mínimo necessário para garantir a qualidade dessa educação. Corroborando os estudos desse autor, Abrucio (2010) faz referência a fatores que influenciam as políticas educacionais no país, no sentido de entender o atual modelo educacional e buscar seu aperfeiçoamento, para compreender a dinâmica federativa recente, que se iniciou com a Constituição Federal de 1988.

O interesse pela temática da pesquisa se justifica pela relação profissional da pesquisadora, levando em consideração as experiências profissionais pedagógicas vivenciadas durante os doze anos de trabalho na rede pública municipal de Paço do Lumiar, entre cujas funções desempenhadas estão as seguintes: professora do ensino fundamental dos anos iniciais, professora da Educação de Jovens e adultos (EJA), gestora escolar, coordenadora de formação continuada, formadora de professores da rede municipal, coordenação de gestores escolar, integrante do Conselho Municipal de Educação (CME), do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB (CACCS FUNDEB), além do Conselho do Instituto de Previdência Social (PREVPAÇO) do município.

Constitui-se, ainda, interesse dessa pesquisa o estudo aprofundado sobre o tema, com vistas ao conhecimento de algumas categorias condicionantes da gestão educacional nacional e local, no que concerne às políticas de financiamento da educação pública, à concepção de gestão no âmbito escolar municipal e à participação da comunidade escolar através do Conselho Escolar nas tomadas de decisões, no planejamento e na gestão dos recursos do PDDE. E como este estudo visou à análise da prática da gestão escolar dos recursos federais do programa em uma escola municipal entre o período de 2016 a 2021, consideramos que se constituiu um estudo desafiador e inovador, haja vista a importância da participação da comunidade escolar na gestão dos recursos do Programa, na organização dos espaços escolares, nas práticas pedagógicas, o que concerne o desenvolvimento da gestão democrática na escola.

Justifica-se, também, em razão de o estudo poder contribuir de forma relevante para as comunidades acadêmica e escolar, assim como para outras pesquisas, proporcionando material a respeito da temática, haja vista vincular-se ao campo das políticas educacionais, do financiamento e da gestão da educação. Além disso, o estudo traz evidências da gestão dos recursos do PDDE em um espaço concreto de sua materialidade, uma escola pertencente à rede

pública de ensino do município de Paço do Lumiar/MA, que possui Conselho Escolar, recebe recurso do PDDE para a manutenção do atendimento escolar, cabendo ao CE deliberar e tomar decisões quanto ao uso e à fiscalização dos recursos.

Ademais, a realidade que precedeu ao estudo, observada posteriormente durante a pesquisa de campo, evidenciou a necessidade de conhecimento e compreensão de como esses recursos são geridos nas escolas municipais. O PDDE por se tratar de uma política pública de financiamento da educação gerida direto na escola, entre cujas finalidades, destacam-se as de melhorar as condições físicas das escolas, estimular a participação da comunidade e viabilizar a autogestão na escola, torna-se o tema da pesquisa de grande relevância social e educacional para o município.

O estudo partiu da seguinte questão central e problema da pesquisa: **Como se materializa a gestão dos recursos do PDDE no âmbito de escolas da rede pública do município de Paço do Lumiar/MA?**

Em busca de responder a essa questão, o estudo teve como **objetivo geral**:

Analisar, à luz dos princípios da gestão democrática, a gestão dos recursos do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), em uma escola da rede pública municipal de ensino de Paço do Lumiar/MA, buscando apreender evidências quanto à participação da comunidade na tomada de decisões no tocante à utilização, à fiscalização e à prestação de contas desses recursos.

Em razão desse objetivo geral, definimos os **objetivos específicos** da pesquisa, que implicaram:

a) identificar, no âmbito das políticas educacionais, a partir da década de 1990, o financiamento da educação à luz do federalismo e do regime de colaboração, com centralidade para o PDDE;

b) identificar a forma de constituição do Conselho Escolar, levando em conta os princípios da gestão democrática;

c) verificar se há formação para membros do Conselho Escolar, com vistas à compreensão das atribuições que competem à função que desempenham;

d) identificar se os recursos federais do PDDE contribuem para a melhoria do atendimento educativo, levando em conta o desempenho escolar dos estudantes no IDEB;

e) construir, como Produto Técnico Tecnológico, um caderno pedagógico de orientações com elementos teórico-práticos para subsidiar à compreensão e à prática da gestão de recursos do PDDE, numa perspectiva democrática e participativa da comunidade escolar.

## 1.1 Metodologia

Dada a dimensão do objeto de estudo, a pesquisa se apoiou em matrizes teórico-epistemológicas e metodológicas que pudessem garantir a fidedignidade das informações e a consistência da análise. Nesse sentido, a pesquisa obedeceu a criterioso rigor na escolha de procedimentos e instrumentos que garantissem as informações essenciais para atender aos objetivos. Nesse sentido, Demo (1999) esclarece que a metodologia deve ser entendida como o conhecimento crítico dos caminhos do processo científico, indagando e questionando os limites e possibilidades que o pesquisador tem de realizar a pesquisa.

Assim, organizamos o percurso metodológico na seguinte sequência: abordagem do estudo; a pesquisa quanto aos fins ou objetivos; a pesquisa quanto aos meios ou procedimentos, a técnica de pesquisa; os instrumentos de coleta de dados e os sujeitos da pesquisa; e perspectiva de análise dos dados, conforme passamos a descrever.

- **A abordagem da pesquisa**

Para garantir a natureza analítica a que se propôs o estudo, foi adotada como abordagem a pesquisa qualitativa, tendo em conta as possibilidades de analisar o fenômeno em seu contexto histórico, político, econômico e social. Essa abordagem é a que mais se adequa à natureza do objeto, por propicia a compreensão do sentido e dos significados das relações que se estabelecem no interior das escolas, bem como promove maior aproximação, aprofundamento e apreensão do objeto de pesquisa na totalidade, em sua essência. Ademais, no caso da pesquisa na área de educação, na qual há interação de diversas variáveis, a abordagem qualitativa permitiu melhor interpretar a dinamicidade do processo e não concentrar crenças tão somente no resultado ou produto.

Bogdan e Biklen (1994) situam que a pesquisa qualitativa pode envolver a obtenção de dados descritivos, obtidos no contato direto do pesquisador com a situação estudada. Podemos inferir, a partir das considerações desses autores, que as várias possibilidades de descrever um fenômeno encaminham o pesquisador a condições de conhecê-lo na sua totalidade e em partes, excluindo, de antemão, uma visão fragmentária do objeto de estudo.

Ainda no entendimento de Bogdan e Biklen (1994), essa modalidade de pesquisa não exige a inflexibilidade metodológica da pesquisa experimental, como a elaboração de hipóteses, organização de grupos de controle, técnicas de amostragem etc., o que não significa, entretanto, que o rigor metodológico seja negligenciado na pesquisa qualitativa. Ao contrário, ele é exigido em todas as etapas da pesquisa a partir do seu planejamento, ao serem definidos os pressupostos teóricos, o exame dos resultados, estudos e pesquisas antecedentes. O mesmo rigor é exigido na

seleção de instituições e sujeitos investigados, na condução das entrevistas e observações de fenômenos e na análise dos fatos e dados coletados.

Algumas características fundamentais da pesquisa qualitativa são apresentadas por Bogdan e Biklen (1994), entre as quais, destacam-se: a possibilidade que tem o pesquisador de colher informações sobre o contexto e abstrair o fenômeno na sua integralidade; todos os detalhes constituem elementos fundamentais capazes de desvelar com sutileza as características e a forma como o objeto se manifesta; as palavras são reveladoras para tornar mais clara a compreensão do objeto; os investigadores atentam para os significados atribuídos pelos indivíduos às suas vidas como forma de apreender suas diferentes perspectivas frente ao objeto, e utilizam questionamentos para perceber as experiências e a interpretação que eles fazem delas e também a forma como estruturam o meio em que vivem.

Para esses autores, uma das características importantes da pesquisa qualitativa é a variedade do material obtido qualitativamente, o que exige do pesquisador uma capacidade integrativa e analítica que depende do desenvolvimento de uma capacidade criadora, intuitiva e relacional.

A pesquisa qualitativa é também entendida por Gil (2009) como a modalidade que mais aprofunda o conhecimento da realidade, porque explica a causa das ocorrências físicas, naturais e sociais. Para o autor, o enfoque qualitativo é imprescindível na pesquisa de fenômenos sociais, quando a pesquisa se propõe a compreender como e por que se produzem. Seu planejamento é flexível, de modo a envolver variados aspectos relativos ao fato estudado, inclusive a exploração de aspectos intuitivos, que não podem ser medidos estatisticamente, mas que podem ser interpretados logicamente. Sendo seu método, preponderantemente qualitativo, comportam pesquisa documental, análise de resultados de estudos anteriores, observações diretas do fenômeno em processo e entrevista, buscando apreendê-lo segundo a visão das pessoas envolvidas nas pesquisas. Permite, ainda, maior familiaridade com o objeto de estudo, facilitando apreensão na sua concretude.

Gil (2009) como a modalidade que mais aprofunda o conhecimento da realidade, porque explica a causa das ocorrências físicas, naturais e sociais. A interação direta do pesquisador com o objeto estudado possibilita que o fenômeno seja desvendado a partir da perspectiva dos sujeitos, o que permite desvendar significados, valores, atitudes e crenças que permeiam o cotidiano escolar.

No que se refere à análise dos dados em pesquisa qualitativa, Minayo (1994) considera dois aspectos importantes. O primeiro relaciona-se à ideia de que não há consenso e nem ponto de chegada no processo de produção do conhecimento, enquanto o segundo associa-se ao fato



de que a ciência se constrói numa relação dinâmica entre a razão daqueles que a praticam e a experiência (gerada na vida material) que aparece na realidade concreta.

A pesquisa qualitativa é, pois, uma abordagem que se adapta a este estudo, tendo em vista que busca analisar, à luz dos princípios da gestão democrática, a prática da gestão escolar no planejamento e aplicação dos recursos federais do PDDE, além de buscar apreender como esses recursos são geridos na escola, como se dá a participação da comunidade escolar, através do Conselho Escolar, nas tomadas de decisões, no planejamento e na gestão dos recursos, dentro de um limite histórico, e, ainda, as tensões suscitadas entre os sujeitos institucionais envolvidos no sistema de gestão da escola. Todavia, ainda que a pesquisa se fundamente no enfoque qualitativo, aspectos quantitativos serão considerados, não como meras informações frias, mas com fundamental importância para a apreensão da totalidade do presente objeto de estudo.

- **A pesquisa quanto aos fins ou objetivos**

Quanto aos fins, a pesquisa teve caráter exploratório e descritivo-analítico da pesquisa. A finalidade exploratória, na medida em que tem como principal objetivo desenvolver, esclarecer, modificar conceitos e ideias, envolveu levantamento bibliográfico e documental e se constituiu a primeira etapa da pesquisa (GIL, 2012). E caracterizou-se como descritiva porque, conforme Triviños (1987), exigiu delimitação precisa de técnicas, modelos e teorias que orientaram a coleta de dados, com vistas a conferir validade à pesquisa. Conforme Gil, as pesquisas exploratórias e descritivas costumam ser mais realizadas pelos pesquisadores sociais preocupados com a realidade prática (GIL, 2012).

- **A pesquisa quanto aos procedimentos e aos instrumentos de coleta de dados**

Como procedimentos foram adotadas as pesquisas bibliográfica, documental. A primeira partiu “[...] de material já elaborado, constituído principalmente de livros e artigos científicos (GIL, 2012, p. 50). A segunda “[...] consiste na exploração de fontes documentais” (GIL, 2012, p. 51). Este tipo de pesquisa pode ser realizada em documentos de primeira mão, que não receberam qualquer tratamento analítico, ou de segunda mão, que já foram analisados de alguma forma (GIL, 2012).

Ademais, para a consecução dos objetivos da pesquisa, a análise documental se constituiu um procedimento significativo, pois propiciou levantar pressupostos e obter informações relevantes acerca do problema investigado. Lüdke e André (1999) apontam a importância que têm os documentos por representarem uma fonte original de informações de onde podem ser extraídas evidências que sustentarão afirmações e declarações do pesquisador.

Outro procedimento foi o estudo de caso. Conforme Yin (2015), trata-se de uma

investigação empírica profunda de um fenômeno contemporâneo cujos limites entre o caso e contexto não sejam claramente evidentes. Nesse sentido, o estudo não representa uma amostragem, mas tem como meta expandir e generalizar teorias.

Como técnica de coleta de dados, o estudo tinha intenção de observar os sujeitos da pesquisa durante uma reunião do Conselho Escolar para deliberações ou prestação de contas, a fim de captar a participação dos membros do CE na gestão dos recursos do PDDE, haja vista, conforme Gil (2012) constituir-se elemento fundamental para a pesquisa, conjugada a outras técnicas, além de ser sistematicamente planejada. Ainda conforme o autor, “A observação nada mais é que o uso dos sentidos com vista a adquirir os conhecimentos necessários para o cotidiano”(GIL, 2016, p. 100). Porém, não foi possível, pelo fato da gestora escolar ter desmarcado com esta pesquisadora sem dar motivos específicos.

Não menos importante, instituímos um diário de campo que se constitui instrumento que permitiu fazer registros significativos acerca da organização dos espaços/tempos escolares, considerando o sistema de gestão escolar suas determinações e demandas, entre as quais, a gestão dos recursos públicos do PDDE. Ressaltamos que [...], o diário tem sido empregado como modo de apresentação, descrição e ordenação das vivências e narrativas dos sujeitos do estudo e como um esforço para compreendê-las (ARAÚJO et al., 2013, p. 54). Ademais é no âmbito do sistema de gestão e na organização dos espaços tempos escolares que os sujeitos realizam suas práticas e suas subjetividades, principalmente quando a escola é gerida com base nos princípios da gestão democrática.

O instrumento de coleta de dados foi a entrevista semiestruturada. A escolha da entrevista, enquanto procedimento de investigação possibilitou uma cobertura mais profunda do assunto em estudo. Acerca disso, Selltiz e Cook (1987) esclarecem que pela entrevista pode-se estabelecer um contato interpessoal que ajuda a desenvolver uma melhor relação com o respondente, o que, por sua vez, facilita o surgimento de respostas, principalmente para questões levantadas que aparentemente possam ser consideradas embaraçosas.

Para esses autores, a entrevista pode revelar informações que são tanto complexas como emocionalmente carregadas, por favorecer o aparecimento de sentimentos subjacentes a uma opinião expressa. E ainda apontam que uma grande vantagem da entrevista é sua grande capacidade para corrigir enganos dos informantes, pois possibilita apreender elementos como o pensamento, representações, expectativas, satisfação, insatisfação, facilidades, dificuldades e os problemas enfrentados pela comunidade escolar, relacionados aos diferentes aspectos de sua vida e do cotidiano escolar.

Como a pesquisa buscou informações a partir das necessidades coletivas e individuais,

optamos como instrumento pela entrevista semiestruturada que é defendida por Triviños (1992). Conforme Silva e Russo (2019) em uma entrevista semiestruturada, a orientação é mais qualitativa, ainda que obedeça a uma guia, neste caso um roteiro. O propósito foi obter maior interação com os entrevistados. Em suma, esse tipo de instrumento de entrevista possui um roteiro previamente elaborado, mas permite o surgimento de perguntas durante a interação entre os interlocutores, o que veio ao encontro do estudo em sua abordagem. Para isso, foram construídos os roteiros de entrevistas constantes nos apêndices B e C (p. 156).

- **Sujeitos da pesquisa**

A gestão escolar, no âmbito da qual ocorre a gestão dos recursos públicos, por ser uma dimensão que apresenta implicações na organização educacional, no planejamento de ensino, no processo ensino-aprendizagem e no rendimento escolar, é uma questão que envolve diversos segmentos de um sistema de ensino. Nesse sentido, um estudo que verse sobre essa temática precisa investigar algumas instâncias consideradas de grande relevância para a consecução dos objetivos da pesquisa.

No âmbito da escola que foi investigada nesta pesquisa, participaram professores do ensino fundamental dos anos iniciais, gestores escolares, membros do Conselho Escolar. Os Gestores escolares, neste estudo, são entendidos como coordenadores pedagógicos, supervisores escolares e diretores das escolas, e pais de alunos que fazem parte do Conselho Escolar. Totalizando 13 entrevistados sendo, 7 professoras, uma gestora geral, uma coordenadora pedagógica, um administrativo, uma merendeira, uma mãe de aluno, um pai de aluno, todos membros do Conselho Escolar. No âmbito da Secretaria Municipal de Educação, destacamos que não obtivemos a entrevista pessoal com a Secretária de Educação, por não conseguirmos acesso presencial, mas, através de mensagens, foi-nos solicitado que enviássemos o roteiro de entrevista para a assessora da secretária, que devolveu respondido por meio eletrônico.

O depoimento desses sujeitos permitiu confrontar informações colhidas nos documentos e geradas pelas falas dos demais sujeitos ouvidos. A escolha dos sujeitos está relacionada à aproximação que estes têm do problema de pesquisa, bem como do papel que desempenham no âmbito dos sistemas de ensino e das escolas, na consecução do planejamento educacional, particularmente no que diz respeito ao planejamento e na gestão dos recursos do PDDE.

- **Perspectiva de análise e interpretação dos dados**

Tratar da gestão de recursos financeiros do PDDE em uma escola pública municipal, num empreendimento de pesquisa, requer, além de bons instrumentos e procedimentos de

investigação, um processo analítico que ajude o pesquisador na interpretação do fenômeno investigado de modo a garantir a sua consistência teórica, metodológica e epistemológica.

Nesse sentido, para a análise e interpretação dos dados, o presente estudo tomou como referencial para a análise e interpretação dos dados a análise de conteúdo (BARDIN, 1997; FRANCO, 2008). A análise de conteúdo, segundo Franco (2008, p. 12) tem como ponto de partida “[...] a mensagem, seja ela verbal (oral ou escrita), gestual, silenciosa, figurativa, documental ou diretamente provocada”. Ambas as autoras acrescentam que a análise de conteúdo é um procedimento analítico que pode ser aplicado a qualquer comunicação escrita, podendo, também, ser utilizada para análise de conteúdo de entrevistas, desde que devidamente transcritas.

Franco (2008) enfatiza que a análise de conteúdo baseia-se nos pressupostos de uma concepção crítica e dinâmica de linguagem, entendida como construção do real de toda a sociedade, e como expressão da existência humana, em diferentes momentos históricos, por meio das interações que se estabelecem entre linguagem, pensamento e ação, construindo e desenvolvendo representações sociais no movimento do real. Segundo essa autora, a análise de conteúdo assenta-se em bases teóricas e metodológicas, levando em conta a complexidade de sua manifestação que envolve a interação entre interlocutor e locutor, o contexto social de sua produção, a influência manipuladora, ideológica e idealizada, presentes em muitas mensagens, os impactos que provocam, os efeitos que orientam diferentes comportamentos e ações e as condições históricas sociais e mutáveis que influenciam crenças, conceitos e representações sociais, elaboradas e transmitidas via mensagens, discursos e enunciados.

Ao se referir às bases teóricas da análise de conteúdo, Bardin (2011) enfatiza a imprescindível articulação das mensagens (palavra, texto, enunciado, discurso etc.) às condições contextuais de seus produtores. Para a autora, as condições contextuais que envolvem a evolução histórica da humanidade, as situações econômicas e socioculturais nas quais os emissores estão inseridos, o acesso aos códigos linguísticos, o grau de competência para saber decodificá-los, resulta em expressões verbais ou mensagens carregadas de componentes cognitivos, afetivos, valorativos e, historicamente, mutáveis.

Nesse sentido, a análise de conteúdo de documentos oficiais do sistema de ensino pesquisado, das entrevistas e dos registros de observação permitiu perceber que determinações, imposições ou simples orientações do sistema de ensino sobre questões que afetam o cotidiano escolar, traduzidas por determinadas formas de controle, diferentes graus de legitimidade e de sintonia, podem resultar em diferentes formas de adesão e de operacionalização das medidas preconizadas. Muitas vezes, algumas determinações interferem na implementação de um

programa ou de uma ação, no sentido ou na direção das mudanças propostas. No caso da gestão de recursos financeiros do PDDE, ainda que sua intencionalidade convirja para interesses comuns, dependendo da forma de como é concebida e implementada, pode criar fortes resistências no âmbito da escola, além de desvios de suas finalidades.

Para Bardin (2011), toda análise de conteúdo implica comparações contextuais. Os tipos de comparação podem ser multivariados, mas devem, obrigatoriamente, ser direcionadas a partir da sensibilidade, da intencionalidade e da competência teórica do pesquisador. Desse modo, a análise de conteúdo defendida pela autora, indica que as descobertas levantadas pelos instrumentos de pesquisa tenham relevância teórica, uma vez que, sendo apenas descritivas não relacionadas a outros atributos ou características de quem emitiu a informação, deixa de ter valor para a pesquisa.

Nesse sentido, a análise do conteúdo dos documentos e dos depoimentos, colhidos no campo empírico, permitiu estabelecer comparações, confrontos e articulações, perceber o movimento e as tensões que se geram nesse movimento, produzindo ricas constatações que se traduziram, neste estudo, em profícuo campo teórico-prático no campo das ciências humanas e sociais, particularmente no âmbito das políticas públicas, da gestão da educação básica e para a gestão democrática da escola pública.

Outro ponto de destaque a que Bardin (2011) se refere é quanto à inferência do pesquisador, quando se utiliza da análise de conteúdo, ao apontar que ele deve trabalhar com as manifestações de estados, de dados e de fenômenos. Desse modo, o pesquisador deve tirar partido do tratamento das mensagens que manipula, para construir conhecimentos que extrapolem o conteúdo manifesto nas mensagens e que podem estar associados a outros elementos.

Franco (2008), por sua vez, destaca que outro importante momento da análise dos dados é o delineamento de pesquisa, tido por ela como plano para coletar e analisar dados com objetivo de responder à pergunta do investigador. Isso supõe, segundo ela, que o pesquisador deve ter clareza da sua pesquisa e ser capaz de identificar o tipo de evidência que poderá surgir pelo teste das suas ideias, assim como conhecer as análises que deverá fazer, para além das inferências que os dados permitirão estabelecer. Enfim, (2008, p. 37) “[...] um bom plano garante que teoria, coleta, análise e interpretação de dados estejam integradas”. Finalmente, o resultado da análise do conteúdo, no dizer dessa autora, deve refletir os objetivos da investigação.

Outro desafio posto ao pesquisador é o de formular categorias de análise, mesmo quando a pesquisa está satisfatoriamente delineada. Nesse sentido, Franco (2008) enfatiza que

não existem “fórmulas mágicas” que possam orientar o pesquisador. Em geral, cada um segue seu próprio caminho baseado em seus conhecimentos e guiado por sua competência, sensibilidade e intuição. Neste estudo, as categorias teóricas delineadas, *a priori*, foram: **gestão escolar democrática; participação/controle social; e gestão de recursos do PDDE**. Dão suporte teórico-conceitual à compreensão e à análise do fenômeno Araújo (2010; 2013; 2018); Abrúcio (2005, 2010); Dourado (2007, 2010, 2014, 2016); Paro (2002, 2007, 2009, 2016); Fleury (2003); Lück (2009), além de outros.

A **gestão escolar democrática** porque, necessariamente, implica que as relações e práticas sejam, efetivamente, concebidas pela comunidade escolar em conjunto, representada em seus diversos segmentos por meio dos integrantes do Conselho Escola. Conforme Paro (2002), em uma escola deve haver total união entre ações, relações e princípios democráticos. Para o autor, a dimensão política da educação e as potencialidades de sua realização como prática democrática na escola estão associadas à própria relação pedagógica na convivência social, pois não há democracia sem democratas e sem aceitação mútua.

A **participação/controle social** faz parte da dinâmica democrática e sua força motriz, por se tratar do mecanismo por meio do qual espaços instituintes podem garantir transformações no atendimento educacional do país e contribuir para uma educação emancipatória e de qualidade social. Ademais, não se concebe gestão escolar democrática sem a efetiva participação dos membros da comunidade na tomada de decisões, no compartilhamento das ações e nas discussões sobre os interesses e demandas da escola.

A **gestão dos recursos do PDDE** constitui-se categoria central deste estudo porque, a partir da gestão desse recurso, é possível captar o formato de gestão da escola, em todo e qualquer recurso, inclusive nas dimensões administrativa e pedagógica. Neste caso, trata-se de escola pública, que se constitui um dos instrumentos e vias de acesso à transformação social, que começa por gerir recursos públicos de forma participativa, transparente. A gestão democrática escolar, Conselhos Escolares e a Participação são garantias legais, porém “[...] Não basta criar mecanismos de participação popular e de controle social das políticas públicas de educação; é preciso atentar para a necessidade de criar, também, simultaneamente as **condições de participação** (GADOTTI, s./d., p.5, grifo do autor).

Para a análise, levamos em conta a compreensão de Yin (2015), que pressupõe flexibilidade na análise e interpretação, permitindo criar possibilidades de organizar as informações coletadas, sem perder de vista o caráter científico do trabalho. Neste estudo, a organização das informações ocorrerá em forma de triangulação dos dados. A relevância da triangulação para a compreensão do fenômeno estudado é entendida por Yin (2015, p. 125)

como sendo “[...] um fundamento lógico para utilizar fontes múltiplas de evidências”.

Na análise do problema, será possível tecer uma teia a partir dos dados levantados pelos diversos instrumentos usados na investigação. Essa tessitura, por constituir numa análise da totalidade do fenômeno, permite afirmar que os achados da pesquisa poderão apresentar maior consistência e confiabilidade. Desse modo, a triangulação é reconhecida como uma importante estratégia adotada na análise e interpretação de dados num empreendimento de pesquisa. Seguramente, a análise de conteúdo utilizada como perspectiva de análise e interpretação dos dados da pesquisa deve propiciar, por meio da triangulação de dados, a cobertura analítica necessária para responder integralmente aos objetivos da pesquisa e validar seus resultados.

- **Método e bases lógicas da pesquisa**

Na análise do objeto de pesquisa, foi adotado um olhar dialético, que na visão de Kosik (2010) nenhuma realidade se apresenta ao homem de forma imediata. E é com essa percepção que o autor enfatiza que, na dialética, distingue-se a representação e o conceito da coisa em si, considerados dimensões de conhecimento da realidade. Em razão disso, segundo o autor, o homem perante a realidade não se constitui como um abstrato sujeito cognoscente, mas sim, como ser que age de modo objetivo sobre a natureza, diante de seus interesses/necessidades, permeado por um conjunto de relações sociais.

Posto assim, o autor sinaliza que o homem, inserido concretamente neste mundo, vive uma experiência prático-utilitária por meio da qual ele cria as suas próprias representações das coisas, gerando as formas fenomênicas da realidade. Nesse sentido, o objeto que será investigado insere-se numa realidade marcada por subjetividades e práticas político-institucionais e pedagógicas, cujos desdobramentos podem não convergir para os propósitos da política pública educacional e nem para a gestão dos recursos públicos que chegam diretamente na escola. Sendo assim, neste estudo, a escola é considerada um “campo minado”, um “território de disputas” que, contraditoriamente, ao ser forjada unidade executora de recursos, descarta-se da sua função social fundamental, qual seja, assegurar uma educação de qualidade social que permita às classes menos favorecidas alcançar sua cidadania.

Ademais, “A dialética fornece para uma interpretação dinâmica e totalizante da realidade, já que estabelece que os fatos sociais não podem ser entendidos quando considerados isoladamente, abstraídos de suas influências políticas econômicas e culturais etc. (GIL, 2012, p.14). O autor ainda afirma que a dialética prioriza as mudanças qualitativas, em oposição a tornarem-se norma as mudanças quantitativas.

- **A instituição investigada**

A pesquisa foi realizada em uma escola do ensino fundamental dos anos iniciais, pertencente à rede pública de Paço de Lumiar/MA. A escolha da escola atendeu aos seguintes critérios: 1) ter recebido recursos do PDDE no período demarcado pela pesquisa; 2) e possuir como gestoras professoras efetivas da rede.

E, para dar substância à análise, importou sabermos quais as metas do município voltadas para o atendimento educacional com foco na qualidade da educação; como é planejada a gestão dos recursos do PDDE e qual a materialidade do uso desses recursos, do ponto de vista da gestão, da organização do trabalho pedagógico, da organização dos espaços/tempos escolares, no nível de participação da comunidade e, particularmente, o nível de efetividade de participação no controle da aplicação desses recursos.

- **A estruturação do estudo**

Quanto à estruturação do estudo, a constituição se deu em partes. A primeira delas consiste em um levantamento bibliográfico de caráter teórico e empírico, no qual buscamos autores que deram suporte conceitual à compreensão e à análise do fenômeno, no que diz respeito ao financiamento da educação no Brasil a partir dos anos de 1990. Os autores que fundamentam essa parte são: Araújo (2013, 2018), Farezena (2006) Dourado (2002, 2010), Werle (2006), Abrucio (2010), Cury (2010), Dourado (2016), Oliveira e Sousa (2010), Saviani (2010), Araújo e Freguete (2018), Araújo (2010), Silva e Abreu (2008), Oliveira (1997), Janela (1992), Canário (1992), Pinto (2002), Souza, Gouveia e Tavares (2007), Fernandes, Gremaud e Ulyssea (2004), Amaral (2014), Abicalil (2014), Araújo Filho (2014), Oliveira e Sousa (2010), entre outros.

A segunda parte consta de uma investigação documental, incluindo entre as fontes nacionais leis e os seguintes documentos: CF/1988, LDBEN/1996, Resolução CD/ FNDE nº 17/2005, E.C. nº 14/1996, E.C nº 53/2006, Salário Educação, Lei 9.424/96 FUNDEF, Lei 11.494/2007 FUNDEB, PNE 10.172/2001, Lei 13.005/2014 PNE, entre outros, nos quais foram identificadas as políticas de financiamento, com a especificidade para o PDDE.

Como documentos do município e da escola, analisamos: Plano Municipal de Educação de Paço do Lumiar/MA, PME (2014-2023), Lei 637/2014, no sentido de identificar se a política municipal absorve as diretrizes nacionais ou se as modifica em algum aspecto, em função da política local, das condições estruturais do sistema, bem como os programas voltados para fomentar a manutenção da escola; Projeto Político Pedagógico da escola; as Atas do Conselho Escolar no período de 2016 a 2021, para identificar os mecanismos de participação da comunidade escolar, particularmente as instâncias colegiadas, no controle e na tomada de decisão quanto à gestão dos recursos do PDDE, no âmbito escolar, e em que condições se efetiva; e planejamento da gestão dos recursos do PDDE, bem como o volume de recursos



recebidos pela escola investigada, também no período de 2016 a 2021.

A terceira parte constou do levantamento de informações *in loco*, na qual utilizamos a observação dos espaços/tempos escolares e de entrevista semiestruturada, a partir de um roteiro previamente definido que possibilitou colher informações e compreender os diversos fatores implicados no objeto de estudo.

Para responder à questão problema e alcançar os objetivos propostos da pesquisa, este estudo estrutura-se a partir da introdução e mais três seções em que se apresentam o referencial teórico da pesquisa e a análise da parte empírica, seguindo-se as considerações finais, conforme passamos a explicitar.

A primeira seção constitui a introdução, contendo a contextualização, justificativa, problema, objetivos, relevância e a metodologia do estudo, na qual é especificado o percurso do desenvolvimento das etapas deste estudo; duas seções teóricas e uma seção com a análise e sistematização dos dados da pesquisa; considerações finais; apresentação do Produto Técnico Tecnológico, PTT.

Na segunda seção, analisamos o financiamento da educação brasileira, no âmbito do federalismo e do regime de colaboração, tendo como elemento central o PDDE. Para empreender a análise, adentramos o campo das políticas públicas educacionais, a partir da reforma do Estado brasileiro e das reformas propugnadas pelo MEC, sob a influência do ideário neoliberal e de organismos internacionais, com implicações no sistema de gestão escolar e seus mecanismos de ação.

A terceira seção discute a gestão escolar e sua construção histórica, em âmbito histórico, político, econômico e social, as formas como isso contribuiu para mudar seus conceitos, sentidos e significados, o que abrange desde os princípios gerais da gestão escolar às funções e atribuições da escola pública e daqueles que integram a comunidade escolar. Também trata do PDDE e da participação/control social como elementos centrais deste estudo.

Na quarta seção, trazemos, inicialmente, as caracterizações do município onde e pesquisa foi realizada e da escola do campo de pesquisa, passando à análise, sistematização e descrição dos dados empíricos da pesquisa, o que é feito a partir das categorias centrais do estudo, quais sejam: gestão escolar democrática; participação/control social; e gestão de recursos do PDDE.

Nas considerações finais, estabelecemos a síntese dos resultados encontrados, em consonância com os objetivos propostos, levantamos as contribuições, mas também os limites da pesquisa, impostos pelas condições ou falta de acesso a reuniões do Conselho Escolar, o que não se constitui impeditivo para acessar os registros da escola campo. Seja pela ausência,

seja pela presenças de respostas às indagações da pesquisa, as evidências convergiram no sentido de apontar um Conselho Escolar que precisa, efetivamente, ter ciência das suas atribuições para uma participação atuante na gestão dos recursos do PDDE.

Ademais, apresentamos o Produto Técnico Tecnológico - PTT, como contribuição resultado deste estudo, a elaboração de um produto, denominado Plano de Formação Para os Conselheiros Escolares, em formato de caderno pedagógico, *e-book*, voltado não apenas para os integrantes do Conselho Escolar, mas extensivo a toda a comunidade escolar, inclusive, podendo abranger toda a rede municipal de ensino. Essa produção visa fortalecer os Conselhos Escolares e dar subsídios aos seus integrantes por segmento, para gerir, fiscalizar e prestar contas dos recursos públicos recebidos, dando transparência às ações da escola, conforme os princípios da gestão democrática.

## **2 FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO NO BRASIL NO ÂMBITO DAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS A PARTIR DA DÉCADA DE 1990: pragmatismo no atendimento educativo à lógica de mercado**

Nesta seção, apresentam-se elementos teórico-críticos que desnudam as reformas educacionais erigidas a partir dos anos 1990, levadas a cabo pelos princípios estabelecidos nos artigos 205, 206 e 214 da CF de 1988, referendados na LDBEN de 1996. A seção tem como objetivo discutir o financiamento da educação no âmbito do federalismo e do regime de colaboração no Brasil, com centralidade para o PDDE. Nesse campo analítico das políticas públicas educacionais, consideram-se as reformas propugnadas pelo MEC no âmbito das orientações de organismos internacionais, com implicações no sistema de gestão escolar e seus mecanismos de ação.

### **2.1 Federalismo e regime de colaboração como mecanismos para o financiamento da educação no Brasil**

No âmbito das políticas educacionais realizadas a partir dos anos 1990, o atendimento educacional mantém uma forte vinculação com as reformas estruturais do Estado Brasileiro, cujas diretrizes orientam as reformas educacionais implantadas com base no estabelecimento de currículos nacionais, na constituição de mecanismos de controle por meio do Sistema Nacional da Educação Básica (SAEB), por meio de programas de descentralização administrativa, financeira e pedagógica, invocando os princípios constitucionais da CF de 1988 e referendados na LDBEN de 1996, além de outras bases do planejamento e da gestão da educação.

No centro dessas reformas, erigidas a partir dos anos 1990, os instrumentos mais significativos são a Emenda Constitucional nº 14/96 e a LDBEN nº 9.394/96, ambas aprovadas no mesmo ano em consonância com a Reforma do Aparelho do Estado. De acordo com Araújo (2013), partir daí, inicia-se, no Brasil, uma política de financiamento na educação pública por meio de fundos contábeis para prover o atendimento público na educação básica, primeiro com o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF), aprovado pela Lei 9.424/96, com duração de 10 anos, segundo, pelo o que o substitui, aprovado pela Lei 11.494/2007, foi o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB). E posteriormente

o novo FUNDEB a partir da Lei 14.276 de 2021.

Ainda de acordo com Araújo (2013), a aprovação desses dois Fundos produziu alterações significativas no atendimento educativo, uma vez que promoveu o acesso da população à educação básica pública. Todavia, não obstante esse acesso, os sistemas públicos de ensino conviviam (e ainda convivem) com a busca pela qualidade da educação oferecida pela escola pública, particularmente nas redes públicas municipais de ensino. Nesse sentido, Farezena (2006) aponta que, de acordo com o que representavam os indicadores desfavoráveis atestados pela proficiência de estudantes na educação básica, e segundo o Banco Mundial (BM), esse era um problema que precisaria ser enfrentado para reduzir os investimentos nesse nível de ensino.

A Constituição Federal de 1988, no art. 1º, preceitua o país como República Federativa do Brasil constituída pela união indissolúvel dos Estados, Municípios e Distrito Federal. Diante disso, as reformas educacionais, constituídas a partir da década de 1990, de acordo com o art. 211 da CF/1988, estão pactuadas e conduzidas por um sistema político pautado no regime de colaboração como mecanismo para o financiamento da educação pública no Brasil. Com relação a essa composição, faz-se importante ressaltar que “Essa é uma forma de organização político-territorial em que coexistem diferentes níveis de governo com relativa autonomia política e administrativa, mas que compartilham de regras comuns entre eles.” (GUTIERRES; FARIAS; TERTO, 2021, p. 48).

Em decorrência desse tipo de organização, embora partilhe de regras comuns entre o Estado brasileiro, estados e municípios, a educação brasileira tem seus diferentes níveis sob responsabilidades distintas das esferas de governo. A educação infantil e o ensino fundamental ficam ao encargo dos municípios, o ensino médio e ensino fundamental, sob responsabilidade dos estados, as escolas técnicas e o ensino superior, ao governo federal, que, em relação aos demais níveis possui responsabilidade suplementar. A regulamentação dessa divisão de responsabilidades consolida-se no Art. 211 da Constituição Federal que estabelece a necessidade de que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizem seus sistemas de ensino em regime de colaboração.

Logo, é importante compreender como o regime político firma a responsabilidade entre os entes federados para garantir a educação básica nacional na rede pública e apreender como vem ocorrendo esse financiamento, quais ganhos, entraves e limites têm corroborado para o atual quadro de financiamento da educação brasileira.

Neste sentido, é importante destacar que o sistema político nacional é pautado no regime de colaboração como mecanismo para o financiamento da educação pública no Brasil.

Para compreender como isso se dá, entretanto, faz-se necessário compreender alguns conceitos básicos que permeiam essa forma de conduzir o financiamento da educação como regime de colaboração, iniciando por federalismo, por ser este o fundamento dos demais nesta questão. Assim, entende-se federalismo

[...] como um sistema político no qual os diferentes governos constituem um pacto que tem como base a autonomia desses concomitantemente a sua interdependência. O federalismo, portanto, se caracteriza pela existência de múltiplos centros de poder e de diferentes arenas de tomadas de decisão. Assim, o poder não fica concentrado em uma única esfera do governo e não há predominância de uma instância sobre a outra. Nesse sentido, não convém aos sistemas federais arranjos que concorram para centralização do poder e das tomadas de decisões em um dos níveis de governo ou cuja descentralização leve à autonomia absoluta e ao isolamento dos entes federados (ELEAZAR, 1987 *apud* GUTIERRES; FARIAS; TERTO, 2021, p. 48).

Outro conceito básico diz respeito a regime de colaboração. De acordo com Werle (2006, p. 23), “O termo regime vem do latim *regimen*, que significa ‘ação de guiar, de governo, de direção’ e diz respeito ao ‘modo de administrar, regra ou sistema, regulamento’”. Por colaboração, o autor entende que significa “trabalhar na mesma obra, cooperar, interagir com outros [...] contribuir, assumir responsabilidades, ter parte nos resultados e em compromisso e despesas comuns” (WERLE, 2006, p.23).

Considerando ainda Werle (2006), um regime colaborativo implica o envolvimento de todos os entes federativos nas proposições e decisões sobre políticas públicas, neste caso específico, a educação. Entretanto, entender como isso ocorre na prática é tarefa complexa, haja vista uma série de questões que emergem no desdobramento da efetivação das políticas de financiamento da educacional, que acabam por reverberar na educação como um todo. Antes de tudo, é preciso considerar que “A trajetória política, no entanto, não se deu exatamente como definia a Constituição e alguns problemas surgiram no caminho” (ABRUCIO, 2010, p. 40).

Isso significa que, antes de tudo, é necessário não só compreender o que significa federalismo, mas as diferentes formas que este assume e como elas afetaram a educação brasileira. Mas, principalmente, é imperativo que se compreenda como o novo federalismo proposto na CF de 1988 afeta a implantação e implementação das políticas educacionais no Brasil. Segundo Araújo (2018, p. 909), “Além de constituir um dos maiores desafios para as políticas educacionais na assimétrica federação brasileira, a cooperação federativa tem sido um processo marcado por omissões e ambivalências no âmbito do legislativo e do executivo”.

Por sua vez, Abrucio (2010) também alega que vários fatores influenciam as políticas educacionais no Brasil. Segundo ele, é muito difícil entender o atual modelo educacional e buscar seu aperfeiçoamento sem compreender a dinâmica federativa recente, que se iniciou com a Constituição Federal de 1988, cujo principal mote foi a descentralização, processo que

implicava não só um repasse maior de recursos e de poder aos governos subnacionais, mas, principalmente, tinha como palavra de ordem a municipalização.

Ainda quanto ao que significa federalismo, para Cury (2010, P.152), corresponde a um tipo específico de Estado. Ao explicitar o que significa, o autor afirma que:

Federação provém do latim *foedus-eris*, que significa contrato, aliança, união, ato de unir-se por aliança e também se fiar, confiar-se, acreditar. Uma federação é a união de membros federados que formam uma só entidade soberana: o Estado Nacional. No regime federal, só há um Estado Soberano cujas unidades federadas subnacionais (estados) gozam de autonomia dentro dos limites jurisdicionais atribuídos e especificados. Daí que tais subunidades não são nem nações independentes e nem unidades somente administrativas.

E o autor vem reiterar este conceito de federalismo afirmando que se trata “[...] de um regime em que os poderes de governo são repartidos entre instâncias governamentais por meio de campos de competências legalmente definidas” (2010, p.152). E ele afirma que se podem distinguir três tipos de federalismo: 1) federalismo centrípeto, que se inclina ao fortalecimento do poder da União, numa relação de concentração de poder e subordinação dos demais entes; 2) federalismo centrífugo, em que ocorre o fortalecimento do Estado-membro com forte autonomia sobre a União; 3) e federalismo de cooperação, cuja característica é a busca do equilíbrio entre a União e Estados-membros. Este último, segundo ele, constitui-se o forte registro jurídico da atual CF do Brasil.

Por outro lado, Abrucio (2010), enfatiza que, antes de ser mera escolha por uma forma de Estado, o federalismo deriva, em grande medida, de duas condições que levam à adoção desse desenho político territorial: 1) A existência das heterogeneidades que dividam uma determinada nação; 2) Construir uma ideologia nacional, alicerçada por instituições, cuja discurso e prática tenham como base a unidade na diversidade.

No que tange às heterogeneidades, segundo o autor, elas podem ser de ordem territorial, que dizem respeito a grandes extensões territoriais, o que se aplica ao Brasil, cujas dimensões são reconhecidamente continentais; linguísticas, o que também ocorre no caso brasileiro, em que cada região apresenta variações dialetais; étnicas, o que também se verifica no país, marcado pela diversidade de etnias, o que se vem consolidando desde a colonização; socioeconômicas, na qual se apresentam desigualdades regionais, o que também é uma realidade brasileira; e culturais e políticas, o que decorre das diferenças no processo de formação de formação das elites e/ou das rivalidades entre elas. Todos estes fatores justificam a escolha por um regime federativo.

Todavia, no que concerne ao segundo ponto, Abrucio (2010), alega ser o federalismo o principal instrumento para lidar com o processo de construção de uma ideologia nacional. Ele

também chama a atenção para o fato de que isso ocorre de diferentes maneiras nos diversos países que, assim como o Brasil, apresentam diversidades ou desigualdades variadas. Segundo ele, não há uma forma única para que isso ocorra, mas levanta quatro pontos essenciais para o êxito desta forma de Estado: 1) compatibilização entre autonomia e interdependência; 2) garantia de direitos por meio da Constituição e de sua interpretação; 3) a instituição de arenas que permitam aos pactuantes (governo federal e governos subnacionais) a representação política, o controle mútuo entre eles e os espaços públicos de deliberação e negociação; 4) e a coordenação das políticas públicas entre todos os atores territoriais.

Ainda, de acordo com Abrucio (2010), essa opção pelo federalismo significa, em grande medida, uma complexidade não só do processo decisório, mas também de sua legitimação, considerando que, no que tange à definição dos rumos da ação coletiva, o número de atores e de arenas cresceu. Mas aponta que essa conformação institucional contém potencialidades democráticas, uma vez que aproxima os governos de suas comunidades (pela via da descentralização), respeita as peculiaridades regionais dentro de uma nação e adota o princípio da barganha e da negociação como balizadores do processo político.

No âmbito do Estado federativo, os dados do IBGE (2021), mostram um Brasil com, 5.570 municípios distribuídos em 26 unidades da federação e o Distrito Federal. Com essa configuração, o que poderia fomentar a democracia, se não for feito com clareza e não houver uma coordenação bem definida, pode suscitar problemas, que segundo Abrucio (2010), pode surgir da “[...] dificuldade em conciliar os interesses locais com os gerais e a necessidade de coordenar diversos esforços governamentais para atuar numa mesma política, num jogo que não é naturalmente cooperativo” (2010, p. 42). O autor enfatiza que não havendo definição clara sobre a responsabilidade dos entes, a dinâmica federativa pode ser marcada pela falta de clareza ou pela competição desmedida entre os níveis de governo.

Outra questão que merece destaque sobre Federalismo é discutida em Cury (2010) que afirma caber apontar a existência de um sistema federal de educação que, distinto do nacional, mas sob as normas nacionais, abrange as instituições e as redes que estão sob jurisdição direta da união. Mas se o federalismo for esquecido ou abstraído como forma de organização do Estado brasileiro, como o foi desde 1889, há o risco perder-se a substância na caracterização da análise das políticas educacionais. ademais, ele afirma que, em matéria da educação escolar, cabível aos sistemas de ensino dos Estados, Municípios e Distrito Federal, há competências próprias e responsabilidades legais.

Ademais, o autor afirma que, em matéria da educação escolar, cabível aos sistemas de ensino do Estados, Municípios, e Distrito Federal, há competências próprias e responsabilidades

legais. O autor acrescenta que essas responsabilidades já estão postas na CF/1988 e são explicitadas em leis infraconstitucionais, destacando a LDBEN 9.394/96. Ele aponta que, no texto constitucional, estão estabelecidas a competência comum dos entes federativos no art. 23, V e a competência concorrente no art. 24, IX. A conjugação dessas competências privativas e comuns encaixam-se no regime de colaboração, assegurado pelo art. 211 desta mesma Constituição.

Ainda no âmbito dessa discussão, Cury (2010) afirma que o Brasil optou por um regime normativo e político, plural e descentralizado. Nesse regime, cruzam-se novos mecanismos de participação social com um modelo institucional cooperativo que amplia o número de sujeitos políticos capazes de tomar decisões. Disso se pode inferir que não apenas a União e Estados-membros são responsáveis pela gestão dessas políticas, mas outros atores possuem respaldo legal para fazê-lo. O que, na visão do autor, resulta num regime articulado de colaboração recíproca e descentralizado.

Em sentido convergente, Araújo (2013, 2018) destaca quanto à forma de atuação dos entes federados que é importante salientar a diferença entre coordenação e cooperação federativa. Enquanto a coordenação consiste no procedimento que busca um resultado comum, apesar da maneira separada e independente de atuação dos entes federados, cujas bases são as competências concorrentes do artigo 24 da Constituição de 1988, a cooperação está relacionada à tomada de decisão, que deve ser executada de forma conjunta, não podendo a União e os entes federados atuarem isoladamente.

Conforme apontado por Cury (2010), a expressão sistema nacional em regime de colaboração, que deve ser articulado pelo PNE é de datação da Emenda Constitucional nº 59 de 11/11/2009. Segundo o autor, esse Plano decorre de uma exigência dessa concepção articulada entre os sistemas. Nesse sentido de articulação, a LDBEN 9.394/96, ao tentar traduzir isso, atribuiu políticas importantes aos entes federativos, mas sem que haja um consórcio articulado e compromissado entre as partes, sem regime fiscal e financeiro que vá ao encontro deste pacto federativo, de modo que ocorre uma minimização dessas políticas educacionais.

Mas o que minimiza o efeito dessas políticas, segundo Cury, não é necessariamente um problema do desenho constitucional, mas se deve, principalmente, a algumas dificuldades e limites, em destaque:

O primeiro limite advém da omissão de nossos parlamentares em não terem ainda elaborado a complementar, exigida pela Constituição em seu § único do art. 23. O segundo limite se insere dentro dessa omissão. Como estamos com 21 anos de distância da proclamação da Constituição, como em política o vácuo não existe, essa lacuna vem sendo ocupada por uma guerra fiscal entre os estados, as contínuas intromissões em torno da capacidade financeira dos entes federativos, a chegada das



contribuições “provisórias” que se eternizam, a sempre adiada reforma tributária e as medidas provisórias (CURY, 2010, p. 161).

No dizer de Cury (2010), essas questões concorrem para o surgimento de um federalismo competitivo com riscos para o federalismo cooperativo. Isso permite inferir que se põe toda a educação em risco, ainda mais quando o autor afirma que o Brasil é um país com desigualdade e distribuição de renda assimétrica, com regiões também bastante desiguais entre si, além de ter problemas de discriminação étnica, fatores que implicam a construção de uma nova cultura.

A complexidade do federalismo no âmbito das políticas educacionais é também entendida por Dourado (2016). Para esse autor, a reflexão acerca de como se desdobram as políticas educacionais no âmbito da realidade brasileira implica a compreensão dos processos de organização e gestão, assim como da regulamentação e da regulação responsáveis pela sua demarcação, além da relação e do regime de colaboração entre os entes federados (União, estados, Distrito Federal e municípios), envolvendo as questões relativas ao acesso, à qualidade, à valorização profissional, ao financiamento e seus desdobramentos nas ações, nos programas e nas políticas direcionadas à educação.

Por sua vez, Oliveira e Sousa (2010) acentuam que, com a incorporação do município como ente federativo pela Constituição de 1988, vem à tona não só a grande irregularidade da desigualdade existente entre os entes federados, mas do Sistema Nacional de Educação - SNE com relação aos recursos disponibilizados, e suas responsabilidades na oferta educacional, mesmo se considerando os mecanismos de transferências intergovernamentais.

Nesse sentido, o que se vem constatando na área da educação é que tem havido iniciativas nacionais, tendentes a impactar os entes federativos de modo a fazer regredirem os índices de acesso à escola do ensino fundamental e a entrelaçar os próprios entes federativos num esforço conjunto e focalizar o financiamento da educação. Mas, conforme Oliveira e Sousa (2010), existe uma assimetria entre as condições econômicas dos entes federados, com consequente desigualdade inter e inter-regional e, nessa distribuição de competências, em que cabe a cada um prover educação, que é de caráter obrigatório, à população, isso resulta em diferentes condições de oferta, que podemos inferir como um atendimento desigual.

Segundo Araújo (2018, p. 909), “Além de constituir um dos maiores desafios para as políticas educacionais na assimétrica federação brasileira, a cooperação federativa tem sido um processo marcado por omissões e ambivalências no âmbito do legislativo e do executivo”. E, neste cenário marcado, não só por omissões e ambivalências, mas, principalmente pela manutenção da desigualdade, segundo Araújo e Freguete (2018), o Plano de Ações Articuladas

(PAR)

[...] **se configura como uma proposta de minorar as desigualdades na oferta da educação pública, sendo inscrito como um instrumento de gestão em regime de colaboração (RC).** Esta ferramenta compõe um *pool* de 30 ações do Plano de metas Compromisso Todos Pela Educação, um programa estratégico coordenado pela União que se propõe a promover, para os municípios uma facilitação para o alcance das metas instituídas pelo Plano nacional da Educação (PDE), apresentado ao Ministério da Educação em abril de 2007 (OLIVEIRA *et al.* 2016). A adesão a este plano é pactuada de forma voluntária por parte do município. No entanto, como o pacto pressupõe a complementação financeira por parte da União para os municípios. Esta adesão pode significar uma pactuação induzida, e não uma opção discricionária da parte deste ente que, na sua grande maioria, apresenta fragilidade financeira. (2018, p. 2, grifo nosso).

Convém ressaltar que o PDE também se constitui uma forma de o MEC, na gestão do Governo Lula, responder a essas fragilidades<sup>1</sup> e desigualdades no campo da educação, tendo sido instituído por meio do Decreto 6.094/2007, que trata da implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados. Dispõe, ainda, a ementa que essa implementação conta com a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando à mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica. o Plano de Metas Compromisso Todos Pela educação.

E, conforme Araújo e Freguete (2018), o PAR constituiria uma forma de colaboração federativa, com a participação da União, dos estados e municípios, num esforço conjunto de implementação de programas de assistência técnica e financeira, na tentativa de equalizar a qualidade da oferta da educação entre os 5.570 municípios brasileiros. E, ao que tudo indica, essa seria também uma forma de instituir e consolidar o SNE. E, segundo Saviani (2010), há uma demanda histórica por um Sistema Nacional de Educação (SNE) que remonta ao ano de 1932, com o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, protagonizado por Anísio Teixeira. Com a CF de 1988, a questão do federalismo<sup>2</sup> cooperativo e o regime de colaboração, fazem emergir a crença na construção de um Sistema Nacional de Educação (SNE). Todavia, a arcabouço constitucional não a criação do SNE no âmbito das políticas públicas educacionais. No dizer de Araújo (2013, p. 793)

A CF de 1988 tentou conciliar um dos padrões de organização federativa mais descentralizados das 26 federações existentes no mundo, com a ideia de uma organização nacional de ensino equânime, mediante a previsão do regime de colaboração entre os entes federados, a ser regulamentado por lei complementar. Além disso, formalizou uma notória especificidade em relação a outras federações do

<sup>1</sup> Durante o governo Lula, foi aprovada a Emenda Constitucional nº 59 de 2009, responsável por incluir educação infantil e de ensino médio como direito público subjetivo, o que impactou significativamente o PDDE, uma vez que, a partir dessa emenda, as escolas de nível infantil e médio puderam ser contempladas com recursos da política educacional.

<sup>2</sup> Esta questão é abordada posteriormente quando discorreremos sobre conceito, formas e efeitos sobre a educação.

mundo: a inclusão do município como um terceiro ente federado.

Conforme a autora, a CF/1988 não previu a adequada fonte de recursos para o provimento de serviços públicos descentralizados, o que potencializou os desequilíbrios federativos. Concomitantemente, foram ampliadas as responsabilidades das unidades subnacionais, sobretudo no que tange aos municípios, com os direitos sociais. Sob a ótica de Araújo, com a CF/1988, deu-se início a um processo de políticas descentralizadas num país extremamente heterogêneo (ARAÚJO, 2013).

Ressalte-se que no art. 23 da CF de 1988, parágrafo único, encontra-se disposto que a: “Lei complementar fixará normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios”. Já no art. 211, no âmbito da organização federativa, esses mesmos entes deveriam organizar seus respectivos sistemas de ensino em regime de colaboração. Nesse mesmo artigo, §4º, o texto refere-se a formas de colaboração. Em vista disso, Araújo afirma: “a Carta de 1988 é imprecisa quanto ao regime de colaboração” (2010, p. 237).

Não obstante, importa destacarmos que, mesmo de modo impreciso, a CF/1988 tratou destas questões. O que não ocorreu, na realidade, foi a criação das normas regulamentares e complementares como a CF garantiu. Essas imprecisões no texto constitucional são discutidas por Abrúcio *apud* Dourado (2016, p. 56), pelo entendimento de que

É equivocado afirmar que a questão da interdependência federativa não foi tratada pela Constituição de 1988. Ela recebeu atenção de três aspectos: na definição de medidas de combate à desigualdade entre os entes, principalmente de cunho financeiro; na manutenção de um grande poder legislativo para a União propor políticas nacionais; e na proposição de que haveria instrumentos de cooperação entre os níveis de governo para a produção de políticas públicas, tema que foi destacado em algumas políticas e, de maneira geral, pelo artigo 23 da Carta Constitucional. Pela primeira vez na história, foi criada uma engenharia institucional que levava em consideração a complexidade da federação brasileira.

Logo, como já afirmado por Cury (2010), e citado neste estudo, o primeiro limite dessa regulamentação advém da omissão de parlamentares brasileiros e o segundo se insere também nesta omissão, o que aponta para a complexidade da questão federativa, mostrada na literatura que discute a temática.

Bercovici (2004) *apud* Araújo (2018), ao tratar de federalismo cooperativo, salienta que há obrigatoriedade de todos os entes federados no que tange à cooperação, não havendo, portanto, possibilidade de ação isolada. Aliás, ainda que executada de forma isolada, a ação parte de decisão em conjunto. Nesse sentido, Araújo (2018), afirma que a educação constitui uma competência comum que se inscreve no art. 211, para a qual se atribui as funções própria, supletiva e redistributiva. Por própria, a autora define aquela de atuação prioritária do ente; e as duas outras define como aquelas que expressam o regime de colaboração e o federalismo

cooperativo em matéria educacional.

Como afirmado por Araújo (2018), ao longo de 30 anos, o artigo 23 da CF de 1998 foi alterado pelas Emendas Constitucionais (ECs) de nº 14/1996, 53/2006 e 59/2009. Essas alterações incluem alteração de parágrafo e inclusão de dois parágrafos, que tratam das etapas de atuação prioritária, ou seja, daquilo que se chama de função própria dos entes federados. Nessa nova redação, fica estabelecido que na organização dos sistemas de ensino, Estados e Municípios deveriam definir formas de colaboração para assegurar o ensino obrigatório. Mas a autora afirma:

Mesmo que tenha ocorrido modificação nas funções da União na redação do artigo, o alcance das funções redistributiva e supletiva e da garantia do padrão de qualidade são questões ainda hoje em aberto, se levarmos em conta princípio da equidade para o equilíbrio federativo (ARAÚJO, 2018, p. 914).

De todo modo, não obstante o avanço com relação à instituição do federalismo cooperativo e do regime de colaboração no campo das políticas educacionais garantidos na CF/1988, a educação brasileira, passadas mais de três décadas, ainda enfrenta desafios decorrentes de omissões e ambivalências. A pactuação federativa e democrática ainda é um caminho a ser percorrido e que implica clareza e definição na implementação de mecanismos que assegurem não só equidade na oferta educativa, mas a regulamentação do regime de colaboração.

A educação, enquanto direito constitucional, requer uma firme atuação do Estado e dos demais entes federados quanto ao seu atendimento, o que implica investimento de recursos financeiros para garantir não somente o acesso, mas a permanência com garantias de padrões de qualidade e equidade, o que implica definir competências no âmbito do regime federativo com um esforço conjunto da União com estados e municípios quanto às políticas públicas educacionais. Nesse sentido, cumpre indagar: como ocorreu o financiamento da educação no Brasil considerando as reformas educacionais no âmbito do federalismo e do regime de colaboração a partir dos anos de 1990?

As respostas a essa questão serão tratadas na seção seguinte, quando serão tratados os conceitos de federalismo e de regime de colaboração, suas formas de manifestação e como estas afetam o financiamento da educação, principalmente sob a lógica de mercado neoliberal que perpassou as políticas educacionais.

## **2.2 Financiamento da educação nas políticas educacionais no Brasil, à égide da lógica de mercado, a partir dos anos 1990**

No Brasil, a década de 1990 inaugurou uma virada paradigmática no sistema de gestão público estatal, marcada pela realização da reforma do Estado, seguida pelas reformas educacionais, cujas políticas de financiamento da educação básica sofreram, em grandes proporções, influências de organismos internacionais, dando início à constituição de diversos mecanismos legais, em atendimento aos dispositivos constitucionais da Carta Magna de 1988.

No que tange ao atendimento educacional, em cumprimento ao disposto nos artigos 205, 206 e 214 da CF/1988, foi instituído um conjunto de leis e alterações da própria Constituição para fomentar o desenvolvimento educacional no país, tais como: a LDBEN 9.394/96; Emenda Constitucional nº 14/1996; Lei 9.424/96, que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério – FUNDEF; Lei 10.172/2001, que institui o Plano Nacional de Educação - PNE; Emenda Constitucional nº 53/2006; Lei nº 11.494/2007, que institui o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB; Lei 13.005/2014, que institui o PNE (2014-2024); e, atualmente, Lei 14.276/2021 que regulamenta o novo FUNDEB.

Impulsionado pelo Carta Magna de 1988, os anos de 1990 inauguram mudanças fundamentais no atendimento educacional no Brasil. Entre as principais mudanças estão a expansão do ensino obrigatório no ensino fundamental e, na década seguinte, em toda a educação básica, e o financiamento tanto por meio do FUNDEF e depois o FUNDEB, quanto por programas diretamente implementados na escola, incluindo injeção de recursos financeiros.

Todavia, é importante destacar o recorte da história do financiamento da educação no Brasil nas décadas anteriores, principalmente com a expansão da industrialização, nos anos 1970, período em que o Brasil experimentou reformas no âmbito da legislação com vistas a promover uma educação alinhada aos interesses do capitalismo internacional. A partir de então, a educação obteve avanços quanto ao atendimento público, no que diz respeito ao acesso à educação básica. Com isso, o poder público vigente necessitou criar condições para financiar a educação e, nesse sentido, tornou-se necessário arrecadar contribuições para fomentar a oferta da educação básica. Embora a LDBEN 4.024/61 definisse percentuais de recursos com essa finalidade, não logrou efetividade quanto ao alcance, tendo em conta a ausência de uma política de fundos para prover o atendimento educativo nesse nível de ensino. A partir deste período,

passamos a discorrer sobre as diferentes fontes de financiamento educacional que foram sendo criadas pelo Estado brasileiro, a começar pelo Salário Educação.

### **\*SALÁRIO EDUCAÇÃO**

Em 1964, o governo cria uma das principais fontes de financiamento educacional: o Salário Educação como uma contribuição social ou patronal, realizada por empresas individuais ou coletivas que possuem atividade econômica, dirigindo a prestação de serviços por empregados mantidos pelo regime da Consolidação das Leis de Trabalho (CORTES, 1989).

O objetivo era arrecadar recursos para complementar os recursos públicos destinados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino, bem como o financiamento de programas, projetos e ações voltados para a educação pública e que também pode ser aplicada na educação especial, desde que vinculada à educação básica. O Salário-Educação foi instituído em 1964 no artigo 168, inciso III, da Constituição Federal, definindo que todas as empresas com mais de cem empregados tinham a obrigação “de manter ensino para seus servidores e os filhos destes”. Tratando dessa questão, Cortes (1989) esclarece que esse dispositivo constitucional somente tornou-se efetivo por meio da Lei Federal nº 4.440/64, tornando obrigatória a contribuição a partir de 27 de outubro de 1964, já durante o Regime Militar.

Na verdade, o Salário Educação, segundo assevera Cortes (1989), a criação do salário educação, da maneira como foi instituído, foi um artifício encontrado pelo governo federal para se eximir da responsabilidade constitucional com a educação pública enquanto direito e, de igual modo, comprometer as empresas com a educação primária dos filhos e dos empregados. Inicialmente, a contribuição foi de 2% sobre a folha de pagamento, com base no salário mínimo da época. Esse percentual sofreu alterações pela Lei Federal 4.863/65 de 29 de janeiro de 1965, e pelo Decreto 57.902 de 08 de março de 1965, passando para um percentual de 1,4 %, a ser recolhido pelas empresas sobre a sua folha de pagamento.

Com a ampliação da escolaridade obrigatória do então 1º grau de 4 para 8 anos, a base de cálculo do Salário-Educação, novamente foi alterada por meio do Decreto 1.422 de Outubro de 1975, e regulamentado em dezembro de 1975 pelo Decreto 79.624, passando de 1,4% para 2,5% sobre a folha de pagamento.

Com o aumento da alíquota do Salário-educação, em 2003 a Lei Federal nº 10.832 de 29 de dezembro de 2003, regulamenta um novo esquema de organização e arrecadação dos recursos do Salário-Educação, definindo, por meio do artigo 15, § 1º (BRASIL, 2003, s/p):

O montante da arrecadação do Salário-Educação, após a dedução de 1% (um por cento) em favor do Instituto Nacional do Seguro Social - INSS, calculado sobre o valor por ele arrecadado, será distribuído pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, observada, em 90% (noventa por cento) de seu valor, a arrecadação

realizada em cada estado e no Distrito Federal, em quotas, da seguinte forma: I) Quota Federal, correspondente a um terço do montante de recursos, que será destinada ao FNDE e aplicada no financiamento de programas e projetos voltados para a universalização do ensino fundamental, de forma a propiciar a redução dos desníveis sócio-educacionais existentes entre Municípios, Estados, Distrito Federal e regiões brasileiras; II) – Quota Estadual e Municipal, correspondente a 2/3 (dois terços) do montante de recursos, que será creditada mensal e automaticamente em favor das Secretarias de Educação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios para financiamento de programas, projetos e ações do ensino fundamental.

Pautado nessas divisões de quotas a Constituição Federal de 1988 em seu artigo 212, prevê como deve ser calculada essa distribuição, dispondo no § 6º que as cotas estaduais e municipais da arrecadação da contribuição social do salário-educação serão distribuídas proporcionalmente ao número de alunos matriculados na educação básica nas respectivas redes públicas de ensino (BRASIL, 1988). Depreende-se, a partir dos dispositivos legais, que o Salário-Educação constitui uma importante base de financiamento da educação básica, e ao mesmo tempo uma importante conquista, tendo em vista o descaso histórico do poder público no que tange ao atendimento educacional no país.

Ao se manifestar sobre o financiamento da educação, Pinto et. al. (2002) esclarece que pós a implantação do Salário-educação, foi pensado em novas alternativas para financiar a educação brasileira, e, nesse sentido, surgem já na década de 1990, a política de fundos de financiamento educacional, a exemplo do FUNDEF e do FUNDEB, sendo este último advindo da necessidade de se cuidar de toda educação básica, bem como da valorização dos profissionais da educação. Não obstante à criação desses fundos, o atendimento educativo no âmbito escolar não se alterou significativamente, do ponto de vista da qualidade.

Nesse sentido, o Salário Educação entra como contrapartida da União para garantir aos sistemas públicos de ensino estaduais, municipais e do Distrito Federal, programas e ações com vistas a garantir a frequência e a elevação dos indicadores de aprendizagem. Sob os pilares da gestão democrática e da autonomia da escola, a gestão de alguns programas passa a se constituir sustentáculo para garantir a qualidade do atendimento educativo, sob a justificativa de que a implementação de programas diretamente na escola poderia garantir efetividade nas ações pedagógicas e administrativas e contribuir para a qualidade da educação.

Diante do exposto, o financiamento da educação de modo amplo, instituído no país com base legal, demandado pela CF/1988, e a legislação nacional a partir dos anos de 1990, inclui programas que foram criados com vistas a promover condições de atendimento público educacional no âmbito escolar. Nesse sentido, destacamos o PDDE, cuja gestão é objeto de estudo desta pesquisa, criado em 1995, que integra um conjunto de programas do FNDE sob orientação do BM, cuja lógica é garantir a eficiência e eficácia escolar.

O PDDE tem como fundamentos estruturantes a descentralização de recursos financeiros na escola, a autonomia gerencial e a participação social da comunidade escolar, apoiados nos princípios da gestão democrática escolar, bem como na ideia de eficiência e eficácia escolar. Todavia, destaca-se, que fica subtendido por meio da literatura, que o programa esconde o caráter da responsabilização da comunidade escolar, particularmente, dos professores e dos gestores escolares pelo desempenho acadêmico dos estudantes por meio da organização escolar e da produtividade docente.

Nesse sentido, este estudo traz à baila o PDDE, dando visibilidade à sua materialidade no âmbito escolar, como parte de um projeto neoliberal, sob a influência de organismos internacionais, com destaque para o Banco Mundial (BM) por meio do Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), e do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), cujas orientações determinaram o curso das reformas não só no Brasil, mas em diversos países em desenvolvimento.

Com relação ao Brasil, Dourado (2002) argumenta que se configuram-se como importantes interlocutores multilaterais da agenda brasileira O Banco Mundial, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e agências da Organização das Nações Unidas (ONU), cuja atuação no campo educacional se revigora no Brasil, a partir da década de 1980, principalmente o BM.

A análise do autor reporta-se à atuação do Banco Mundial, no que concerne a sua liderança no processo de reestruturação e abertura das economias aos novos marcos do capital sem fronteiras e no âmbito educacional na América Latina e, particularmente, no Brasil, especialmente no que tange, entre outras medidas, à difusão em seus documentos de uma nova orientação para a articulação entre educação e produção do conhecimento, via binômio privatização e mercantilização da educação.

Diante de tais influências, o que se pode inferir é a existência de uma estreita relação das orientações desses organismos com a lógica de mercado, o que acabou por se estender até agora no século XXI. E considerando a semelhança entre essas orientações aos países da América Latina (AL) e Caribe, nota-se que, de certa forma, essas reformas foram homogeneizantes, e atingiram as reformas educacionais no Brasil.

De acordo com Silva e Abreu (2008), o BM incluiu em sua agenda, entre outras diretrizes, a busca do uso mais racional dos recursos, estipulando que um fator primordial para isso seria a autonomia das instituições educacionais. A ênfase recomendada pelo banco é de fosse dada especial atenção aos resultados. Isso implicou a implementação de sistemas de avaliação e reforçou a ideia da busca da eficiência e de maior articulação entre os setores



públicos e privados, com vistas à ampliação da oferta da educação.

Ainda conforme Silva e Abreu (2008), outros organismos também foram determinantes na construção do novo ideário que deveria permear todas as ações reformadoras. Dentre estes, desempenha papel relevante a Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL), a Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (UNESCO) e a Oficina Regional de Educação para a América Latina e Caribe (OREALC), que já em 1992 começam a delinear as estratégias da reforma para a América Latina e Caribe, sob o pretexto do crescimento econômico com equidade.

O financiamento da educação pública no Brasil, nesses ditames, segue a dinâmica de ajustamento das políticas educacionais às demandas do capital, considerando as mudanças ocorridas no sistema produtivo, frente à emergência da qualidade como o “padrão” do mercado globalizado e como estratégia de execução da globalização e de implantação da lógica do mercado no campo educacional. Nesse sentido, as políticas implementadas no Brasil, a partir dos anos 1990, seguem fielmente as orientações do Banco Mundial, pela adoção de financiamento minimalista na educação básica.

Conforme Pinto (2002), o governo de FHC, ao longo da década de 1990, ainda fez empréstimos internacionais na área da educação, que tiveram por base aqueles firmados com o BM, quais sejam: 1) (Fundescola 1 e 2; 2) Projeto de Fortalecimento da Qualidade da Educação Básica do Ceará; 3) Projeto de Educação na Bahia; 4) e Projeto de Suporte à Reforma em Ciência e Tecnologia). Ainda cita mais dois posteriormente: o Fundescola 3 e o Projeto de Desenvolvimento da Infância Precoce, que totalizam US\$ 280 milhões de recursos do banco.

Estes empréstimos, no dizer do autor, oneraram a educação brasileira. Pelo que afirma o autor, tratava-se de empréstimos com alto custo financeiro, haja vista serem empréstimos bancários, com custos indiretos significativos na elaboração dos projetos, além da pouca participação tanto técnica quanto social nessa elaboração e no acompanhamento, haja vista serem excluídos os executivos estaduais e municipais, sem contar que a captação de recursos custava caro, para financiar projetos que poderiam ser desenvolvidos com recursos locais.

Por fim, o autor (2002) assevera que o Brasil pouco se beneficiou com esses recursos, cujo total se deu na ordem de menos de 1% apenas. Todavia foram decisivos para o alinhamento do país às políticas multilaterais, determinadas pelas nações mais ricas do mundo. E afirma que esses empréstimos pouco beneficiaram a educação brasileira que, por outro lado, fizeram a alegria dos funcionários do BM e de um grupo de burocratas dos setores público e privado, responsáveis pela coordenação e intermediação desses projetos, e que, inclusive, puderam fazer carreira nessas agências multilaterais, como ocorreu com o ex-ministro Paulo Renato Souza.

Em suma, o financiamento da educação básica brasileira, de certo modo, rompeu com o projeto da sociedade brasileira, para alinhar-se àqueles que, historicamente, vivem à custa da exploração de outras nações, mas que se acham no direito de interferir nos atendimentos às demandas que eles mesmos fizeram emergir, frutos dessa exploração. E entre o discurso de autonomia, descentralização, centralidade do conhecimento, qualidade da educação, escondem-se os interesses do capital, ao mesmo tempo em que se propõe um Estado fraco e omisso nas suas funções elementares de garantir os direitos básicos aos cidadãos.

O que ocorre é que, a partir da década de 1990, segundo Oliveira (1997), as reformas educativas no Brasil sofreram uma mudança nas orientações, nos âmbitos federal, estadual e municipal. Ele destaca que houve uma emergência quanto às reformas educativas que, entretanto, foram anunciadas como reformas administrativas. Na sua grande maioria, essas reformas são congruentes com os compromissos assumidos pelo Brasil em março de 1990, em Jontiem, na Tailândia, na Conferência Mundial de Educação para Todos, organizada pelo BM, pela UNICEF, UNESCO, entre outras organizações internacionais, e com a Declaração de Nova Delhi de dezembro de 1993, que tratou do atendimento à demanda de universalização do ensino básico. As proposições assentavam-se em formas flexíveis, participativas e descentralizadas, no que diz respeito à administração de recursos e de responsabilidade, o que converge com os novos modelos de gestão do ensino público.

Dessa forma, Oliveira (1997) salienta que os modelos de gestão da educação pública foram fundamentados na flexibilidade administrativa, o que pode ser percebido via desregulamentação de serviços e descentralização dos recursos, e na colocação da escola na posição de núcleo do sistema. Segundo a autora, esses modelos foram concebidos com vistas à melhoria da qualidade na educação, mas sob a perspectiva de que a educação se constitui um objeto mensurável e quantificável em termos estatísticos, o que, segundo ela, considera-se que poderá ser alcançado com inovações incrementais na organização e gestão do trabalho na escola.

Mas essa ótica dos organismos internacionais é desmontada por Coraggio (1996) *apud* Dourado (2002, p. 239), que assevera que:

As políticas propostas pelo Banco Mundial para a educação, Coraggio (1996) indica como seu fundamento o reducionismo economicista presente nas proposições para a área educacional, cujo escopo se centra na visão unilateral de custos e benefícios. Desse modo, tal concepção de política assenta-se: na defesa da descentralização dos sistemas (ênfase no localismo, desarticulação de setores organizados...); no desenvolvimento de capacidades básicas de aprendizagens necessárias às exigências do trabalho flexível; na realocação dos recursos públicos para a educação básica; na ênfase à avaliação e à eficiência, induzindo as instituições à concorrência; na implementação de programas compensatórios (programas de saúde e nutrição, por exemplo), onde se fizerem necessários; na capacitação docente em programas paliativos de formação em serviço, dentre outras orientações.

Nessa lógica, de acordo com Dourado (2002), isso pode se classificar como indicadores que revelam o caráter utilitarista presente nas concepções do BM para a educação. Consoante sua análise, são indicadores que fragmentam e desarticulam a luta pela democratização da educação em todos os níveis, não obstante ser esta um direito social inalienável. E mais grave, ele assevera que, ao defender o princípio da priorização da educação básica, como foco na educação escolar, o que se está fazendo é construir mecanismos ideológicos, sobretudo em países como o Brasil, cuja democratização do acesso à educação básica e a permanência nesse nível de ensino ainda não se constituíam como garantia naquele período.

Na mesma análise, Dourado (2002) levanta outro ponto preocupante a ser considerado: a prioridade da educação básica, restrita à aprendizagem das habilidades cognitivas básicas. Para ele, as propostas do BM por trás do discurso da centralidade do conhecimento e seu enunciado, configura-se um artifício de retórica e de adesão às premissas do neoliberalismo, que, nas palavras do autor, “[...] reduz o processo de formação a uma visão de racionalidade instrumental, tutelada, restrita e funcional ante o conhecimento universal historicamente produzido” (2002, p. 240). A contrapartida disso, ao seu ver, é a secundarização de projetos de educação não-formal, o redirecionamento da educação profissional e o processo crescente de privatização da educação, especialmente da educação superior.

O que se pressupõe, neste sentido, é que essas reformas vieram ao encontro de um projeto típico das sociedades industriais, constituindo-se uma forma de legitimá-las ou uma tentativa de superar as crises econômicas ou do próprio Estado que elas apresentam. Isso implica particular atenção tanto às funções manifestas destas reformas quanto às latentes. E, conforme Ginsburg e Cooper (1991) *apud* Afonso (2009), essas reformas não estão necessariamente orientadas para resolução de problemas do campo educacional, ainda que essa seja a razão apresentada. Ao contrário, elas parecem estar mais relacionadas mais com as crises econômicas, sejam de âmbito nacional, ou global, ou com crises de legitimação do Estado.

Nesse sentido, Afonso (1992) corrobora enfatizando que o Estado se constitui um elemento-chave na análise dessas reformas. É possível chegar a essa conclusão, considerando-se que as reformas acompanham as mudanças do Estado no contexto neoliberal, à medida que este vai transferindo e/ou descentralizando suas responsabilidades para outros setores. Ademais, essas mudanças também decorrem das crises econômicas.

Segundo Canário (1992), a reforma educacional representa uma mudança em larga escala para todo o território nacional, com caráter imperativo. Mas isso implicou que fossem feitas opções políticas e uma redefinição de finalidades e de objetivos educativos, com

alterações estruturais no sistema. O autor conclui que o conceito de reforma deveria ser aplicado tão somente para os processos de mudanças planejadas centralmente e de modo exógeno às escolas, onde predominam uma lógica de mudança instituída.

O fato é que as crises econômicas e de Estado reverberaram no conjunto das reformas das políticas educacionais, que assumiram os contornos disso, no que diz respeito à descentralização, desregulamentação, em consonância com as orientações dos organismos internacionais, idealizadores dessas reformas. Soa, nesse sentido, como se a educação, por si só, pudesse solucionar as crises inerentes ao capitalismo e que se agravaram sob o regime neoliberal, sua forma mais predatória e agressiva. De certo modo, remonta à ideia de educação redentora.

Nesse contexto, como mencionado por Oliveira (1997), a escola assume um papel nuclear. E, de fato, o país necessitava de projetos educativos com finalidades educativas, mas o que ocorreu foram “[...] reformas educativas que, no entanto, são anunciadas como reformas administrativas” (OLIVEIRA, 1997, p. 90). E, conforme a autora, isso se deu nos mesmos moldes desenvolvidos nas empresas privadas e, assim, é que se foram instituindo nas políticas de educação brasileira “[...] proposições que convergem para novos modelos de gestão do ensino público, calcados em formas mais flexíveis, participativas e descentralizadas de administração dos recursos e das responsabilidades” (Id. Ibid. p.90).

É nessa descentralização que a escola emerge como núcleo do sistema. Assume o papel na gestão de propostas que, conforme o discurso oficial, contribuem para a melhoria da qualidade da educação. Ressalte-se quanto a isso que o termo “qualidade” não possui acepção clara até hoje. Mas o que ocorreu é que, a partir daí, essa qualidade passa a ser medida, mensurada por meio de avaliações estandardizadas em todos os níveis. O foco destas avaliações de qualidade, não obstante a variedade de acepções que possa tomar, incorreu no sentido de “[...] otimização dos vínculos entre educação e necessidades requeridas pelas novas relações de produção e consumo” (OLIVEIRA, 1997, p. 91).

E quando se trata da educação como um todo, e da escola em específico, essa articulação com o modelo de Estado neoliberal, na busca de responder às crises, geradas pela sua própria natureza e essência, Oliveira (1997) constata uma desregulamentação de serviços e uma descentralização dos recursos, a partir da flexibilidade administrativa, que coloca a escola como núcleo do sistema. Assim, a melhoria da qualidade na educação, com base nesse modelo, é entendida como um objeto mensurável e quantificável em termos estatísticos, que poderá ser alcançado a partir de inovações incrementais na organização e gestão do trabalho na escola.

Esse modelo de gestão, se por um lado parece conferir autonomia à escola, por outro,

transparece a forte influência dos organismos internacionais já mencionados, responsáveis não só pela idealização do projeto das reformas, mas pelo seu financiamento, que se constitui para eles fonte lucrativa. E nesse processo, o BM assume um protagonismo considerável, não só no Brasil, mas em toda a AL. E todas as orientações dadas por esse financiador convergem para o a consolidação do neoliberalismo, em uma proposta de que a educação acompanhe as mudanças no campo econômico, inclusive sintonizadas com o FMI.

Para Dourado (2002), os documentos desta instituição trazem orientações que articulam educação e produção do conhecimento, por meio do binômio privatização e mercantilização da educação. Segundo Leher (2001) *apud* Dourado (2002), por meio da adoção das diretrizes do Banco Mundial, ocorre uma redefinição da função do Estado no Brasil, que se efetiva por intermédio de empréstimos que condicionam os países à adoção das diretrizes que estabelece. Sob esta ótica, o MEC equivale a uma subseção do banco, o que torna a convergência completa.

Isso significa que, a bem do financiamento, o país ficava condicionado a seguir as orientações do BM, que, conforme já mencionado, homogeneizaram as reformas na AL e Caribe, ainda que esses países apresentassem realidades e identidades diferentes. As orientações não consideraram, ao que se pode inferir, suas realidades econômicas. E Dourado afirma acerca disso: “[...] Coraggio (1996) indica como seu fundamento o reducionismo economicista presente nas proposições para área educacional, cujo escopo se centra na visão unilateral de custos e benefícios (2002, p. 239).

Nos anos 1990, isso configura de modo mais evidente com o governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC). À época, o Estado brasileiro passava por uma reestruturação e redefinição de suas formas de gestão e nos padrões de intervenção. Segundo Dourado (2002), isso afetou “[...] as políticas públicas e, particularmente, as políticas educacionais em sintonia com os organismos multilaterais”. (id. *Ibid.* p. 241). Essas reformas, na visão do autor, assumem um caráter utilitarista, com o qual se desarticula o discurso de educação para todos.

Ainda conforme Dourado (2002), a política brasileira vai assentar-se sobre temas como a defesa da descentralização dos sistemas; no desenvolvimento de capacidades básicas de aprendizagens necessárias às exigências do trabalho flexível; na realocação dos recursos públicos para a educação básica; na ênfase à avaliação e à eficiência, o que resultou na indução das instituições à concorrência; na implementação de programas compensatórios; na capacitação docente em programas paliativos de formação em serviço, dentre outras orientações. É, principalmente, em pontos como estes que o autor se baseia para denunciar o caráter utilitarista da reforma.

Não obstante, a reforma da educação brasileira a partir dos anos de 1990, toma um direcionamento mais jurídico-institucional a luz da CF/1988, com aprovação da LDBEN 9394/96, e demais normativos legais que constituem o financiamento da educação. Mas esses, entre outros textos legais da reforma, não incorporam as bandeiras levantadas pela sociedade civil em prol da educação, especialmente aquelas que foram discutidas no Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública, é o que alega Dourado (2002).

Nessa lógica, é importante destacar, novamente Afonso (1992), quanto a analisar a Reforma, a partir do Estado, da reforma que o Estado empreendia àquela época. Dourado (2002), corrobora, quando afirma que as políticas educacionais instituídas naquele momento e as alterações provocadas por elas não podem ser compreendidas sem o entendimento das contingências históricas e econômicas que, àquela época, balizavam o cenário das transformações societárias do mundo.

E no Brasil, o cenário mundial tomou forma e se instalou no país governado por FHC. Entender os meandros das políticas educacionais desenvolvidas no contexto das reformas deste governo constitui o cerne do entendimento do financiamento da educação básica, haja vista que este governo foi o grande interlocutor e articulador do projeto neoliberal no Brasil. Não é à toa que os textos legais sofreram alterações e algumas dificuldades para uma versão que satisfizesse a todos os setores, o que, por certo, não foi possível.

Em parte, isso ocorreu porque a Declaração Mundial sobre Educação para Todos (Conferência em Jomtien-1990) estabelecia como meta principal para os países signatários a universalização da educação, que assegura a equidade, tanto na distribuição dos recursos, quanto na qualidade. Mas, para alcançar tais objetivos, esses países deveriam elaborar um Plano Decenal de Educação para Todos. Isso, segundo Pinto (2002), mobilizou, no Brasil a participação de diversos órgãos das três esferas governamentais, com vistas a subsidiar a elaboração deste plano.

Assim, o Plano Decenal de Educação para Todos foi elaborado e assinado pelo então ministro da Educação, à época do governo Itamar Franco (1992 a 1995), Murílio Hingel, pelo presidente do CONSED (Conselho de Secretários Estaduais de Educação), Walfrido Mares Guia, pela presidente da UNDIME (União dos Dirigentes Municipais de Educação), Olindina Monteiro, pelo representante da UNESCO no Brasil, Miguel Angel Enriquez, entre outros.

Importante destacarmos que, entre outros compromissos, a agenda tinha como finalidade assegurar a eficiente e oportuna aplicação dos recursos constitucionalmente definidos nos próximos 10 anos, de modo a garantir a conclusão do Ensino Fundamental para, pelo menos, 80% da população em cada sistema de ensino; ampliar progressivamente a participação

porcentual do gasto público em educação no Produto Interno Bruto - PIB brasileiro, até atingir o índice de 5,5%; o aumento progressivo da remuneração do magistério público, por meio de um plano de carreira capaz de assegurar o compromisso com a produtividade do sistema, ganhos reais de salário e a recuperação de sua dignidade profissional e do reconhecimento público de sua função social (PINTO, 2002).

### **2.3 Financiamento e gestão da educação básica por meio de fundos: políticas de acesso com que qualidade?**

No âmbito das reformas por que passou o Estado brasileiro a partir dos anos 1990, a educação aparece como um fator de desenvolvimento econômico e social, que deve ser garantido por meio de políticas de financiamento da educação básica, com foco no acesso e na garantia da permanência e pela redução dos indicadores de repetência e de evasão escolar. No âmbito de tais políticas, o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) aparece como um programa que visa promover um atendimento educativo com o foco no alcance da qualidade da educação. Todavia, segundo Fonseca (2009), esses programas nada mais são do que medidas tópicas orientadas por organismos internacionais, principalmente pelo Banco Mundial (BM), e pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco).

A relação que esses organismos internacionais fazem entre a injeção de recursos públicos diretamente na escola e a educação de qualidade encontra ressonância nas concepções e práticas de gestão educacional e escolar com apelo ideológico na garantia da qualidade da educação. Nesse sentido, o atendimento público na educação básica aparece como uma das preocupações de organismos internacionais, expressando um sentido de orientar o governo federal na promoção de políticas de financiamento com vistas ao acesso de crianças e jovens à educação escolarizada, denotando um interesse de preparação para o mercado. Na direção desses interesses o governo do então presidente Fernando Henrique Cardoso nos anos de 1990 fez aprovar um arcabouço legal para favorecer a tais interesses.

Ainda conforme o autor (2002), na política educacional desenvolvida por FHC, cuja prioridade incorria no Ensino Fundamental, em detrimento dos demais níveis, e com relativização do dever do Estado, lamentavelmente, conforme referido anteriormente, muitos documentos legais sofrem modificação que desarticulam as bandeiras de luta da sociedade civil em defesa da escola pública e da promoção de uma educação de qualidade social.

Nesse sentido, no ordenamento legal, a partir da Constituição de 1988, o financiamento no setor educacional vem sendo vinculado ao discurso da qualidade da educação pública.

Todavia, paradoxalmente, os recursos públicos destinados à educação dirigem-se mais na garantia do acesso e na correção do fluxo escolar, com especial atenção para a redução da repetência e da evasão escolar. Noutra direção, as próprias alterações na legislação não garantem, efetivamente, o acesso e nem o sucesso escolar àqueles socialmente excluídos da educação.

Segundo Pinto (2002) as alterações promovidas na redação dos incisos I e II do art. 208 da CF, retiram a obrigatoriedade do ensino fundamental para todos aqueles que a ele não tiveram acesso na idade própria e estabelecem o princípio da progressiva extensão da obrigatoriedade do ensino médio. Ora, na realidade o que ocorre é que o Estado também acaba se desobrigando da oferta àqueles que não reivindicam a matrícula à medida que retiram essa obrigatoriedade para os alunos.

O autor alega que, embora possa parecer antidemocrático obrigar alguém com mais de 20 anos a frequentar o ensino fundamental, deve-se observar que a escolarização não deve ocorrer apenas no interesse do indivíduo, mas, sobretudo, da construção de uma sociedade democrática, o que faz da obrigatoriedade um fator relevante. Mas com uma penada, de acordo com o autor, mais de 80 milhões de brasileiros tiveram restringido o acesso à conclusão do ensino fundamental ou ao ingresso no ensino médio. Certamente que a garantia do cumprimento do dever constitucional pelo Estado não poderia prescindir de políticas educacionais que envolvesse os entes federativos. A omissão da União no que se refere ao atendimento educativo na educação básica constituiu entrave para que, pelo menos o acesso, fosse garantido a toda população, independente da idade escolar, por meio de políticas de financiamento.

Por outro lado, Souza, Gouveia e Tavares (2007), asseveram que a garantia legal da vinculação de recursos é o que vem a se constituir o ponto central da política educacional no século XX, durante os períodos democráticos. O comprometimento maior da União em apoiar financeiramente estados e municípios no atendimento educativo por meio de recursos financeiros somente veio a ocorrer por força da CF. de 1988, embora o financiamento tenha sido um mecanismo presente desde a constituição de 1934, como ilustra a Figura 1, construída por Souza, Gouveia e Tavares (2007):



**Figura 1 – Vinculação de Recursos para a Educação conforme a Legislação Nacional**

Ano	Dispositivo Legal	Esfera de Vinculação		
		União	Estado	Município
1934	Constituição Federal	10%	20%	10%
1937	Constituição Federal	-	-	-
1942	Decreto Lei 4.958	-	15% a 20%	10% a 15%
1946	Constituição Federal	10%	20%	20%
1961	LDB 4024	12%	20%	20%
1967	Constituição Federal	-	-	-
1969	Emenda Constitucional 1	-	-	20%
1971	LDB 5.692	-	-	20%
1983	Emenda Constitucional 24	13%	25%	25%
1988	Constituição Federal	18%	25%	25%

Fonte: Legislação Federal, disponível em: <http://www.presidencia.gov.br/legislacao/>

Fonte: (SOUZA; GOUVEIA; TAVARES, 2007, p.21)

Importante destacarmos que, conforme esses autores, essa vinculação não se constitui uma unanimidade. Há quem entenda que ela amarra o orçamento, ao invés de obedecer ao planejamento da política que deveria indicar a necessidade, ou seja, o que deve ser gasto de acordo com a necessidade. A isso, eles retrucam que, ao contrário, a vinculação de constitui uma garantia de que haja recursos para a educação e, considerando-se o quadro de oferta de vagas dos níveis e modalidades de ensino da Educação Básica, pode-se concluir que, para se garantir uma educação de qualidade, há necessidade de uma aplicação de um volume muito grande de recursos, o que também implica continuidade e regularidade.

Souza, Gouveia e Tavares (2007) ainda chamam atenção para o Art. 212 da CF/1988 por duas razões. A primeira delas é porque, nele, estão previstas outras fontes de financiamento para a educação que, para além dos impostos, vinculam-se a programas específicos como o salário educação, estabelecido em 1964, e com a E.C. 53/2006 foi transformado em salário educação básica, o qual corresponde a 2,5% da contribuição das empresas ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). Esse percentual é dividido em duas partes, das quais dois terços são destinados aos estados e municípios e um terço para o governo federal sob a administração do FNDE. A segunda razão é pela ideia de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) porque se trata de um conceito que auxilia no estabelecimento de regras na aplicação dos recursos vinculados à educação, inclusive preconiza que não deve ser aplicado em quaisquer outras atividades consideradas educativas pelos governantes. Ao contrário, esses recursos devem ser destinados apenas às despesas que possuam relação direta com as condições de ensino, conforme disposto nos artigos 70 e 71 da LDBEN 9.394/96, dos quais apenas o primeiro diz respeito ao MDE.

Um dos pontos do financiamento de fundamental importância para o Ensino

Fundamental, destacado pelos autores (2007), é a aprovação da Emenda nº 14/1996. Essa emenda cria a Lei nº 9.424/96, o **Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF)** que altera a forma de distribuição de uma das partes dos recursos já previstos para a educação nacional, o que significa que não se constitui dinheiro novo. O que ocorreu foi uma sub-vinculação sobre o percentual de 25% da receita de impostos que estados e municípios já aplicavam na educação.

Também conforme Souza, Gouveia e Tavares, “[...] A principal ideia preconizada na EC n.º 14 é de redefinição do papel da União e, de certa forma, uma secundarização do seu papel, no financiamento do ensino fundamental (2007, p. 24). Esses autores dizem que essa afirmação tão categórica se deve ao fato de que

[...] antes da EC Nº. 14 a União, Estados e Municípios estavam obrigados, segundo a Constituição Federal de 1988, a destinar 50% dos recursos vinculados à educação para o ensino fundamental e erradicação do analfabetismo.

[...] a Emenda aumenta o percentual subvinculado ao ensino fundamental para estados e municípios que, a partir de 1996, passa de 50% para 60% dos recursos previstos para MDE, ao mesmo tempo em que diminui a sub-vinculação de recursos destinados ao ensino fundamental da parcela da União, de 50% para 30%. (SOUZA; GOUVEIA; TAVARES, 2007, p.24-25)

Conforme os autores, o impacto dessa nova redação é justamente pelo fato de que o Art. 60 estabelecia que pelo menos a metade dos recursos vinculados pela CF/1988 ao ensino, tanto para a universalização do Ensino Fundamental, quanto para a erradicação do analfabetismo, deveriam ser aplicados nos dez anos seguintes à aprovação da Constituição. Ele destaca que, a partir dessa nova redação, a mudança foi profunda. E a União teve reduzida a sua responsabilidade, ainda que nunca a tenha cumprido. Ademais, a erradicação do analfabetismo foi retirada do texto constitucional, tendo permanecido o compromisso de assegurar o ensino fundamental para aqueles que a ele não tiverem acesso pela via dos programas presenciais de educação de jovens e adultos.

E dentre os problemas destacados pelo autor, encontra-se o estabelecimento do piso salarial do magistério e “[...] o não-cumprimento [...] da fórmula de cálculo do valor mínimo a ser gasto por aluno, constante na Lei nº 9.424/96. Com isso, calcula-se, o ensino fundamental deixou de receber cerca de 10 bilhões de reais de recursos federais desde 1998” (PINTO, 2002, p. 115). E ainda com relação ao FUNDEF, afirma: “Outro problema sério do FUNDEF é que ele provoca um desestímulo de investimentos, por parte dos poderes públicos, na educação infantil, na educação de jovens e adultos e mesmo no ensino médio.” (PINTO, 2002, p. 116)

Também grave, conforme Pinto (2002), foi o mecanismo de vincular o repasse de uma parcela da receita de impostos ao número de alunos matriculados no ensino fundamental regular.

Esse fato levou, segundo afirma, ao desencadeamento de um processo de municipalização desse nível de ensino raramente visto, principalmente quando se trata das regiões mais pobres do país. Isso elevou as matrículas do ensino fundamental a um patamar histórico de 1/3 das matrículas público que vigorou até 1996, o que significa que FHC já encontra essa municipalização, na prática, em curso avançado. Segundo o autor, a municipalização ocorreu de forma irresponsável.

Entretanto, conforme Fernandes, Gremaud e Ulysea (2004), pode-se dizer que houve evolução no tocante ao financiamento da educação, haja vista que até metade da década de 1990 este ocorria de forma descentralizada e, ainda que o percentual a ser investido tivesse determinação centralizada, a disponibilidade do volume de recursos aluno/ano ficava sob dependência exclusiva das receitas e das matrículas do ente responsável.

Dada a importância, destacamos os principais pontos do FUNDEF e o que ele representa para a educação, sua lógica e características na distribuição dos recursos, assim como sua relação com estados e municípios no que diz respeito à Educação Básica.

Para os autores, Fernandes, Gremaud e Ulysea (2004), em 1996, é introduzida uma nova lógica no sistema com a criação do FUNDEF, quando se deu um passo rumo à centralização da distribuição dos recursos da Educação Básica. As principais características desse fundo dizem respeito ao fato de se constituir um mecanismo essencialmente redistributivo (no âmbito de cada estado), que centraliza parte dos recursos do governo estadual e dos municípios para distribuí-los proporcionalmente ao número de matrículas no Ensino Fundamental e, por isso mesmo, ser um instrumento de redução nas desigualdades de valor aluno/ano no ensino fundamental entre municípios ricos, pobres e governo estadual. Isso significa que se considerou não só o volume de recursos, como também o fator equidade.

Ainda assim, eles afirmam que esse fundo se constituiu apenas uma solução parcial, à medida que exclui a Educação Infantil e o Ensino Médio. O fato é que essa equidade restringia-se ao Ensino Fundamental, deixando de fora os demais níveis da Educação Básica. De qualquer modo, segundo analisam esses autores, a constituição do FUNDEF emerge tendo como objetivo reduzir as disparidades de valor aluno/ano no ensino fundamental no âmbito de cada estado, o que ele não conseguiu de todo.

Por outro lado, ao discutirem essa temática, os autores acrescentam que, desde o princípio, esse fundo se caracteriza por ser um dispositivo essencialmente redistributivo que centraliza parte dos recursos dos municípios e do governo estadual vinculados ao Ensino Fundamental. Isso corresponde a 60% de todas as receitas vinculadas à educação, redistribuídos proporcionalmente ao total de matrículas em cada etapa da época (1a a 4a e 5a a 8a séries). E

determinando o grau de equalização entre os estados da federação, a participação da União se dá em caráter complementar.

Mas o que ocorreu foi que, passados dez anos de sua vigência como política de financiamento do Ensino Fundamental, o FUNDEF não conseguiu eliminar as distorções pelos motivos já mencionados. Em face desta e de outras questões, em 2006, ele é substituído pelo **Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação** (FUNDEB), mediante a Emenda Constitucional N.º 53/2006, regulamentada pela Lei N.º 11.494 de 20 de junho de 2007. Os objetivos são de manter e desenvolver a educação básica pública e valorizar os trabalhadores da educação, incluindo sua condigna remuneração. Também por se constituir de grande importância, passamos a discorrer sobre seus principais aspectos e diferenças quanto ao fundo anterior.

Sobre o **FUNDEB** pode-se afirmar que a quase totalidade dos recursos do fundo é oriunda dos impostos e transferências dos Estados, do Distrito Federal, dos municípios, e da União, redistribuídos para aplicação exclusiva na Educação Básica, conforme preconiza o art. 212 da CF/1988. O fato é que, a partir daí os recursos serão utilizados para custear a Educação Infantil (creches e pré-escolas), o Ensino Fundamental e o Ensino Médio, em todas as suas etapas, modalidades e tipos de estabelecimentos nas redes públicas (estadual, distrital e municipal), a Educação Especial e a Educação do Campo. Além disso, também atende a alunos das instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas, sem fins lucrativos e em convênio com o poder público (JÚNIOR et al., 2021).

No que concerne aos objetivos, o FUNDEB possui objetivos semelhantes ao FUNDEF, mas se diferencia, não só por este último atender a Educação Básica como um todo, mas pelos itens da receita líquida de impostos que cada um compõe e suas proporções de retenção. Em comum, o fato de que há complementação da União para ambos. Podemos observar com base na seguinte Tabela:

**Tabela 1 - FUNDEF X FUNDEB: base de impostos**

Fontes	FUNDEF Emenda 14 Lei 9424/96	FUNDEB Emenda 53 Lei 11.494/07		
		1º ano	2ºano	3ºano
ICMS	15%	16,66%	18,33%	20%
FPM	15%	16,66%	18,33%	20%
FPE	15%	16,66%	18,33%	20%
IP-Exportação	15%	16,66%	18,33%	20%
Lei Kandir	15%	16,66%	18,33%	20%
ITCM	-	6,66%	13,33%	20%
IPVA	-	6,66%	13,33%	20%
ITR	-	6,66%	13,33%	20%
Complementação da União	Sem especificação	2 bilhões de reais	3 bilhões de reais	4,5 bilhões de reais (a partir do 4ºano – 10% do fundo)

Fonte: SOUZA; GOUVEIA; TAVARES, 2007, p. 29-30)

Quanto à implantação do FUNDEB, segundo Farenzena (2020), o fundo foi implantado gradativamente, vindo a tornar-se pleno somente em 2010, computando-se, então, todas as matrículas e todos os recursos. Em complemento, a autora apresenta os itens da receita de impostos dos governos estaduais, municipais e do DF, vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino, distinguindo-se aqueles que constituem o FUNDEB, conforme abaixo:

**Figura 2 - Receitas da manutenção e desenvolvimento do ensino e do Fundeb**

ENTE FEDERADO	ORIGEM	INTEGRANTES DO FUNDEB	NÃO INTEGRANTES DO FUNDEB
ESTADOS E DISTRITO FEDERAL	RECEITAS PRÓPRIAS	ITCMD ICMS IPVA	
	RECEITAS DE TRANSFERÊNCIAS	FPE Compensação desoneração ICMS Cota Parte do IPI-Exportação	IRRF Cota Parte do IOF ouro
MUNICÍPIOS E DISTRITO FEDERAL	RECEITAS PRÓPRIAS		IPTU ITBI ISS ITR, caso tenha optado por cobrar e fiscalizar
	RECEITAS DE TRANSFERÊNCIAS	FPM Cota Parte do IPI-Exportação Cota Parte do ICMS Cota Parte do IPVA Cota Parte do ITR, caso não tenha optado por cobrar e fiscalizar Compensação desoneração ICMS	IRRF Cota Parte do IOF ouro

Fonte: Retirado de Tanno (2017).

Fonte: (FARENZENA, 2020, p. 6)

Mas em 2020, o FUNDEB foi alterado pela EC n.º 108, de 27 de agosto de 2020 e regulamentado pela Lei n.º 14.276, de 27 de dezembro de 2021. Dentre as principais mudanças,

destacamos a ampliação da participação da União na educação básica em 13 pontos percentuais e o fato de passar a ter caráter permanente, conforme a Agência Câmara de Notícias (2020).

De acordo com Pinto (2002), ainda no governo FHC, além do FUNDEB, outra política em destaque, concernente ao financiamento da educação foi a aprovação do Plano Nacional de Educação (PNE), Lei nº 10.172/2001 sobre o qual passamos a discorrer, dada a importância que ele assume como parte da política de financiamento da educação e no que diz respeito à qualidade da educação.

Segundo Pinto (2002), o ponto de partida para o PNE foi dado pela própria LDBEN/9.394/96, em cujo Art. 87 fica estabelecido que a União, no prazo de um ano, a contar da data de sua aprovação, que se deu em 20 de dezembro de 1997, deveria encaminhar ao Congresso Nacional o Plano Nacional de Educação, contendo as diretrizes e metas para os dez anos seguintes, em consonância com a “Declaração Mundial sobre Educação para Todos”.

Pinto (2002) destaca como avanços dos pontos da lei que estabelecia o PNE da sociedade brasileira (PL nº 4.155/98): a) definia as metas e os objetivos da educação brasileira para a próxima década; b) atribuía a elaboração dos respectivos planos aos estados e municípios, em consonância com o PNE; c) estabelecia um parâmetro básico de custo/aluno capaz de assegurar um ensino de qualidade conforme a Constituição Federal e a LDB; d) chegava a um valor preciso dos recursos financeiros necessários, tendo em vista as necessidades de atendimento dos diversos níveis e das modalidades de ensino; e) obedecia a um cronograma de reembolso de acordo com o cumprimento das metas e dos objetivos definidos pelo plano; f) chegava ao valor de 10% do PIB a ser gasto com manutenção e desenvolvimento do ensino público, por um período de 10 anos, após o qual, e vencidos os atrasos acumulados, esses valores se estabilizariam no patamar de 6% do PIB. (PINTO, 2002).

Entretanto, no projeto aprovado, esses pontos não foram contemplados, não na mesma medida das propostas. Para o autor (2002), o que ocorreu foi o oposto. O padrão básico do custo/aluno não foi estabelecido, ficando restrito a um conjunto de metas por demais extenso, no total de 295, sem que se houvesse avaliado o impacto financeiro disso. O que ele considera positivo no texto final do relator foi a proposição de que os gastos públicos com educação atingissem o equivalente a 7% do PIB, enquanto o projeto do Executivo propunha apenas 6,5% do PIB com recursos públicos e privados, o que significaria, praticamente, um congelamento dos gastos públicos atuais com ensino, que não superam 4,5% do PIB.

Inclusive, o autor afirma que esse ponto positivo a que se refere foi vetado por FHC, de modo que nenhum valor ficou estipulado. O que se agrava mais, considerando-se que o PNE aprovado não estipulou metas quantitativas. Nesse sentido, Pinto argumenta, que foi para que a

lei não vingasse, ou passasse a depender de forças políticas e/ou da mobilização popular. E o que é grave, o cumprimento das metas implicaria 10% do PIB.

O fato é que o PNE foi aprovado por meio da Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001, última medida legal de impacto deste governo. Esse plano não só definia as metas a serem atingidas pelo país na educação, mas também estabelecer os meios pelos quais elas se realizariam. E quanto a esses meios, Pinto (2002) afirma que o governo foi absolutamente parcimonioso, conquanto não o tenha sido no estabelecimento das metas, o que pode ser ratificado pelos vetos do presidente. Dessa forma, foi ignorado ou minimizado o projeto de educação reivindicado pela sociedade civil em suas diversas lutas e manifestações, fruto da vontade coletiva.

È importante destacar que, consoante Pinto (2002), o governo FHC considerava que os recursos então disponíveis para a educação eram suficientes, necessitando apenas de otimização, foco nos investimentos e maior participação social. E mais, no que concernia a recursos adicionais, a ideia era de que deveriam advir do setor privado, via parcerias, “amigos da escola”. Esse pensamento neoliberal que dominou o governo resultou em gastos na ordem de 4% do PIB com ensino e 8% do PIB com o pagamento de juros e encargos da dívida pública, conforme Pinto (2002). Já o gasto médio por aluno se deu na ordem de 11% da renda per capita brasileira, ou que equivalia a US\$300/aluno-ano. Cumpre, pois, indagar: e a questão da qualidade da educação, tão discutida nos fóruns em defesa da escola pública e da oferta de uma educação de qualidade?

O projeto da sociedade civil do PNE de 2000-2010 tentou colocar como central a questão da qualidade da educação pública com vistas à redução das desigualdades regionais no atendimento educativo. Ocorre é que o governo federal, àquela época, construía, a partir de consultas, o seu projeto, cujo envio ao Congresso Nacional se deu posteriormente ao prazo estipulado pela LDBEN 9394/96 e um dia após ao projeto do deputado Ivan Valente. Tratava-se do PL nº 4.173/98, apensado ao PL nº 4.155/98 em 13 de março de 1998, sob a relatoria ao deputado do PSDB, Nelson Marchezan, com uma longa folha de serviços aos governos de plantão desde os tempos da ARENA, na ditadura militar.

A estratégia governista foi a de apresentar um substitutivo que, em sua estrutura e princípios gerais, pautou-se no PL nº 4.173/98, considerando a prioridade do projeto encabeçado pelo deputado Ivan Valente. (PINTO, 2002). O autor afirma que o texto do relator apresentou avanços, principalmente pelas mobilizações do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública e do empenho de deputados comprometidos com a educação pública, mas esses avanços caíram por terra mediante os vetos do governo ao texto aprovado pelo Congresso

Nacional.

É, pois, nesse cenário que a educação perde seu sentido fundamental, qual seja se ser oferecida levando em conta a qualidade que, inexoravelmente depende de recursos financeiros para implementar políticas públicas educacionais universalistas para mitigar problemas não só no que se refere ao acesso de toda a população, mas, também, quanto à qualidade da educação oferecida. Ao contrário, a qualidade da educação fica restrita aos contornos do acesso com o foco na preparação para o mercado de trabalho, com o mínimo necessário de escolarização. Nesse sentido, adotando a concepção de Schultz (1971), o financiamento da educação no Brasil atende ao papel economicista que lhe cumpre, na ótica do capitalismo, considerando-a como elemento propulsor ao desenvolvimento econômico.

A sociedade capitalista, nesse sentido, impõe a necessidade de intervenção no campo educacional, para adequação das políticas educacionais à preparação da classe trabalhadora aos ditames da reestruturação produtiva no sistema capitalista. Com tais propósitos, forças econômicas aliadas aos organismos internacionais passam a orientar e a definir diretrizes para a oferta da educação, entre as quais destaca-se a questão da qualidade, como um conjunto de fatores atribuídos à educação no sentido de torná-la adaptada aos interesses do mercado. Entretanto, “[...] registram-se avanços em termos de acesso e cobertura, sobretudo no caso do ensino fundamental. Tal processo carece, contudo, de melhoria no tocante a uma aprendizagem mais efetiva” (DOURADO; OLIVEIRA, 2009, p.202).

Ora, a aprendizagem está intrinsecamente ligada à qualidade da educação. Mas o discurso da qualidade que permeia as políticas educacionais busca, segundo Gentili (1995), visa legitimar o consenso e limitar as análises sobre os aspectos inerentes à implantação de padrões de qualidade hegemonicamente construídos pelo capital e difundidos nas políticas educacionais. Embora, convencionalmente, não seja adequado se opor à educação de qualidade, é válido questionar qual a concepção de educação de qualidade que se apresenta no âmbito das políticas educacionais.

E nesta investigação, essa concepção tem perspectiva polissêmica, sob a qual os elementos para qualificar, avaliar e precisar a natureza, as propriedades e os atributos desejáveis de um processo educativo de qualidade social são definidos a partir das concepções de mundo, de sociedade e de educação. Nessa perspectivas, as finalidades educativas e o alcance do que se almeja como qualidade da educação se vinculam aos diferentes espaços, atores e processos formativos, em seus diferentes níveis, ciclos e modalidades educativas, assim como à trajetória histórico-cultural e ao projeto de nação que indicam o horizonte jurídico normativo em que a educação se efetiva ou não como direito social. (DOURADO; OLIVEIRA, 2009).



Mas o conceito de qualidade que permeia as reformas e políticas educacionais, para Dourado, Oliveira e Santos (2007), alinha-se aos determinantes econômicos, políticos, ideológicos e sociais que constroem as bases para a definição de educação de qualidade. Analisar esses determinantes significa, segundo exercer um olhar para além de seu aparente significado etimológico e compreender o discurso da qualidade a partir da análise de um conjunto de fatores que ocorreram em escala mundial, principalmente com a globalização da economia, a reestruturação produtiva do capital, a implantação do neoliberalismo como modelo político-econômico hegemônico. Em igual sentido, a análise requer se debruçar na análise sobre a internacionalização das políticas educacionais sob a influência de organismos internacionais como a OCDE, o Banco Mundial e a Unesco, para apreender seus elementos político-ideológicos que garantem sua legitimação no âmbito da legislação, do planejamento educacional e na gestão da educação.

Para além de conceituar qualidade da educação, é necessário que sejam definidos de forma clara os padrões de qualidade do ensino. Todavia, conforme Dourado e Oliveira (2009), há dificuldades e diferenças significativas quanto à definição de um padrão único de qualidade, no tocante a questões como variedade e quantidades mínimas por aluno-ano, insumos indispensáveis ao processo de ensino e de aprendizagem, custo-aluno, relação aluno-professor etc.

Esses autores apontam ainda Darling-Hammond e Ascher (1991), ressaltando as dimensões e fatores de qualidade da educação que devem expressar as seguintes relações:

a) validade – entre os objetivos educacionais e os resultados escolares, não se reduzindo a médias ou similares; b) credibilidade – tendo em vista elementos que possam ser confiáveis em termos do universo escolar; c) incorruptibilidade – ou melhor, fatores que tenham menor margem de distorção; d) comparabilidade – ou seja, aspectos que permitam avaliar as condições da escola ao longo do tempo (DOURADO; OLIVEIRA, 2009, p. 207).

Sobre o atual Plano Nacional de Educação (PNE 2014-2024), aprovado pela Lei 13.005, de 24 de junho de 2014, a lei encaminha-se com propostas de consolidar as políticas públicas educacionais, trazendo metas e estratégias que ampliam o direito aos estudantes e profissionais da educação, Amaral (2014) destaca que ocorre o estabelecimento de diversas metas relacionadas à Educação Básica (EB), com os seguintes objetivos: a) de expandir o quantitativo de matriculados; b) melhorar o fluxo dos alunos e a aprendizagem; c) alfabetizar em um determinado tempo; d) aumentar a taxa de alfabetização; e) diminuir o analfabetismo funcional; f) expandir a educação em tempo integral; g) elevar a qualificação e os salários dos professores; h) incluir jovens com deficiência, transtornos globais de desenvolvimento e altas

habilidades ou superdotação; i) elevar a escolaridade média da população (no campo, entre os mais pobres e negros); j) aumentar a titulação dos professores em nível de mestrado ou doutorado; l) assegurar planos de carreira aos profissionais da educação e efetivar a gestão democrática.

Neste aspecto, é importante trazer a análise de Amaral (2014), quando se refere à Meta 20 do PNE (2014-2024), cuja previsão é de ampliar o investimento público em educação até atingir o patamar de 7% do Produto Interno Bruto (PIB) ao se chegar ao 5º ano de vigência dessa lei e atingir 10% ao final do decênio., entretanto o autor destaca (2014, p. 307, grifos nossos)

Apesar de a meta 20 estabelecer “investimento público em educação pública”, o PNE (2014-2024), em seu artigo 5º, parágrafo 4º, englobou nos recursos previstos na meta aqueles “[...] aplicados nos programas de expansão da educação profissional e superior, inclusive na forma de incentivo e isenção fiscal, as bolsas de estudos concedidas no Brasil e no exterior, os subsídios concedidos em programas de financiamento estudantil e o financiamento de creches, pré-escolas e de educação especial [...]”(BRASIL, 2014a), **o que reduz fortemente o volume de recursos aplicados diretamente na educação ofertada pelo segmento público.**

Tendo em vista tal questão, a Meta 20 também foi objeto de análise por outros estudiosos do tema. “[...] a consideração da meta 20, a segunda mais extensa na reiteração expressa da cooperação federativa e da colaboração entre os sistemas, não seria diferente, tendo em vista a inédita vinculação entre o financiamento público da educação nacional e o PIB” (ABICALIL, 2014, p. 19).

O autor (2014) ainda destaca que, não obstante, não constar do corpo da lei do PNE (2014-2024), nem substituir a disposição do seu artigo 13, o artigo 23 da CF/1988 exige uma lei complementar para que o conjunto de metas do PNE (2014-2024), e também cita o Art. 7º que, segundo ele, sugere matérias de alta complexidade, que implicam regulamentação urgente, apresentam conflito acentuado de interesses, no que tange à iminente ampliação das fontes de recursos e de fortalecimento da capacidade de gestão pública em todas as esferas da administração. Nas palavras do autor “Aqui, seguramente, se encontra nova e vigorosa ‘vertebração’ da República Federativa para dispor a ação pública à altura dos horizontes que o PNE vislumbrou” (ABICALIL, 2014, p. 19).

Destaque-se a respeito do PNE 2014-2024, entrevista realizada por Leda Scheibe com três estudiosos do tema: Dermeval Saviani; Luís Fernandes Dourado; e Heleno Araújo Filho. Ao longo da entrevista são feitas análises relevantes para se compreender os imbróglios na implantação e implementação do PNE 2014-2024. Dentre as questões da entrevista, uma foi bem enfática na defesa da escola pública, pois diz respeito ao fato de que o PNE não incorporou a vinculação de verbas públicas exclusivamente para a escola pública, o que foi objeto de

mobilizações e contestações no País. Acerca disso, afirma Heleno Araújo Filho:

De fato, a luta da CNTE, do Fórum Nacional de Educação (FNE) e das demais entidades do movimento educacional por 10% do PIB para financiamento da educação pública é uma bandeira histórica. Estudos realizados pela nossa confederação e por outras entidades indicaram a necessidade de aplicar mais recursos na educação pública para garantir o direito à educação para todos e todas com qualidade social, ou seja, garantir a infraestrutura necessária, a valorização profissional, a gestão democrática e uma escola equipada e com materiais adequados e suficientes para garantir a aprendizagem dos alunos. **As manifestações foram importantes para alcançar os 10%, mas ainda insuficientes para garantir a destinação do total dos novos recursos à educação pública.** Portanto, o desafio continua na elaboração dos planos estaduais, distrital e municipais de educação. (ARAÚJO FILHO, 2014, p. 233)

Para Dourado (2014), destaca-se principalmente que “A luta pela vinculação de verbas públicas exclusivamente para a educação pública é objeto de mobilizações da sociedade e está presente em todos os movimentos desde a década de 1930”. (2014, p. 233). Inclusive, o autor acrescenta que o embate entre educação pública e educação privada sempre esteve presente nessa trajetória e, não obstante a se tratar de verbas públicas, a educação pública não logrou êxito nesta empreitada.

Para Saviani (2014), a organização dos educadores em defesa da escola pública, inclusive para libertá-la da subordinação ao mercado e da pressão dos interesses privados, é necessário. Nessa perspectiva, deve-se encaixar a histórica luta pela destinação exclusiva das verbas públicas para a educação pública. E com relação a outro ponto crucial, Scheibe (2014) questiona as tarefas de regulamentação nas três esferas do Legislativo com relação ao financiamento da educação e a vinculação de novos recursos e a do aumento dos percentuais já destinados à educação pela Constituição Federal e culmina: “A regulamentação do Custo Aluno Qualidade (CAQ) é contraponto eficaz ao repasse dos recursos públicos para a esfera privada”? (p.214). A essa questão, Saviani responde:

Dependendo da forma como for efetivada, a regulamentação do CAQ pode significar um avanço em relação ao simples aumento do percentual do PIB investido em educação. Isso porque o aumento dos recursos pode ser neutralizado por sua aplicação em atividades-meio e recursos auxiliares, desviando-se das atividades-fim ligadas ao desenvolvimento do ensino propriamente dito. Contraopondo-se a essa tendência pode-se, por meio do CAQ, dimensionar os gastos com cada aluno ajustando os investimentos aos custos de um ensino com verdadeira qualidade. **Mas não creio que isso significará contraponto ao repasse dos recursos públicos para a esfera privada, pois a tendência que vem prevalecendo é a da terceirização e das chamadas “parcerias público privadas” (PPP) como desdobramento dos convênios com entidades privadas aliadas ao trabalho supostamente voluntário das ONG, que, entretanto, atuam na área de educação financiadas com recursos públicos. Penso que o Custo Aluno Qualidade será definido nesse contexto e não contra ele.** (I. ibid., p. 241)

Mas, para Araújo Filho (2014), esse repasse de recursos públicos para a esfera privada encontra respaldo no artigo 213 da CF/1988, com regulamentação na lei que estabelece o PNE.

E assevera: “ Não acredito que o CAQ faça o contraponto no repasse de recursos públicos para a esfera privada, mas aposto muito no CAQ para promover uma inversão no financiamento da educação no País. (2014, p. 241). O autor (2014) alega que hoje se trabalha com o custo aluno que é definido pelo FUNDEB e a regulamentação do CAQ requererá o levantamento de custos necessários, por escola, como forma de garantir o acesso, a permanência e a qualidade da educação, com infraestrutura adequada, equipamentos necessários, material didático adequado e em quantidade suficiente para atender a toda a demanda educacional.

Por outro lado, Dourado (2014), destaca como um dos aspectos fundamentais os vetos ao financiamento para que não fosse efetivado o PNE (2000-2010). Com relação ao novo PNE 2014-2024, ele afirma que houve uma sinalização muito objetiva de ampliação dos recursos para a educação nacional, sobretudo na Meta 20, que traz a ampliação do investimento público. Para o autor, agora é preciso discutir os desdobramentos, ou seja, de onde virão os recursos para o financiamento da educação nacional para garantir a oferta de educação de qualidade para toda a população.

Em igual direção, o autor problematiza que se por um lado a regulamentação do CAQ pode contribuir para um maior aporte de recursos ao setor público, por outro, ele aponta como contraponto o repasse dos recursos públicos à esfera privada. Ademais, conforme afirma, no processo de regulamentação do PNE a grande disputa será o fundo público e para isso a mobilização da sociedade deve ser permanente, na direção de cobrar que os recursos públicos sejam destinados para a escola pública no âmbito do atendimento educativo pautado pela qualidade socialmente referenciada da educação. Certamente a qualidade propugnada no PNE com fulcro no debate da sociedade civil em torno da qualidade da educação, não mantém relação com o discurso da qualidade à égide das orientações e diretrizes dos organismos internacionais.

A defesa da educação de qualidade como horizonte das políticas educacionais não pode ser balizada pelas necessidades de formação de trabalhadoras e trabalhadores para atenderem às demandas do capital e nem para garantir novas relações entre o sistema de produção do capital e a educação necessária ao mercado (CHESNAIS, 1996). O discurso ideológico das economias triunfantes, que buscam alinhar educação de qualidade à produção medida pela eficiência e a eficácia, produz um sentido ideológico como elemento de coesão dos indivíduos que, segundo o autor, permite alcançar a maior comunicação entre as classes dominadas, por meio de mecanismos que fazem parte da tradição, dos hábitos e dos costumes dessa sociedade. A globalização como elemento de integração econômica e social, conduz as nações em desenvolvimento à submissão e adequações às imposições de nações que se

consideram dentro dos padrões da globalização e, portanto, conferindo-lhes o mérito de estabelecer valores sociais, econômicos, políticos e culturais.

Nesse sentido, a educação e as políticas educacionais podem constituir base fundamental para difundir valores capitalistas e promover ações relacionadas à perspectiva da sociedade globalizada. E, nesse âmbito, a escola é tida como espaço/tempo importante para a difusão e consolidação desses valores, geralmente introduzidos no ambiente escolar por meio do discurso da gestão democrática, fazendo parecer que a comunidade pode decidir sobre as questões que afetam o atendimento educativo que se realiza na escola. Assim posto, a gestão democrática da escola pública falseia a lógica da reestruturação produtiva capitalista e de novas formas de organização do trabalho. A qualidade da educação, nesses moldes, gravita como um requisito de adequação aos parâmetros do setor produtivo, que passa a exigir adequação dos processos de gestão à qualidade como um padrão indispensável à elevação de indicadores de rendimento escolar.

A estratégia a ser adotada, sob essa perspectiva, é garantir a participação da comunidade escolar na tomada de decisões quanto ao trabalho administrativo, pedagógico e, também, sobre os recursos financeiros que chegam à escola com vistas a fortalecer as atividades do ensino. Segundo Oliveira (1994), a qualidade da educação passa a adotar como princípios a eficiência e a eficácia, com o foco na produtividade e a competitividade. A qualidade, assim apreendida, não surge em bases neutras, antes é uma construção ideológica, que tem como finalidade adequar a escola aos princípios da efetividade da pedagogia de resultados por meio de métricas avaliativas nos moldes da OCDE.

Atentando para o que diz Dourado (2014), o discurso de gestão participativa irradia a escola e influencia o envolvimento dos sujeitos sociais da comunidade escolar a empreenderem o esforço coletivo e a corresponsabilização pelo trabalho participativo calcado na participação, na flexibilidade e na autonomia, obscurecendo as condições concretas do atendimento educativo, geralmente precarizado pelos poucos investimentos na educação pública. Embora tais princípios denotem condições mais abrangentes de envolvimento da comunidade escolar, adotam uma perspectiva de sobrecarga, principalmente, para gestores escolares e professores. Dessa forma, recai sobre a escola a responsabilização pelos resultados alcançados face a metas exteriormente estabelecidas por critérios de qualidade dentro da métrica do Ideb.

É, pois, nesse cenário da reforma do Estado e reforma educacional a partir dos anos 1990, que as políticas educacionais, em particular as políticas de financiamento da educação, são erigidas a partir de então, com desdobramentos na gestão escolar, como parte do contexto das políticas de descentralização. Assim posto, o PDDE insere-se numa política educacional de

financiamento que, sob orientações de organismos internacionais, promove, também, reforma no sistema de gestão escolar por meio de mecanismos e princípios da gestão democrática, definem a participação da comunidade como instrumento de controle social no âmbito do sistema de gestão escolar, com implicações na gestão administrativa, financeira e pedagógica das escolas públicas.

Nesse sentido, a próxima Seção discute a gestão escolar na perspectiva democrática, no âmbito da qual a participação da comunidade torna-se uma categoria fundamental do ponto de vista das políticas educacionais que chegam à escola, principalmente àquelas que transferem recursos públicos diretamente às escolas, colocando sobre a comunidade a responsabilização pela gestão de tais recursos, ao mesmo tempo que relacionam à qualidade da educação.

### **3 GESTÃO ESCOLAR NA PERSPECTIVA DEMOCRÁTICA: participação, financiamento e controle social**

Esta Seção discute a gestão escolar no âmbito do movimento histórico, político, econômico e social que impactou mudanças de conceito, de sentido e de significado, tanto nos princípios gerais da gestão escolar quanto das funções e atribuições da escola pública e dos sujeitos que integram a comunidade escolar. As mudanças caracterizadas por novas formas de organização e procedimentos de atuação passaram a influenciar a expectativa do aluno em relação às propostas oferecidas pela escola, levando em conta ser a escolar um espaço sobre o qual a sociedade cria a expectativa, precipuamente, de preparação para o trabalho.

Nesse sentido, além de atender aos princípios democráticos instituídos pela Constituição de 1988 e pela LDBEN de 1996, reforça a questão da formação da cidadania e preparação para o trabalho como finalidade da educação. A comunidade, desse modo, adquire condição dupla de exercer sua cidadania de forma plena: não só garante o espaço legítimo para fazer parte como usufrui desse espaço enquanto instrumento de poder que representa. Além disso, empoderamento de pessoas e comunidades remete à qualidade de vida para essas pessoas e para essas comunidades estimulando-as a resistirem à dominação.

Além da compreensão do conceito e dos princípios do que significa gestão democrática, para entender os ganhos e avanços, mas também entraves e limitações que ela representa para a escola pública brasileira, implica, inicialmente, que se faça uma breve retrospectiva histórica de como a Administração Geral (AG) influenciou a gestão das escolas brasileiras para que se perceba quais elementos fazem com que as escolas se distanciem das práticas de gerenciamento comum às empresas.

#### **3.1 Gestão Educacional e Escolar: olhar histórico, políticas e práticas**

Destacamos, inicialmente, que gestão educacional neste estudo abrange o âmbito mais geral da gestão da educação com relação aos sistemas educacionais. “A gestão de sistema implica ordenamento normativo e jurídico e a vinculação de instituições sociais por meio de diretrizes comuns” (DOURADO, 2012, p. 24). Quanto à gestão escolar, está circunscrito à escola. Mas o uso mais recorrente do termo gestão escolar é relativamente novo e se apresenta como um dos modos de enfrentamento às formas autoritárias e antidemocráticas inerentes à carga semântica que foi conferida ao termo administração escolar, ainda utilizado, embora com menos frequência.

Para clarificar ainda mais o que de fato significa gestão, apresentamos mais uma definição: “Originário do latim *gestione*, o conceito de gestão refere-se à ação e ao efeito de gerir ou de administrar” (OLIVEIRA; MENEZES, 2018, p. 879). Administrar, do latim, *administrare*, tem significado mais restrito de gerir um bem, defender os interesses daquele que o possui, constituindo-se uma aplicação do gerir. Ao que se pode inferir, alinha-se à [...] elaboração das teorias da administração no bojo do capitalismo que determina a sua aplicação generalizada na maior parte das organizações, cujos padrões de eficiência, racionalização, produtividade são determinados, também, pelo próprio modo de produção capitalista (FÉLIX, 1989, p. 77).

Oliveira e Menezes (2018), ao tratar do tema, optam pelo termo gestão escolar em detrimento de administração escolar, inclusive porque afirmam se tratar de questões distintas. Concordam com essa terminologia Santos Filho (1998), Libâneo (2007), Burak e Flack (2011), entre outros. Paro (2001) utiliza o termo administração escolar, embora na sua definição essa administração não traga as mesmas implicações do modelo fayolista.

Mas é fato que os sistemas de organização e gestão da educação no Brasil, nos anos de 1930 a 1960, foram profundamente influenciados pelo modelo fayolista. Consoante Sander (2009), as perspectivas iniciais de gestão eram voltadas para a manutenção e reprodução estrutural e cultural tanto na organização escolar quanto na gestão político-institucional dos sistemas de ensino, configurando-se, assim, modelos dedutivos e práticas normativas. Instituíam-se como requisitos formais das escolas ordem, disciplina, controle centralizado e uniformização de princípios e práticas, assim como na própria administração pública do país.

Mas Dourado, Oliveira e Santos (2007) destacam um ponto importante quanto aos objetivos da organização escolar e da organização empresarial que não são apenas diferentes, mas antagônicos, uma vez que a primeira tem como objetivo a socialização do conhecimento historicamente produzido e acumulado pela humanidade. A empresa visa à expropriação desse saber na produção de mais valia para a reprodução do capital, com o qual mantém a hegemonia do modo de produção capitalista. Chiavenato (2003) refere-se à Teoria Geral da Administração (TGA) definindo-a como o campo do conhecimento humano que trata do estudo da Administração em geral, onde quer que ela seja aplicada, seja em organizações lucrativas ou não. Ressaltamos, todavia, antes de tudo, que, mesmo que atue no âmbito do capitalismo, uma escola se orienta por princípios pedagógicos e mantém com os estudantes uma relação que difere da relação empresa e cliente.

Por se tratar de uma relação diferente, a sociedade brasileira reivindicou para as escolas outro olhar e outras forma de gestão que veio a se concretizar com o estabelecimento



da democracia no país, após longo período da ditadura militar. Isso posto, iniciamos com um breve retrospecto da história da gestão escolar no Brasil para adentrarmos a gestão democrática e a participativa na escola e, mui especialmente, a gestão dos recursos do PDDE.

De acordo com Ferreira et al. (2000) apud Silva (2007), a administração se divide em três blocos históricos, a saber: 1) Teorias tradicionais de gestão; 2) Teorias modernas de gestão; 3) Teorias emergentes de gestão. Frederick Winslow Taylor, criador da escola de Administração Científica, e o francês Henri Fayol, criador da Escola Clássica de administração representam o primeiro bloco. O segundo, que dá ênfase à Administração por Objetivos (APO), é representado por Peter Drucker. Já o terceiro, considerado como o das Teorias Emergentes de Administração, tem como grande idealizador o físico Fritjof Capra. A seu modo, cada uma dessas teorias integraram e/ou influenciaram os modelos de gestão educacional e escolar no Brasil.

Vale ressaltar, em linhas gerais, os princípios da administração geral que foram importados para o seio da gestão escolar foram: 1º - princípio do objetivo comum; 2º - princípio da liderança; 3º - princípio da funcionalização; 4º - princípio da amplitude de controle; 5º - princípio da coordenação; 6º - princípio do controle; 7º - princípio da experimentação; 8º - princípio da elasticidade (SILVA, 2007).

O que se constata é que, no Brasil, historicamente, vem se mantendo é uma tradição centralizadora e com forte apelo à administração gerencial e fayolista. E não se pode acreditar que isso mude por decreto ou por qualquer legislação, antes de tudo, faz-se necessário fomentar outra cultura. Tanto é verdade que Gentilini (2013) afirma não ser bastante a criação de sistemas que obedeçam aos trâmites legais e a preocupação deve ir além das questões orçamentárias, sobretudo, “[...] era preciso adotar um modelo de gestão no município que superasse os entraves ‘sobreviventes’ das formas centralizadoras, burocráticas e tecnocratas de gestão das duas décadas de regime autoritário” (GENTILINI, 2013, p. 21).

O grande desafio que se constitui agora é transformar o texto legal em uma prática. E qual a dificuldade nesse sentido? Primeiro, a reforma educacional brasileira ocorreu sob um intenso processo de reestruturação do Estado, cuja maior ênfase se deu no sentido de viabilizar mecanismos favoráveis à produtividade, à eficiência e à eficácia. Isso sob a justificativa da modernização e sob novas roupagens incorporadas pela sociedade em suas práticas culturais, sociais, políticas e educacionais, conforme Silva, Silva e Santos (2016).

A tendência herdada centralizadora e burocrática referida por Gentilini (2013), antecede a essas décadas e podem ser observadas pelos estudos de Querino, analisados por Paro (2007) como já citado. Ademais, Gentilini (2013) chama a atenção para o clientelismo e

patrimonialismo, oriundas da atuação de partidos políticos tradicionais, que interferem na administração do Estado e na formulação das políticas, no planejamento e na liberação de verbas. Mas acrescenta-se que esse tipo de clientelismo perdurou por muito tempo e possui focos de resistência até nas relações dentro da escola. Exemplo disso foi a escolha de gestores escolares por indicação política. Paro (2011) aponta três modalidades de escolha do diretor, termo utilizado pelo autor: nomeação pelo poder executivo; concurso público; e eleição pela comunidade escolar.

O autor considera a primeira modalidade a pior alternativa, pois parece e é antidemocrática. A segunda respalda-se em uma pretensa imparcialidade, mas concurso não se aplica a toda e qualquer função pública indistintamente. Um concurso em educação é melhor meio para selecionar professores, haja vista atestar o conhecimento. Mas, para ser gestor escolar, o que é mais necessário são competência política e legitimidade. E afirma “Em termos políticos, o concurso não representa nenhuma vantagem em comparação com outras modalidades, nem mesmo a nomeação política, porque, assim como esta, favorece o clientelismo, e o atendimento de interesses dos governantes” (PARO, 2011, p. 47).

A gestão escolar, por sua vez, deve ter em vista as especificidades do trabalho escolar, em consonância com os objetivos ou finalidades do trabalho pedagógico, de forma que o plano de escola, ou seja, gestão e organização do trabalho escolar, trate da estrutura organizacional compatível deste trabalho, por meio do planejamento, monitoramento e avaliação dos programas e projetos (DOURADO, OLIVEIRA, 2009). Além disso, deve considerar que a escola tem a seguinte finalidade:

[...] desenvolver o ser, autônomo e livre, mas que se realiza pelo fazer ao relacionar-se com os outros, na construção da sociedade que queremos. Assim, a finalidade da escola, nos regimes democráticos, se fundamenta na concepção de homem histórico, autônomo e livre, vivendo solidariamente entre iguais num espaço e tempo determinados (BORDIGNON; GRACINDO, 2013, n./p.).

Mas Paro (2009), com o objetivo de recuperar pontos importantes da obra de José Querino Ribeiro sobre administração escolar, acaba por evidenciar um paradoxo nesse autor acerca do tema: a produção dele tem servido a progressistas e conservadores ao mesmo tempo. Isso porque Ribeiro recorre a uma formação técnica específica, com apelo gerencial nos mesmos moldes de uma empresa capitalista, com formas de controle do trabalho alheio e também a uma formação cujos fundamentos são o pedagógico e as potencialidades da educação como prática democrática.

Mas a gestão escolar está incumbida de formar pessoas para a autonomia, liberdade e a convivência solidária em sociedade. Em hipótese alguma, pode-se confundir sua natureza com

a administração empresarial. Sobretudo, porque seu compromisso é com o desenvolvimento de um projeto pedagógico e práticas educativas que envolvam a participação da comunidade escolar e ao entorno da escola, mediante decisões compartilhadas por todos os segmentos. Isso se constitui um desafio, considerando-se o percurso histórico da gestão escolar no Brasil, sobre o qual passamos a discorrer.

### 3.2 O Percurso Histórico da Gestão Escolar

A construção histórica da gestão escolar no Brasil aponta para um campo de lutas que emerge de uma sociedade, cujas concepções de educação e de suas finalidades acabam por reverberar nas práticas e modelos impostos em cada período histórico do país, aliás o que é próprio de todas as sociedades do mundo.

Saviani (2010) periodizou as ideias pedagógicas subjacentes à gestão escolar no Brasil da seguinte forma: de 1540 a 1759, vertente religiosa da pedagogia tradicional; 1759 a 1932, vertente religiosa e leiga da pedagogia tradicional; 1932 a 1960, pedagogia tradicional e pedagogia nova e; 1969 a 2001, concepção pedagógica produtivista.

Para Martiniak e Gracindo (2014), a gestão escolar no Brasil se inicia com a Companhia de Jesus, dos Jesuítas, em 1599, cujo modelo de educação tinha como base o documento oficial denominado *Ratio Studiorum*<sup>3</sup>, no que eram estabelecidas as formas de organização e administração, currículos e métodos para os estabelecimentos de ensino na colônia brasileira. Ao Reitor cabia o papel mais importante, pois este se constituía o responsável pela organização e funcionamento satisfatório do Colégio, onde se formava a elite colonial. Saviani (2010) *apud* Martiniak e Gracindo (2014) destaca neste período histórico a função supervisora como indício na organização do plano pedagógico jesuítico e aproximação de um sistema educacional propriamente dito.

Em 1759, ocorreu a apreensão dos bens e a expulsão dos jesuítas do Brasil, com o consequente desmonte da organização escolar que haviam implantado. O Marquês de Pombal, Primeiro Ministro de Portugal, priorizou a adequação aos interesses mundiais daquela época, ligados ao comércio manufatureiro, de forma que foi implementada uma reforma no ensino, na por meio da qual os interesse catequistas foram substituídos pelos do Estado, àquela época sob a influência iluminista (SAVIANI, 2010).

---

<sup>3</sup> Este documento tinha caráter universalista e elitista. O primeiro por se tratar de um plano adotado por todos os jesuítas, onde quer que estivessem e o segundo porque o ensino excluía os indígenas, sendo oferecido apenas aos filhos dos colonos (MARTINIAK; GRACINO, 2014).

Em 1808, este quadro se altera com a chegada da Família Real ao Brasil. O Brasil império trouxe outras mudanças. O ensino foi estruturado em três níveis: primário, secundário e superior. Neste momento, surgem as primeiras escolas de ensino superior. Essa reestruturação do ensino na colônia objetivou “[...] atender à demanda educacional da aristocracia portuguesa e preparar quadros para as novas ocupações técnico-brurocráticas.” (PAIVA, 2003, p. 70).

Neste contexto, os interesses do império incorriam na organização do ensino de secundário e superior, ambos de caráter mais prático do que teórico. A instrução primária ficou por conta de iniciativas de professores particulares e das aulas régias (MARTINIAK; GRACINO, 2014). E, conforme Xavier, “[...] o Brasil, saindo da fase joanina com algumas instituições de educação elitária (escolas técnicas superiores), chegou à Independência destituído de qualquer forma organizada de educação escolar” (1980, p. 22).

De 1889 a 1930, período conhecido como Primeira República, a administração educacional é organizada à semelhança da administração pública, à luz dos muitos movimentos de reformas na administração do Estado que reverberaram na gestão escolar. As discussões sobre administração escolar se intensificaram com o Movimento da Escola Nova que ocorreu sob as ideias de William James (1909) e John Dewey (1916). (GASPARIN SOLIGO; ESTRADA; SOLIGO, 2021). Um dos pontos positivos desse período é que “[...] no campo da educação, essa efervescência intelectual se materializou na fundação da Associação Brasileira de Educação (ABE), em 1924, e, mais tarde, no Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, em 1932, no Rio de Janeiro” (SANDER, 2007, p. 28). A década de 1930 dá início à Se

Nesta década de 1930, quando ocorre a Segunda República, ocorreram também os movimentos reformistas de Francisco Campos e Gustavo Capanema, cuja contribuição, no âmbito governamental, resultou na organicidade do ensino brasileiro (SANDER, 2007). Segundo o autor, caracteriza-se, nesse período, o enfoque tecnoburocrático organizacional, voltado para o sistema econômico. A preocupação era educar para o mercado de trabalho, à época em início de expansão no Brasil, o que implicou a de cursos técnicos.

Já o *Manifesto da Escola Nova*, foi escrito por Fernando de Azevedo e assinado por grandes nomes da educação brasileira, que contribuíram para a construção do arcabouço teórico escolanovista. Os responsáveis por esse constructo teórico, também assinaram o Manifesto, dentre os quais destacamos Anísio Teixeira, Fernando de Azevedo, Roquete Pinto, Afrânio Peixoto, Cecília Meireles, entre outros. O documento intitulava-se *Reconstrução Educacional no Brasil: ao governo e ao povo*. Os pontos do Manifesto, aqui transcritos conforme grafia original, eram os seguintes: movimento de renovação educacional; directrizes que se esclarecem; reformas e reforma; finalidades da educação; valores mutáveis e valores

permanente; o Estado em face da educação; a função educacional; o processo educativo; plano de reconstrução nacional; a unidade de formação de professores e a unidade de espírito; o papel da escola na vida e sua função social e; a democracia, – um programma de longos deveres.

Também na década de 1930, quando ocorre a Segunda República, ocorreram os movimentos reformistas de Francisco Campos e Gustavo Capanema, cuja contribuição, no âmbito governamental, resultou na organicidade do ensino brasileiro (SANDER, 2007). Segundo o autor, caracteriza-se, nesse período, o enfoque tecnoburocrático organizacional, voltado para o sistema econômico. A preocupação era educar para o mercado de trabalho, à época em início de expansão no Brasil, o que implicou a de cursos técnicos. O fato é que duas foram as correntes de pensamento que marcaram essa época: o Fordismo e Keynesianismo(1932 - 1947); Pedagogia Nova (1947 - 1961) (SAVIANI, 2010).

As discussões sobre a sistematização da educação, empreendidas por profissionais da Escola Nova são parte das obras dos pioneiros da administração escolar no Brasil, como: Anísio Teixeira (1935), Antônio Carneiro Leão (1939), José Quirino Ribeiro (1952) e Lourenço Filho (1963). Mas um aspecto curioso é que

[...] Para Anísio Teixeira, naquela época, havia uma inexistência quase absoluta da administração escolar no Brasil, pois não existia formação de administradores escolares. Desta forma, qualquer pessoa que trabalhava na escola, poderia exercer a função de dirigente escolar. Sobre essa condição, Anísio Teixeira apresentou duas hipóteses: a primeira de que os professores eram tão perfeitos que não precisavam de diretores; e a segunda de que as escolas eram tão pequenas que os professores conseguiam resolver os problemas em uma espécie de anarquismo [...] (GASPARIN; ESTRADA; SOLIGO, 2021, p. 291)

O trecho supracitado sobre a análise de Anísio Teixeira mencionada se constitui uma forma de demonstrar que estava em curso a construção do pensamento sobre a administração escolar. Havia, naquele momento, uma preocupação com relação à formação e à organização dos profissionais do ensino e com a escola. conforme ratificam que havia uma necessidade de organizar o sistema educacional brasileiro para que atendesse a essa especificidade.

Gasparin, Estrada e Soligo (2021) ainda apontam a discrepância entre as ideias de Anísio Teixeira e Querino Ribeiro. Para o primeiro, a administração escolar apresenta uma especificidade e particularidade que deve ser mantida, sendo essa atividade subordinada ao ensino vivenciado por professores e alunos na sala de aula e, portanto, específica ao cotidiano escolar. Todavia, para Ribeiro, havia urgência de se formular uma teoria da administração que fosse generalizável, sendo a administração um instrumento a serviço da direção escolar. Ao que podemos inferir, ambos militam em correntes opostas. O primeiro na Escola Nova e o segundo no Fordismo e Keynesianismo.

Assim, na década de 1930, sob a influência de Querino, ao que se pode constatar, a administração escolar seguiu os princípios da Administração Geral, mais especificamente, da escola clássica na administração pública, voltado para a formação de um sistema de ensino nacional, conforme os preceitos de Henri Fayol, cuja ênfase se dá na estrutura organizacional, na qual cabe ao administrador, conforme Motta (2014, p. 23), “[...] prever, organizar, comandar coordenar e controlar”. O fato é que a administração da educação baseava-se em princípios da administração clássica e, por isso mesmo, “[...] na predominância dos técnicos que adotam soluções racionais para resolver problemas administrativos, em detrimento de seus aspectos humanos e sociopolíticos” (SANDER, 1982, p. 15).

Mas esses princípios da AG começaram a ser questionados já no final da década de 1930. Entre outras críticas, questionava-se o caráter essencialmente normativo desse modelo, o que era feito sob o enfoque teórico das “[...] chamadas ciências do comportamento, particularmente a psicologia e a sociologia, de cuja combinação surge a psicologia social ou a psicossociologia” (SANDER, 1982, p. 19).

Na década de 1940, o então Ministro da Educação, Gustavo Capanema, é responsável pelas chamadas leis orgânicas. Neste sentido foram publicados vários decretos-lei, dos quais, quatro ainda foram editados durante o Estado Novo, quais sejam:

a) Decreto-lei 4.073, em 30 de janeiro de 1942 (Lei Orgânica do Ensino Industrial); b) Decreto-lei 4.048, em 22 de janeiro de 1942, cria o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI), c) Decreto-lei 4.244, em 9 de abril de 1942 (Lei Orgânica do Ensino Secundário) e d) Decreto-lei 6.141, em 28 de dezembro de 1943 (Lei Orgânica do Ensino Comercial). (PALMA FILHO, 2005, p.11)

Conforme Palma Filho (2005), em 1945, após o golpe militar que derrubou o Presidente Getúlio Vargas, durante o Governo Provisório presidido pelo Presidente do Supremo Tribunal Federal (STF), outros quatro decretos-lei foram publicados: 1) Decreto-lei 8.529, em 02 de janeiro de 1946 (Lei Orgânica do Ensino Primário); 2) Decreto-lei 8.530, em 02 de janeiro de 1946 (Lei Orgânica do Ensino Normal); 3) Decreto-lei 8.621 e 8.622, em 10 de janeiro de 1946, criam o Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC) e 4) Decreto-lei 9.613, em 20 de agosto de 1946 (Lei Orgânica do Ensino Agrícola).

O que se sobressai, nesse período, é a forte ênfase na educação profissional, mesmo após Vargas, em cujo governo

[...] houve fortalecimento da dualidade da educação, já que existia forte restrição em relação ao acesso ao ensino superior: egressos da educação média profissionalmente somente poderiam ter acesso aos cursos de nível superior da mesma carreira, ou seja, não havia poder de escolha, eleger carreiras diferentes. Em relação aos alunos do ensino secundário, não havia restrição alguma, já que eles tinham acesso ao nível superior. Percebe-se, inclusive, na elaboração dos decretos-lei – principalmente do

Decreto-Lei do Ensino Secundário, forte influência fascista, pois havia robusta restrição da educação superior às classes dominantes, já que, a partir da obtenção de conhecimento e do privilégio das informações, ela poderia se manter no poder e, maximizar a distância entre elas e as classes mais pobres, subalternas (MEDEIROS NETA, LIMA, BARBOSA, NASCIMENTO, 2018, p. 226).

Outros decretos foram publicados com ênfase na educação profissional, conforme Figura abaixo:

**Figura 3 – Decretos publicados na década de 1940**

Data	Marco Regulatório	Ementa
03-ago-1940	Decreto nº 6.029, de 26 de julho de 1940	Aprova o regulamento para a instalação e funcionamento dos cursos profissionais de que cogita o art. 4º do Decreto-Lei nº 1.238, de 2 de maio de 1939
04-jun-1941	Decreto nº 7.279, de 2 de junho de 1941	Dá nova redação ao art. 36 do Regulamento aprovado pelo Decreto n. 13.064, de 12 de junho de 1918, das escolas aprendizes artífices
24-jan-1942	Decreto-Lei nº 4.048, de 22 de janeiro de 1942	Cria o Serviço Nacional de Aprendizagem dos Industriários (SENAI)
09-fev-1942	Decreto-Lei nº 4.073, de 30 de janeiro de 1942	Lei orgânica do ensino industrial
24-fev-1942	Decreto-Lei nº 4.119, de 21 de fevereiro de 1942	Disposições transitórias para execução da lei orgânica do ensino industrial
27-fev-1942	Decreto-Lei nº 4.127, de 25 de fevereiro de 1942	Estabelece as bases de organização da rede federal de estabelecimentos de ensino industrial
31-jul-1942	Decreto nº 10.009, de 16 de julho de 1942 (repblicado)	Aprova o regimento do Serviço Nacional de Aprendizagem dos Industriários
31-jul-1942	Decreto-Lei nº 4.481, de 16 de julho de 1942 (repblicado)	Dispõe sobre a aprendizagem dos industriários, estabelece deveres dos empregadores e dos aprendizes relativamente a essa aprendizagem e dá outras providências
12-nov-1942	Decreto-Lei nº 4.936, de 7 de novembro de 1942	Amplia o âmbito de ação do Serviço Nacional de Aprendizagem dos Industriários, e dá outras providências
31-jul-1942	Decreto-Lei nº 4.983, de 21 de novembro de 1942	Dispõe sobre a organização do ensino industrial de emergência e sobre a transformação dos estabelecimentos de ensino industrial em centros de produção industrial para atender às exigências da guerra

Fonte: (SILVA; AZEVEDO; PETEROSI, 2022, p. 12)

Por sua vez, no período que vai de 1947 a 1961, a Pedagogia Nova se ancora numa visão filosófica baseada na existência, na vida, na atividade. O eixo pedagógico se deslocou do intelecto para as vivências; do lógico para o psicológico; dos conteúdos para os métodos; do professor para o aluno; do esforço para o interesse; da disciplina para a espontaneidade; da direção do professor para a iniciativa do aluno; da quantidade para a qualidade (SAVIANI, 2010).

Ainda assim, a gestão vai percorrendo os caminhos da AG, mas fora do enfoque tecnoburocrático da teoria clássica que cede lugar ao modelo orgânico dos sistemas funcionais da escola comportamental de administração. Esse modelo se intensificou após a segunda guerra mundial, logo em meio à década de 1940, e passou-se a considerar que “[...] a eficiência da administração se determina primordialmente pela atuação de variáveis políticas, sociológicas e antropológicas e apenas secundariamente pela atuação de variáveis jurídicas e técnicas” (SANDER, 1982, p. 21).

Já na década de 1960, mais precisamente, em 11 de fevereiro de 1961, no I Simpósio

Brasileiro de Administração Escolar, realizado na antiga Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras da Universidade de São Paulo (USP), sob organização da Cátedra de Administração Escolar e Educação Comparada, pesquisadores e professores de administração escolar decidiram fundar a ANPAE – Associação Nacional de Professores de Administração Escolar, hoje Associação Nacional de Política e Administração da Educação (SANDER, 1982). O autor também destaca o estabelecimento dos cursos de pós- graduação. Após isso, Sander (1982) chama a atenção para o fato de que se estabeleceu, então, “[...] a primeira relação entre o primeiro compromisso da ANPAE e a administração da educação – um compromisso com a eficiência organizacional e o pragmatismo pedagógico” (SANDER, 1982, p. 16).

Outra contribuição importante foram as publicações da ANPAE. Quanto a elas, Maia (2008, p. 36) refere-se:

[...] aos quatro primeiros textos publicados pela ANPAE nos Cadernos de Administração Escolar (1964-1968): “Natureza e função da Administração Escolar” (Anísio Teixeira); “Introdução à Administração Escolar (Alguns pontos de vista)” (J. Querino Ribeiro); “Alguns aspectos da formação de Administradores Escolares” (Moysés Brejon); “A Administração Escolar na América Latina” (Carlos Correa Mascaro).

Discorrendo, ainda, sobre esse percurso histórico, Sander (1982) refere que as décadas de 1960 e 1970 foram marcadas pela rejeição aos princípios da teoria clássica. E destaca o IX Simpósio Brasileiro de Administração da Educação, realizado em 1978, e o I Congresso Interamericano de Administração da Educação, em 1979, o primeiro estudando a administração da educação no contexto das ciências sociais e o segundo, a relação entre política e administração da educação no contexto da ciência social contemporânea. Isso marcou o compromisso a efetividade política e a relevância cultural, de acordo com ele. Porém, Maia (2008) chama a atenção para a fragilidade teórica da produção da ANPAE, em textos produzidos de 1983 a 2000, dada a ausência de clareza na explicitação dos conceitos utilizados.

Mas é preciso destacar que o Brasil viveu longos anos de ditadura militar, cujo início ocorreu em 31 de março de 1964 e só terminou em 15 de março de 1985. Podemos inferir que houve influência desses governos antidemocráticos sobre a produção intelectual naquele período. De igual modo, não se pode ignorar as lutas da sociedade brasileira por democracia, o que obviamente vai reverberar nas lutas pela educação pública. Conforme Souza e Tavares,

Outro elemento ainda a ser destacado diz respeito ao reconhecimento de que a educação, para a ditadura militar, não era apenas uma área de atuação na qual e para a qual era preciso dar resposta, para evitar dissabores ou pressões desnecessárias. Havia um projeto educacional em construção, logo após a fase conturbada do início da ditadura, o qual tinha um papel importante em um projeto mais amplo de poder que os militares tinham para o país (2014, p. 272).



Souza e Tavares (2014), citando Clark (2006) afirmam que esse projeto foi estruturado teórica e oficialmente pela Escola Superior de Guerra, sob a alegação de defesa da integridade e da segurança nacional, paz social, preservação da democracia e afirmação da soberania nacional. Trata-se de um projeto mais amplo que requeria condições políticas para o desenvolvimento econômico e que redefiniu as funções do Estado brasileiro rumo a estas finalidades: 1) reforçar o poder executivo como o conseqüente remanejamento das forças sociais na estrutura do poder; 2) aumentar do controle exercido pelo Conselho de Segurança Nacional; 3) centralizar e modernizar a administração pública; 4) e cessar o protesto social.

No tocante à legislação, a ditadura inaugura a Lei 5.692/1971, que mantém as mesmas liberdades para o setor privado da educação. Embora não se possa considerá-la privatista, essa lei, ao mesmo tempo em que cria os ensinos de 1º e 2º graus, revela um favorecimento considerável do Estado para com o setor privado, inclusive na forma de eventuais amparos financeiros, bolsas de estudo, indenizações de gastos por recursos do salário-educação, respaldados no Art. 45 da Lei 5.692/1971). Em 1981, 70% das vagas de ensino de 1º grau correspondiam ao setor privado (MAIA, 2008).

E no que diz respeito às finalidades do projeto de educação da ditadura já mencionadas, estabelece-se uma relação direta entre investimentos e produtividade, o que denota o forte componente econômico subjacente a ele. Isso resulta da conexão entre o governo federal brasileiro e a Agência Norte Americana para o Desenvolvimento Internacional (USAID), o que gerou todo um conjunto de ações e acordos determinantes para que se instaurasse a perspectiva de gestão da educação, cuja peça central era o planejamento (SAVIANI, 2008). Sob a assessoria técnica dos EUA, o Brasil buscou efetivar uma proposta de gestão e planejamento que favorecesse, sobretudo, a privatização das escolas, mas também era extensiva não só à formação de professores, como à produção e distribuição de material didático (SOUZA; TAVARES, 2014).

Nesse contexto, articulado ao Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), O planejamento setorial da educação foi constituído por três planos ao longo do período da ditadura militar: I Plano Setorial de Educação e Cultura (PSEC), de 1972 a 1974, de caráter predominantemente economicista; II PSEC, de 1975 a 1979, articulado ao II PND, trazia as tensões econômicas mundiais e visava ao aumento de mão de obra, exportações e mercado interno; III PSEC, de 1980 a 1985, tinha o objetivo de enfrentar uma relação de problemas, cuja identificação ocorria em encontros nacionais de planejamento com os secretários estaduais de educação, realizados em 1979. Destacam-se, dentre esses problemas, a universalização da educação obrigatória e a redução das desigualdades sociais e educacionais (SOUZA;

TAVARES, 2014. O fato é que de acordo com os autores

A ideia de articulação do planejamento educacional com o Plano Nacional de Desenvolvimento não é equivocada; os problemas residiam, entretanto, em três frentes: a) não havia qualquer diálogo com a sociedade ou, mesmo, com os educadores, sobre os problemas educacionais do país, ou seja, o planejamento era uma operação técnica feita por administradores e economistas; b) o planejamento estava vinculado estritamente à política de governo, não se convertendo em um planejamento para o Estado brasileiro e c) o foco do planejamento era economicista, sem maiores reflexões sobre as causas e consequências dos problemas educacionais (SOUZA; TAVARES, 2014, p. 277)

E esses problemas incidem frontalmente na gestão escolar que, ao invés de ser um processo de construção coletiva, resultava burocrático e com menor grau de autonomia administrativa, pedagógica, financeira da escola e também menor grau de participação da comunidade extraescolar na vida da instituição (CLARK 2006 *apud* SOUZA; TAVARES, 2014).

Esse histórico que antecede a redemocratização do país deixa um legado comprometedor que dificulta a gestão democrática nas escolas em todas as suas dimensões, principalmente pelas técnicas de gerenciamento que ignoram as especificidades e a função da escola. Assim sendo, o período pós-ditadura, inaugura um novo marco regulatório e instaura novas bases e perspectivas da gestão escolar, ainda que se continue sob a ingerência de organismos internacionais. As reformas que se sucedem, a partir da redemocratização, passam a balizar a cultura organizacional da escola, cujo elemento estruturante é a participação da comunidade escolar na tomada de decisões sobre o atendimento educativo, bem como na redefinição de papéis.

### **3.3 Gestão Democrática: a participação como base para organização do sistema de gestão escolar**

A CF de 1988, no artigo 206, traz como um dos princípios da educação pública a gestão democrática no ensino nacional, também, regulamentada na LDBEN 9.394/1996. Desde então, inseriram-se novos conceitos de gestão escolar, o que demandou uma grande quantidade de estudos acerca do tema que marcou a década de 1990. Oliveira e Menezes (2018) apontam que, de 1981 a 2001, o crescimento chegou a 31%. E acrescentam que, nas décadas de 1980 e 1990, as pesquisas *stricto sensu* na área da administração escolar representaram 28% e 17% sobre o Conselho Escolar.

O fato é que, ao definir os princípios da educação nacional, a CF/1988 preconiza no Art. 206, Inciso VI, “VI - gestão democrática do ensino público, na forma da lei”. Isso aponta

para uma centralidade da gestão democrática no âmbito não só das políticas educacionais, mas para a sociedade como um todo, uma vez que o país saía de um longo período de governos ditatoriais e ansiava pela construção de uma nova história que alicerçasse os princípios democráticos. E neste sentido, para Gadotti (2014), como princípio pedagógico e como preceito constitucional, a gestão democrática não se restringe à escola, mas impregna todos os sistemas e redes de ensino, assim como se refere a todos os níveis e modalidades de ensino.

Considerando tal cenário, a tarefa primordial, nesta seção, diz respeito a conceituar e estabelecer os significados do que, de fato e de direito, constitui-se a gestão escolar democrática. Nesse sentido, entendemos que

[...] a gestão democrática da educação pode ser definida como um processo de caráter político pedagógico e administrativo, no qual se dá participação efetiva, direta e indireta da sociedade em todos os níveis de decisão e execução da educação, com real poder de interferência e manifestação dos anseios comunitários (ALVES, 2014, p.22)

Ressaltamos que a gestão democrática da educação, tanto no âmbito dos sistemas, mas principalmente na escola, faz parte de uma conquista histórica de grandes proporções e, por isso mesmo, não pode ser considerada uma concessão governamental, nem uma dádiva das mantenedoras de instituições. Isso leva a inferir que se trata de uma luta, sobretudo, de caráter político Sander (2009).

Essa linha de raciocínio implica compreender primeiramente que há uma relação intrínseca entre política e educação, principalmente quando se trata da gestão escolar democrática. Paro (2002) considera a educação como intrinsecamente política em uma dupla dimensão, como atualização histórico-cultural, que o homem se constrói em sua historicidade; e na aceitação do outro como legítimo sujeito, na realização da convivência pacífica e cooperativa que se contrapõe à dominação e trabalha a favor da democracia.

Mas o que, de fato, vem a ser democracia? Coutinho (2002) afirma que a democracia é um regime que assegura a igualdade, a participação coletiva de todos na apropriação dos bens coletivamente criados e isso implica uma dimensão social e, conseqüentemente, uma dimensão econômica, uma vez que, para ele, não há igualdade substantiva, igualdade que passa pela esfera econômica.

Bobbio (1909), por sua vez, assevera que o termo democracia, desde a idade clássica, tem sido utilizado para designar uma das formas de governo, ou seja, uma das formas de governar. Conforme o autor, os discursos sobre democracia não podem prescindir de determinar as relações entre este regime e outras formas de governo, inclusive por se tratar de um conceito que só pode ser compreendido em relação aos demais conceitos do sistema pelos quais é

responsável por delimitar a extensão e por eles é delimitado. De qualquer modo, ele define democracia como “[...] a forma de governo na qual o poder é exercido por todo o povo, ou pelo maior número, ou por muitos, e enquanto tal se distingue da monarquia e aristocracia, nas quais o poder é exercido [...] por um ou por poucos. (BOBBIO, 1909, p. 137)

Em se tratando de educação, é importante destacarmos que a construção da democracia perpassa também pela construção de uma gestão escolar democrática, cujas relações e práticas sejam, efetivamente, concebidas em conjunto com toda a comunidade escolar. Uma escola onde haja total união entre ações, relações e princípios democráticos. “Isto porque, ao mesmo tempo em que dizem respeito às relações de convivência pacífica e livre entre sujeitos, eles só podem ser apreendidos pela mediação dessas relações, ou seja, pela educação” (PARO, 2002, p. 18).

Para o autor, a dimensão política da educação e as potencialidades de sua realização como prática democrática na escola estão associadas à própria relação pedagógica na convivência social, pois não há democracia sem democratas e sem aceitação mútua. Nessa perspectiva, a construção de democracia e de uma sociedade democrática via educação e escola, implica dotar os educandos dos mesmos meios daqueles que exercem o papel hegemônico na sociedade, a que Paro (2002) chama de sociedade de dominação. Ele elege, nesta perspectiva, as seguintes finalidades:

a) dotar os educandos das camadas populares dos conhecimentos e conteúdos culturais em geral, para que estes possam se antepor às ações dos inimigos políticos. É preciso, para disputar com os dominadores em situação de igualdade, dominar os elementos culturais que estes dominam (Cf. Saviani, 1983); b) fornecer subsídios teóricos para o desenvolvimento da “competência política” dos educandos, de modo que estes possam neutralizar as manobras políticas dos adversários, conquistando espaços de poder, pela defesa competente e arguta dos projetos políticos que interessam aos dominados; c) formar uma “consciência política” nos educandos pela posse de conteúdos doutrinários que elevem seu saber a um nível capaz de perceber a injustiça social e de contestar o poder vigente. Esse modo de considerar a relação entre política e educação parece supor que os atributos políticos da educação são externos a ela, ou seja, é a forma de utilizá-la, e não ela, intrinsecamente, que lhe empresta conotação política (PARO, 2002, p. 16)

Nada disso pode ser alcançado se a gestão for centralizadora e autoritária. Ao contrário, implica, sobretudo, gestão escolar democrática. Mais do que nunca é preciso ter isso em mente, a julgar pela recente contexto político por que passou o Brasil, durante o governo Bolsonaro, quando significativa parcela da população pleiteiava uma escola “sem partido”, em clara negação do caráter político da educação, que não é partidário, mas deve incorporar as demandas sociais por educação. A concretização dos princípios democráticos pela educação de modo geral, e pela escola em particular, representa o resultado das lutas sociais e efetivo esforço para responder a elas.

Quanto aos avanços legais em prol da gestão democrática, embora pareçam tímidos, eles existem. A LDBEN 9.394/96 preconiza, nesse sentido, um claro compromisso com a sociedade e com a educação, conforme podemos constatar:

Art. 3º - O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: I – igualdade de condições para o acesso e permanência na escola; II – liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar a cultura, o pensamento, a arte e o saber; III – pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas; IV – respeito à liberdade e apreço à tolerância; V – coexistência de instituições públicas e privadas de ensino; VI – gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais; VII – valorização do profissional da educação escolar; **VIII – gestão democrática do ensino público, na forma desta lei e da legislação dos sistemas de ensino**; IX – garantia de padrão de qualidade;

[...]

Art. 13. Os docentes incumbir-se-ão de: I - participar da elaboração da proposta pedagógica do estabelecimento de ensino; II - elaborar e cumprir plano de trabalho, segundo a proposta pedagógica do estabelecimento de ensino; [...] VI - colaborar com as atividades de articulação da escola com as famílias e a comunidade.

Art. 14. Os sistemas de ensino definirão as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com as suas peculiaridades e conforme os seguintes princípios: **I - participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola; II - participação das comunidades escolar e local em Conselhos Escolares ou equivalentes.**

Art. 15. Os sistemas de ensino assegurarão às unidades escolares públicas de educação básica que os integram progressivos graus de autonomia pedagógica e administrativa e de gestão financeira, observadas as normas gerais de direito financeiro público. (BRASIL, 1996, n./p., grifos nossos)

O que podemos inferir, inicialmente, é que todo o Art. 3º emana pontos importantes das democracias, nesse caso da gestão escolar democrática como: 1) igualdade de acesso e permanência na escola, liberdade de aprender; 2) pluralismo de ideias e; 3) respeito à liberdade e apreço à tolerância. Esses dois últimos vão ao encontro dos estudos de Paro (2002), no que tange à construção da gestão democrática na/da escola, que implica a aceitação mútua.

Também podemos afirmar que não resta dúvida de que a LDBEN 9394/96 preconiza a gestão democrática nestes artigos supracitados e reconhecemos como princípios deste tipo de gestão contidos no Art. 14: a participação dos profissionais da educação na elaboração do PPP e a participação das comunidades escolar e local mediante os Conselhos Escolares ou outras formas equivalentes. Em geral, os Arts. 13, 14 e 15, mais especificamente, asseguram gestão escolar democrática aos sistemas de ensino e seus desdobramentos nos diversos segmentos da escola.

Neste sentido, a participação sobressai-se no novo modelo de gestão. E outro termos termos adquirem visibilidade como autonomia pedagógica e administrativa e de gestão financeira. E a comunidade escolar e local são convocadas a participar da gestão por meio dos

Conselhos Escolares. Alguns atores que dantes figuravam como expectadores na escola e na comunidade local têm agora as garantias legais de participação. Mas “Não basta criar mecanismos de participação popular e de controle social das políticas públicas de educação sem atentar para a necessidade de criar [...] as condições de participação” (GADOTTI, 2014, p.4).

Mas o que de fato é participação? Quais as formas de participação? Como se dá, então, essa participação? Quais mecanismos garantem, efetivamente, essa participação? Quais condições são necessárias para que esses mecanismos funcionem? São questões que passamos a analisar.

De acordo com Libâneo (2004, p.102) “a participação é o principal meio de assegurar a gestão democrática da escola, possibilitando o envolvimento de profissionais e usuários no processo de tomada de decisões e no funcionamento da organização escolar”. Mas, para Gadotti (2014), devemos começar por entender a relação e a diferenças entre duas formas de participação: a social e a popular. Segundo o autor:

[...] **Participação Social** se dá nos espaços e mecanismos do controle social como nas conferências, Conselhos, ouvidorias, audiências públicas etc. São os espaços e formas de organização e atuação da Participação Social. É assim que ela é entendida, como categoria e como conceito metodológico e político, pelos gestores públicos que a promovem. Essa forma de atuação da sociedade civil organizada é fundamental para o controle, a fiscalização, o acompanhamento e a implementação das políticas públicas, bem como para o exercício do diálogo e de uma relação mais rotineira e orgânica entre os governos e a sociedade civil.

[...]

A **Participação Popular**, por outro lado, corresponde às formas mais independentes e autônomas de organização e de atuação política dos grupos das classes populares e trabalhadoras e que se constituem em movimentos sociais, associações de moradores, lutas sindicais etc. A Participação Popular corresponde a formas de luta mais direta do que a participação social, por meio de ocupações, marchas, lutas comunitárias etc. (GADOTTI, 2014, p. 2-3, grifos nossos)

Consoante o entendimento do autor, apresenta-se como grande desafio é conjugar as duas formas de participação no sentido de relacionar e fazer dialogar, no interesse das políticas públicas emancipatórias e dos seus temas e pautas de luta, garantindo a autonomia e a independência das formas de organização popular, superando os riscos de cooptação, subordinação, fragmentação e dissolução das lutas populares (GADOTTI, 2014).

Trazendo isso para o campo da educação, o autor afirma que cresce o reconhecimento da importância da participação popular e da gestão democrática na educação, o que, todavia, não se tem traduzido em sustentação prática e jurídica desse princípio. Em consequência, ele afirma, ainda, que “[...] muitos trabalhadores em educação tem encarado a gestão democrática mais como um encargo do que como uma possibilidade de participação, uma mera transferência

de responsabilidade [...] (GADOTTI, 2014, p. 3). Neste caso, o insucesso e o mau desempenho acabam por serem creditados à gestão escolar, aos professores, à escola.

Quanto aos mecanismos concretos de participação, podemos destacar a atuação dos Conselhos Escolares, que se constituem uma forma de resistência ao gerencialismo e se coadunam com a proposta de uma escola mais igualitária e democrática, no sentido de que todos são chamados a participar ou têm suas demandas representadas via Conselhos Escolares. E a construção dessa escola só pode ser fruto de uma construção coletiva e participativa, onde gestores, professores, estudantes, funcionários, pais e comunidade local tenham voz. Sobretudo, os Conselhos Escolares representam uma forma de gestão compartilhada e, por isso mesmo, democrática.

Como instrumento de formação, o MEC disponibilizou cadernos de gestão, nos quais são apresentados os elementos fundamentais para uma gestão compartilhada:

**Figura 4 - Mecanismos de participação da gestão democrática**



Fonte: Brasil/Mec ( 2004, p.29) Caderno 5

Nessa perspectiva, a gestão escolar só se torna efetivamente democrática quando incorpora ao seu cotidiano a cultura e a vivência da participação das comunidades escolar e local na tomada de decisão, viabilizadas pela representação nos Conselhos Escolares. Esses processos não são apenas participativos por abranger a comunidade escolar, mas também por se articularem a relações sociais de cunho mais amplo. E essa cultura democrática deve ser forjada no diálogo, na cooperação, na pluralidade de ideias e no respeito às diferenças.

### **3.4 Gestão Escolar e Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE): financiamento *versus* responsabilização por resultados**

No âmbito das políticas de financiamento da educação está inserido o PDDE como importante instrumento de injeção de recursos financeiros diretamente na escola, mas evocando do sistema de gestão escolar a efetiva gestão desses recursos. Nesse sentido, a partir da atual LDBEN essa descentralização da gestão financeira se estende à escola pública, por meio de programas e ações com o apoio técnico e financeiro do MEC, com vistas a tornar mais efetivas as ações dos estados e municípios no atendimento educacional público.

Todavia, segundo Fonseca (2004), cumpre apontar que, na essência, tais ações seguem orientações de organismos internacionais, que passam a orientar injeção de recursos financeiros diretamente nas escolas, sob a justificativa de que agindo assim, as escolas apresentam resultados mais efetivos, no que diz respeito ao desempenho dos estudantes. Na esteira desses programas, o PDDE, apresenta-se como uma proposta inovadora de financiamento da educação básica brasileira, com transferência de recursos diretamente às escolas públicas da educação básica.

O PDDE foi instituído pelo ministério de educação, na década de 1990, atualmente é regido pela Resolução CD/FNDE/MEC nº 15, de 16 setembro de 2021, que dispõe sobre as orientações para o apoio técnico e financeiro, fiscalização e monitoramento na execução do Programa, em cumprimento ao disposto na **Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009**. O programa possibilita a transferência direta dos recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE às escolas, sem a tramitação do recurso pela prefeitura, o que garantiria a aplicação efetiva do recurso na escola, sem chance de desvio da sua função. O PDDE consiste na transferência de recursos às escolas públicas da educação básica das redes estaduais, municipais, bem como no Distrito Federal, e às escolas de educação especial mantidas por organizações não governamentais. O objetivo desses recursos é a melhoria da infraestrutura física, pedagógica, o reforço da autogestão escolar e a elevação dos índices de desempenho da educação básica.

Criado por meio da Resolução Nº 12 de 10 de Maio de 1995 que, inicialmente, obtinha como denominação Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (PMDE) e que, posteriormente, foi alterado para Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), este Programa possuía como objetivo auxiliar na assistência financeira, em caráter suplementar, às escolas públicas das redes estaduais, municipais e do Distrito Federal, que fornecia a modalidade de ensino fundamental regular, e ademais, às escolas privadas de educação especial mantida por entidades sem fins lucrativos, dadas como beneficentes de assistência social, ou outras similares de atendimento direto e gratuito ao público. (BRASIL, 1995).

Face aos seus objetivos não houve alterações no PDDE, contudo quando idealizado, o



PDDE foi estabelecido e planejado para o ensino fundamental e que somente em 2009, por meio da Medida Provisória nº 455, de 28 de janeiro de 2009, posteriormente transformada na Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, o programa passou a apoiar todas as modalidades da educação básica, e, anos depois, por meio da Resolução Nº 10 de 18 de Abril de 2013, o programa começou a cobrir os polos presenciais do sistema Universidade Aberta Brasil (UAB) que oferecem programas de formação inicial ou continuada a profissionais da educação básica. (BRASIL, 1995).

No âmbito da Resolução nº CD/FNDE/MEC nº 15, de 16 setembro de 2021, o cálculo na transferência de recursos ocorre levando em conta o Censo Escolar, de acordo com os números de alunos do ano anterior ao do repasse. Para receber os recursos as escolas precisam firmar convênio ou um instrumento similar, com disposição de conta bancária do órgão ou instituição responsável pela unidade escolar, caracterizada por uma das seguintes denominações: Entidade Executora (EEx); Unidade Executora Própria (UEX); e Entidade Mantenedora (EM). A tomada de decisão quanto ao gasto, ao acompanhamento e à fiscalização dos recursos do PDDE cabe às instâncias de controle social, entendidas como Conselho Escolar, colegiado escolar, associação de pais e mestres, círculo de pais e mestres, dentre outras entidades responsáveis pela formalização dos procedimentos necessários ao recebimento dos repasses do programa, destinados às referidas escolas e polos, bem como pela execução e prestação de contas desses recursos.

Além das escolas públicas, os recursos também podem beneficiar as chamadas Entidades Mantenedoras (EM), que são entidades privadas sem fins lucrativos, qualificadas como beneficentes de assistência social, ou de atendimento direto e gratuito ao público, representativa das escolas privadas de educação especial, responsáveis pela formalização dos procedimentos necessários ao recebimento dos repasses do programa, destinados às referidas escolas, bem como pela execução e prestação de contas desses recursos (BRASIL, 2013).

A distribuição dos recursos às escolas ocorre por meio de uma parcela única, em caráter suplementar, cujo valor a ser repassado é computado por meio de um cálculo, sendo o mesmo constituído pela soma do valor fixo com o valor variável. Os recursos provenientes do PDDE, pautado na Resolução Nº 10 de 18 de abril de 2013, devem ser utilizados de acordo com a proposta da destinação dos recursos, definida no artigo 4º da mesma resolução. De acordo com essa Resolução, os recursos do programa destinam-se à cobertura de despesas de custeio, manutenção e pequenos investimentos que concorram para a garantia do funcionamento e melhoria da infraestrutura física e pedagógica dos estabelecimentos de ensino beneficiários, devendo ser empregados da seguinte forma: na aquisição de material permanente; na realização

de pequenos reparos, adequações e serviços necessários à manutenção, conservação e melhoria da estrutura física da unidade escolar; na aquisição de material de consumo; na avaliação de aprendizagem; na implementação do Projeto Político Pedagógico; e, no desenvolvimento de atividades educacionais (BRASIL, 2013).

A mesma Resolução também define despesas que não podem ser cobertas por recursos do PDDE. A Resolução, assim posto, veda a utilização de recursos do Programa: ações que estejam sendo objeto de financiamento de outros programas do FNDE, exceto aquelas que se enquadrem no âmbito das normas do PDDE; despesas com pessoal; pagamento a agente público da ativa a título de serviços prestados, inclusive consultoria, assistência técnica ou congêneres; empresas privadas que tenham em seu quadro societário servidor público da ativa, ou empregado de empresa pública ou de sociedade de economia mista, por serviços prestados, inclusive consultoria, assistência técnica ou assemelhados; despesas com tarifas bancárias; e pagamento de tributos federais, distritais, estaduais e municipais quando não incidentes sobre os bens adquiridos ou produzidos ou sobre os serviços contratados para a consecução dos objetivos do programa. (BRASIL, 2013).

Nas considerações de Pinheiro (2012), o PDDE dirige seus recursos diretamente para a escola, exigindo dessa instituição representantes legais para deliberar, acompanhar e fiscalizar os recursos. Nesse sentido, tal responsabilidade, no âmbito da gestão democrática, cabe aos membros da comunidade escolar, principalmente Conselho Escolar, Colegiado Escolar, Associação de Pais e Mestres (APM) ou Círculo de Pais e Mestres. A autora enfatiza que a participação da comunidade escolar possibilita uma gestão democrática, o que atende ao princípio da autonomia na escolha de prioridades da instituição de ensino.

Nos estudos realizados sobre o PDDE, Pinheiro (2012), destaca algumas questões importantes quanto aos benefícios do PDDE, entre as quais, a chegada de recursos de forma descentralizada às escolas públicas e a ampliação desses recursos para viabilizar outras modalidades. Além disso, a autora sinaliza que na distribuição dos recursos, o PDDE, se constitui em modalidades, importantes: PDDE Manutenção; PDE Educação Básica; e PDDE Educação Integral. O PDDE Manutenção manteve o patamar de investimentos entre 2006 e 2011; já o PDE Educação Básica teve execuções expressivas em 2009 e 2010, mas, em 2011, houve uma grande redução. Já em relação ao crescimento de repasse de recursos, a autora destaca o O PDDE Educação Integral como a modalidade que mais cresceu a partir do ano de 2008, atingindo 692% em relação a 2011.

O expressivo aumento da cobertura do PDDE seguiu na direção do aumento do investimento do Governo Federal na educação brasileira, bem como por se constituir uma

expressão da materialidade da gestão e da autonomia escolar sem intermediações na liberação dos recursos. Para apresentar uma relação da expansão do PDDE, o FNDE assevera que o Programa é bem avaliado pelas escolas e pelos sistemas de ensino. Para justificar tal argumento, aponta que durante décadas, os gestores das escolas públicas fazem artifícios, tais como rifas, festas e contribuições espontâneas para melhorar as condições do atendimento escolar, referindo-se à escassez de recursos destinados à educação.

Ainda seguindo com esse argumento, o FNDE enaltece a importância do PDDE por diminuir a precariedade do atendimento escolar, bem como pela ampliação das funções do gestor escolar e da autonomia da gestão e da comunidade escolar. Apontando nessa direção, Cruz (2009), defende que o PDDE minimizou desigualdades regionais presentes nos critérios de distribuição da quota federal do salário-educação, se constituindo importante mecanismo de financiamento suplementar às escolas, inclusive induzindo a criação de programas locais semelhantes.

Por outro lado, Kalan (2011) aponta algumas fragilidades do PDDE, sinalizando para uma autonomia relativa, cujo fulcro pode ser constatado pela outorga de ações específicas, definidas pelo próprio Programa, sem, portanto, abrir efetivo espaço de participação da comunidade para a tomada de decisão. Além disso, aponta para decisões centralizadas sobre os gastos públicos e seu rigoroso controle por parte do governo federal, principalmente por definir a destinação dos recursos para despesas de custeio e de capital. Segundo aponta, a incipiente autonomia mantém dependência da UEx ao controle do sistema de ensino.

Ainda tratando da questão, Kalan (2011) aponta para outros problemas considerados fragilidades geradas pela falta de investimentos para o efetivo atendimento educativo, contribuindo, por outro lado, para a intensificação do trabalho docente, bem como para o trabalho de gestores escolares, no que se refere às atribuições, em função das exigências colocadas pelos inúmeros programas oficiais. Tal situação, espelha que o papel do gestor se estende muito além de questões administrativo-financeiras. Além disso, a rigidez das exigências, envolve um certo engessamento das ações da gestão, principalmente no cumprimento de ações administrativas, negligenciando seu papel junto ao coletivo escolar.

As novas demandas postas à gestão escolar estão alinhadas, segundo Adrião e Peroni (2007), às exigências e às orientações neoliberais, cuja ênfase é centrada nas tarefas gerenciais, refletindo a dimensão técnico-operacional exigida pela lógica do PDDE, que favorece a fragmentação das dimensões pedagógica e financeira da escola, geralmente, dando primazia às ações administrativas em detrimento das pedagógicas. De igual modo, segundo apontam as autoras, ocorre, também, um esvaziamento dos espaços de participação da comunidade escolar

e local na gestão dos programas, com implicações no controle social dos recursos descentralizados para a escola, restringindo a gestão dos recursos a uma equipe escolar, tornando, inclusive, invisível aos funcionários não docentes informações sobre os gastos.

Outros destaques das autoras referem-se às mudanças promovidas pelo PDDE, no que diz respeito à relação entre uma gestão escolar e financeira eficiente e uma gestão de fato democrática e participativa. Depreende-se, portanto, na interpretação das autoras que os procedimentos gerencialistas, nos moldes escola-empresa, ocorridos nos últimos anos nas escolas públicas, obstaculizam e enfraquecem a gestão essencialmente democrática no ambiente escolar.

Posto assim, na condição de articulador e orientador das práticas e da dinâmica da gestão democrática na escola, o gestor escolar, vê-se envolvido com tarefas burocráticas, o que torna pouco efetivas suas ações quanto à abertura de espaços de participação na tomada de decisões que afetam o atendimento educativo no seu maior espectro, qual seja, na organização do trabalho pedagógico, na gestão do processo ensino-aprendizagem e na qualidade da educação. Nesse sentido, e em igual relevo, a gestão de recursos do PDDE, que deve contar com a participação da comunidade, particularmente de instâncias colegiadas que integram os espaços/tempos de controle social, fica comprometida.

### **3.5 Gestão Escolar e Controle Social de Recursos do PDDE: a participação social como imperativo da gestão democrática**

Dado o sentido polissêmico da palavra participação, o seu sentido abriga diferentes interpretações. Nesse texto adota-se a concepção de Gohn (2019), que relaciona participação à cidadania que ampara a inclusão de todos e todas, entendendo que são pessoas livres para debater publicamente sobre decisões de governo, articulada à democracia com representações (direta ou indireta) refletindo a opinião pública. Nesse sentido, participação pode ser entendida como controle social, como instrumento que visa assegurar o controle sobre as ações do poder público no que tange ao planejamento, à gestão da educação e às políticas educacionais. Assim, a participação deve ocorrer por meio da atuação de Conselhos Escolares, comissões, comitês, sindicatos entre outros que devem contribuir para aprimorar, implementar e fortalecer as políticas públicas educacionais numa ação permanente entre Estado e Sociedade Civil, com vistas a garantir a efetividade das ações.

Concretizar uma proposta educativa com vistas à qualidade da educação depende de fortalecer as escolas como contextos ricos de aprendizagem, articulando, cuidadosamente, as

múltiplas faces de seu funcionamento pedagógico e administrativo e garantir espaços de participação social por meio da gestão democrática de seu projeto educativo. Esse entendimento se compraz com a ideia de poder local, defendida por Fernandes e Fischer (1992) e Fleury (2003), que relacionam os mecanismos de participação a processos democráticos no espaço de materialidade das políticas educacionais.

A Constituição de 1988 define as bases do dever de educar, destacando o papel do Estado, da família e da sociedade, numa conjugação de esforços com a escola a fim de garantir aos estudantes esse direito, legítimo e constituído. Particularmente, e em especial, a sociedade, e especificamente os pais dos alunos, passaram a exigir da escola uma atuação mais efetiva quanto ao ensino-aprendizagem e o desempenho de seus filhos, remetendo à escola mais efetividade no cumprimento do seu papel social quanto às ações que realiza. Se de uma parte essa aproximação foi vista com bons olhos pelos profissionais da educação, de outra, um olhar mais cético foi lançado sobre a proximidade dos pais, uma vez que sua presença na escola implicaria avaliar suas estratégias e intensificar o nível de exigência sobre os resultados de sua participação.

No âmbito da organização do sistema de gestão escolar, particularmente no que se refere aos professores e gestores escolares, a aproximação mais efetiva do pais, em muitos casos, gera certa inquietação e sensação de incômodo, sob a justificativa de que esta aproximação constitui uma ameaça à autonomia escolar. Na contramão dessa ideia, frente ao atual cenário da educação brasileira e dos flagrantes indicadores alcançados pela maioria das escolas nas avaliações institucionais, comunidade e escola não se deram conta da relação de dependência entre as partes e da necessidade dessa proximidade como elemento de transformação do quadro preocupante em que se encontra o atendimento educativo da escola pública.

Atualmente, a exigência de democratização do sistema de gestão escolar intensifica a necessidade de o gestor buscar o apoio da comunidade e se articular em torno dela, para dar encaminhamentos efetivos às práticas de gestão administrativa, pedagógica e financeira, sendo essa última impulsionada pela tomada de decisões quanto ao uso e à prestação de contas de recursos públicos que chegam diretamente na escola. Nesse sentido, o conceito de comunidade não está circunscrito às pessoas que integram as famílias e parentes dos alunos, mas na abrangência de todos que integram os espaços/tempos da escola. Desse modo, por se tratar de um espaço público, a escola deve apresentar-se como um espaço aberto e comum à participação todos, de forma responsável, para dar consecução aos objetivos do processo de escolarização da sociedade.

Dessa forma, o conceito de comunidade se amplia conforme seu referencial de gestão, que, dependendo da concepção que adota, pode ou não lograr um determinado grau de poder, um direito à participação que remete a uma ação coletiva que, no dizer de Dalmás (1994), pode fortalecer a corresponsabilidade sobre decisões conjuntas. Do ponto de vista da sociologia, o conceito exprime a união de pessoas que se organizam em um mesmo espaço geográfico, submetidas ao mesmo conjunto de regras, identificados pela mesma herança cultural e histórica, compondo uma trajetória semelhante. Do ponto de vista político, remete-se ao sentido de pessoas que almejam e mobilizam-se por um conjunto de objetivos comuns. Em todas essas perspectivas, segundo Dalmás (1994), comunidade pressupõe liderança e empoderamento, e este último, por sua vez, representa uma condição a ser aprendida e conquistada. Embora derive de “poder” requer um processo profundo de reflexão e orientação adequada para o exercício na tomada de decisões, a conquista gradativa de um nível de confiança em seus critérios de juízo de valor e a capacidade de aprender sobre como assumir responsabilidades e responder íntegra e adequadamente pelas consequências de suas decisões. A gestão, nesse sentido, representa liderança que atua por esses princípios e tende a corresponder com as aspirações mais legítimas da comunidade à vivência de sua cidadania de forma ativa.

No entendimento de Giddens (1997), empoderamento, nessa perspectiva, possibilita o exercício de práticas sociais de profundo envolvimento e corresponsabilidade, colaborando para a construção de uma estrutura organizacional saudável no ambiente de trabalho e, ao mesmo tempo, favorável no ambiente de aprendizagem. Para o autor (p. 94), o empoderamento pode indicar que “não temos outra escolha senão decidir como ser e como agir”, o que significa que as escolhas se tornam inevitáveis, e fazer escolhas representa um direito constituído no contexto de uma gestão que compartilha suas decisões de forma participativa e autônoma.

No caso da gestão dos recursos do PDDE, a participação pode representar um passo decisivo para que tais recursos sejam destinados às causas mais frutíferas do atendimento educativo. No contexto da democratização da escola há diferentes caminhos a trilhar e ações circunscritas ao alcance pleno de uma escola democrática que não podem ser desconsiderados. Nesse sentido, deve-se considerar o estilo de gestão e, nesse âmbito, a necessidade emergente de diálogo entre gestor e comunidade escolar, dando sentido à coexistência dessas duas partes fundamentais na organização do sistema de gestão escolar. Além disso, deve-se levar em conta a exigência de que a gestão promova as condições de oferecer à comunidade um espaço/tempo participativo, acessível ao diálogo constante e acolhedor de propostas coerentes. Do outro lado, para o exercício da participação nesse nível, a comunidade precisa se apropriar de elementos teórico-conceituais e críticos para garantir a efetividade das suas ações no âmbito do sistema de

gestão escolar.

Uma escola que se diz democrática precisa, inexoravelmente compartilhar objetivos, ações, valores e metas, além de propiciar abertura à comunidade nos processos decisórios. Isso pode representar uma situação de pouco alcance dependendo da liderança do gestor e do grau de legitimidade das instâncias colegiadas e da comunidade em geral. Dividir entre distintas instâncias coletivas da comunidade algo que, supostamente, só lhe diz respeito, exige do gestor certo grau de resignação, além de capacidade de articulação. Contribuindo com essa discussão Hora (1994) esclarece que para a comunidade participar da gestão de uma escola precisa tomar conhecimento sobre as demandas da gestão e dar opinião sobre os assuntos para os quais muitas vezes se apresentam no âmbito do atendimento educativo. Isso implica, segundo a autora, estar preparada para tomar acento nas discussões, nas deliberações e na tomada de decisões, o que envolve participar de reuniões, fazer relatórios, fiscalizar, cumprir decisões.

Essa perspectiva apontada pela autora significa não esperar decisões prontas para serem seguidas, desenvolver sentimento de pertencimento, pensar a escola não como um organismo governamental, externo, alheio, mas como uma instituição social pública que precisa ter suas ações acompanhadas e, em determinados casos, como o da gestão de recursos do PDDE, deve ser fiscalizado e dirigido pelas instâncias sociais coletivas representativas da comunidade escolar. Nesse sentido, cumpre a necessidade de que o gestor conheça profundamente os princípios e elementos que constituem a gestão democrática.

Posto assim, importa, no dizer de Bordenave (1994), compreender que participação é um termo inerente à democracia e, a escola, por sua vez, só poderá garantir sua legitimidade, de fato, democrática, se conseguir avançar nessa direção. O entendimento desse autor traduz a essência da missão da escola, que deve se voltar para a formação integral do aluno. Sendo assim, o papel da escola em sua acepção mais relevante, é o de propiciar aos estudantes o desenvolvimento nas dimensões, não só cognitiva, mas, também, afetiva, cultural e, acima de tudo, social. A educação, assim entendida, remete à capacidade articuladora do gestor escolar em realizar esta mediação, considerando que a sociedade estará sempre representada pelas instâncias que integram sujeitos sociais coletivos por meio da participação, enquanto termo que traduz essa ação de forma mais ampla, para exercer papel fundamental como o instrumento de mediação do qual o gestor não poderá declinar.

Outra contribuição importante sobre participação é apresentada por Motta (2003), ao formular que essa categoria da democracia escolar constitui o problema primordial para a gestão escolar. Nesse sentido, o autor destaca algumas questões, entre as quais: Como a participação da comunidade se traduz em ações concretas no cotidiano de uma escola? Quais os elementos

ou fatores que contribuíram para que a comunidade que serviu de base para essa discussão se sentisse motivada e instigada a participar das questões relacionadas ao cotidiano escolar? Em que o referencial de gestão adotado pela escola contribuiu para o seu sucesso, no que se refere ao resgate da participação ativa da comunidade? Tomando essas questões, este estudo apresenta um outra relacionada ao objetivo desse estudo, qual seja, como ocorre a gestão de recursos do PDDE no âmbito da gestão escolar na perspectiva democrática? Admitimos, aqui, que a participação adquire um sentido ampliado se levado em conta que o controle social realizado por meio da atuação de sujeitos sociais coletivos na gestão de recursos do PDDE pode se tornar mais efetiva no enfrentamento de situações concretas do atendimento educativo em escolas públicas.

A participação no acompanhamento e nas decisões relativas aos recursos públicos é fator fundamental para a utilização dos recursos e para a lisura dos programas, constituindo-se, portanto, no principal mecanismo de controle social. Nesse sentido, os Conselhos Escolares tornaram-se instâncias relevantes na esfera das políticas públicas, a contar pela Constituição Federal de 1988, que define os princípios que acolhem a participação da sociedade no acompanhamento, na regulamentação, nos procedimentos de aplicação e na fiscalização de recursos públicos. No âmbito da LDBEN de 1996 o Conselho Escolar representa a comunidade escolar e, dentre suas responsabilidades está o acompanhamento das condutas pedagógicas, administrativa e financeiras, com vistas a garantir a efetiva gestão dos recursos públicos.

A implantação do Conselho Escolar se fundamenta em contribuir para um processo democrático de gestão, devendo ser constituído por meio de eleição, realizada pela comunidade escolar. Além do Conselho Escolar, como já posto neste estudo, existem outras instâncias representativas da comunidade escolar, assim denominados: Conselho de Classe, Grêmios Estudantil, Caixa Escola e a Associação de Pais e Mestres. Neste estudo, embora se reconheça a importância de todas essas instâncias coletivas, dá-se primazia à participação do Conselho Escolar na gestão de recursos do PDDE, pelo papel fundamental da sua representatividade quanto à tomada de decisão no acompanhamento, na gestão e na fiscalização dos recursos público e nos programas que chegam à escola.

Corroborando com a discussão sobre as instâncias de controle social, Aguiar (1999) descreve que Conselho Escolar é um aliado no fortalecimento da democracia dentro das unidades escolares, auxiliando a escola na ampliação de sua autonomia em relação à condução das atividades pedagógicas, administrativas e financeiras, sem perder sua vinculação com as diretrizes e normas do sistema público de ensino e ao mesmo tempo fortalecendo a pluralidade de debates e ideias que tem como foco contribuir para a organização do sistema de gestão



escolar e para a qualidade da educação. As atribuições do Conselho Escolar podem mudar de acordo com as diretrizes do sistema de ensino e das definições das comunidades local e escolar.

Depreende-se, por esse entendimento, que o Conselho Escolar aproxima todos os segmentos escolares em busca de alternativas para garantir a qualidade do atendimento educativo. No dizer de Aguiar (2012, p. 178) [...] o Conselho Escolar constitui uma instância colegiada que possibilita a construção de referências comuns a partir de óticas diferenciadas sobre o papel da escola e a forma de resolver os problemas do seu cotidiano. Constitui-se, assim, como espaço/tempo de exercício da participação dos processos decisórios e promove a construção de novos horizontes possíveis. A função de controle social conferida aos Conselhos Escolares, permite a gestão dos recursos públicos, por meio da participação da comunidade escolar na definição, execução e acompanhamento das políticas públicas, particularmente na gestão dos recursos do PDDE, objeto deste estudo.

Por outro lado, Silva (2012) argumenta que, como a autonomia se opõe às formas autoritárias de tomada de decisão, sua realização concreta nas instituições dá-se pela participação na livre escolha de objetivos e processos de trabalho e na construção conjunta dos objetivos a que se destina a instituição escolar. Para esse autor a participação se materializa como meio de conquista da autonomia da escola, dos professores, dos alunos, dos profissionais da escola e dos pais, que compartilham, institucionalmente, certos processos de tomada de decisão. A participação da comunidade por meio do Conselho Escolar consolida a gestão democrática contribuindo com a democratização do ensino e modificando efetivamente a escola pelo estabelecimento de um ambiente colaborativo

No âmbito da normativa da Controladoria Geral da União (CGU) O controle social constitui a participação da sociedade no acompanhamento e verificação das ações da gestão pública na execução das políticas públicas, avaliando os objetivos, processos e resultados (BRASIL, 2019). No que diz respeito à gestão de recursos do PDDE, o controle social deve existir na dinâmica de funcionamento do Conselho Escolar, considerando a participação da comunidade escolar e as deliberações do Conselho Escolar sobre as necessidades da escola e como os recursos deverão ser aplicados, fatores que identificarão se as ações do Conselho Escolar incorporam o conceito de Controle Social.

De acordo com a Cartilha da CGU (BRASIL, 2019), o controle social abrange mecanismos formais e/ou informais, consultivos e/ou deliberativos, cujos objetivos são a fiscalização das ações governamentais nas mais diversas áreas, a abertura de canais de formação e decisão quanto à formulação e implementação de políticas públicas e a canalização de opiniões e interesses dos grupos politicamente organizados em determinado tema com o

objetivo de ouvi-los quanto à formulação e execução de políticas.

A participação efetiva no Conselho Escolar, segundo Fonseca (2019), oportuniza a existência dos espaços consultivos e deliberativos, nas discussões sobre quais ações qualificam a política pública na execução adequada e necessária dos recursos recebidos. O controle social, assim posto, constitui um componente da gestão democrática, por meio do qual a sociedade civil sabe, conhece e interfere na elaboração e gestão das políticas públicas. O sentido de Controle Social, neste estudo, incorpora a participação, a deliberação, o acompanhamento e a fiscalização quanto a prestação de contas como elementos essenciais para o seu exercício e execução da política de financiamento do PDDE, entendido como um programa que visa à descentralização de recursos financeiros, objetivando a democratização das decisões e à autonomia de gestão dos recursos no âmbito escolar, tendo em conta os princípios da gestão democrática da escola pública.

A partir da apreensão dos elementos teórico-conceituais que definem a gestão democrática, no âmbito da qual o controle social representa um instrumento inexorável do sistema de gestão escolar, o estudo se dirige ao campo empírico, em uma escola pública pertencente à rede municipal de ensino de Paço do Lumiar/MA, com o objetivo de apreender como se realiza a gestão dos recursos do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), à luz dos princípios da gestão democrática.

#### **4 GESTÃO DE RECURSOS DO PROGRAMA DINHEIRO DIRETO NA ESCOLA (PDDE), NA PERSPECTIVA DEMOCRÁTICA, EM UMA ESCOLA DA REDE PÚBLICA DE ENSINO DE PAÇO DE LUMIAR/MA**

Esta seção apresenta os resultados da pesquisa que contou com pesquisa de campo, documentos oficiais, como a CF/1988, LDBEN 9.394/1996, PNE (2014-2024), PME Lei 637 (2014-2023), além da literatura que trata do tema em questão, com essa sustentação teórica e empírica foi possível encontrarmos resposta à questão central e problema da pesquisa, de forma a atender aos objetivos geral e específicos da pesquisa, que visa analisar, à luz dos princípios da gestão democrática, a gestão dos recursos do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE).

O estudo foi realizado em uma escola da rede pública municipal de ensino de Paço do Lumiar/MA, buscando apreender evidências quanto à participação da comunidade escolar na tomada de decisões no tocante à utilização, à fiscalização e à prestação de contas desses recursos, concentrando-se nas formas de participação da comunidade por meio de instâncias colegiadas de controle social, nesse estudo, o Conselho Escolar. Na especificidade, foram analisadas as formas de participação dos sujeitos sociais, integrantes do Conselho Escolar na gestão de recursos do PDDE, na escola investigada, no período de 2016 a 2021, em uma perspectiva de gestão escolar democrática.

Na análise e discussão dos dados da pesquisa, levamos em conta documentos oficiais e dados coletados no campo empírico, neste estudo representado pela escola, onde realizamos a pesquisa. A coleta de documentos, a observação sistemática e a realização das entrevistas, delineadas na metodologia, seguiram, rigorosamente, um roteiro específico, o que nos permitiu, ao final do trabalho de campo, sistematizar as informações, de modo a garantir a análise do fenômeno investigado, bem como as evidências trazidas pelo estudo.

Neste estudo, a análise do fenômeno em tela, a atenção analítica desta seção permitiu apreender a dinâmica do sistema de gestão escolar, com atenção específica para a participação das comunidades escolar e local na gestão de recursos do PDDE, buscando, a partir da percepção dos sujeitos entrevistados, já devidamente qualificados neste estudo, da observação e da análise de documentos diretamente coletados no campo empírico, identificar formas de participação, levando em conta os princípios da gestão escolar democrática, além de possíveis contribuições dos recursos do PDDE para a qualidade da educação pública municipal.

Embora os dados do Ideb desse município, divulgados pelo INEP, tenham mostrado uma discreta elevação favorável desse indicador nas duas últimas avaliações, grande parte das escolas que compõem essa rede de ensino apresenta baixo Ideb e padece de condições

desfavoráveis do ponto de vista da estrutura e das instalações de atendimento. Por outro lado, o sistema público de ensino de Paço do Lumiar segue o que as pesquisas vêm apontando: os critérios na escolha dos gestores ainda não levam em conta o que está disposto na Meta 19 do PNE (2014/2024).

Em grande medida, as constatações mostradas pelo Ideb (BRASIL, 2022) têm sido creditadas ao trabalho docente e às formas de participação da comunidade na gestão da organização do sistema de gestão escolar, particularmente, na gestão de recursos que chegam diretamente às escolas. Posto assim, são considerados os princípios da gestão democrática, cujas bases sustentam a participação da comunidade escolar na tomada de decisões que afetam o atendimento educativo. Embora outros indicadores qualitativos de avaliação da aprendizagem sejam levados em conta na análise do fenômeno, o Ideb foi adotado por este estudo, considerando ser o indicador oficial das políticas educacionais do país, em âmbitos federal, estadual e municipal.

Com o apoio da literatura que trata do tema em tela, a análise buscou evidências sobre o objeto de estudo, colocando em confronto informações de documentos oficiais, observação do campo empírico e as falas dos sujeitos entrevistados. Essa estratégia permitiu um olhar mais atento sobre os fatores que determinam a organização do sistema de gestão de uma escola participante da pesquisa, no âmbito da qual o gestor ocupa um papel estratégico na articulação dos diversos segmentos que constituem a comunidade escolar para o alcance dos objetivos do atendimento educativo. Como já definido, a análise levou em conta os princípios da gestão democrática da escola pública, pautada pela dinâmica participativa da comunidade na tomada de decisões quanto à utilização, à fiscalização e à prestação de contas dos recursos do PDDE.

Após essa breve introdução, apresentamos, em sua estrutura, a organização da Seção, que está subdividida em três subseções, assim distribuídas: 4.1) Caracterização geral do município de Paço do Lumiar/MA, na qual são apresentados dados gerais acerca dos indicadores demográficos, políticos, socioeconômicos e educacionais; 4.2) Caracterização da escola pesquisada, espaço onde são apresentados informações relativos à estrutura, às instalações, aos recursos técnico-pedagógicos disponíveis, bem como aos recursos humanos, considerando gestores, professores, pessoal de apoio operacional, administrativo e pedagógico; 4.3) A pesquisa propriamente dita, trazendo a análise e discussão dos dados da pesquisa, que inclui documentos, observação e depoimentos dos participantes.

A análise levou em conta documentos oficiais e dos dados empíricos, colhidos junto à Secretaria Municipal de Educação e na escola participante da pesquisa, que atende ao ensino fundamental dos anos iniciais, fundamentando-se nos princípios da gestão democrática,

definidos, como já mencionado, na CF/1988, na LDBEN de 1996, no PNE (2014-2024) e no PME (2014-2023) do município de Paço de Lumiar. No campo empírico, os dados tomados para análise foram o PPP, as atas de reuniões do Conselho Escolar e, também, dados relativos ao movimento escolar, com o objetivo de confrontar os documentos oficiais com as práticas de gestão, captadas por meio da observação do campo empírico. Nesse percurso, nossa atenção se voltou para a observação e para o conteúdo das falas de professores, de gestores e de membros do Conselho Escolar em uma escola.

Isto posto, apresentamos algumas características do município de Paço do Lumiar/MA, dependência administrativa à qual a escola *locus* da pesquisa pertence, assim como a caracterização da escola pesquisada, o perfil da gestão escolar, dos professores, e demais funcionários da escola, buscando designar o lugar de participação de cada representante, por segmento, no Conselho Escolar na gestão dos recursos do PDDE, na escola. Os dados analisados revelam como se dá a gestão dos recursos do PDDE na escola, no que se refere à participação dos membros do Conselho Escolar, quanto à tomada de decisão na gestão dos recursos.

#### **4.1 O município de Paço do Lumiar/MA: histórico, indicadores socioeconômicos e educacionais**

Pertencente à região metropolitana da ilha de São Luís, o município de Paço do Lumiar fica localizado a 26 km da capital do Estado do Maranhão e foi fundado no ano de 1757 e emancipado em 1959. Conforme dados do IBGE (2010), tem população estimada de 156.216 habitantes e apresenta Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) de 0,724. Enquanto o PIB *per capita* do município é de 8.692,8, a economia do município varia entre agropecuária, indústria, serviços da administração pública e comércio local, além da agricultura familiar e atividade de pesca muito comum na região IBGE (2020).

Quanto aos aspectos educacionais, de acordo com dados do IBGE (2021), os indicadores educacionais do município apontam, no período de 2017 a 2021 o seguinte movimento:

**Tabela 2 – Movimento Escolar Anos Iniciais – Paço do Lumiar**

Ano	Nº Matrículas	Aprovação	Retenção	Abandono
2016	17.684	94,3%	4,5%	1,2%
2017	18.286	95,6%	4,3%	0,1%
2018	18.400	95,3%	4,5%	0,2%
2019	18.723	96,8%	3,2%	0%
2020	18.568	100%	0%	0%
2021	18.769	100%	0%	0%

Fonte: IBGE (2021)

Para atendimento dessa demanda, o município conta com um quadro de 752 docentes na rede do ensino fundamental. O sistema público municipal de ensino possui 67 escolas públicas municipais de acordo com dados do IBGE (2021), e mais as escolas em regime de colaboração com instituições comunitárias para atendimento da população educacional referente à Educação Infantil e ao Ensino Fundamental. No tocante à infraestrutura, as escolas estão caracterizadas da seguinte forma:

**Tabela 3 - Infraestrutura das Escolas Públicas da Rede Municipal de Paço do Lumiar**

Das 67 escolas	Quantidade	Percentual
Escolas com biblioteca	05	7,46%
Escolas com laboratório de informática	04	5,97%
Escolas com laboratório de ciências	02	2,8%
Escolas com auditórios	07	10,44%
Escolas com quadras esportivas	12	17,9%
Escolas com sala de diretorias	57	85,07%
Escolas com sala de professores	30	44,77%
Escolas com sala de atendimento especial	16	23,88%
Escolas com sanitários dentro da escola	67	100%

Fonte: Inep.br (2022)

Como podemos constatar na Tabela 3, a rede de escolas padece de investimentos na infraestrutura, nas instalações e em equipamentos, o que reflete pouca atenção ao atendimento educativo desse município para cumprir o que dispõe o PNE (2014-2024). Basta observarmos que, de 67 escolas, apenas duas têm laboratório de ciências, e do total, somente 30 têm sala de professores. Além disso, se levarmos em conta os demais itens dessa Tabela, identificamos que as escolas se encontram em estado quase de abandono, no que diz respeito a investimentos. Das 67 escolas públicas municipais, destacamos que 50 escolas (FNDE, 2021) recebem o recurso do PDDE, no entanto o único aspecto da infraestrutura que alcança 100% em todas as escolas é quanto aos sanitários, o que é o mínimo para que se mantenha alguma dignidade no

atendimento. É preciso considerar que entre os principais fatores que influenciam na qualidade do atendimento educativo, a infraestrutura é apontado como de grande relevância para a qualidade da educação, porém, apesar de o recurso do PDDE ter como finalidade melhorias nas condições das escolas, o recurso não é suficiente para atender à necessidade real das unidades de ensino do município.

Outros dados que chamam atenção são aqueles relacionados aos indicadores de escolarização. Embora dados do IBGE (BRASIL, 2010) apontem para uma taxa de 96% no atendimento dos 6 aos 14 anos, essa relação entre quantidade e qualidade não é atestada nos indicadores do IDEB auferido pela rede pública de ensino do município. Na Tabela 4, abaixo, verificam-se indicadores pouco expressivos quanto a esse índice, na série histórica de 2015 a 2021, em que somente em duas avaliações o município atingiu as metas projetadas pelo MEC.

**Tabela 4- IDEB Município Paço do Lumiar (período de 2015 a 2021)**

Ano	Metas Projetadas	IDEB Observado
2015	4.6	4,2
2017	4.9	5.0
2019	5.2	5.6
2021	5,5	5.2

Fonte: Inep (2022)

O declínio, em cor de destaque, é um fator a ser observado, haja vista ser considerado um dos fatores da qualidade da educação que apresentou uma queda no índice. Inclusive porque nos anos anteriores a meta projetada foi superada em 0.1 ponto em 2017, e 0.3 ponto de diferença em 2019, o que não parece significativo. Ou seja, embora o ideb dos anos de 2017 e 2019 apresentaram um leve crescimento em relação meta projetada não se pode asseverar que houve qualidade, considerando que o avanço foi inexpressivo.

Outro ponto importante que a pesquisa identificou no município e que se insere na política educacional diz respeito ao Plano Municipal de Educação, nesse caso, o PME (2014-2023), instituído em 15 de dezembro de 2014, pela Lei nº 637/2014, e atualizado pela Lei nº 938/2022 que trata da revisão e atualização do Plano Municipal de Educação atendendo às determinações constantes no PNE (2014-2024), e ao Plano Estadual de Educação Lei nº 10.099, PEE (2014-2024). O PME (2014-2023) foi construído, elaborado, revisado e aprovado com a participação dos representantes por segmentos das escolas da rede pública municipal. No tocante à gestão educacional, o PME visa proporcionar ao município a implantação legal da gestão democrática nas escolas públicas municipais, implementando, pela primeira vez no município, o ingresso ao cargo de gestor escolar por meio de processo eleição/ou seletivo participando apenas os servidores efetivos da rede.

Entretanto, é importante ressaltarmos que esse processo de escolha de gestores

escolares não é unânime entre os teóricos e estudiosos da educação. Conforme Paro (2003), essa modalidade de escolha respalda-se na moralidade pública para o provimento de cargos, utilizando-se de critério técnico de títulos e provas, como forma de oposição ao clientelismo de indicação de diretores por meio político-partidário, sendo essa uma das virtudes da modalidade. E para Dourado, essa “[...] tem sido a tônica geral em setores da comunidade científica, por se imputar a esta a objetividade na escolha de méritos intelectuais” (1996, p. 33).

Mas são limitações dessa forma de provimento do cargo, conforme Marés (1983) *apud* Paro (2003), embora seja uma forma objetiva, não é fácil avaliar o desempenho e a liderança deste gestor, não se constituindo essa, portanto, a melhor forma de escolha. Inclusive Paro (2011) alega que, diferentemente da escolha por indicação político-partidária que não só é, mas parece antidemocrática, o concurso público tem uma pretensa imparcialidade, que só defende quem compara um gestor escolar a um gerente de fábrica. Ademais,

Em termos políticos, o concurso não apresenta nenhuma vantagem em comparação com as outras modalidades, nem mesmo com a nomeação política, porque assim como essa favorece o clientelismo, e o atendimento de interesses dos governantes, em oposição aos interesses da comunidade escolar, o diretor concursado só deve explicações ao Estado (nas pessoas do governante do momento) de onde emana sua autoridade e legitimidade (PARO, 2011, p. 7)

A falta desse comprometimento com os interesses da comunidade escolar se constitui, portanto, o ponto nevrálgico e conflitante com os princípios da gestão democrática. Para ser gestor escolar, o que é necessário é competência política e legitimidade para coordenar o trabalho dos demais trabalhadores da escola (PARO, 2011), Assim, [...] a eleição é a única que tem a virtude de contribuir para o avanço de tal democratização” (PARO, 2011, p. 7)

Entretanto, ressaltamos que, no caso do município da pesquisa, o PME (2014-2023), foi elaborado mediante fórum e ambiente democrático, que dispõe sobre o processo seletivo/eleição, exclusivo aos professores efetivos da rede para o provimento de cargo para gestão escolar, porém, na pesquisa, constatamos que o município atualmente não vem atendendo ao que dispõe a Lei. Essa realidade vai na contramão da gestão do prefeito Josemar Sobreiro (2013-2016), período em que foi aprovado o PME (2014-2023) e realizados dois processos seletivos com o público efetivo da educação para ingresso de gestores escolares na rede pública, o primeiro realizado no ano de 2013, e o segundo em 2016, ambos seguindo todos os critérios do PME (2014-2023), legitimando a política da gestão democrática na escola.

Atualmente, o município segue sem ofertar seletivo ou eleição para o cargo, que vêm sendo preenchidos nas escolas por uma minoria de profissionais efetivos que prestaram seletivo no ano de 2016, e por uma maioria de profissionais contratados ou indicados por algum



padrinho político do município, o que descumpre tanto o PME (2014-2024), assim como, o Plano de Cargos e Carreiras dos Professores da rede municipal Lei nº 424/2009.

Outra política da educação municipal que merece destaque foi a criação do Conselho Municipal de Educação, pela Lei nº 486/2013, e o Conselho de Acompanhamento e Controle Social CACS/FUNDEB no ano de 2014, ambos vinculados à Secretaria de Educação Municipal, com base na CF 1988 e na LDBEN 9394/96, de acordo com informações colhidas no site da prefeitura de Paço do Lumiar. Tais políticas públicas educacionais representam mecanismos que fortalecem a participação da comunidade escolar representada em seus segmentos, gestor escolar, professores, administrativos, pais, estudantes para exercício da gestão democrática no município.

Em todos os casos das políticas públicas educacionais que vêm sendo discutidas, inclusive no que tange ao planejamento, às normas e ao controle social, essas políticas encontram materialidade na escola. Nesse sentido, a escola campo desse estudo sofre influências e é impactada por tais políticas, particularmente no que tange ao atendimento educativo que depende dessas políticas para que as ações se materializem, de modo a contribuir com a qualidade efetiva da educação na escola.

#### **4.2 A escola pesquisada: caracterização e indicadores do atendimento educativo**

A pesquisa foi realizada em uma escola da rede municipal da zona urbana de Paço do Lumiar. Nesta subseção, apresentamos a caracterização da escola participante da pesquisa, assim como informações quanto: à estrutura; às instalações; aos equipamentos e recursos didático-pedagógico; aos recursos humanos, com especificidade para gestores escolares, coordenadores e professores, por nível de formação, tempo de atuação na rede e na escola investigada; e equipes multiprofissionais de apoio técnico-pedagógico diretamente envolvidas no atendimento educativo.

A escola pesquisada atende aos anos iniciais do Ensino Fundamental, do 1º ao 5º ano, nos turnos matutino e vespertino, é composta por 6 salas de aulas amplas, das quais 4 possuem ar-condicionado, todas as salas são bem iluminadas, com carteiras novas, quadros brancos. As salas são distribuídas em 12 turmas do ensino regular, dispoendo 05 turmas do 1º ao 5º ano e duas turmas de Atendimento Educacional Especializado – AEE.

De acordo com o movimento escolar, no ano letivo de 2021, foram 253 alunos (ver tabela 5) regularmente matriculados, sendo 128 discentes no turno matutino e 125 discentes no turno vespertino.

**Tabela 5 – Movimento Escolar *locus* da Pesquisa (período de 2016 a 2021)**

ANO	Nº Matriculas	Aprovação	Retenção	Abandono
2016	269	263	06	0
2017	330	321	09	0
2018	279	265	14	0
2019	244	243	01	0
2020	255	255	00	0
2021	253	253	00	0

Fonte: Dados da pesquisa na escola (2022)

O público discente da escola são crianças de idade entre 7 e 11 anos, todas regularmente matriculadas nos anos iniciais do 1º ao 5º ano do ensino fundamental. Observamos no movimento da escola que houve um aumento significativo nas matrículas no ano de 2017, porém, a partir do ano de 2018, o número das matrículas manteve uma média. Segundo a gestora escolar, essa queda no número de matrículas pode ter se dado pelo fato de muitos alunos terem a necessidade de utilizar o transporte escolar, pois, apesar de a escola estar localizada na zona urbana, a maioria dos alunos utiliza o transporte escolar regularmente.

Quanto ao baixo número de retenção e ao fato de não haver registro de abandono no período pesquisado, de acordo com a gestora escolar, tais resultados ocorreram em razão de acordo inicial, firmado entre família e escola, em que se firmou o compromisso para os alunos não faltarem às aulas, o que tem surtido esse efeito positivo, uma vez que as crianças têm frequentado regularmente à escola, mas ela ressalta que, nos anos 2020 e 2021, devido à pandemia COVID-2019, o ensino foi remoto no município, e, durante esse período, a escola pesquisada não reteve nenhum aluno, obedecendo ao Parecer do CNE/CP nº 19/2020, no qual recomendava às escolas públicas e privadas que não reprovassem os alunos.

Para garantir o atendimento ao público discente nos turnos matutino e vespertino, a escola dispõe de um corpo docente distribuído da seguinte forma:

**Quadro 1 – Caracterização do perfil docente**

Perfil docente								
Turmas	Turnos		Quant. de Alunos	Vínculo	Tempo na Escola	Tempo na Rede Municipal	Graduação	Especialista
	Mat.	Vesp						
1º ano A	X		23	Efetivo	19 anos	20 anos	X	X
1º ano B		X	21	Efetivo	7 anos	7 anos	X	X
2º ano A	X		23	Efetivo	17 anos	20 anos	X	X
2º ano B		X	20	Contrato	1 ano	5 anos	X	X
3º ano A	X		25	Efetivo	25 anos	30 anos	X	X
3º ano B		X	27	Contrato	2 anos	5 anos	X	X
4º ano A	X		31	Efetivo	5 anos	8 anos	X	X
5º ano A	X		36	Contrato	1 ano	5 anos	X	X
5º ano B		X	30	Efetivo	20 anos	25 anos	X	X
5º ano C		X	30	Efetivo	9 anos	11 anos	X	X
Atendimento AEE	X		12	Efetivo	5 anos	7 anos	X	X
Atendimento AEE		X	07	Efetivo	5 anos	7 anos	X	X

Fonte: Dados da Escola (2022)

Observando o perfil do corpo docente da escola campo, identificamos que é composto por 12 professoras, todas do sexo feminino, sendo 9 servidoras efetivas e 3 servidoras contratadas, todas com formação em nível superior, 11 professoras com formação inicial em Pedagogia, apenas uma com graduação em Letras, todas com especialização na área da Educação, a equipe também conta com uma tutora com formação em nível médio que atua na turma do 3º ano matutino.

Outra observação nesse quadro é quanto à longa e efetiva experiência das professoras, dentre as quais, 4 trabalham na rede municipal e na escola na carreira da profissão do magistério há mais de 20 anos, as 9 professoras efetivas estão na escola por mais de 5 anos, e apenas as 3 professoras contratadas têm menos de cinco anos que trabalham na escola. De acordo com as professoras entrevistadas elas gostam muito de trabalhar na escola pelo ambiente afetivo e acolhedor entre a escola e comunidade local. Outro ponto que nos chama atenção no quadro é pelo quantitativo de alunos nas turmas, pois, a partir do 4º ano, a escola comporta salas com mais de 30 alunos. Essa demanda de alunos, as salas lotadas, além do desconforto do calor, de acordo com os depoimentos das professoras, se constitui um desafio, mas acrescentaram que, depois que colocaram ar-condicionado nas salas de aulas, o ambiente ficou melhor.

Quanto à composição e perfil da gestão escolar, a escola possui uma gestora geral que é servidora efetiva da rede municipal há 11 anos e está na escola a 8 anos, tem formação em pedagogia e especialização em gestão escolar, teve ingresso no cargo por um seletivo realizado

pela secretaria de educação do município no ano de 2016, e está até o momento na gestão da escola. A gestora adjunta, servidora contratada, ocupa o cargo na escola a dois anos, tem formação em pedagogia e especialização educacional. Também compõe o quadro da gestão duas coordenadoras pedagógicas, sendo uma delas servidora efetiva da rede a 7 anos, que trabalha na escola pelo mesmo período, e uma servidora contratada que trabalha na escola há dois anos, ambas com formação nível superior e pós-graduação na área da educação. Assim, a gestão escolar responsável pela organização geral da escola, nas dimensões pedagógica, administrativa e financeira, encontra muitos desafios do decorrer do trabalho, mas, de acordo a gestora, a gestão escolar e sua equipe trabalham sempre com o foco nas atribuições a fim de alcançar o desenvolvimento integral dos alunos na escola. Os demais funcionários que compõem a escola são: secretários, merendeiras, ASG, porteiros, e vigias. No que concerne à situação funcional e ao tempo de serviço das equipe os dados são os seguintes:

**Quadro 2 - Perfil situacional da equipe administrativa da escola**

Função	Turno		Vínculo	Tempo na Escola	Tempo na Rede Municipal
	Mat	Vesp			
Secretário		X	Efetivo	5 anos	5 anos
Secretária	X		Efetivo	7 anos	7 anos
Merendeira	X		Efetivo	6 anos	11 anos
Merendeira		X	Contrato	2 anos	2 anos
ASG <sup>4</sup>	X	X	Contrato	4 anos	6 anos
Porteiros	X	X	Contrato	2 anos	2 anos
Vigias			Contrato	4 anos	4 anos

Fonte: Dados da escola (2022)

Considerando as informações do Quadro 2, observamos que a escola campo possui, entre efetivos e contratados, um grupo de servidores que trabalham na organização administrativa, dando suporte para gestão escolar, mantendo essa estrutura administrativa da escola em harmonia com as demais dimensões de trabalho. O trabalho destes servidores, assim como dos docentes, é de extrema importância para manter a escola, uma instituição forte, acolhedora, promissora, espaço de valorização dos alunos e de todos que são pertencentes. Nesse sentido, assim como o pedagógico, o trabalho administrativo tem foco no processo do desenvolvimento educacional das crianças e ter essa equipe de trabalho na escola, inclusive no momento da entrada à saída se torna um fator positivo para o fortalecimento da aprendizagem dos alunos segundo a gestora.

Outras informações que consideramos importante destacar da pesquisa *in loco* são quanto à observação local da infraestrutura da instituição, etapa na qual constatamos que a escola não possui alguns espaços importantes, tais como pátio, auditório para o exercício de

<sup>4</sup> Auxiliar de serviços gerais.

debates, quadra esportiva, refeitório, laboratório de informática, laboratório de ciências e biblioteca. A falta desses espaços compromete a interação social dos alunos, assim como o desenvolvimento educacional dos estudantes, pois a educação fica restrita apenas ao professor e à sala de aula. Observamos também que a escola possui banheiros masculinos e femininos para os discentes e profissionais da escola, todos em boas condições de uso, com água encanada, bem adaptados, inclusive banheiro com acessibilidade para cadeirantes. A escola possui uma cozinha pequena, mas muito bem organizada, com armários nas paredes, fogão industrial 4 bocas com forno, geladeira, *freezer*, alguns itens expostos indicando necessidade de mais armários, uma janela lateral que proporciona boa iluminação, e uma janela com balcão onde é distribuída a alimentação escolar, as crianças saem por turma, recebem a alimentação e voltam para sala de aula, a escola não possui refeitório.

Ainda quanto à estrutura, de acordo com a observação, a escola não possui sala de professores, mas possui uma sala da gestão escolar e uma sala que atende à coordenação pedagógica e à secretaria da escola, ambas bem adaptadas com ar-condicionado, mesas, cadeiras e bebedouro. Quanto aos materiais e recursos pedagógicos, observamos que a escola possui máquina fotocopadora, computadores com acesso à *internet*, *datashow*, caixa de som, microfone, e materiais de uso contínuo, como papel A4 e pincéis para quadro branco.

Outro elemento observado na escola campo foi quanto à avaliação do IDEB. A escola apresentou os dados referentes aos anos de 2015, 2017, 2019, mas, no último IDEB do ano de 2021, não houve quantitativo suficiente de alunos para fazer a avaliação presencial, ficando a escola sem nota. Isso ocorreu em decorrência da pandemia Covid-19, quando a escola não estava funcionando presencialmente. Os desempenhos alcançados em relação às metas projetadas se apresentam na Tabela 6, com destaque em cor para meta não alcançada.

**Tabela 6 – Ideb da Escola locus da pesquisa**

Anos	Metas projetadas	IDEB observado
2015	4.6	4.2
2017	4.9	5.0
2019	5.2	5.6
2021	5.5	S/N

Fonte: Inep (2022)

Importante destacarmos que a escola, com exceção de 2015, vinha superando a meta projetada, o que é significativo. Entretanto, a falta de quantitativo para fazer a avaliação presencial, constituiu-se um fator impeditivo para que observássemos se a escola continua mantendo os indicadores de avaliação do ideb.

Com relação aos recursos que são repassados, segundo informações da gestora escolar,

a escola possui Conselho Escolar há, pelo menos, 18 anos. Atualmente, o Conselho Escolar é composto por 17 membros distribuídos entre titulares e suplentes, e abrange os segmentos dos docentes, administrativo, pais dos alunos, gestão escolar. Ao todo, os recursos recebidos são, PDDE Básico de manutenção escolar, Novo Mais Educação, PDDE Mais Alfabetização, PDDE Emergencial COVID, PDDE Tempo de Aprender, PDDE Educação Conectada, (ver Tabela 7). De acordo com a gestora, o recurso é muito importante para escola e para o processo de atendimento dos alunos. Quanto ao valor dos repasses à escola, apresentamos na Tabela abaixo:

**Tabela 7 – PDDE – Escola (período 2016 a 2021)**

Recursos PDDE	2016	2017	2018	2019	2020	2021
PDDE Básico	8.080,00	8.480,00	8.420,00	-	6.020,00	6.380,00
Mais Educação Integral	41.787,55	21.942,00	-	-	-	-
Novo Mais Educação			32.865,00			
PDDE Mais Alfabetização	-	-	5.385,00	-	-	-
PDDE Emergencial Covid	-	-	-	-	2.623,97	418,29
PDDE Educação Conectada	-	-	-	-	-	3.328,00
PDDE Tempo De Aprender	-	-	-	-	-	4.500,00
<b>Total</b>	<b>49.867,55</b>	<b>30.422,00</b>	<b>46.670,00</b>	<b>-</b>	<b>8.643,00</b>	<b>14.626,29</b>

Fonte: fnde.org.br

Ademais, a gestora não soube dizer há quanto tempo a escola recebe os recursos do PDDE, mas afirmou que sua gestão na escola, que compreende o período desta pesquisa, logo, 2016 a 2021, e que a escola vem recebendo os recursos do PDDE, com exceção do ano de 2019, conforme apontado na Tabela, não houve recursos recebidos, tendo em conta, segundo justificado pela gestora, a falta de repasse foi por conta de problemas relacionados à prestação de contas dos recursos mas que foi solucionado.

Tudo isso põe em evidência o papel da gestão democrática para que se alcance uma educação cujo padrão de qualidade venha ao encontro dos anseios e demandas da escola pública, para a qual acorrem as camadas populares, que a veem como um importante instrumento para o alcance da cidadania. A gestão escolar democrática é compreendida neste estudo como um processo legítimo sustentado pela legislação, assim como pelas diversas formas de diálogo, tendo como base a participação efetiva dos representantes da escola por segmento, com vistas a garantir a democratização não apenas nas tomadas de decisões, mas em todo o processo educacional no cotidiano escolar, a fim de constituir a cultura democrática em todas as ações na escola.

#### **4.3 Gestão de recursos do PDDE, na perspectiva democrática, na escola pesquisada: entre o discurso e a prática**

Esta subseção apresenta a pesquisa propriamente dita, trazendo a análise e discussão dos dados da pesquisa, que inclui documentos, observação e depoimentos dos participantes. Como já indicado neste estudo, a análise levou em conta documentos oficiais e dados empíricos, colhidos junto à Secretaria Municipal de Educação e na escola participante da pesquisa, tais como: CF/1988; LDBEN de 1996; PNE (2014-2024); e PME (2014-2023) do município de Paço de Lumiar. No campo empírico, foram considerados para análise: o PPP; as atas de reuniões do Conselho Escolar; e, também, dados relativos ao movimento escolar, com o objetivo de confrontar os documentos oficiais com as práticas de gestão, captadas por meio da observação do campo empírico. Nesse percurso, nossa atenção se voltou para a observação e para o conteúdo das falas colhidas nas entrevistas, dos professores, de gestores e demais membros do Conselho Escolar da escola campo.

Pautado na pesquisa qualitativa, o esquema de análise foi elaborado a partir de questões fundamentais, levantadas na fase de elaboração do projeto de pesquisa. A pesquisa qualitativa foi a abordagem apropriada para a coleta, sistematização e análise dos dados, no sentido de garantir informações relevantes para a apreensão do fenômeno. Justifica-se tal escolha levando em conta o que descrevem Bogdan e Biklen (1994), ao assumirem a pesquisa qualitativa como aquela que permite transcender as reflexões preliminares sobre o assunto, por meio do exercício da intersubjetividade, ou seja, pela percepção compartilhada entre pesquisadores e interlocutores. Assim, os objetivos de estudo puderam ser enriquecidos pela incorporação de questões não previstas pela proposta inicial de pesquisa, uma vez que não há, a rigor, nenhum controle de variáveis por parte do pesquisador.

Apoiado nessa abordagem, o estudo buscou ultrapassar a limitação analítica centrada apenas nos resultados da experiência. Desse modo, os procedimentos que foram adotados deram primazia à riqueza processual na coleta de dados, por meio dos depoimentos dos sujeitos implicados na organização do sistema de gestão escolar, particularmente gestores escolares, professores e membros efetivos do Conselho Escolar. Na análise do fenômeno, foram consideradas as visões mais utópicas e/ou a busca de caminhos mais realistas da comunidade, levando em conta a espontaneidade dos depoimentos, sem limitá-los estritamente aos itens constitutivos do roteiro inicial. Neste percurso, consideramos as tensões, as relações dos sujeitos, as subjetividades impressas na organização da gestão escolar, com foco na participação da comunidade escolar na tomada de decisão quanto à gestão de recursos do PDDE, frente às demandas da escola, com visibilidade para possíveis contribuições para a qualidade da educação.

Embora a literatura do campo não deixe dúvida de que o trabalho docente se constitui a força motriz na elevação de indicadores de qualidade da educação, mesmo aqueles medidos

pelo IDEB (ALBUQUERQUE, 2021), a participação da comunidade na gestão das escolas constitui fator decisivo na consecução dos objetivos educacionais. Há autores que defendem a seleção de um bom conjunto de indicadores que permitam a avaliação não só de qualidade das escolas, mas, também dos sistemas de ensino. Oliveira e Araújo (2005), por exemplo, apontam que os indicadores de investimentos que trariam repercussão positiva ao processo de ensino-aprendizagem, além de escolas com boa estrutura, são aqueles relacionados à remuneração docente, à proporção de alunos por professor, ao custo-aluno-qualidade, à definição de competências e habilidades para determinado nível ou etapa de ensino, equipamentos, instalações, salários, programas de assistência ao estudante e investimentos na formação inicial e continuada de professores e de gestores escolares.

Todavia, ainda que tais condições sejam importantes, a gestão escolar ocupa importante papel na dinâmica organizacional da escola e sobre o que esta instituição realiza no âmbito das suas funções. A articulação da gestão com as dimensões da escola consiste numa dinâmica que busca congrega a comunidade escolar em torno das atividades desenvolvidas, tanto as de natureza pedagógica quanto aquelas relacionadas à utilização de recursos financeiros que tenham como objetivo potencializar o trabalho educativo por meio de recursos materiais e pedagógicos, bem como equipamentos necessários à organização do sistema de gestão escolar e ao processo ensino-aprendizagem. Nesse sentido, a gestão escolar, na perspectiva democrática, pode catalizar ideias, atitudes e medidas operacionais e pedagógicas, com vistas à melhoria da qualidade da educação escolar.

Ao se referir ao processo de gestão e, particularmente, à gestão democrática, Lück (2005) reconhece que a vida organizacional de uma escola é muito complexa, assim como seus problemas. Ela aponta um grande movimento da década de 1970, quando educadores e pesquisadores de todo o mundo começaram a prestar atenção ao impacto da gestão participativa na obtenção de resultados propostos pelas ações educacionais das escolas enquanto organizações. Para essa autora, a gestão escolar deve ser compartilhada com representantes das comunidades escolar e local e pelas responsabilidades assumidas em conjunto.

Nessa perspectiva, Lück (2005) sugere, ainda, que a essência do sistema de gestão escolar democrática, caracterizada por ela como gestão participativa, reside no fato de os gestores escolares serem profissionais capazes de trabalhar para construir uma educação de qualidade. Tendo em conta a análise da autora, um desafio à gestão da escola pública é integrar todos os sujeitos pertencentes à comunidade escolar (gestores, professores, pais; alunos, além de outros) no desenvolvimento das ações da escola, o que pode contribuir para o cumprimento da sua missão e para a concretização dos seus objetivos educativos e específicos.



Em suas análises, Lück (2005) também afirma que escolas bem dirigidas e bem-sucedidas, o que se pode evidenciar pelo clima organizacional, pelo desempenho dos alunos e pela percepção clara dos professores sobre seu trabalho, demonstram uma cultura de confiança, interação e esforço mútuos entre os sujeitos, bem como a participação destes na construção dos objetivos pedagógicos, curriculares e da prática de sala de aula. O envolvimento da gestão indica que é preciso uma forte articulação da gestão escolar como condição necessária para superar as várias barreiras e dificuldades advindas do cotidiano escolar. Se o gestor e a equipe de apoio não estiverem comprometidos, a comunidade sempre questionará se o seu envolvimento será levado a sério ou se ele é válido.

Essa compreensão não é fácil, principalmente para educadores que não têm a percepção da dinâmica complexa que envolve os sistemas educativos. As novas demandas postas à escola implicam uma nova dinâmica educacional, bem como novas estratégias pedagógicas e de organização escolar que pressupõe exercer um novo olhar sobre a educação e sobre a escola, enquanto sistemas complexos, que são, ao mesmo tempo, estruturalmente abertos e organizacionalmente fechados. Nesse sentido, a participação da comunidade pode ajudar gestores escolares na compreensão dos fatores que submetem às práticas organizativas da escola, da sala de aula e do processo ensino-aprendizagem, desde que, também, seja uma dinâmica em que todos participem da concepção, do planejamento das ações formativas e da execução destas.

Qualquer política pública que se dirija à melhoria da qualidade da educação não pode alijar a escola e seus sujeitos enquanto organização viva, de participar da formulação dos objetivos e da elaboração do plano de ação dessa política. Nesse sentido, a gestão, na perspectiva democrática, não pode prescindir do diálogo fecundo com os sujeitos que, na essência da sua materialidade, enquanto planejamento para a melhoria da qualidade da educação básica, poderiam dar significativa contribuição para que a os indicadores de qualidade da educação pudessem não somente ser balizados pelo IDEB, mas que avançasse para além desse indicador.

É com esse olhar que a pesquisa entrou no campo empírico para obter dados relevantes que pudessem trazer revelações para compreender o *modus operandi* da gestão escolar, particularmente no que tange à gestão de recursos do PDDE. Nesse sentido, o olhar dialético (KOSIK, 2010) sobre as concepções e as práticas da gestão investigadas nesse estudo, buscou ultrapassar as aparências, pela apreensão da totalidade na análise do fenômeno, em contornos demarcados: o município de Paço do Lumiar/MA e uma escola pública pertencente à rede de ensino desse município.

Os princípios da Gestão Democrática estabelecidos na legislação nacional, CF 1988 no artigo 206 inciso IV, LDBEN 9394/96 artigo 14º e na meta 19 do Plano Nacional de Educação PNE Lei nº 13.005/2014, instituem e possibilitam à escola como espaço democrático, de construção permanente da cultura educacional participativa, coletiva, a fim de formar cidadãos conscientes da importância da sua participação na construção do planejamento, no acompanhamento das políticas sociais num ambiente coletivo, democrático articulado na perspectiva do bem comum a todos.

De acordo com apontamento de Cury (2007), a gestão democrática cria oportunidade para resoluções de conflitos, tomadas de decisões, através do diálogo como forma superior de articulação pela participação promovendo resultados efetivos das ações coletivas. O autor ainda destaca que a “[...] gestão democrática da educação é ao mesmo tempo, transparência e impessoalidade, autonomia e participação, liderança e trabalho coletivo, representatividade e competência” (CURY, 2002, p. 173). Igualmente, para Dourado (2012), a gestão democrática, no sentido amplo, é entendida como espaço de participação, de descentralização do poder e de exercício de cidadania.

Neste sentido, a pesquisa buscou apreender a concepção de gestão escolar e gestão democrática na escola *locus* da pesquisa. As respostas estão organizadas por nomes, sendo, Gestora, Coordenadora, as professoras utilizamos P1 a P7, administrativo, merendeira, pai de aluno, e mãe de aluno. Destacamos que, apenas a professora efetiva denominada P7, não faz parte do CE, todos os demais participantes da pesquisa fazem parte do Conselho Escolar, são servidores, com exercício profissional na rede pública municipal de Paço do Lumiar, com exceção de uma professora, cujo vínculo é por meio de Contrato Temporário e os pais de alunos. Além destes sujeitos, participou desta pesquisa a Secretaria Municipal de Educação (SEMED), na pessoa da Secretária de Educação.

As questões que indagaram professores e gestores escolares, além de demais membros do Conselho Escolar, buscaram evidências sobre a participação dos membros do Conselho Escolar frente à gestão de recursos do PDDE. Ressaltamos, entretanto, que esta pesquisa não teve intencionalidade de analisar as prestações de contas do PDDE, apenas o que tange à participação dos sujeitos integrantes do CE na tomada de decisões, quanto à utilização dos recursos, à prestação de contas e à fiscalização de tais recursos. De igual modo, a pesquisa buscou captar o papel do gestor escolar na organização do sistema de gestão escolar, no que se refere às ações administrativas e pedagógicas, principalmente no que tange à abertura de espaços significativos de participação da comunidade escolar para a tomada de decisões sobre questões que envolvem essas dimensões.

A análise do conteúdo (FRANCO, 2008) das falas dos professores e dos gestores escolares, além dos demais membros do Conselho Escolar, com o olhar dialético (KOSIK, 2010) impresso na análise do fenômeno em tela, buscou apreender o movimento gerado pelos depoimentos destes sujeitos no âmbito da escola pesquisada e perceber as contradições, na prática, entre o instituído e o instituinte, ou seja, entre o que proposto e o que é vivido.

As concepções dos sujeitos entrevistados foi captada por meio de um roteiro de entrevistas semiestruturado, cujo objetivo foi o de captar impressões desses sujeitos sobre a organização do sistema de gestão escolar, no âmbito do qual se inserem a organização administrativa, a pedagógica e a financeira, além de manter a interlocução entre todos os setores da escola, e desta com as instâncias da sociedade civil.

As questões postas no roteiro deram visibilidade ao que professores e gestores escolares, além de outros membros representantes da comunidade escolar pensam sobre questões que consistem do atendimento educativo escolar, bem como sobre a participação dos membros do Conselho Escolar na gestão, considerando, principalmente, a tomada de decisões, por um lado e, por outro lado, o papel do gestor no âmbito do trabalho que realiza na organização dos fazeres escolares, bem como na articulação da gestão dos recursos do PDDE, tendo em conta as contribuições que oferece para o processo ensino-aprendizagem, para o rendimento escolar e para a melhoria da qualidade da educação.

Ouvir esses profissionais foi uma estratégia adotada na pesquisa que permitiu uma análise cuidadosa do objeto de estudo, bem como a possibilidade de contribuir com a escola, por meio de um Produto Técnico Tecnológico (PTT), em formato de um caderno pedagógico, em que é apresentado um Plano de Formação para Conselheiros Escolares, com o intuito de subsidiar o trabalho da gestão escolar na formação dos membros do Conselho Escolar, com o foco na participação da comunidade escolar na tomada de decisões, quanto à organização do sistema de gestão escolar, particularmente na gestão de recursos do PDDE.

Igualmente, conhecer as impressões desses sujeitos permitiu entender a organização do sistema de gestão da escola investigada, considerando o papel e o trabalho do gestor escolar como articulador dos segmentos da escola e na condução da gestão de recursos do PDDE. Também se constituiu estratégia necessária para captar possíveis contribuições desses recursos para a elevação do rendimento escolar e para a melhoria da qualidade da educação, sendo, pois, uma estratégia importante para a consecução dos objetivos desta pesquisa, admitindo-se que toda ação desenvolvida na escola exige, necessariamente, exercer um olhar sobre o movimento histórico-social dos sujeito das ações educativas e formativas.

Para responder a tais objetivos, os tópicos do roteiro de entrevistas semiestruturadas

com professores e gestores escolares, além de membros do Conselho Escolar, já apresentados, foram desmembrados em questões que foram analisadas, uma a uma, estabelecendo um confronto entre o que é vivido e o que é proposto.

A análise dos depoimentos colhidos, a partir das questões apresentadas pelos tópicos da entrevista com professores e gestores escolares, além dos demais membros do Conselho Escolar e da Secretária de Educação do município, bem como dos documentos e da observação do campo empírico, foi realizada a partir das seguintes categorias: **Gestão escolar democrática; Participação/Controle social; Gestão de recursos do PDDE**. Destacamos que a análise, também, levou em conta documentos oficiais, tanto coletados em sites oficiais quanto no campo empírico. A análise com base nas categorias delineadas na pesquisa ajudaram a desvelar o fenômeno investigado, considerando as múltiplas dimensões e a complexidade que o constituem. Essas categorias escolhidas se justificam pelos motivos que seguem.

**Gestão escolar democrática**, por se constituir princípio constitucional e normativo do atendimento público educacional no Brasil. Essa é uma importante categoria que deve ser legitimada no âmbito educacional, haja vista se tratar de política pública da educação que foi conquistada, a fim de romper com práticas autoritárias e centralizadoras de um passado recente, marcado por relações clientelistas e contrárias aos interesses da comunidade escolar, que impactaram negativamente o desempenho dos alunos da escola pública, reproduzindo pela escola a desigualdade e a estratificação social.

**Participação/Controle Social** são categorias que se justificam por se tratar de mecanismos para captar na gestão dos recursos do PDDE na escola, mediante a participação dos membros do Conselho Escolar. Ambas são levadas em conta como relevantes por esse estudo por tratar a Gestão Escolar na perspectiva democrática. Neste sentido, a categoria Participação não se trata de uma participação simples, e sim de uma participação na gestão de recursos do PDDE, visto que o **Controle Social** é instituído pela CF/1988 nos artigos 70,71,74 que tratam do controle da administração pública, previsto na legislação. E, de igual modo, há, tanto do modo normativo, quanto do ponto de vista institucional, um entendimento de que a política de financiamento deve ser submetida ao acompanhamento da sociedade, e, neste caso, da gestão dos recursos públicos do PDDE geridos na escola. A participação e acompanhamento da comunidade escolar se faz com vistas a tomar decisões tanto sobre as deliberações, os gastos, como na fiscalização. Essas categorias, portanto, **Participação e Controle social**, são analisadas de modo contíguo, pois a análise aponta se a participação dos integrantes representados por segmento no Conselho Escolar na escola pesquisada garante o controle social dos recursos de forma democrática.

Quanto à categoria **Gestão de recursos do PDDE**, justifica-se pela importância ao estudo, levando em conta, que o próprio objeto trata da gestão desses recursos, principalmente considerando que, dependendo do *modus operandi* do sistema de gestão escolar, os recursos públicos destinados a partir desse programa podem não se reverter em benefícios que se propuseram a partir dos programas do FNDE. Nesse sentido, na Gestão de recursos do PDDE na escola, pressupõe-se que a tomada de decisão, a utilização dos recursos, a prestação de contas e a fiscalização implicam a gestão dos recursos do PDDE, essas três dimensões estão diretamente intrínsecas ao processo da gestão dos recursos, ou seja, os membros do CE devem participar da tomada de decisão, de como utilizar os recursos, até a prestação de contas.

Assim posto, a presente análise tem início com a categoria Gestão escolar democrática, para captar o que pensam gestores escolares, professores e demais membros do Conselho Escolar da escola campo, por meio da sua representatividade no Conselho Escolar, assim como a Secretária de Educação do município, sobre gestão escolar na perspectiva democrática. As respostas estão organizadas por nomes, da seguinte forma: gestora; coordenadora; professoras, numeradas de P1 a P7; administrativo; merendeira; pai de aluno; mãe de aluno; e Secretária de Educação da SEMED. Nesse sentido as primeiras questões dirigidas aos participantes foram: **o que você entende por Gestão Escolar? E por Gestão Escolar democrática?**

A gestão escolar é uma concepção administrativa de gerenciar toda uma rede escolar ou toda uma unidade escolar. No caso aqui, passando por campo da escola, que é um campo micro, é fazer todo esse acompanhamento, assessoramento, gerenciamento, a administração (Gestora).

Gestão democrática é quando tem a participação das pessoas de todos os segmentos da escola envolvidos nas ações que escola proporciona. (Gestora)

A gestão escolar perpassa por todos os campos dentro da educação e dentro do ambiente escolar. Vai pelo pedagógico, administrativo, no relacionamento a meu ver a gestão ela engloba vários aspectos a questão do gestor que ele só foca mesmo no administrativo e esquece o pedagógico e deixa a cargo somente do coordenador. O gestor tem que estar a par de tudo que acontece dentro da escola, desde a entrada dos alunos, a questão da merenda, então envolve tudo isso (Coordenadora).

É uma gestão que ouve dos funcionários, abre espaço na verdade através de reuniões, de momentos de interação com todos os funcionários da escola, desde agente de portaria, os merendeiros, as meninas da limpeza, para mim a gestão democrática é isso, é você dar espaço para os demais funcionários opinarem por um determinado assunto ou um determinado projeto. (Coordenadora).

Gestão vem de gerir, de gerenciar, de dar... dar norte para as coisas. A gestão é aquela... aquela pessoa, aquele grupo de pessoas que é responsável, não por mandar, mas por juntar as pessoas para determinar as ações que serão benéficas para a instituição (P1)

Gestão democrática é quando o gestor, ele não tenta gerir sozinho, ele pede opinião, ele pede e acata as opiniões das outras pessoas. Ele não gerencia sozinho, ele gerencia junto com todo mundo. (P1)

Eu entendo que gestão escolar tem que envolver todos os segmentos da escolar em busca de melhorias na educação das crianças e proporcionar um bom ambiente escolar para todos os funcionários. (P2)

A gestão escolar tem que ser democrática. O que eu entendo é o que acontece aqui dentro da escola, tem que ter o envolvimento de todos, que nela está envolvido, E a gestora aqui tem sempre essa preocupação, é uma gestora que convoca não só os professores, os docentes, mas sempre chama alguns pais, para participar, Pra saber o que tem que melhorar. (P2)

A gestão escolar em si, pelo menos a pública, tem que ser uma gestão democrática. (P3)

Gestão democrática, onde o gestor escolar não pode tomar decisões sozinho, ele tem que estar em consonância com o que rege o PPP da escola, que tem que ser um PPP democrático, onde envolve família, onde envolve o aluno, onde envolve os demais funcionários da escola. Então, gestão para mim é isso. (P3)

Gestão escolar, o papel do gestor é justamente saber trabalhar em equipe, dar os comandos, para que o serviço corra de forma bem natural e que consiga mesmo atender às demandas. (P4)

Gestão escolar democrática é quando se reúne todos os participantes, toda a comunidade escolar para expor opinião, escutar, ouvir o que realmente a escola está precisando. (P4)

Gestão escolar é um sistema de organização que serve para reger a escola em todos os sentidos. Pedagógico, administrativo, financeiro. (P5)

A Gestão escolar é democrática quando ocorre a participação de todos os sujeitos envolvidos dentro do processo escolar. (P5)

Gestão escolar é um nível onde o gestor tem toda autonomia para dirigir uma escola a partir de outras gestões maiores, que é a secretaria junto com o prefeito. (P6)

Gestão democrática, no meu ver, é uma gestão onde a gestora, tem todo o direito de tomar decisões desde que estejam de acordo com a comunidade da escola. (P 6)

A gestão escolar é a organização, é organização do meio. No caso aqui, a gestão, é a questão administrativa. Você está ali perto do professor, está perto de todos os funcionários da escola. É gerir, é uma organização. (P7)

A gestão escolar democrática é quando todo mundo participa. É quando a gestão deixa a gente opinar sobre as coisas da escola, sobre como resolver, quando pede opinião para a gente. Acho que isso é gestão democrática. (P7)

Eu entendo por gestão escolar que é a pessoa responsável por delegar todo o papel dos outros funcionários dentro da escola. (Administrativo)

A gestão democrática é onde tem a participação de todos, onde a gente pode expor os nossos conhecimentos, as nossas dúvidas, onde a gente pode dar opiniões e que também seja levado em consideração o que é de melhor para a escola. (Administrativo)

Olha, eu entendo que seja a função ou o cargo que alguém desempenha. E que é quem faz toda a gerência da escola, é quem gerencia todo o funcionamento escolar. (Merendeira)

Eu entendo quando a gestão escolar é democrática pelo princípio de democracia, que é um princípio de participação, talvez seja um dos maiores pilares da democracia, a gestão escolar é democrática quando ela consegue a participação de todos. (Merendeira)

A gestão escolar é administrar, precisa administrar, é para administrar o que está necessitando, administrar a escola, administrar os gastos, (recursos) resolver também os problemas que acontece diariamente também, aconselhar também os professores, funcionários. (Mãe de aluno)

Democrática. É ouvir a opinião, é participar também, digamos, de decisões. Eu faço parte da democracia. Fazer parte, então, das pessoas que estão na escola e ajudar resolver as coisas. (Mãe de aluno)

É a pessoa ou as pessoas que são diretores da escola. (Pai de aluno)

Não soube responder sobre gestão democrática. (Pai de aluno)

E para a Secretária de Educação, fizemos a seguinte pergunta: **No sistema de ensino municipal, como são definidas as normas da Gestão Democrática nas escolas da rede pública municipal?** A resposta obtida foi a seguinte:

Essas normas são definidas com base nas normativas previstas na Constituição Federal de 1988, considerando o seu Art. 206, que prevê princípios para a gestão do ensino, dentre os quais, VI- gestão democrática do ensino público, na forma da lei. Tal prescrição tem embasamento, também, na LDBEN, Lei nº 9394/ 96 que prevê também no VIII - gestão democrática do ensino público, na forma desta Lei e da legislação dos sistemas de ensino e , em especial , o que está previsto no Art.14 , que regulamenta que os sistemas de ensino definirão as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com as suas peculiaridades e conforme os seguintes princípios: **I – participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola; II – participação das comunidades escolar e local em Conselhos Escolares ou equivalentes.** (Secretária de Educação-SEMED, grifo do autor)

É importante destacar que o PNE (2014-2024) traz como diretriz no seu Art. 2º, inciso VI – “[...] promoção do princípio da gestão democrática da educação pública”, assim como define Meta e prazo para que as instituições efetivem a gestão democrática no sistema educacional, como:

Meta 19: assegurar condições, no prazo de 2 (dois) anos, para a efetivação da gestão democrática da educação, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar, no âmbito das escolas públicas, prevendo recursos e apoio técnico da União para tanto.

Nesse sentido, ao analisarmos as respostas dos entrevistados acima, percebemos que eles definem em suas falas a gestão escolar e o papel do gestor escolar como a pessoa que é responsável pelo acompanhamento, controle administrativo e pedagógico, e aquela que envolve os demais segmentos para um ambiente escolar saudável. E quanto à gestão democrática, dentre os entrevistados, apenas o pai de aluno não conseguiu expressar uma ideia sobre gestão

democrática, mas, os doze demais entrevistados emitiram suas impressões e concepções sobre a pergunta, deixando entender que a gestão democrática faz parte da gestão da escola, ao defenderem a participação de todos os envolvidos nas decisões da gestão da escola para o bom funcionamento escolar.

Quanto à resposta da Secretária de Educação da SEMED, é notório que se respalda, afirmativamente, na legislação, mas não adentra a execução prática de como a SEMED se coloca na construção da gestão escolar democrática no município. Esse reconhecimento de que a gestão democrática se constitui um direito legal das escolas entra em confronto com a atual situação do município que vem atuando com uma prática antidemocrática na qual nomeia o gestor escolar, a partir de critérios que excluem eleição direta ou seletivo para os professores efetivos da rede municipal, como determina o PME (2014-2023).

Ademais, o provimento da função e/ou cargo de gestor escolar, cuja escolha não atenda aos princípios e às determinações do regramento legal e das políticas educacionais em curso no país, pode representar outros interesses que não os da escola. Incorre-se, inclusive, no risco de escolher para ocupar o cargo um gestor que, dificilmente, fala a linguagem da comunidade, a quem de direito cabe essa escolha. Reconhecer a legislação não significa, necessariamente, agir sob sua determinação, mas, também, apreender o movimento e as conquistas sociais do movimento que dela decorre.

Porém, o que constatamos foram depoimentos que se aproximam daquilo que a literatura vem expressando sobre gestão escolar, como destaca Paro (2002), ao afirmar que a gestão escolar, na perspectiva democrática, deve ser baseada nas relações que precisam ser efetivas, de modo que os sujeitos sejam respeitados, tendo em conta que, para o autor, não há democracia sem sujeitos autênticos democratas. Igualmente, Gadotti (2014), evidencia a gestão democrática como preceito constitucional, que não se resume à escola, mas a todo sistema de ensino público, amparando o direito do cidadão numa sociedade com princípios democráticos, conforme dispõe o Art. 206, Inciso VI a da CF 1988. Em termos de sistema, incluímos a resposta da gestora da SEMED.

Apesar de a resposta da Secretária de Educação da SEMED não citar o PME (2014-2023) do município, observamos como positivo a instituição da Lei nº 637/2014, atualmente alterada pela Lei nº 938/2022, que dispõe sobre a atualização do PME (2014-2023) e que garante às escolas públicas do município a gestão democrática uma política pública educacional que constitui mecanismo de fortalecimento da gestão escolar que passa ter a participação do Conselho Escolar constituído com representação paritária dos diferentes segmentos que compõem a escola o que inclui participar do planejamento e das ações desenvolvidas no



cotidiano escolar incluindo a gestão dos recursos do PDDE, no que diz respeito às tomadas de decisão, fiscalização, acompanhamento e prestação de contas.

Na intenção de captar mais percepções dos sujeitos entrevistados sobre a gestão democrática, lançamos mais uma questão para captar o que pensam os entrevistados sobre o sentido da gestão da escola. Nesse sentido, perguntamos: **Você considera a gestão desta escola democrática? Poderia dizer que ações da gestão escolar denotam uma gestão democrática?**

As respostas obtidas dos sujeitos, transcritas na íntegra, são as seguintes:

Eu considero a gestão democrática, não considero que ela tenha total autonomia, porque para ser gestão democrática tem que ser participativa, autônoma e cidadã. É o que caracteriza muito. A autonomia, nós sabemos que por ser uma escola conveniada a uma rede, ela tem uma autonomia relativa, não é absoluta. Mas todas as atitudes e todas as ações da escola, todos os servidores têm ciência, eles são convocados, avisados, convidados. (Gestora)

Sim, considero. Sim, quando precisamos fazer um determinado evento ou quando tem alguma formação, sempre convidamos os funcionários, apesar de a formação continuada para o professor, mas sempre a gente convida os outros funcionários a participarem também. (Coordenadora)

Eu acredito que sim, porque do tempo que eu trabalho aqui, todas as ideias, tudo é dividido, é compartilhado, todo mundo sabe o que que tá acontecendo em todas as áreas, então eu considero uma gestão democrática. Bom, a gente pode ir pra coisas assim bem práticas, por exemplo, o PDDE, ou as outras verbas que chegam, nunca é feito sem que a gente antes tenha se reunido e decidido o que é melhor. Geralmente a gestão diz, olha, de urgência a gente precisa disso, disso e disso, o que que é melhor fazer primeiro, como é que a gente faz, então isso aí pra mim caracteriza uma gestão democrática. (P1)

Sim, considero. Por exemplo, se tem alguma coisa pra melhora da escola ... Como a gente estava entre o ar-condicionado, e a televisão. A gestora chamou, fez uma reunião com todos nós, chamou os pais, pra ver o que ela colocaria. Será o ar-condicionado ou a televisão. Aí a decisão foi em conjunto, o ar-condicionado. Porque até pra melhorar o ambiente, favorecer as crianças também. (P2)

Sim, democrática. Todos os eventos que acontecem de qualquer cunho, há uma participação de todo mundo. Todos sempre são consultados, são informados, a gestora sempre está disposta a ouvir e, quando for viável, acatar as sugestões que são dadas. (P5)

Sim. Assim, quando a gestora quer fazer qualquer coisa na escola, qualquer coisa que seja, qualquer pintura, tudo ela informa para todo mundo. Olha, eu vou fazer isso, isso vai ser retirado do recurso, está faltando tinta para máquina de xerox, vai ser tirado dali. Então, eu acredito que isso é uma ação democrática. Então, tudo que ela faz aqui, sempre ela participa para nós. (P7)

Sim. É democrática. Digamos, quando vem recurso, tem o Conselho Escolar e aí tem a demanda. E aí a gestora pergunta o que que achamos, qual a prioridade para, no caso, para gastar aquele recurso que vem. Priorizamos sempre comprar uma coisa que está faltando de mais urgente, da prioridade. (Pai de aluno)

Diante dos depoimentos acima, compreendemos que, para os entrevistados, há gestão

democrática na escola, não obstante algumas práticas não se coadunarem com os princípios democráticos instituídos pela CF/1988 e pela LDBEN 9394/96, e confirmado na literatura. Em se tratando deste estudo, a participação dos representantes no Conselho Escolar é um mecanismo de fortalecimento da democratização da gestão na escola, desde que essa participação seja efetiva, atuante, e não apenas para simples composição deste CE, como pudemos observar em algumas situações. Nesse sentido, alguns pontos nas falas dos entrevistados nos chamam atenção, como: o entrevistado P5, quando diz ao final da frase: *“a gestora sempre está disposta a ouvir, e quando for viável, acatar as sugestões que são dadas”*; a entrevistada P7: *“Então, tudo que ela faz aqui, sempre ela participa para nós”*; e, também, a entrevistada P1: *“Geralmente a gestão diz, olha, de urgência a gente precisa ... o que que é melhor fazer primeiro? como é que a gente faz então isso aí? pra mim caracteriza uma gestão democrática”*.

Estes depoimentos denotam uma contradição, diante das respostas afirmativas dos entrevistados de que a escola é democrática. Há uma relação conflitante quanto ao que seja de fato a gestão democrática, ao que ocorre na prática, e quais ações na escola eles consideram serem democráticas. Percebemos que o entendimento quanto à gestão democrática leva em consideração apenas a atuação da gestora escolar, sem levar em conta a atuação dos participantes do Conselho Escolar, o que contraria a literatura e a legislação nacional da educação. Além disso, é importante destacarmos que a democratização das relações na escola não se trata apenas de um direito, mas de uma exigência da legislação nacional.

De acordo com Saviani (2013), *“Só é possível considerar o processo educativo em seu conjunto como democrático sob a condição de se distinguir a democracia como possibilidade no ponto de partida e democracia realidade no ponto de chegada”*. Seguindo o pensamento do autor, podemos considerar que o Conselho Escolar só será mecanismo de democratização, caso se manifeste com envolvimento e participação efetiva de todos os integrantes por segmento da escola, gestores, professores, administrativos, pais e comunidade em geral, no que diz respeito à organização da escola, nas tomadas de decisões, prestação de contas, assim como na elaboração dos documentos inerentes ao contexto escolar.

Acerca disso, acrescentamos: elaborar documentos e/ou instrumentos de gestão apenas por se constituírem exigências legais, porque se trata de algo *“instituído”*, definido no regramento legal e normativo legais, não caracteriza a gestão democrática em sua essência. A gestão democrática não se restringe tão somente a tais contornos, mas vai além, à medida que representar uma cultura instituinte, que emana da comunidade e, nesse sentido, está afeta às demandas e determinações da comunidade, entendida como as ideias, as subjetividades, os

valores e as práticas instituintes.

Nessa perspectiva, há de se levar em conta que a prática da participação deve ser um mecanismo ativo e dinâmico na escola, que garanta a autoria e autonomia dos sujeitos escolares na tomada de decisão, o que implica a ampliação da participação dos sujeitos na organização do sistema de gestão escolar, para se tornar factível e efetiva, construída a partir de um projeto coletivo e instituinte. Cabe, nesse sentido, segundo Dourado (2012), entender a gestão escolar no âmbito mais amplo da gestão educacional e sua relação com a gestão de sistemas de ensino e de escolas, segundo o qual “A gestão de sistema implica ordenamento normativo e jurídico e a vinculação de instituições sociais por meio de diretrizes comuns” (p. 24). Quanto à gestão escolar, está circunscrita à escola, mas o uso mais recorrente desse termo é relativamente novo e se apresenta como um dos modos de enfrentamento às formas autoritárias e antidemocráticas inerentes ao termo administração escolar, ainda utilizado, embora em menor amplitude e em diferentes espaços/tempos escolares.

Isto posto, ainda com relação à gestão democrática na escola pesquisada, consideramos importante analisar as informações contidas no Projeto Político Pedagógico (PPP), por se tratar de um registro escrito das concepções e ações da escola, sendo um instrumento adequado para subsidiar o confronto entre o que está escrito no documento e o que dizem os entrevistados em seus depoimentos. De acordo com Libâneo (2004), a gestão democrática na escola só se efetiva através da participação, com o envolvimento dos profissionais que atuam na escola, assim como a participação de todos que compõem a comunidade escolar, para juntos contribuírem no processo do ensino e aprendizagem para o bom funcionamento da estruturação escolar

Ao se referir ao PPP, como um instrumento que põe em jogo os diversos segmentos que integram a comunidade escolar, Veiga (2002), primeiramente, descreve a escola como o lugar de concepção, realização e avaliação de seu projeto educativo, uma vez que necessita organizar seu trabalho pedagógico com base em seus alunos. Assim posto, a autora chama atenção para a necessidade de a escola assumir suas responsabilidades, sem esperar que as esferas administrativas superiores tomem essa iniciativa, mas que lhe deem as condições necessárias para o cumprimento destas. Ela enfatiza, ainda, que o PPP constitui uma ação intencional com um compromisso assumido coletivamente. Daí a sua dimensão política, por estar intimamente articulado ao compromisso sociopolítico com os interesses reais e coletivos da população majoritária que, no caso da escola, é representada pela comunidade escolar.

Foi levando em conta o PPP como instrumento da gestão democrática que este estudo buscou, em sua análise, apreender sua construção e materialidade, por entender ser relevante para a consecução dos objetivos da pesquisa. Em vista disso, ao analisarmos o PPP da escola

campo, observamos que foi atualizado no ano de 2021, e traz importantes informações da escola, tais como: histórico da escola, estrutura, clientela, relação com a comunidade, entre outras. Está fundamentado na CF/1988 e na LDBEN 9394/96, trazendo as diretrizes pedagógicas pautadas na perspectiva da gestão democrática, dando entendimento que o processo de desenvolvimento do trabalho na escola vislumbrará de forma coletiva, uma vez que a participação perpassa todas as seções do documento.

Na justificativa do PPP da escola pesquisada, está registrado: “O Projeto Político Pedagógico é um instrumento que tem a finalidade de orientar a escola nas suas atividades diárias de forma sistemática, científica, consistente, **participativa, democrática**, enfatizando seus princípios norteadores [...]” (PPP, 2021, p.13, grifo nosso). E seguindo, encontramos entre os objetivos específicos: “[...] estimular e **fortalecer a participação** e o envolvimento da família e demais responsáveis na vida escolar dos filhos.” (PPP, 2021, p.13, grifo nosso). Esse registro é importante porque se constitui um compromisso formal da escola com a gestão democrática, o que pode ser entendido que há a abertura de espaços de participação da comunidade nas decisões que afetam o atendimento educativo, particularmente naquilo que diz respeito à organização do trabalho pedagógico e administrativo, bem como sobre questões que envolvem a gestão de recursos financeiros que chegam diretamente na escola.

Esse sentido democrático impresso no PPP da escola vai ao encontro das duas próximas questões, demandadas do Roteiro de Entrevistas, quais sejam: **Quem compõe o Conselho Escolar? Quais os segmentos que o compõem?** Essas questões buscaram identificar se a composição do Conselho Escolar leva em conta a participação de representantes legítimos da comunidade. No atendimento a esse objetivo, os entrevistados assim se manifestaram:

Nós temos o segmento de funcionários, docentes, pais e comunidade, que é onde se inclui tanto os pais como os antigos pais de alunos também. (Gestora)

Os segmentos da escola, professor, pais, merendeiros, coordenador. (Coordenadora)

O gestor, lógico, que é o presidente, aí os professores, as outras áreas, o merendeiro, agente de portaria, o pessoal da limpeza e os pais. (P1)

A gestão da escola, os professores, os pais, os coordenadores, merendeiros, todos fazem em parte da escola. (P2)

Alguns pais, membros da equipe da escola, professor, coordenador, gestor, é quem compõe o Conselho Escolar. (P3)

Tem os professores, tem os funcionários da cantina, tem pai de aluno, gestora geral, a merendeira, tem a comunidade geral da escola. (P4)

São a gestão, professores, pais, administrativo, outros funcionários, merendeiros, porteiros participam do Conselho Escolar. (P5)

São os pais, tem professor, tem o próprio presidente que é o gestor. São vários membros. Normalmente eu não sei citar todos. Sei que tem o presidente, tem um membro que é o pai do aluno, tem um professor. (P6)

São os professores, gestores, tem pais de alunos, tem administrativo. (P7)

Nos segmentos, nós temos, além dos gestores, os coordenadores, tem os professores, pais de alunos, todos os componentes da escola fazem parte da gestão. (Administrativo)

A gestão, o corpo docente, quem representa nesse caso o corpo discente, por ser alunos ainda muito de uma faixa etária menor, são os pais. Os pais dos alunos também fazem parte do Conselho Escolar. (Merendeira)

A gestora, professoras, pais de alunos, os funcionários. (Mãe de aluno)

A gestora, os pais, professores, merendeira. (Pai de aluno)

Em vista das respostas apresentadas, observamos que as falas caracterizam na prática o que está no documento legal da escola, o PPP, quanto à constituição do Conselho Escolar, e aponta como um elemento positivo da política da gestão democrática. Isso porque o Conselho Escolar é caracterizado pelos representantes legais dos segmentos que compõem a escola, no que é importante destacarmos que atende o público do ensino fundamental dos anos iniciais, não possuindo, em função disso, o segmento dos discentes, neste caso representado pelos pais.

De acordo com Souza (2009, p. 123), “pensar a democracia exige pensar em possibilidades reais de sua realização”. Por isso mesmo, a democracia na escola só é efetivada mediante a participação coletiva da comunidade escolar. Nesse sentido, o Conselho Escolar, constituído por representantes legais, torna-se mecanismo de democratização por meio da participação e das relações no âmbito escolar, trazendo vozes quanto aos interesses coletivos das comunidades escolar e local, que garantem a autonomia do CE quanto à gestão dos recursos do PDDE, a transparência nas tomadas de decisões e prestação de contas e legitimam a política de educação nacional.

Diante disso, esta pesquisa, por considerar a gestão escolar na perspectiva democrática, traz as análises das categorias, Participação e do Controle Social em conjunto, haja vista que ambas devem estar imbricadas, de modo que a análise irá confrontar se a participação dos integrantes do Conselho Escolar confirmam o controle social dos recursos do PDDE na escola. Em questão, na gestão da escola pesquisada, trazemos o caráter da gestão democrática participativa e, ao falar dessa participação, entendemos, que ela exige o conhecimento dos mecanismos de ação daqueles que tomam parte do colegiado. Para investigarmos isso, foi necessário perguntar se, aos membros do Conselho Escolar, é oferecido algum tipo de formação para lhes qualificar a atuação. Nesse sentido, a questão levantada foi: **Existe oferta de formação na escola para os integrantes do Conselho Escolar e/ou comunidade escolar para**

## o acompanhamento e a fiscalização dos recursos do PDDE?

As respostas foram as seguintes:

**Não.** A gente teve uma mini formação há muitos anos, eu acho que em 2015 ou foi em 2016, sobre o recurso, sobre planos de ação, de aplicabilidade. A gente conversou com as professoras, mostrou como era essa planilha, tentamos estudar como elaborar o plano de ação, então nesse sentido teve essa formação, mas posterior a 2016 não se teve mais. (Gestora)

Formação? **não.** Quando tem as reuniões a gestora fala sobre o recurso, mas formação nunca teve. (Coordenadora)

Uma formação eu acredito que **não**, o que a gente faz mesmo é, talvez a gente até possa dizer que é uma formação, porque a gente sempre conversa o que é custo, o que é capital, o que pode ser gasto em tal área, o que pode ser gasto em outra. Se a gente pode chamar isso de formação, então existe, toda vez que vem um recurso, a gente específica, separa o que pode ser gasto em cada área. (P1)

Assim, essa parte, eu digo assim, **nem sei bem** se é uma formação, que ela faz. Mas a gestora junto com coordenadora, elas fazem aquele encontro com a gente, pra explicar o passo a passo, o que é o PDDE, pra que ele serve, é esse tipo de informações que a gente tem, mas é ofertado por elas. Como pode ser gasto, como vai ser gasto. (P 2)

**Não**, isso não sei informar não. Mas nas reuniões são repassadas todas as informações referentes aos recursos que a escola recebeu. (P3)

Formação **não**, não digo uma formação, mas na reunião é explicado, o que é o recurso, como funciona esse recurso, para que a gente vai usar e a gente decide da melhor maneira possível. (P4)

Formação? **Não**, formação, tipo, nessa reunião de Conselho Escolar sempre é explicado, tudo às claras nunca observei que ficasse alguma coisa oculto. (P5)

**Não.** Não recordo. (P6)

Formação na escola, nunca fez, **não**. (P7)

Como eu estou lhe falando, formação em si **não existe**. Existe o que é passado para a gente, a explicação toda por parte da gestão no caso das reuniões. (Administrativo)

Assim, dentro da reunião, é feito os repasses, os informes, é dito como funciona, até por uma questão de tempo, tempo escolar, o tempo de trabalho é corrido, infelizmente é corrido. (Merendeira)

Formação? **Não sei**. As reuniões, acontecem. (Mãe de aluno)

**Não sei** lhe informar sobre isso também. (Pai de aluno)

Com as devidas modificações, e de forma ampliada, a questão acima foi dirigida à Secretária de Educação da SEMED, a fim de obtermos mais informações sobre a realização de formações aos integrantes do Conselho Escolar no município: **Existe oferta de formação pela Secretaria Municipal de Educação para gestores e integrantes do Conselho Escolar para planejamento e aplicação dos recursos do PDDE? Existe oferta de formação na escola**

**para os integrantes do Conselho Escolar, ou comunidade escolar para o acompanhamento, fiscalização dos recursos do PDDE?** A Secretária assim se pronunciou:

Sim, a Secretaria Municipal de Educação oferece formação, oficinas e orientações sobre o recebimento, uso do recurso e prestação de contas dos valores financeiros recebidos via PDDE (Secretária de Educação - SEMED)

Sim, existe, mas não de forma contínua.(Secretária de Educação - SEMED)

Embora tenha sido afirmado pela Secretária de Educação - SEMED que há formações específicas sobre o Programa PDDE para os gestores e integrantes do Conselho Escolar, essa informação entra em contradição com os depoimentos dos membros do CE da escola que foram entrevistados, os quais afirmam não ter havido ou não saber se foi ofertada formação aos conselheiros escolares. O fato é que não foi possível identificar se essa formação, que a Secretária de Educação - SEMED afirma ter sido oferecida, trouxe alguma contribuição para a participação desses membros, uma vez que no campo empírico, alguns membros, no caso, os pais de alunos, a compreensão sobre o próprio PDDE é insipiente, não qualifica de forma alguma uma resposta pra entender se essas pessoas conhecem como funciona o Programa, enquanto política pública. Isso demonstra uma fragilidade quanto à atuação efetiva dos membros na participação da gestão desses recursos.

Ademais, enquanto a resposta da Secretária de Educação - SEMED é afirmativa quanto a ofertar formação, ao analisarmos as declarações emitidas pelos membros do CE, observamos o contrário da afirmativa da gestora da SEMED, uma vez que dos 13 entrevistados, apenas 1 (um) não diz explicitamente a palavra não. No geral, as respostas dos entrevistados foram de que a escola nunca fez formação.

Os depoimentos acima demonstram também contradição entre as falas e o PPP da escola, assim como em relação à legislação nacional, pois a LDBEN 9.394/96 no Art. 14 preconiza a gestão democrática como princípio da gestão escolar, e a participação das comunidades escolar e local, neste caso os integrantes do CE, que devem participar da elaboração e planejamento das ações da escola, tal como das formações realizadas no âmbito escolar, conforme preconiza o PME (2014/2023):

**Meta 16, estratégia 16.5** Garantir formação continuada sobre a gestão nas dimensões financeira, pedagógica fiscal, contábil e administrativa, para gestores e conselheiros escolares a fim de fortalecer a gestão democrática na rede municipal de Paço do Lumiar.

Essa omissão na oferta de formação continuada, tanto pela SEMED, quanto da escola, denota mais uma fragilidade da gestão democrática educacional no município, necessitando de legitimação na formação continuada específica para os Conselhos Escolares, para que não se

restringam ao mero papel de assinar atas e endossar pautas que não reivindicaram ou de cuja discussão não participaram. Um Conselho Escolar deve ter ciência de que se constitui uma representação legítima e investida de todo poder para defender os interesses da comunidade escolar.

Quanto à oferta de formação continuada referente ao PDDE voltada aos integrantes do Conselho Escolar, é importante destacar a afirmação na fala da Secretária de Educação da SEMED, à qual se segue o ponto mais importante: “*não de forma contínua*”. Aqui reside um problema, se considerarmos que o Conselho Escolar deve compor a organização do sistema de gestão escolar, porém, seus integrantes não são fixos pois, o Conselho Escolar não é uma instância de membros permanentes, a sua composição muda em função dos períodos de mandato dos seus membros, ou que implica a eleição de novos membros. Isto posto, consideramos que a formação continuada se constitui uma forma de manter a constante e permanente atualização dos conhecimentos sobre a gestão de recursos e, especificamente, do PDDE.

Diante disso, confrontamos as respostas da entrevista com os membros do CE, com o que está inscrito no PPP, no intuito de captarmos como se dá a participação dos membros do Conselho Escolar na gestão dos recursos do PDDE na prática e no documento da escola. Destacamos que, na seção da formação continuada do PPP da escola, chamou-nos atenção a seguinte informação: “A presente instituição escolar **está sempre realizando** formações continuadas com seus funcionários” [...] (PPP, 2021, p. 40, grifo nosso). A expressão grifada encontra-se no gerúndio, o que aponta para um fato de que a formação é constante, não cessa, trata-se de um processo contínuo. Ao mesmo tempo, observamos que o PPP da escola não apresenta metas, estratégias ou calendário para execução dessas formações continuadas ali inscritas. Ou seja, temos então uma contradição entre o dito e o escrito, os depoimentos contrariam as informações constantes no PPP da escola no que diz respeito a formação dos Conselheiros Escolares.

Tal constatação, levou-nos a inferir que, na prática, a escola caminha em direção contrária ao que consta no documento do PPP da escola e nos documentos legais da educação nacional, deixando fragilizada a legitimidade da gestão democrática da escola. Como apontado por Paro (2004), a gestão democrática implica, necessariamente, a participação da comunidade, e o processo de participação exige conhecimento sobre as demandas que são inerentes às ações práticas do processo da organização escolar, nas quais as pessoas devem ser conscientes do seu papel democrático para poder exercê-lo.

De acordo com os depoimentos, depreende-se a ausência de um plano de formação ou



de formações específicas para membros do Conselho Escolar, tanto pela escola como pela Secretaria Municipal de Educação, o que concorre para desqualificar a atuação desses sujeitos, uma vez que a compreensão sobre a gestão democrática do PDDE e dos recursos públicos na escola se constitui imprescindível para que de fato isso ocorra. Evidencia-se, portanto, mais uma fragilidade, não só quanto à implementação da gestão democrática no tocante à formação, mas, principalmente, no que concerne ao objetivo geral estabelecido no PPP, qual seja: “Melhorar a qualidade do ensino através de práticas inclusivas e de uma **gestão participativa** [...] (PPP, 2021, p.13, grifo nosso). Consideramos um ponto frágil porque os momentos de formações na escola, além do compromisso legal, são determinantes para concretizar e fortalecer a participação dos membros nas ações planejadas no decorrer do processo pedagógico.

No que diz respeito à participação dos membros no Conselho Escolar, as categorias, Participação e Controle Social nessa pesquisa, compõem-se, indispensavelmente, no processo da gestão democrática. Para Gohn (2006), os Conselhos Escolares são instrumentos de representação e participação da população, os colegiados são espaços legítimos e de direito, além de serem uma conquista a partir da CF/1988, sendo necessário constituir na escola uma cultura da participação democrática em todas as tomadas de decisões. A autora também destaca: “A participação a partir dos anos de 1990 passa a ser vista sob um novo paradigma, como participação cidadã, baseada na universalização dos direitos sociais, na ampliação do conceito de cidadania e numa compreensão sobre o papel e o caráter do Estado (GOHN, 2006, p.3)

Ainda de acordo com a autora, o Conselho Escolar pode e deve ser mecanismo permanente de participação, uma vez que contribui para formação cidadã dos participantes, assim como contribui para formação das crianças, jovens e adolescentes, efetivando o sentimento de pertencimento da comunidade escolar. Assim, uma das questões levantadas aos participantes, previamente formulada no Roteiro de Entrevistas Semiestruturadas, teve o objetivo de captar a participação dos integrantes do Conselho Escolar, identificando através da participação destes, se há um calendário e qual a periodicidade das reuniões do CE durante o ano. Nesse sentido, indagamos: **você poderia informar qual a periodicidade das reuniões do Conselho Escolar?**

Geralmente a gente faz três reuniões por ano, e quando cai recurso a gente faz uma a mais (Gestora).

Geralmente é feito quando tem essa necessidade, assim, tem um recurso, aí a presidente pede para a gente organizar a reunião, eu creio que duas vezes por semestre, quando precisa também de uma reunião extraordinária, a gente vai convocando. (Coordenadora).

Eu sou meio desatenta com relação a data, mas eu acredito assim de dois em dois meses, mais ou menos, eu acredito que às vezes até antes quando acontece alguma coisa que a gente precisa conversar, a gente é chamado (P1).

Olha, sempre a gestora faz as reuniões de acordo com a necessidade. As vezes ela faz de dois em dois meses, que é para a gente ver as ações, se deram certas, que não deram. Para estar sempre atualizando. Principalmente essas ações. Agora bem recente nós fizemos uma. Ela sempre faz de dois em dois meses. Às vezes ela faz bimestral. Depende da necessidade que ela acha que tem que chamar o Conselho Escolar e a comunidade para participar nas decisões. (P2).

Duas ou três reuniões por ano. As reuniões sempre acontecem. Mas às vezes nem todo mundo que faz parte do Conselho Escolar está disponível, hoje pode, aqui não pode, mas sempre que há necessidade, por exemplo, quando tem que fazer prestações de contas, a reunião tem que ser feita, tem que ser repassada (P3)

A periodicidade, digamos que é semestral, porque a cada recurso que cai, a primeira parcela se executa, o dinheiro que vai ser utilizado e na segunda parcela também, assim que cai o recurso. (P4)

Eu não sei dizer, mas em média, no ano, acho que umas três, quatro vezes por ano. (P5)

É sempre quando há necessidade, quando a escola recebe um recurso pra comprar algum objeto, fazer algum gasto para benefício da escola. Não me recordo quantas vezes são. (P6)

A gente teve a última foi no mês de maio ou junho. Eu creio que seja trimestral as reuniões. (P7)

Eu não sei te dizer precisamente, mas pelo menos duas ou três vezes. Sempre quando tem algum benefício, algo que a escola vai receber, a gente sempre está sendo chamado pela gestão para o Conselho Escolar, que é para saber o que vai ser feito com aquelas verbas. (Administrativo)

Eu tenho a memória ruim para dizer assim, é de dois em dois meses, de três em três meses. Mas pelo menos eu acho que quatro vezes por ano tem reunião do Conselho Escolar. (Merendeira)

É sempre que necessário. Aqui já teve umas quatro, três, quatro por ano, eu acho. Três, ou quatro por ano. (Mãe de aluno)

Não sei dizer ao certo quantas vezes. Às vezes, a gestora chama a gente, por exemplo, chega uma verba, aí ela chama as pessoas do Conselho Escolar para saber o que está acontecendo na escola. Como lhe expliquei, o que está faltando na escola, ventilador, ar-condicionado, o que é mais necessidade para comprar (Pai de aluno)

De acordo com os depoimentos acima, não foi possível identificar ao certo quantas reuniões são realizadas no decorrer do ano pelo CE, além do fato de não haver um calendário com datas previstas. Ao observarmos nas falas dos 13 membros entrevistados, que 6 disseram que, em média, houve três reuniões por ano, o que corresponde a, aproximadamente, 46,15% das respostas, os demais, disseram que ocorrem quando há necessidade. Para confrontar as respostas fizemos observações no livro de atas, e identificamos que as reuniões estão registradas da seguinte forma: no ano de 2016 apenas um registro de reunião em ata; em 2017, 8 registros

de reuniões através das atas; no ano de 2018, observamos 13 registros de reuniões em atas; no ano de 2019, 5 registros em atas; 2020 apenas um registro; no ano de 2021, 12 registros de atas; Ressaltamos que todas as atas têm suas datas, com dia e meses diferentes.

Nesse sentido, confrontadas essas evidências, pudemos inferir que houve falta de informação e/ou comunicação no ambiente escolar, tanto quanto a importância da realização das reuniões, como ficou demonstrada uma falta de planejamento e de um calendário de reuniões, com pautas estabelecendo as ações do CE. Ademais, consideramos que essa contradição de informações entre os depoimentos dos entrevistados e os registros das atas apontam uma certa fragilidade quanto à legitimidade da participação e do controle social. Além disso, levando em conta os depoimentos, podemos inferir, também, que a quantidade de registros de reuniões do CE nos calendários de 2017, 2018, 2019 e 2021 pode representar somente uma formalidade, que não corresponde à efetiva participação, ou seja, uma camuflagem, para fazer cumprir normativas, mas sem a ocorrência de reuniões e nem a devida participação nos registros encontrados pela pesquisa.

Isso vem confirmar que “[...] a implantação, a organização e o funcionamento desses organismos participativos na gestão ocorrem heterogeneamente, prevalecendo, em grande medida, **o caráter protocolar, com a finalidade de cumprir a legislação** (DE LIMA; BAENSI, 2019, p.187, grifo nosso). Além disso,

A maneira cartorial como são constituídos alguns colegiados tem levado ao seu funcionamento inadequado. Apesar do poder formal que possuem essas instâncias no encaminhamento de diferentes situações da convivência escolar, muitas vezes ele não é exercido por **falta de consciência dos conselheiros em relação a esse poder** ( MENDONÇA, 2001, p. 91, grifo nosso)

Compor um CE sem a devida formação que pode lhes assegurar a consciência do papel e do poder que este organismo tem para garantir os interesses da comunidade escolar e resistir às interferências externas que, porventura, venham a contrariá-los, revela-se uma grande fragilidade que acaba por invalidar a ação desse Conselho Escolar na representação de todos os segmentos e prejudicar a organização escolar em todos os âmbitos, seja pedagógico, administrativo e financeiro. A pouca efetividade da participação da comunidade por meio do CE repercute na gestão da escola, que acaba se concentrando na figura do gestor, descurando a participação efetiva e consciente, enquanto *conditio sine qua non* para a gestão democrática.

Nesta perspectiva, o processo de formação continuada sobre Conselhos Escolares faz-se necessário na medida em que os agentes nele integrados e envolvidos passam a conhecer e se apropriar das funções deste colegiado, com vistas à construção da gestão democrática (DE LIMA; BAENSI, 2019, p. 194).

No tocante à categoria de análise da **Gestão de Recursos do PDDE** essa categoria foi

tida como importante para o estudo levando em conta que o próprio objeto trata da gestão desses recursos, principalmente considerando que, dependendo do *modus operandi* do sistema de gestão escolar, os recursos públicos, destinados a partir desse programa, podem não se reverter nos benefícios a que se propõem os programas do FNDE. Nesse sentido, buscamos identificar a prática participativa dos membros do Conselho Escolar na gestão dos recursos do PDDE na escola. Para isso, foi necessário o acesso às atas de reuniões dessa instância colegiada, uma vez que essas se constituem registros do processo da ação do Conselho Escolar, bem como formas de atuação dos seus membros e apontam no sentido de negar ou confirmar os princípios da gestão democrática, da participação, da gestão de recursos do PDDE e do controle social, categorias centrais desta investigação.

De posse destas atas, procedemos à análise e à sistematização dos registros mais relevantes encontrados. As informações obtidas nesses documentos foram cotejados com as respostas obtidas mediante as entrevistas realizadas com todos os representantes dos segmentos da comunidade escolar, o que permitiu cotejar as falas dos entrevistados com as práticas da gestão da escola à luz dos princípios da gestão democrática, instituídos na CF de 1988, no regramento legal e normativo e na literatura que apoiou a discussão e a análise do fenômeno em tela. Para apreender o significado da participação na gestão dos recursos do PDDE pelo Conselho Escolar, fizemos as seguintes perguntas aos entrevistados: **você conhece o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE)? A escola recebe recursos do PDDE? Você já foi convidado/a pela gestão da escola para participar de alguma reunião para decidir o que fazer com os recursos do PDDE?**

Sim, conheço. Recebemos, recebemos o PDDE básico, que é em duas parcelas, há três anos a escola fez adesão ao PDDE conectividade, já foi contemplada aqui também na escola com o PDDE mais alfabetização, também já fomos contempladas por meio de vários planos de ação que nós desenvolvemos. (Gestora)

Na função de gestora, eu que faço os convites, mas antes da reunião em si, eu sempre converso de forma informal com o pessoal do administrativo, com a coordenação, com o pessoal da cantina, da merenda, e com os professores. (Gestora)

A fundo, não. As regras, coisas, não. Por alto. Recebe sim. (Coordenadora)

Geralmente, ela me convida quando vem o recurso, não sei se eu estou confundindo, mas quando vem o recurso, ela sempre informa para todos o valor e o que pode ser feito com ele. (Coordenadora)

Sim. Conheço. A escola recebe sim. (P1)

Sempre, toda vez a gente é chamado. Somos nós do Conselho Escolar que decidimos juntos. (P1)

Conheço. Mas não a fundo. Recebe sim. (P2)

Já, já participei. Sempre que a escola recebe algum recurso, a gestora marca uma reunião para informar valores e as necessidades da escola. (P2)

Não conheço o programa. Mas sei que escola recebe. (P3)

Já sim. participo, porque faço parte do Conselho Escolar tenho que estar presente. (P3)

Sim, a escola recebe, o PDDE. (P4)

Sim. A cada recurso quando é repassado, nós nos reunimos para fazer a tomada de decisão. (P4)

Conheço sim. Recebe. Recebe sim. (P5)

Sempre é o Conselho Escolar que decide o que fazer com esse recurso. (P5)

Conheço. Sim, recebe. (P6)

Sim. Já participei várias vezes. (P6)

Conheço. Recebe. Graças a Deus, porque é assim. Muitas coisas que têm aqui na escola, é por conta do recurso do PDDE. (P7)

Sim. Participo. Faço parte do Conselho Escolar, e sempre que a escola recebe recursos nos reunimos. (P7)

Não. Eu não conheço esse programa assim de saber a fundo mesmo não. Sim, recebe. (Administrativo)

Já. Em reunião do Conselho Escolar para deliberar como e o que comprar com os recursos. (Administrativo)

Conheço, mas não a fundo. Recebe sim. (Merendeira)

Já. Em reunião do Conselho Escolar para deliberar como e o que comprar com os recursos. (Merendeira)

Só sei que é um recurso. Sim, recebe. Sempre na reunião, é citado o valor. (Mãe de aluno).

Já. Já sim. Participo do Conselho Escolar. (Mãe de aluno)

Não, não, não conheço. Recebe, que recebe dinheiro eu sei. (Pai de aluno)

Sim. São marcadas as reuniões sempre que escola recebe um dinheiro. É explicado o valor que a escola recebeu e todos decidem juntos. (Pai de aluno)

Dentre essas respostas, duas assumem um especial destaque: *“Geralmente, ela me convida quando vem o recurso, não sei se eu estou confundindo, mas quando vem o recurso, ela sempre informa para todos o valor e o que pode ser feito com ele (Coordenadora)”*; e *“Sim. A cada recurso quando é repassado, nós nos reunimos para fazer a tomada de decisão (P 4).* As respostas dos entrevistados, acima, permitem inferir que não há planejamento que anteceda os recursos e que a gestora escolar diz o que pode ser feito, o que anula a possibilidade de discussão e participação dos integrantes do CE na gestão dos recursos. E o CE, que deveria se

constituir, conforme De Lima e Baensi (2019), em uma das estratégias para a descentralização da gestão e convergir para a construção da autonomia e de espaços participativos pautados no diálogo, acabam por ser, meramente, uma estratégia legal para receber um recurso, concentrados na pessoa do gestor escolar.

Acrescentamos a isso as falas dos integrantes do CE, quanto à participação nas reuniões para tratar da gestão dos recursos do PDDE. Embora todos os 13 entrevistados tenham respondido que participam, quando perguntados se conhecem o PDDE, 3 deles disseram que não conhecem, 1 afirma que não conhece a fundo e outra sabe apenas que é um recurso. Mesmo sendo minoria, ainda é um número expressivo de desconhecimento entre segmentos como pais de alunos, merendeira, administrativo e professoras, que revela lacunas na representação dos interesses da escola por não estarem conscientes de seus papéis na representação do CE.

Isso revela outra fragilidade quanto à formação dos membros, pois, mesmo estes que afirmaram não conhecer o PDDE, aprovaram e assinaram documentos e atas referentes às prestações de conta. Diante disso, fica uma dúvida sobre a realização concreta das reuniões, assim como a efetiva participação e o controle social na tomada de decisões e prestação de contas na gestão dos recursos do PDDE. Seria o caso de as reuniões serem realizadas com apenas parte do CE? Porém, as atas analisadas, às quais a pesquisa teve acesso são assinadas por todos os membros.

Um outro fato curioso diz respeito à programação desta pesquisadora que, no início das visitas à escola, no mês de novembro de 2022, tinha prevista a participação em uma reunião do Conselho Escolar, mas a gestora informou que seria ao final do mês de dezembro 2022 para prestação de contas dos recursos. Chegado o mês de dezembro, indagamos a gestora quando seria realizada a reunião, e ela respondeu que não mais haveria. A resposta ensejou dois questionamentos: como iria terminar o ano letivo sem o fechamento das contas dos recursos que a escola recebeu? O Conselho Escolar não precisaria deliberar sobre a prestação de contas e dar o parecer a partir dos documentos apresentados?

Questões dessa natureza são reveladoras das contradições que perpassam a gestão escolar, pois, embora os membros confirmem na entrevista a participação nas reuniões do CE as respostas e os fatos se contradizem, denotando uma suposta dubiedade ao sentido e às práticas da gestão escolar na perspectiva democrática. Portanto, destacamos a importância da participação efetiva do Conselho Escolar como mecanismo por meio do qual espaços instituintes podem garantir a gestão transparente dos recursos e as mudanças no atendimento educacional da escola e contribuir para uma educação emancipatória e de qualidade social. Por isso consideramos haver fragilidade nesse sentido. Afinal, “É nesse contexto de identidade

coletiva e da participação direta que a escola terá forças para [...] pressionar os escalões superiores e dotar a escola de autonomia e recursos” (PARO, 2008, p.12).

Ademais, a gestão dos recursos do PDDE, por se tratar de um financiamento da educação que chega diretamente na escola e deve ser gerido de forma democrática e participativa por toda a comunidade escolar, direcionamos aos membros do CE duas questões que podem denotar ou não a ação democrática e participativa do controle social na gestão dos recursos:  **você saberia informar quem decide como são gastos os recursos do PDDE? A escola dispõe de arquivo acessível aos membros do CE e comunidade escolar com os documentos, diretrizes oficiais, e prestação de contas referente ao PDDE?**

Quem decide, na sua maior parte, são os professores, são os funcionários. Conforme a necessidade, a maior parte são os profissionais mesmo de dentro da escola. Eu não posso nem dizer que eu, na função de gestora, eu já decidi alguma vez algum produto de forma individual, porque ainda não aconteceu, até porque o recurso é muito pouco, e a gente vê o que é de maior necessidade para o uso coletivo. (Gestora)

Sim, todas essas prestações de contas são tiradas em três vias, uma é da gestora, uma é da escola, que é a original, e uma é a da secretaria. Todas elas são envelopadas, identificadas em envelopes e estão nos armários da escola. Qualquer pessoa que vier solicitar, está lá o ano, está lá o recurso. Até hoje nunca ninguém veio, mas se vier também está à disposição. (Gestora)

Todos. Todos do Conselho decidem. Não é somente um não. (Coordenadora)

Os arquivos ficam aqui na escola e são acessíveis sim. (Coordenadora)

Nós nos reunimos, vimos as prioridades e decidimos o que é mais importante para o momento. Nós da comunidade escolar. (P1)

Tem, tem sim, porque eu assino toda vez. Tem sim, eu acredito que esteja tudo organizadinho. (P1)

Primeiramente, a gestora faz a pesquisa das necessidades da escola, manda cada um de nós fazer uma lista do que a gente acha necessário para a escola. pros pais, a comunidade escolar, os pais mais próximos da escola, ela manda chamar para eles. Aí depois ela junta tudo para gente decidir o que foi escolhido isso, isso, isso. Mas o dinheiro dá para comprar somente isso, isso, isso. A decisão do que nós vamos comprar é feita em conjunto, tem a participação da comunidade escolar e dos membros que fazem parte. (P2)

Tem, sim, os arquivos ficam na secretaria, acredito que ficam disponíveis sim pra quem quiser conferir. (P2)

Quem decide... porque, assim, vai por maioria de votos, o que é mais importante, o que vai beneficiar mais, que na verdade o centro de tudo são os alunos. Então, o que vai beneficiar mais eles, aí vai pela maioria de votos. É assim que acontece. E levando em conta a necessidade da escola, do que a escola precisa. (P3)

Sim. Possui, quem quiser olhar para a prestação de conta está disponível, quanto a isso, a gestão é muito organizada com essa situação. (P3)

A gestora faz todo um comando e a gente faz, antes disso, um levantamento prévio do que a escola necessita, das coisas que a escola necessita. (P4)

Não fica exposto, mas é acessível. (P4)

Todos decidem. Todos decidem e de acordo com o que a escola mais está precisando. É a necessidade mais urgente da escola. (P5)

Sim, fica na secretaria. Todas as reuniões são feitas as Atas e nelas tudo especificado o que foi decidido, comprado, dizendo tudo o que é feito, o que foi decidido naquele dia e quem quiser ter acesso do Conselho, tem acesso. (P5)

A gestora lança o necessário. No caso, tem duas coisas que é determinado para fazer. Mas entre os dois, a gente vai ver o que é mais necessário. O Conselho decide, mas tudo de acordo com as prioridades. (P6)

Possui sim, na secretaria. Penso que está disponível sim para consulta. (P6)

Todos. Todos que compõem o Conselho. É decidido no coletivo, priorizando as necessidades. (P7)

Sim. ficam na secretaria creio que ficam disponível para qualquer consulta. (P7)

Todos do Conselho. Porque além da gestão, a gestora também procura saber a opinião, tanto dos professores, como dos outros funcionários administrativos, do serviço geral, sempre estão participando dessas reuniões para saber o que é de mais necessidade aqui. (Administrativo)

Sim, nós temos acesso a prestação de contas do PDDE impressos, onde qualquer funcionário pode estar lendo, e estão disponíveis na secretaria. (Administrativo)

Geralmente a gestão escolar, na pessoa da gestora, que é a presidente do Conselho, ela leva essas demandas que a escola está precisando, levando também o que se tem de recurso, e dentro das possibilidades as outras pessoas chegam a entendimento do que é mais importante naquele momento. E assim se elegem as prioridades. (Merendeira)

Possui, possui sim. Na secretaria. Os documentos que que a gente assina de prestação de contas fica tudo na secretaria. (Merendeira)

É, nas reuniões acontece, digamos, o debate, e sempre na prioridade tem a votação. (Mãe de aluno)

que é prestada o material, sempre é prestado o material. Mas tudo fica arquivado, na secretaria da escola. (Mãe de aluno)

É assim, porque tem a reunião com a diretora e o pessoal do Conselho. Aí o que ela diz... Para cada pessoa, membro dá uma ideia, opinião sobre como gastar esse dinheiro. Aí todo mundo fala e a maioria concorda com o que for de mais necessidade para escola. (Pai de aluno)

Possui, possui sim. Na secretaria. Os documentos que que a gente assina de prestação de contas fica tudo na secretaria. (Pai de aluno)

Nos depoimentos acima, sobre gestão dos recursos e a participação com enfoque no controle social, os membros do CE, em sua maioria, afirmaram participar na tomada de decisões, porém, mais uma vez vimos que as respostas dos entrevistados são bem parecidas, de modo aparente, que simbolicamente caracteriza um CE que deixa as tomadas de decisões quanto à gestão dos recursos a cargo da gestora da escola, em quem todos depositam confiança.



Destacamos, nos depoimentos, as falas dos entrevistados, “*Tem, tem sim, porque eu assino toda vez. Tem sim, eu acredito que esteja tudo organizadinho*”. (P 1), “*Tem, sim, os arquivos ficam na secretaria, acredito que ficam disponíveis sim pra quem quiser conferir*”. (P 2), “*Não fica exposto, mas é acessível*”. (P 4), “*Possui sim, na secretaria. Penso que está disponível sim para consulta*”. (P 6), “*Sim. ficam na secretaria creio que ficam disponível para qualquer consulta*”. (P 7).

Além disso, todos apontam que tudo relacionado ao PDDE está organizado e acessível, particularmente as Atas e a documentação comprobatória das prestações de conta. Isso aponta no sentido positivo de que há transparência quanto à destinação dos recursos entre os integrantes do CE. Acerca disso, é importante destacarmos que o Conselho Escolar é uma instância de controle social, que é exercido, principalmente, pelo acesso à informação, cabendo à escola prover os meios de informar, mediante formações aos integrantes do Conselho Escolar, pois o controle social está na CF/1988 e corresponde ao controle da administração pública, nos Arts. 70,71,74. Apesar de os entrevistados apontarem transparência nas informações dos recursos do PDDE, durante as observações dos espaços escolares, não encontramos nenhum mural com especificações dos recursos recebidos, como foram utilizados, quais bens que foram comprados, ou mesmo quais atividades foram ofertadas pelo Programa.

A CF/1988 no artigo 5º inciso XXXIII garante que todo cidadão tem direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou interesse coletivo, ou geral. O acesso à informação ao que é público, nesse caso a escola pública, é direito constitucional de todo cidadão. Para Gohn (2006), a cidadania está intrinsecamente relacionada com o envolvimento, a participação, a tomada de decisões nas questões públicas. De acordo com a autora, a CF/1988 tem como princípio a cidadania e é regida pela democracia participativa. Diante disso, os Conselhos Escolares são exigências constitucionais que prezam o serviço público e defendem os interesses comuns da sociedade.

Ainda para identificar o controle social através da participação do Conselho Escolar na gestão dos recursos do PDDE, considerando que entre os objetivos desse Programa chama atenção para aquele que se relaciona à qualidade da educação, fizemos a seguinte pergunta: **você considera que os recursos do PDDE na escola contribuem para a qualidade do atendimento escolar e para o desempenho escolar dos estudantes junto ao IDEB?** Para essa pergunta, obtivemos as seguintes respostas:

Sem sombra de dúvida, não tenho nem o que dizer. Ao contrário, a gente tem a visão que só o pedagógico tem que estar fortalecido no ensino, um bom professor, é um aluno participante, é uma boa metodologia de ensino, que tudo isso realmente eu acredito que pode ser 80%, porque a educação a gente faz em qualquer lugar, também

não só que a gente não pode fazer de qualquer forma, e quando a gente fala que não pode ser feito de qualquer forma, justamente vêm os instrumentos, é a questão de uma sala agradável, né, arejada, ventilada, iluminada, com ar-condicionado, tudo isso a gente vê como coisas benéficas que um recurso traz para dentro da escola. A máquina de xerox, utilizada para tirar xerox das atividades dos alunos, eles tiram xerox para todos os alunos, do primeiro ano ao quinto ano. Professores montam apostilas de reforço para os alunos, a escola sempre dispõe de papel para atender às xerox, pincel pra quadro, EVA, todo material necessário para implementar os projetos é comprado com o recurso. Então **tudo isso são recursos que eu acredito que contribuíram muito para a qualidade do ensino e para um dos melhores IDEB daqui do município.** (Gestora, grifo nosso)

Sim, através de compras de materiais, de recursos, de instrumentos, podemos dizer instrumentos, para que possa melhorar a aprendizagem deles. Atividades xerocopiadas, ar-condicionado, recursos pedagógicos, **tudo isso contribui para melhoria da aprendizagem dos alunos.** (Coordenadora, grifo nosso)

Contribui, porque uma parte do que vem, a gente sabe que uma parte é investido em material pedagógico, e isso contribui muito com o trabalho de sala de aula do professor, que trabalhar sem material pedagógico, sem papel, sem lápis de cor, sem esse material que ajuda a melhorar o dia a dia da sala de aula, ficaria um pouquinho mais difícil, contribui bastante. Eu falei especificamente material pedagógico, mas tudo que melhora o ambiente escolar melhora o dia a dia do aluno e o dia a dia do professor. A questão da sala de aula, você estar num ambiente mais limpo, mais organizado, pintadinho, com uma temperatura boa, **isso tudo contribui para que o trabalho do professor seja melhor e que o aluno aprenda com mais efetividade.** (P1)

Com certeza. Uma das ações que eu achei que melhorou muito mesmo esse ar-condicionado, porque os alunos viviam no calor, principalmente a parte da tarde, que a parte lá pra trás dá muito sol, aí tinha uma sala, parecia um depósito, então medidas que foram tomadas, que isso modificou o ambiente, e ficou mais favorável tanto pro professor, como pros alunos. (P2)

O recurso sempre é utilizado para algo de necessidade para o desenvolvimento em sala de aula do aluno, ou em sala de aula ou fora dela, como data show, material pedagógico, com o recurso do PDDE a escola compra. Então **cada professor vai utilizar e fazer uma aula dinâmica, mais interessante e os alunos desenvolvem melhor.** (P3, grifo nosso)

Claro, é fundamental. Sem esses recursos a escola não sobrevive, porque através desses recursos a gente consegue comprar os materiais didáticos e pedagógicos para dar suporte para os professores e para os alunos. Por exemplo, a aquisição de uma impressora para a gente poder fazer atividades extras para os alunos, não só ficar com os livros, mas outras formas de atividades. E para isso requer material da impressora, que entraria com a parte do capital, e na parte do custeio, que entra os papéis, toner, pincel para o professor trabalhar em sala de aula, material mesmo lúdico, aquisição, então assim, **é muito importante para o desempenho escolar dos alunos.** (P4 grifo nosso)

Contribuem. Como exemplo da máquina de xerox. Aqui a gente tem uma grande demanda com xerox. A gente tem um projeto que acontece duas vezes ao ano, que é a aplicação de um simulado. Acontece no primeiro e no segundo semestre. Então, para a aplicação desse simulado, a gente precisa de muitas cópias, porque é uma prova estruturada. E que a gente precisa fazer para esses alunos. **Então, uma máquina dessa, meu Deus do céu!** Então, esse simulado, ele sai para quê? Para medir o desempenho dos alunos, para ver aqueles que estão mais fracos e traçar metas para ficar melhorando. E conseqüentemente, vai surtir efeito lá nas provas que são feitas. A prova Brasil, as outras provas que tem desse sistema de avaliação. Então contribui. (P5)

Eu acho que sim, porque no caso cópias, tinta é comprada para fazer cópias das atividades. A própria impressora foi comprada também com esse recurso do PDDE ventilador, creio que em alguma sala também já foi gasto para comprar esse ar-condicionado. (P6)

Ah, com certeza. Tudo que é adquirido na escola com o recurso contribui com a melhoria para o atendimento das crianças. Como a máquina de xerox que proporciona muitas atividades diferenciadas para os alunos, e facilita o trabalho dos professores, e outros materiais, armários, reparos na escola, e outras coisas. (P7)

Sim, a gente aqui, **apesar de os recursos não serem suficientes como a gente gostaria que fosse**, mas a gente tenta com que vem dar o máximo para que a gente possa ter um conforto para todos, alunos e professores. Hoje em dia nós temos nossas salas tudo climatizadas, nós trabalhamos aqui na secretaria, nós temos alguns equipamentos, como eu estou lhe falando, **não tem a quantidade como gostaríamos de ter, mas com as verbas a gente tenta comprar as prioridades**. (Administrativo, grifo nosso)

Ah, contribui com certeza. Eu acredito que a aprendizagem do aluno depende de todo bom funcionamento escolar. Ela não depende só do professor, ela depende de todo bom funcionamento da escola. **A aprendizagem do aluno depende que a cozinha funcione, depende que o banheiro funcione, depende que a sala seja confortável para que ele aprenda**. Então eu acho que todos os recursos que vêm para o bom funcionamento escolar, ela vai refletir diretamente na qualidade do aluno. (Merendeira, grifo nosso)

Sim, diretamente contribui para os alunos. Contribui, digamos, para a qualidade, com as coisas que escola adquire, compra, como, aparelho de ar-condicionado, máquina de tirar xerox, contribui diretamente para eles, porque é usado para tirar xerox das atividades, porque aqui, na escola, é muito necessário. (Mãe de aluno)

Sim. Não, eu sei dizer certo como que contribui com os alunos. Mas eu acho que tudo que é adquirido com o recurso contribui para a escola e para os alunos. (Pai de aluno)

Para captar a concepção da Secretária de Educação - SEMED nesse questionamento, fizemos a seguinte pergunta: **você considera que os recursos do PDDE contribuem para elevar o desempenho escolar dos estudantes no IDEB?** A resposta obtida foi:

Contribuem sim, até porque este é um dos principais objetivos do Programa. (Secretária de Educação -SEMED)

A resposta resumida da Secretária de Educação - SEMED não acrescenta em termos de possíveis contribuições do PDDE para a qualidade da educação, apenas limita-se a reportar que essa elevação do IDEB se constitui o objetivo do programa. Isso equivale a entender que todas as escolas que recebem o recurso tem o seu IDEB elevado, o que não corresponde à realidade. Nem toda escola que participa do PDDE tem IDEB elevado, o que compromete a afirmação. Não basta receber recurso, há de se ter condições para uma gestão eficiente e democrática.

Mas antes da análise do que emerge mais especificamente destas respostas, cumpre destacar o que se entende por qualidade da educação, o que as respostas vão evidenciar nesse sentido, relacionando ao uso de recursos do Programa. Logicamente, é também o momento em

que reflete sobre quais elementos compõem os indicadores de qualidade e quais deles estão mais ligados ao nosso objeto de pesquisa . Isso implica considerar que, além de recursos, existem condições intra e extraescolares e diferentes atores individuais e institucionais que se constituem elementos fundamentais para a análise da situação escolar sob o enfoque da qualidade” (GOULART, 2007).

Pensar a qualidade da educação e relacioná-la ao uso de um recurso é, pois, um esforço analítico que fazemos, pois, conforme já mencionamos, não há muita clareza quanto ao que venha ser isso. Ademais, “Os conceitos, as concepções e as representações sobre o que vem a ser uma Educação de Qualidade alteram-se no tempo e espaço, especialmente se considerarmos as transformações mais prementes da sociedade contemporânea [...]” (DOURADO; OLIVEIRA; SANTOS, 2007, p.7). Nessas respostas, em linhas gerais, essa concepção de qualidade emerge nas formas de aquisição de material didático, equipamentos, melhoria do ambiente.

Mas não resta dúvidas de que as contribuições do PDDE para a qualidade da educação são uma unanimidade para 100% dos entrevistados da escola campo. Com exceção da resposta do pai de aluno, que afirma haver contribuição, mas de modo mais genérico, todas as respostas convergem para a relação entre os recursos e o processo de ensino e aprendizagem. Apenas o entrevistado administrativo alude ao fato de que o recurso ainda não é suficiente, mas, ainda assim, é utilizado em prol dos alunos: “*não tem a quantidade como gostaríamos de ter, mas com as verbas a gente tenta comprar as prioridades*”. E isso é importante, a escola eleger suas prioridades, discutir suas demandas e desafios diários.

Todos, novamente com exceção de um pai de aluno, também se estendem às melhorias realizadas no ambiente escolar, que passou a ter ar-condicionado, entre outras melhorias, consideradas como fatores que contribuem para a qualidade da educação. Nesse sentido, destacamos a fala da merendeira: “**A aprendizagem do aluno depende que a cozinha funcione, depende que o banheiro funcione, depende que a sala seja confortável para que ele aprenda**”. Ela considera, de forma bem pedagógica, que tudo isso reverbera na qualidade da educação. E é muito válida a análise dessa funcionária, pois “A existência de um ambiente escolar adequado é diretamente relacionada à questão do desempenho dos estudantes” (DOURADO; OLIVEIRA; SANTOS, 2007, p.13).

Outro fator de destaque se dá com relação à aquisição de equipamentos como a datashow e a fotocopadora. Observemos a fala entusiasmada de P5: “**Então, uma máquina dessa, meu Deus do céu!**”. Aqui se resume muito do que os professores precisam para desenvolver suas práticas pedagógicas. Mas também nos lembra da complexidade da qualidade

da educação, pois, conforme Dourado, Oliveira e Santos (2007, p.9), trata-se de um fator multidimensional, “[...] não podendo ser apreendido apenas por um reconhecimento da variedade e das quantidades mínimas de *insumos* considerados indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem e muito menos sem tais insumos.

Mas como se define, então, a qualidade da educação? Embora neste estudo a qualidade da educação não se restrinja a tais contornos, levamos em conta o Boletim da Unesco (2003), no qual a OCDE e a Unesco utilizam como paradigma, para aproximação da Qualidade da Educação, a relação insumos-processos-resultados, de modo que:

Qualidade da Educação é definida envolvendo a relação entre os recursos materiais e humanos, bem como a partir da relação que ocorre na escola e na sala de aula, ou seja, os processos de ensino-aprendizagem, os currículos, as expectativas de aprendizagem com relação à aprendizagem das crianças, etc. [...] a qualidade pode ser definida a partir dos resultados educativos, representados pelo desempenho do aluno (DOURADO; OLIVEIRA; SANTOS, 2007, p.9).

As respostas obtidas junto aos participantes da pesquisa, entretanto, convergiram para insumos, relacionando-os à dimensão pedagógica, mas outras práticas da gestão democrática se mostraram negligenciadas. Uns sabem e outros não sabem como é feita a gestão, uns assinam atas de participação, mas desconhecem o conteúdo das reuniões cujo registro assinaram. Recursos e insumos foram adquiridos, o IDEB da escola mostra que tem havido melhoria no desempenho dos alunos, isso corresponde de certo modo aos critérios estabelecidos mas, para avaliar essa qualidade. “[...] Tão importantes quanto os aspectos objetivos são as características da gestão financeira, administrativa e pedagógica” (DOURADO; OLIVEIRA; SANTOS, 2007, p.10).

Os autores acrescentam, ainda, que as condições e os insumos para oferta de educação de qualidade são fundamentais para a construção de uma boa escola, de uma escola que seja eficaz, sobretudo se estiverem articuladas às dimensões organizativas e de gestão que valorizem os sujeitos envolvidos no processo (DOURADO; OLIVEIRA; SANTOS, 2007). Esse “se” condicional aponta para onde a escola deve caminhar, com vistas ao aprimoramento da sua qualidade. A articulação entre todos esses fatores pode elevar significativamente a qualidade da educação.

Nesse sentido, também destacamos que, dentre os fatores que contribuem para a qualidade da educação, os autores destacam: “[...] a gestão democrático-participativa, que inclui: condições administrativas, financeiras e pedagógicas, mecanismos de integração e de participação dos diferentes grupos e pessoas nas atividades e espaços escolares (DOURADO; OLIVEIRA; SANTOS, 2007, p. 21).

É bem verdade que os recursos ainda são escassos, que ainda há equívocos na forma de administrá-los, que não é fácil romper com o autoritarismo, com a histórica forma de centralização da gestão escolar, mas já há um caminho na direção da construção da gestão democrática. Como percorrê-lo, há de se investir em formação teórico-crítica e prática de sujeitos escolares que integram a comunidade escolar, particularmente daqueles que representam as instâncias que constituem a organização do sistema de gestão escolar. Há de se considerar que a gestão escolar na perspectiva democrática representa a tão sonhada autonomia escolar, que não se torna efetiva por lei nem por nenhuma concessão, mas pela formação de cidadãos críticos e participativos e pela construção de uma cultura de participação social no espaço/tempo da escola pública, considerano-se que a organização social e suas contradições acabam se reproduzindo nas relações da escola

Convém recuperar o processo de abertura política, nos anos 1980, após longo período de ditadura militar, que foi marcado pela participação popular e organização da sociedade na luta por direitos sociais e pela gestão democrática do Estado, com vistas à construção de uma sociedade mais justa e igualitária. Todavia, apesar de termos avançado na materialização de direitos por meio da legislação, temos a dificuldade de implementá-los, principalmente pela nossa cultura democrática ser ainda embrionária no sentido da participação coletiva das decisões e no processo, principalmente, no que tange ao processo de democratização da educação.

Assim posto, a gestão escolar na perspectiva democrática, particularmente no que se refere à gestão de recursos do PDDE, não representa apenas um meio, já que não se trata simplesmente de uma mudança na concepção de gestão, mas, também, por injunção do art. 37 da Constituição de 1988, que define: “[...] transparência e impessoalidade, autonomia e participação, liderança e trabalho coletivo, representatividade e competência (BRASIL, 1988). Essas determinações da Carta Magna imprimem um sentido de processo de decisão baseado na participação e na deliberação pública, indicando que a gestão democrática expressa uma conquista dos indivíduos como cidadãos e do crescimento da sociedade, enquanto sociedade democrática e, portanto, participativa.

Assim entendido, o fulcro de tais determinações indica que a construção do PPP, a participação em Conselhos Escolares, a eleição para gestores de escolas públicas, a autonomia e a participação dos sujeitos na gestão de recursos financeiros públicos, que chegam diretamente nas escolas, são processos pedagógicos de aprendizagem da democracia, tanto para a comunidade escolar, quanto para a comunidade em geral, considerando que a participação, enquanto direito constitucional, após longo período de ditadura, constitui, também, um longo

processo de construção de uma cultura instituinte, marcada por sentidos, significados, construções/desconstruções/reconstruções.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa se propôs a responder à seguinte questão problema **“Como se materializa a gestão dos recursos do PDDE no âmbito de escolas da rede pública do município de Paço do Lumiar/MA”?** Em busca da resposta, este estudo estabeleceu como objetivo geral “analisar, à luz dos princípios da gestão democrática, a gestão dos recursos do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), em uma escola da rede pública municipal de ensino de Paço do Lumiar/MA, buscando apreender evidências quanto à participação da comunidade na tomada de decisões no tocante à utilização, à fiscalização e à prestação de contas desses recursos. O *locus* da pesquisa campo foi uma escola pública localizada no município de Paço do Lumiar, onde foram entrevistados treze pessoas, entre os quais, gestora geral da escola, coordenadora pedagógica, professoras, merendeira, administrativo, e pais de alunos, integrantes do Conselho escolar.

Portanto, para responder a questão problematizadora, e alcançar tal objetivo, buscamos variadas literaturas sobre o tema, assim como a exploração da legislação vigente da Educação nacional a partir da Constituição Federal de 1988, da LDBEN 9394/1996, entre outras. Essas literaturas contribuíram para a sustentação teórico-conceitual e analítica do trabalho e compreensão do percurso das Políticas da Educação Nacional, tendo como pressuposto que o atendimento educacional se articula com a Reforma do Estado Brasileiro nos anos de 1990, configurando no país um novo modelo de gestão escolar descentralizada, acompanhando os moldes capitalistas introduzidos em toda a América Latina através das reformas de Estado e a partir da CF/1988, estruturada no modelo do regime econômico neoliberal. Nesse sentido, outra implicação teórica diz respeito à Gestão Democrática e à Participação que se sobressaem no novo modelo de gestão, o que plenamente se evidencia no Art. 14 da LDBEN 9.394-96. Logo, a Participação pode ser entendida como Controle Social, no âmbito da gestão democrática, aspecto imprescindível na gestão dos recursos do PDDE na escola, mediante os Conselhos Escolares, que são órgãos compostos pelos representantes da comunidade escolar.

No que tange às formas de financiamento da educação, a literatura traz como fator determinante e como responsabilidade social do Estado. Dessa forma, o financiamento da educação está vinculado à CF/1988, no artigo 212, na Lei Federal nº 4.440/64 que regulamenta o Salário-Educação, atualmente, regulada pela a Lei Federal nº 10.832/2003 e também garantido através da a criação de fundos para educação instituído pela Emenda Constitucional nº 14/1996; que regulamenta a Lei 9424/96 o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF), seguido pela Emenda



Constitucional n.º 53/2006, foi regulamentada pela Lei n.º 11.494/2007 Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), e posteriormente o novo FUNDEB a partir da Lei 14.276 de 2021.

O financiamento da educação também se concretiza através dos Programas de financiamento indireto, parceria entre o Ministério da Educação e organismos internacionais, particularmente com o BM, FNDE, com atenção para o PDDE, que se trata de um programa com descentralização financeira, gerida direta pela escola, inaugurando um modelo de transferências de responsabilidades para os atores que integram a comunidade escolar.

O olhar dialético (KOSIK, 2010) imprimido na análise de conteúdo adotada (BARDIN, 2011; FRANCO, 2008) na análise dos dados da pesquisa empírica, a observação e a realização das entrevistas, os dados coletados e analisados, foi possível apreender como ocorre na prática a gestão dos recursos do PDDE na escola. Trata-se de uma gestão descentralizadora, acompanhando o desenho da política de descentralização iniciada nos anos de 1990, com orientação das organizações internacionais na gestão pública, trazendo a transferência de responsabilidades da educação pública dos entes da Federação nacional para a gestão das escolas públicas.

Mas é necessário registrarmos que o esforço analítico despendido neste estudo nos proporcionou uma visão pela educação escolar um pouco maior do que havíamos previsto no projeto inicial, quando nos parecia que a análise da gestão do PDDE pela escola campo seria mais restrita ao entendimento da materialidade dessa mesma gestão no âmbito de escolas da rede pública do município de Paço do Lumiar/MA. Mas como parte de uma totalidade, fomos nos apercebendo que nosso objeto de estudo, à medida que fomos nos aproximando da sua concreticidade, emergia de uma série de determinações históricas, à qual se ligava e continua ligada a sua singularidade.

E, à medida que fomos construindo o estudo exploratório, com que fomos explorando as fontes teóricas já consolidadas, os conceitos e definições, fomos nos apercebendo que havia ali naquela forma de gerir o recurso do PDDE, todo um histórico de políticas internacionais, nacionais e locais, todo um trajeto impregnado de contradições, mas também de práticas e de lutas e de resistências no campo das políticas públicas de educação. Assim, fomos sendo desafiados a desvelar os laços que ligam e articulam nosso objeto ao todo de que é parte. Ora observamos a subordinação à lógica hegemônica do capital que marcou a história do Brasil e que se aprofundou nos anos 1990, sob o ideário neoliberal que marcou os anos de reforma do Estado; ora de superação e transformação, o que se inscreveu na CF 1988, na LDBEN 9394/1996 e noutras conquistas, ainda que, às vezes, cerceadas.

O que descrevemos, portanto, nesta dissertação, quanto aos que colhemos dos sujeitos participantes, constitui-se a representação de um recorte da realidade concreta, que buscamos cercar e interpretar, à luz dos contextos, extra e intramuros da Escola. Nas linhas e entrelinhas das falas dos sujeitos da pesquisa, podemos ler e inferir como todos são alcançados e afetados pelas condições que determinam muito de suas práticas. Afinal, antes de qualquer programa chegar até a escola e ao exercício direto de suas gestões, já se submeteu a uma lógica interesses que determinou o financiamento das políticas educacionais que, ao mesmo tempo em que amplia o direito, cerceia, prescreve ou não oferece condições de efetivação, como é o caso da Gestão Escolar Democrática.

Dito isto, a pesquisa identificou na escola campo a falta de um planejamento coletivo para realização das ações do PDDE, assim como revelaram os depoimentos, não há envolvimento efetivo da comunidade escolar na gestão dos recursos do PDDE, apesar de o PPP da escola fazer indicações da gestão participativa. Constatar esse fato, aponta uma evidente fragilidade na gestão. Partindo do princípio da necessidade de formação para o exercício da cidadania, a pesquisa traz evidências da gestão democrática nos documentos na escola, PPP, e atas, assim como na composição do CE, mas as falas nas entrevistas evidenciaram que não há participação efetiva dos membros do Conselho para as tomadas de decisões e prestações de contas, de acordo com as falas dos entrevistados, o Conselho Escolar só reúne para deliberação e para apresentação das prestações de contas, não havendo um acompanhamento para os gastos dos recursos.

Dessa forma, percebemos, uma participação fragilizada, haja vista desconsiderar-se que, para o exercício da participação, a comunidade necessita apropriar-se de elementos teórico-conceituais e críticos. Assim sendo, o CE é uma instância que necessita de formação a fim de que seus integrantes estejam preparados para assumirem suas funções e, de fato, tenham efetiva representatividade na gestão dos recursos do PDDE na escola, desde a tomada de decisões em conjunto, assim como nas deliberações, fiscalização, e acompanhamento, não devendo se contentar em decisões prontas e reuniões apenas para assinaturas de documentos que comprometem a gestão democrática e participativa na escola.

A escola, que deveria ser *locus* por excelência de aprender e construir os caminhos da democracia, permitiu que inferíssemos que se utiliza do CE, por vezes, apenas para o cumprimento da lei que garante o acesso aos recursos, *pro forma*. E isso se evidenciou quando todos assinaram as atas de reunião, mas alguns não conheciam o Programa e, provavelmente, ainda não sabem, como são geridos os recursos. Compreendemos, assim, em face dos objetivos educacionais e das finalidades do Programa, que a Participação se constitui *conditio sine qua*

*non* da gestão democrática, sem a qual a escola não conquista a sonhada autonomia, nem aprende a discutir os interesses da comunidade local sem ingerência de outros órgãos do sistema escolar ou sem a ação centralizadora do gestor escolar.

Todavia, neste percurso analítico nem tudo que identificamos foi fragilidade, no que tange à gestão democrática, associada à Participação para apreender os dispositivos de gestão escolar exercidos na escola que contribuem para a gestão dos recursos do PDDE. Nesse sentido, observamos como mecanismos positivos, primeiro o PPP, por ser um documento planejado pela comunidade escolar, seguido pelo CE, embora na íntegra, por estar constituído com representação legal dos membros por cada segmento que compõe a escola, o que nos permitiu entrevistar cada um deles, a fim de captar a participação nas tomadas de decisões e prestação de contas na gestão dos recursos do PDDE. Também consideramos importante a abertura da gestão para observação na escola, assim como, por ter nos permitido o acesso ao livro de atas para análise da pesquisa.

Não obstante, houve algumas limitações com que nos deparamos durante a pesquisa, entre as quais, destacamos não poder participar de uma reunião do Conselho Escolar, o que nos possibilitaria observar a articulação entre a gestão e demais membros, a pauta dos temas discutidos, assim como observar a efetiva participação dos integrantes nas deliberações, e decisões. Outra limitação encontrada pela pesquisadora relaciona-se ao fato de não ter sido possível entrevistar a Secretária de Educação de forma presencial para obtenção das respostas à entrevista. O roteiro de entrevista foi previamente solicitado pela SEMED, e prontamente encaminhamos por e-mail, mas, obtivemos a devolutiva do instrumento do roteiro de entrevista respondido, e devolvido por meio eletrônico. Apesar de tais limitações não ocorreu nenhum prejuízo ao andamento da pesquisa.

As evidências apontadas até aqui mostraram os enormes desafios postos à gestão da educação pública e à compreensão da gestão democrática na escola. Diante dessa realidade, ousaríamos finalizar essas considerações produzidas pelo nosso estudo, dizendo que ainda lidamos com um legado histórico de dependências e subserviência que influenciaram a gênese do processo de abertura democrática em nosso país que mesmo a CF/1988 não conseguiu romper. Isso reverberou nas escolas em geral e na escola campo de pesquisa em particular. Socialmente, perdemos espaços de democracia por mais de duas décadas de ditadura militar e encerrado esse período, convivemos com reformas cujo viés ideológico neoliberal acabou por exigir que nossas escolas pautem suas atuações em uma razão mais técnica e instrumental e menos humana. Precisamos debater isso, indagar mais, discutir mais os interesses da educação escolar e retomarmos de fato os rumos da democracia. Afinal, a gestão democrática da escola

é uma construção coletiva com vários sujeitos, vários olhares, concepções plurais, e é a este coletivo que nosso estudo enseja se juntar e contribuir.

## **PRODUTO TÉCNICO TECNOLÓGICO – PTT**

Apresentamos a intenção do PTT, elaborado e construído a partir dos estudos e das análises desta pesquisa de dissertação, respeitando a Portaria Nº 60, de 20 de março de 2019, que dispõe sobre os cursos de mestrado e doutorado profissionais no âmbito da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES).

A investigação incorre na gestão de recursos do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) em uma escola da rede pública de Paço do Lumiar, com o objetivo de analisar, à luz dos princípios da gestão democrática, buscando apreender evidências quanto à participação da comunidade na tomada de decisões no tocante à utilização, à fiscalização e à prestação de contas desses recursos.

Nesse sentido, a temática da pesquisa envolve as relações estabelecidas nas escolas públicas, imbuídas de historicidade e subjetividade, inscreve-se no domínio disciplinar das ciências sociais e humanas, uma vez que a gestão das unidades de ensino é sempre uma atividade intencional, a ser medida pela referência de suas finalidades e projetos desenvolvidos, que configura práticas sociais movidas por interesses inerentes à cultura e à história da sociedade onde a escola se insere.

Em face disso, a construção do produto final fundamentou-se nos estudos e análises dos resultados, obtidos durante o percurso da pesquisa. A partir daí, elaboramos um Plano de Formação para Conselheiros Escolares em formato de caderno pedagógico, *e-book*, para apoio e subsídio à formação continuada na escola campo de pesquisa e demais escolas da rede do município de Paço do Lumiar, com foco na participação dos membros do CE na gestão dos recursos do PDDE na perspectiva da gestão democrática.

O PTT tem como **objetivo geral** subsidiar a escola campo desta pesquisa na formação continuada dos membros do seu Conselho Escolar (CE), assim como os demais integrantes da escola na intenção de compreenderem seu papel no CE e na gestão dos recursos do PDDE. O material de formação pode ser extensivo às demais escolas do município que tiverem interesse na formação por meio do Plano de Formação para Conselheiros Escolares.

Dentre os **objetivos específicos**, estão:

- a) criar e estabelecer canais de articulação com a comunidade e outras parcerias;
- b) rediscutir a organização do trabalho escolar, mediante os mecanismos de

- participação das comunidades escolar e local;
- c) contribuir para o fortalecimento do Conselho Escolar, como mecanismo permanente de Participação nas dimensões pedagógica, administrativa e financeira.

Dessa forma, esperamos contribuir com o processo de desenvolvimento das formações na escola campo de pesquisa, no município de Paço do Lumiar, este plano não se configura em um produto concluído, mas sim, um ponto de partida para fortalecer a participação dos integrantes do CE na gestão dos recursos do PDDE.

Toda a elaboração partiu do entendimento de que a escola deve se constituir um espaço democrático, participativo cujos processos de construção da democracia precisam ser garantidos pela gestão escolar, na medida em que se concretize a participação das comunidades escolar e local nos momentos formativos, organizados e realizados pela gestão da escola, para, assim, legitimar os princípios estabelecidos na CF/1988 e na LDBEN 9.394/96 que garantem a gestão democrática na escola.

O Plano de Formação para Conselheiros Esolares está estruturado em 3 (três) seções, assim designadas:

- 1) **A Gestão Democrática**, com uma subseção sobre as Bases Legais;
- 2) **A Gestão Escolar Democrática dos Recursos do PDDE**, com duas subseções: Conhecendo o Programa PDDE; e Conselho Escolar como Mecanismo da Gestão Democrática na Escola;
- 3) **A Formação Continuada da Escola e do Conselho Escolar**, que traz as subseções, Plano de Formação do Conselho Escolar, Gestão Pedagógica/Democratização da Gestão, Gestão participativa dos Recursos;
- 4) **Considerações finais**;
- 5) e **Referências**.

O PTT não consiste em um produto pronto e acabado, mas se trata de um ponto de partida para as discussões e aprimoramento, a partir das demandas que se apresentam no cotidiano escolar com vistas na participação efetiva e coletiva das representatividades por segmentos da escola, a fim de legitimar a gestão democrática na escola na gestão dos recursos do PDDE.

## REFERÊNCIAS

- ABICALIL, Carlos Augusto. O plano nacional de educação e o regime de colaboração. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 8, n. 15, p. 249-263, jul./dez. 2014. Disponível em: <http://www.esforce.org.br>. Acesso em: 30 jan. 2022.
- ABRUCIO, Fernando Luiz. Coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Revista de Sociologia e Política**, v. 24, p. 41-67, 2005. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/7zWs4By9mFRYQPskSGLSDjb/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 30 jan. 2022.
- ABRUCIO, Fernando Luiz. A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. *In*: OLIVEIRA, Romualdo P. de; SANTANA, Wagner. (Orgs.). **Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília: UNESCO, 2010.
- ADRIÃO, Theresa; DOMICIANO, Cassia A. A Educação Pública e as Corporações: avanços e contradições em uma década de ampliação de investimento no Brasil. **FINEDUCA – Revista de Financiamento da Educação**, Porto Alegre, v. 8, n. 3, p.1-18, 2018.
- ADRIÃO, Theresa; PERONI, Vera. Implicações do Programa Dinheiro Direto na Escola para a Gestão da escola Pública. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 98, p. 253-267, jan./abr. 2007.
- AFONSO, Almerindo Janela. **Avaliação educacional: regulação e emancipação para uma sociologia das políticas avaliativas contemporâneas**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2009.
- AGUIAR, Adriana Costa Pereira et al. **A contribuição do gestor escolar para o trabalho pedagógico: monitoramento das ações em sala de aula**. *Revista Gestão em Rede*. N. 84, p. 20-22, abril, 2008.
- ALBUQUERQUE, Severino Vilar. **Formação continuada de professores no plano de ações articuladas (par): a implementação no município de santa INÊS/MA**. *In*: XVI ENDIPE - Encontro Nacional de Didática e Práticas de Ensino, 2012, Campinas. Políticas educacionais e impactos na escola e na sala de aula. Araraquara: Junqueira&Marin Editores, 2012. v. Livro2. p. 001462.
- ALVES, Andréia Vicência Vitor. **Fortalecimento de Conselhos Escolares: propostas e práticas em municípios sul-mato-grossenses**. Dourados: UFGD, 2014.
- AMARAL, Nelson Cardoso. Financiamento da educação básica e o PNE Ainda e sempre, muitos desafios. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 8, n. 15, p. 293-311, jul./dez. 2014. Disponível em: <http://www.esforce.org.br>. Acesso em: 30 jan. 2022.
- ARAÚJO, Gilda Cardoso de. Constituição, federação e propostas para o novo plano nacional de educação: análise das propostas de organização nacional da educação brasileira a partir do regime de colaboração. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 31, n. 112, p. 749-768, jul./set. 2010. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/WzSGcyD3kzgvHsxX5LPrTCg/?lang=pt>. Acesso em: 21 set. 2021.
- \_\_\_\_\_. Federalismo e políticas educacionais no brasil: equalização e atuação do empresariado como projetos em disputa para a regulamentação do regime de colaboração. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 34, n. 124, p. 787-802, jul.-set. 2013. Disponível em: <http://cedes.unicamp.br>. Acesso em: 30 jan. 2022.

\_\_\_\_\_. Federalismo cooperativo e educação no Brasil: 30 ANOS DE omissões e ambivalências. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 39, nº. 145, p.908-927, out./dez. 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/VD5yTPBvV3Hbpgn9STMzKYP/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 21 nov. 2021.

\_\_\_\_\_; FREGUETE, Lilian Marques. Federalismo, Regime de Colaboração e Plano de Ações Articuladas como instrumento indutor de políticas educacionais: uma análise a partir da produção acadêmica. **Research, Society and Development**, v. 7, n. 3, p. 01-17, 2018. Disponível em: <https://www.redalyc.org/journal/5606/560659010013/html/>. Acesso em: 14 set. 2021.

ARAÚJO, Laura Filomena Santos de; et al. Diário de pesquisa e suas potencialidades na pesquisa qualitativa em saúde. **Revista Brasileira Pesquisa Saúde**, Vitória, Espírito Santo, p. 53-61, jul./set. 2013.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011.

BRASIL. Câmara dos Deputados/Agência Câmara de Notícias. **Conheça o novo Fundeb, que amplia gradualmente os recursos da educação**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2020. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/687499-conheca-o-novo-fundeb-que-amplia-gradualmente-os-recursos-da-educacao/>. Acesso em: 8 ago. 2022.

\_\_\_\_\_. **Conselhos Escolares: democratização da escola e construção da cidadania**. Brasília, DF: Ministério da Educação, 2004. Caderno I.

\_\_\_\_\_. **Conselho Escolar, gestão democrática da educação e escolha do diretor**. Brasília, DF: Ministério da educação, 2004. Caderno V.

\_\_\_\_\_. **Constituição da República Federativa do Brasil [CF] de 1988**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

\_\_\_\_\_. **Emenda Constitucional 108 de, de 26 de agosto de 2020**. Altera a Constituição Federal para estabelecer critérios de distribuição da cota municipal do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), para disciplinar a disponibilização de dados contábeis pelos entes federados, para tratar do planejamento na ordem social e para dispor sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb); altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; e dá outras providências. Brasília: Presidência da República/Casa Civil, 2020.

\_\_\_\_\_. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional [LDBEN] nº 9.394/96**. Institui as bases da educação nacional no Brasil. Brasília: Senado Federal, 1996.

\_\_\_\_\_. **Lei do Programa Dinheiro Direto na Escola nº 11.947/2009**. Brasília: Senado Federal, 2009.

\_\_\_\_\_. **Resolução FNDE/CD/Nº 10, de 18 de abril de 2013**. Brasília: FNDE, 2013.

\_\_\_\_\_. **Resolução/CD/FNDE nº 17, de 9 de maio de 2005**. Brasília: Ministério da Educação, 2005.

\_\_\_\_\_. **Resolução FNDE/CD/Nº 10, de 22 de março de 2004**. Brasília: Ministério da Educação, 2004.

\_\_\_\_\_. **Resolução/SE/FNDE nº 3, de 20 de dezembro de 1999**. Institui o Fundo Nacional

de Desenvolvimento da Educação - FNDE. Brasília: Ministério da Educação, 1999.

\_\_\_\_\_. **Resolução FNDE/CD/Nº 12, de 10 de maio de 1995.** Institui o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE. Brasília: Ministério da Educação, 1995.

\_\_\_\_\_. **Resolução FNDE/CD/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: Ministério da Educação, 2021.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. **TCU constata que uso de recursos do Fundeb não obedece a princípios de gestão financeira.** Brasília: Tribunal de Contas da União, 2021. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/tcu-constata-que-recursos-do-fundeb-nao-obedecem-ao-principio-de-conta-unica.htm>. Acesso em: 15 abr. 2022.

BOGDAN, R.; BIKLEN, S. **Investigação qualitativa em educação.** Porto: Porto Editora, 1994.

BORDENAVE, Juan E. Diaz. **O que é participação.** 8. ed. São Paulo: Brasiliense, 1994.

BORDIGNON, Genuíno; GRACINDO, Regina Vinhaes. **Gestão da educação: o município e a escola.** 11 jun, 2013. Disponível em: <https://genuinobordignon.wordpress.com/2013/06/11/gestao-da-educacao-o-municipio-e-a-escola/>. Acesso em 20 jan. 2020.

CANÁRIO, R.. Escolas e mudanças: da lógica da reforma à lógica da inovação. *In: II Colóquio Nacional da AIPELF/AFIRSE. Anais. A reforma curricular em Portugal e nos Países da Comunidade Europeia, Lisboa, Portugal, p. 195-220, 1992.*

CHESNAIS, François. **A Mundialização do Capital.** São Paulo: Xamã, 1996.

CHIAVENATO, Idalberto. **TGA – teoria geral da administração.** 6. ed. Rio de Janeiro: Editora Elsevier, 2003.

COUTINHO, Carlos Nelson. **Contra a corrente: ensaios sobre democracia e socialismo.** São Paulo: Cortez, 2002.

CRUZ, Rosana Evangelista da. **Pacto federativo e financiamento da educação: a função supletiva e redistributiva da União – o FNDE em destaque.** 2009. 434 f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

CURY, Carlos Alberto Jamil. Gestão democrática da educação: exigências e desafio. RBPAAE, [S l.], v.18. n.2, p.164-174, jul./dez. 2002.

\_\_\_\_\_. A gestão democrática na escola e o direito à educação. RBPAAE, [S l.], v.23, n.3, p. 483-495, set./dez. 2007.

\_\_\_\_\_. A questão federativa e a educação escolar. *In: OLIVEIRA, Romualdo P. de; SANTANA, Wagner. (Orgs.). Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade.* Brasília: UNESCO, 2010.

DALMÁS, A. **Planejamento participativo na escola: Elaboração, acompanhamento e avaliação.** Petrópolis: Vozes, 1994.

DE LIMA, Maria de Fátima Magalhães; BAENSI, Alba Valéria. **Revista Contemporânea de Educação,** v. 14, n. 31, p. 183-201, set./dez. 2019



DEMO, Pedro. **Metodologia em ciências sociais**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1999. DOURADO, L.F. A reforma do estado e as políticas de formação de professor no anos 1990. *In*: DOURADO, L.F.; PARO, Vitor Henrique. (Orgs.) **Políticas públicas & educação básica**. São Paulo: Xamã, 2001. p. 49-57

\_\_\_\_\_. Reforma do Estado e as Políticas para a Educação Superior no Brasil nos anos 90. **Educação e Sociedade** [online]. Campinas, v. 23, n. 80, p. 234-252, set., 2002.

DOURADO, Luiz Fernandes; OLIVEIRA, João Ferreira de; SANTOS, Catarina de Almeida. **A qualidade da educação: conceitos e definições**. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2007.

\_\_\_\_\_. Políticas e gestão da educação básica no Brasil: limites e perspectivas. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 28, n.100, especial, p. 921-946, out., 2007.

\_\_\_\_\_.; OLIVEIRA, João Ferreira. A qualidade da educação: perspectivas e desafios. **Cad. Cedes**, Campinas v. 29, n. 78, p. 201-215, maio/ago. 2009.

\_\_\_\_\_. **Gestão em educação escolar**. 4. ed. Cuiabá: Universidade Federal de Mato Grosso / Rede e-Tec Brasil, 2012.

\_\_\_\_\_.; OLIVEIRA, João Ferreira. A qualidade da educação: perspectivas e desafios. **Cad. Cedes**, Campinas, v. 29, n. 78, p. 201-215, maio/ago. 2009 Disponível em: <http://www.cedes.unicamp.br>. Acesso em: 10 out. 2019.

FARENZENA, Nalú. A Política de Fundos e as Responsabilidades Federativas pela Oferta de Educação Básica. **FINEDUCA – Revista de Financiamento da Educação**, Porto Alegre, v. 10, n. 21, p.1 -19, 2020.

FÉLIX, Maria de Fátima Costa. **Administração Escolar: problema educativo ou empresarial**. São Paulo: Cortez, 1989.

FERNANDES, R.; GREMAUD, A. P.; ULYSSEA, G. **Sistema brasileiro de financiamento à educação básica: principais características, limitações e alternativas**. *In*: XXXII Encontro Nacional de Economia. João Pessoa, PB: ANPEC, 2004. Disponível em: <http://www.anpec.org.br/encontro2004/artigos/A04A132.pdf>. Acesso em: 30 jan. 2022.

FERNANDES, A. T. Poder local e democracia. **Revista da Faculdade de Letras**. Porto, PT: Universidade do Porto, v. 2, 1992.

FISCHER, T. Poder local: um tema em análise. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro: FGV, n. 26, v. 4, out/dez., 1992.

FLEURY, S. **Políticas sociais e democratização do poder local**. *In*: VERGARA, S. C.; CORREA, V. L. A (Orgs.). Proposta para uma gestão pública municipal efetiva. Rio de Janeiro, FGV, 2003.

FONSECA, Marília; TOSCHI, Mirza Seabra; OLIVEIRA, João Ferreira de. (Orgs.). **Escolas gerenciadas: planos de desenvolvimento e projetos político-pedagógicos em debate**. Goiânia: Editora da UCG, 2004

FONSECA, Marília. Políticas públicas para a qualidade da educação brasileira: entre o utilitarismo econômico e a responsabilidade social. **Cad. Cedes**, Campinas, v. 29, n. 78, p. 153-177, maio/ago. 2009. Disponível em: <http://www.cedes.unicamp.br/>. Acesso em: 22agosto. 2021.

- FRANCO, Maria Laura P. B. **Análise do conteúdo**. Brasília: Liber Livros, 2008.
- GADOTTI, Moacir. **Gestão democrática com participação popular no planejamento e na organização da educação nacional**. Disponível em: <https://www.jaciara.mt.gov.br/arquivos/anexos/05062013105125.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2022.
- GASPARIN SOLIGO, Marinez Gasparin; ESTRADA, Adrin Alvarez; SOLIGO, Valdeci. Aspectos históricos da administração escolar no Brasil: aproximações. **Revista Educere Et Educare**, Cascavel, v.16, n. 40, p. 287-319, set./dez.2021.
- GENTILINI, João Augusto. Marcos institucionais e gestão da educação básica no Brasil. *In*: JEFFREY, Débora Cristina; AGUILAR, Luís Henrique. **Balanco da política educacional brasileira**. Campinas: Mercado de Letras, 2013. p.13-35.
- GENTILI, Pablo A. A. O discurso da “qualidade” como nova retórica conservadora no campo educacional. *In*: GENTILI, Pablo A. A.; SILVA, Tomaz T. da. (Orgs.). **neoliberalismo, qualidade total e educação**. Petrópolis: Vozes, 1995. p. 111-177.
- GIDDENS, Anthony. et al. Modernização reflexiva: política, tradição e estética na ordem social moderna. São Paulo: Universidade Estadual Paulista, 1997.
- GIL, Antônio Carlos. **Estudo de caso**. São Paulo: Atlas S.A., 2009.
- GOHN, Maria da Glória. Educação não-formal, participação da sociedade civil e estruturas colegiadas nas escolas. **Ensaio: aval. pol. públ. Educ.**, Rio de Janeiro, v.14, n.50, p. 27-38, jan./mar. 2006.
- \_\_\_\_\_. Teorias sobre a participação social: desafios para a compreensão das desigualdades sociais. **Caderno CRH**, v. 32, n. 85, p. 63-81, 2019.
- GOULART, Orosinda Maria Taranto. Apresentação. *In*: DOURADO, Luiz Fernandes; OLIVEIRA, João Ferreira de; SANTOS, Catarina de Almeida. **A qualidade da educação: conceitos e definições**. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2007.
- GUTIERRES, Dalva V. GUIMARÃES; FARIAS, Laurimar de Matos; TERTO, Daniela Cunha. Financiamento da educação no contexto do federalismo: limites e possibilidades do regime de colaboração. **Revista Educação e Políticas em Debate**, v. 10, n. 1, p. 46-62, jan./abr. 2021. Disponível em: [file:///C:/Users/User/Downloads/soniapaiva,+2%C2%BA+ARTIGO+-+57799.docx+1+-+DIAGRAMADO%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/User/Downloads/soniapaiva,+2%C2%BA+ARTIGO+-+57799.docx+1+-+DIAGRAMADO%20(1).pdf). Acesso em: 30 jan. 2022.
- HANSON, E. Mark. Descentralização educacional: questões e desafios. **Programa de promoção da reforma educativa na América Latina e Caribe (PREAL)**, n. 9, nov. 1997. <C:/Users/User/Downloads/398-Artigo-1980-1-10-20210812.pdf>. Acesso em: 30 jan. 2022.
- HORA, Dinair Leal da. **Gestão democrática na escola: artes e ofícios da participação coletiva**. 15 ed, São Paulo: Papirus, 1994. (Coleção Magistério: Formação e Trabalho Pedagógico).
- IANNI, Octavio. **A sociedade global**. 13. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.
- JÚNIOR, João Freire et al. Fundeb: estrutura, organização e questões políticas no cenário atual. **Interação**, Varginha, MG, v. 23, n. 1, p. 111-124, 2021. Disponível em: <file:///>

- KALAM, Roberto Jorge Abou. **O programa dinheiro direto na escola no contexto do financiamento público da educação**: implementação de políticas e implicações na gestão escolar. 2011. 160 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2011.
- KOSIK, Karel. **Dialética do concreto**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2010.
- LIBÂNEO, José Carlos. **Organização e gestão da escola**: teoria e prática. 5.ed. Goiânia: Alternativa, 2004.
- \_\_\_\_\_. **C. Educação escolar**: políticas, estrutura e organização. 10 ed. São Paulo: Cortez, 2007.
- LÜCK, Heloísa. **Dimensões da gestão escolar e suas competências**. Curitiba: Positivo, 2009.
- LUDKE, M.; ANDRÉ, M. E. D. A. Pesquisa em educação: abordagens qualitativas. São Paulo, E.P.U, 1999.
- MAIA, Graziela Zambão Abdian. As publicações da ANPAE e a trajetória do conhecimento em administração da educação no Brasil. **RBP**, Goiânia, v.24, n.1, p. 31-50, jan./abr. 2008. Disponível em: file:///C:/Users/User/Downloads/19237-Texto%20do%20artigo-69609-1-10-20110326%20(1).pdf. Acesso em: 11 maio 2022.
- MARTINIAK, Vera; GRACINO, Eliza Ribas. A construção histórica da gestão escolar e o projeto político pedagógico como instrumento de articulação da gestão democrática. **Linguagens, Educação e Sociedade**, Teresina, a. 19, n.30, p. 188-206, jan./jun. 2014, Teresina, v.
- MEDEIROS NETA, O. M.; LIMA, E. L. M.; BARBOSA, J. K. S. F.; NASCIMENTO, F. L. S. Organização e estrutura da educação profissional no Brasil: da Reforma Capanema às leis de equivalência. **HOLOS**, [S. l.], a. 34, v. 04, p. 223-235, 2018.
- MENDONÇA, Erasto Fortes. Estado patrimonial e gestão democrática do ensino público no Brasil. **Educação e Sociedade**. **Educação & Sociedade**, Campinas, a. XXII, n. 75, p. 84-108, ago. 2001.
- MINAYO, C. S. (Org.). **Pesquisa social**: teoria, método e criatividade. Petrópolis, RJ: Vozes, 1994.
- MINTZBERG, Henry. **Criando organizações eficazes**: estruturas em cinco configurações. São Paulo: Atlas, 1995.
- MOTTA, Fernando C. Prestes. Administração e participação: reflexões para a educação. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v.29, n.2, p. 369-373, jul./dez. 2003.
- NOVAES, Ivan Luiz; FIALHO, Nadia Hage. Descentralização educacional: características e perspectivas. **RBP**, Goiânia, v.26, n.3, p. 585-602, set./dez. 2010.
- OLIVEIRA, Dalila Andrade. Qualidade total na educação: questões relativas ao processo de trabalho e à gestão da escola. In: FIDALGO, Fernando Selmar; MACHADO, Lucília Regina de Souza. **Controle da Qualidade Total**: Uma nova pedagogia do capital. Belo Horizonte, MG: Movimento Cultural Marxista, 1994. p.93-101.
- OLIVEIRA, Dalila Andrade. **Gestão democrática da educação**: desafios contemporâneos. 10. ed. Petrópolis: Vozes, 1997.
- \_\_\_\_\_. Política educacional nos anos 1990: educação básica e empregabilidade. In: DOURADO, L.F.; PARO, Vitor Henrique. (Orgs.) **Políticas públicas & educação básica**. São Paulo: Xamã, 2001. Disponível em: Políticas-publicas-e-educacao-basica-4 livro.pdf.

Acesso em: 30 jan. 2022. p. 105-121.

OLIVEIRA, Ivana Campos; MENEZES, Ione Vasques. Revisão de literatura: o conceito de gestão escolar. **Cadernos de Pesquisa**, v.48 n.169, p.876-900, jul./set., 2018.

PAÇO DO LUMIAR. **Lei 637, de 15 de dezembro de 2014**. Institui o Plano Municipal de Educação-PME no Município de Paço do Lumiar, e dá outras providências. Paço do Lumiar, 2014.

PAIVA, Vanilda. **História da educação popular no Brasil**: educação popular e educação de adultos. São Paulo: Loyola, 2003.

PALMA FILHO, João Cardoso. UNESP, São Paulo, p. 1-19, 2005.

PARO, V. H. **Eleição de diretores**: a escola pública experimenta a democracia. Campinas, SP: Papyrus, 1996.

\_\_\_\_\_. **Administração escolar**: introdução crítica. 10 ed. São Paulo: Cortez, 2001.

\_\_\_\_\_. Implicações do caráter político da educação para a administração da escola pública.

**Educação e Pesquisa**, São Paulo, v.28, n.2, p. 11-23, jul./dez. 2002.

\_\_\_\_\_. José Querino Ribeiro e o paradoxo da Administração Escolar. **RBPAE**, Goiânia, v.23, n.3, p. 561-570, set./dez. 2007.

\_\_\_\_\_. Estrutura da escola e educação como prática democrática. *In*: CORREA, B. C.; GARCIA, T. O. (Orgs.). **Políticas educacionais e organização do trabalho na escola**. São Paulo: Xamã, 2008. p. 11-38.

\_\_\_\_\_. Formação de gestores escolares: a atualidade de José Querino Ribeiro. **Educação & Sociedade**, v.30, n.107, p.453-467, 2009.

\_\_\_\_\_. **Crítica da estrutura da escola**. São Paulo: Cortez, 2011.

\_\_\_\_\_. **Gestão democrática da escola pública**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2016.

PELLETIER, Guy. La décentralisation du système scolaire québécois: une variation sur un thème majeur. **Educationnet Francophonie**, Canada, v. XXIX, p. 151-168, 2001.

PÉREZ, Jesús Ignacio. La crisis política del estado con quiebra de la legitimidad democrática en América Latina: la descentralización educativa entre la eficacia democrática, la retórica, la imitación y la legitimación. Algunas categorías y tipologías para la comparación y la discusión. **Revista Iberoamericana de Educación**, n. 4, ene./abr. 1994. Disponível em: <https://rieoei.org/historico/oeivirt/rie04a03.PDF>. Acesso em: 11 maio 2022.

PINHEIRO, Iara Ferreira. **Programa dinheiro direto na escola (PDDE) – implicações na gestão e na qualidade do desempenho da educação básica**: estudo de caso – modalidade tempo integral I. 2012. 81 f. Dissertação (Mestrado em Gestão e Avaliação da Educação Pública) – Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2012.

PINTO, José Marcelino de Rezende. Financiamento da educação no Brasil: um balanço do governo FHC (1995-2002). **Educ. Soc.**, Campinas, vol. 23, n. 80, p. 108-135, set. 2002. Disponível em: <http://www.cedes.unicamp.br>. Acesso em 30 jan. 2022.

RONDINELLI, D.A., J.R. NELLIS y G.S. CHEEMA. **Decentralization in developing countries**: a review of recent experience. World Bank Staff Papers, 581. Washington, D.C.: Banco Mundial, 1983.

SAVIANI, Dermeval. O plano de desenvolvimento da educação: análise do projeto do Mec. **Educ. Soc.**, Campinas, vol. 28, n. 100 - Especial, p. 1231-1255, out. 2007. Disponível em: <http://www.esforce.org.br>. Acesso em: 30 jan. 2022.

\_\_\_\_\_. ARAÚJO FILHO, Heleno; DOURADO, Luiz Fernandes. Entrevista a Leda Scheibe. *Revista Retratos da Escola*, Brasília, v. 8, n. 15, p. 231-246, jul./dez. 2014. Disponível em: <http://www.esforce.org.br>. acesso em: 15 jan. 2022.

SANDER, B. **Administração da educação no Brasil: evolução do conhecimento**. Fortaleza: Edições Universidade Federal do Ceará/ANPAE, 1982.

\_\_\_\_\_. Gestão educacional Concepções em disputa. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 3, n. 4, p. 69-80, jan./jun. 2009. Disponível em: <http://www.esforce.org.br>. Acesso em: 11 maio 2022.

SANTOS FILHO, José Camilo dos. Democracia institucional na escola: discussão teórica. **Revista de Administração Educacional**, Recife, v. 1, n. 2, p. 41-101, jan./jun. 1998.

SCHULTZ, Theodore W. **O Capital Humano: Investimentos em Educação**. Rio de Janeiro: Zahar, 1971.

SELTZ, C.; COOK, S.W. **Métodos de pesquisa nas relações sociais**. São Paulo: EPU, 1987.

SILVA, Givanildo da; SILVA, Alex Vieira da; SANTOS, Inalda Maria dos. Concepções de gestão escolar pós-LDB O gerencialismo e a gestão democrática. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 10, n. 19, p. 533-549, jul./dez. 2016. Disponível em: <http://www.esforce.org.br>. Acesso em 11 maio 2022.

SILVA, Josias Benevides da. Um olhar histórico sobre a gestão escolar. **Educação em Revista**, Marília - SP, v.8, n.1, p.21-23, 2007.

SILVA, Mônica R. da; ABREU, Cláudia B. de M. Reformas para quê? As políticas educacionais nos anos de 1990, o “novo projeto de formação” e os resultados das avaliações nacionais. **Perspectiva**, Florianópolis, v. 26, n. 2, 523-550, jul./dez. 2008. Disponível em: <http://www.perspectiva.ufsc.br>. Acesso em: 30 jan. 2022.

SILVA, Wagner Firmino da. **Gestão escolar e democrática de recursos financeiros, em um colégio da rede pública estadual de ensino**. 2012. Disponível em: [http://repositorio.roca.utfpr.edu.br/jspui/bitstream/1/1218/1/CT\\_GPM\\_I\\_2011\\_82.PDF](http://repositorio.roca.utfpr.edu.br/jspui/bitstream/1/1218/1/CT_GPM_I_2011_82.PDF). Acesso 05/07/2022.

SILVA, Luciano Ferreira da; RUSSO, Rosária de Fátima Segger Macri. Aplicação de entrevistas em pesquisa qualitativa. **Revista de Gestão e Projetos**, [S. l.], v. 10, n. 1, p. 2-6, jan./abr. 2019.

SOUZA, Ângelo Ricardo de; GOUVEIA, Andréa Barbosa; TAVARES, Taís Moura. Políticas e Gestão da Educação. In: SOUZA, Ângelo Ricardo de; GOUVEIA, Andréa Barbosa; TAVARES, Taís Moura. (Orgs.). **Curso de formação continuada**. Curitiba: UFPR, 2007.

\_\_\_\_\_. Explorando e construindo um conceito de gestão democrática. **Educação em Revista**, Belo Horizonte, v. 25, n. 3, p. 123-140, dez. 2008.

\_\_\_\_\_. Explorando e construindo um conceito de gestão escolar democrática. **Educação em Revista**, Belo Horizonte, v.25, n.03, p.123-140 dez. 2009.

\_\_\_\_\_; TAVARES, Taís Moura. A gestão educacional no Brasil: os legados da ditadura. **RBPAAE**, Goiânia, v. 30, n. 2, p. 269-285 mai./ago. 2014.

TRIVIÑOS, Augusto Nivaldo Silva, 1928- **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 1987.

UNESCO. OECD. **Literacy skills for the World of tomorrow – further results from Pisa 2000**. 2003.

VEIGA, Ilma Passos A. Perspectivas para reflexão em torno do projeto políticopedagógico. *In: VEIGA, Ilma Passos A; RESENDE, Lúcia G. de (orgs.). Escola: espaço do projeto político-pedagógico*. 14. ed. Campinas: Papirus, 2002.

VIANNA, H. M. **Fundamentos de um programa de avaliação educacional**. Brasília, DF: Liber, 2005.

WERLE, F. O. **Contexto histórico e atual das políticas educativas: autonomia e regime de colaboração**. Ijuí: Unijuí, 2006.

WINKLER, Donald; GERSHBERG, Alec Ian. Os efeitos da descentralização do sistema educacional sobre a qualidade da educação na América Latina. **PREAL-Programa de Promoção da Reforma Educativa na América Latina e Caribe**, n. 17, 2000.

XAVIER, Elizabete Sampaio Prado. **Poder político e educação de elite**. São Paulo: Cortez, 1980.

YIN, Robert K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. Porto Alegre: Bookman, 2005.

**APÊNDICES**





## APÊNDICE A – ROTEIRO DE OBSERVAÇÃO



CENTRO DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIAS EXATAS E NATURAIS - CECEN  
 PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO – PPGE  
 MESTRADO PROFISSIONAL EM EDUCAÇÃO  
 ORIENTADOR: Dr. Severino Vilar de Albuquerque  
 MESTRANDA: Kelly Maria E. A. Lima de Souza

Como parte dos dados empíricos que subsidiarão a análise do *corpus* da pesquisa no tocante à aplicação e gestão de recursos do PDDE, construímos o presente roteiro de observação cujo objetivo é levantar informações acerca da escola-campo desta pesquisa quanto dimensões de infraestrutura e gestão escolar, esta última envolvendo as gestões administrativo-financeira e pedagógica da instituição.

### 1) INFRAESTUTURA

- a) biblioteca ( quantidade, registro e composição do acervo);
- b) laboratórios de ciências e informática;
- c) quadra poliesportiva;
- d) sala de professores;
- e) recursos didáticos suficientes
- e) quantidade de salas, banheiros, auditório, cantina, pátio etc.

### 2) GESTÃO ESCOLAR

- a) quantidade de funcionários administrativos;
- b) quantidade de coordenadores pedagógicos;
- c) quantidade de gestores e divisão de tarefas (geral e adjuntos)
- d) processos de captação e retenção de alunos;
- e) controle de contas a pagar e a receber;
- f) critério de escolha da gestão;
- g) uso de ferramentas (*software*) para organização de contas e notas fiscais;
- h) cronograma de pagamento e recebimento das contas da escola;
- i) cronograma de reuniões para planejamento e deliberação das ações administrativo-financeiras;
- j) cronograma de prestação de contas à comunidade escolar;
- l) painel de exposição da prestação de contas;
- m) planejamento pedagógico;
- n) análise e acompanhamento do processo de ensino-aprendizagem;
- o) ações de formação continuada;
- p) articulação com a comunidade escolar e entorno da escola.

**APÊNDICE B – ROTEIRO DE ENTREVISTAS**  
 UNIVERSIDADE ESTADUAL DO MARANHÃO  
 CENTRO DE EDUCAÇÃO CIÊNCIAS EXATAS E NATURAIS  
 PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO  
 MESTRADO PROFISSIONAL EM EDUCAÇÃO

**APÊNDICE B - ROTEIRO DE ENTREVISTA**

Linha de Pesquisa: Gestão Educacional e Gestão Escolar

Orientador: Prof. Dr. Severino Vilar de Albuquerque

Mestranda: Kelly M. E. Alves Lima de Souza

Este Roteiro de Entrevista semiestruturado constitui instrumento de coleta de dados diretamente do campo empírico, no âmbito da Pesquisa de Dissertação do Mestrado em Educação intitulado: GESTÃO DE RECURSOS PÚBLICOS NO ÂMBITO DA GESTÃO ESCOLAR NA PERSPECTIVA DEMOCRÁTICA: uma análise do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) na rede pública de ensino de Paço de Lumiar/MA

**LOCAL:** Unidade Educação Básica Lumiar/MA

**ENDEREÇO:** Paço do Lumiar/MA

**I – IDENTIFICAÇÃO**

- a) Formação ( ) Nível Fundamental ( ) Nível Médio ( ) Nível Superior ( ) Outros
- b) Qual cargo/função você desempenha ou representa na escola?

**II – GESTÃO**

- a) O que você entende por Gestão Escolar?
- b) O que você entende por Gestão Escolar Democrática?
- c) Você considera a gestão desta escola democrática?
- d) A Escola possui Conselho Escolar? Há quanto tempo?
- e) Quem compõe o Conselho escolar? Quais os segmentos?
- f) Qual a periodicidade das reuniões do Conselho Escolar?

- g) Como a gestão escolar articula a participação da comunidade escolar envolvendo todos os segmentos?
- h) O que a gestão escolar considera que pode dificultar a participação e o envolvimento da comunidade escolar na gestão dos recursos?

### **III – PARTICIPAÇÃO**

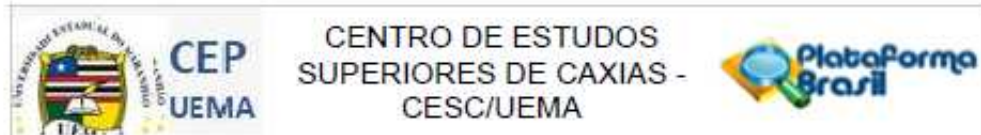
- a) Há quantos anos você atua na escola?
- b) Você considera relevante a participação da comunidade escolar, dos integrantes do Conselho Escolar, na gestão da escola?
- c) Você se considera atuante no Conselho Escolar? Participa de forma significativa?
- d) Como você avalia sua participação na gestão dos recursos do PDDE na escola?

### **IV RECURSOS DO PDDE**

- a) Existe oferta de formação pela Secretaria Municipal de Educação para gestores e integrantes do Conselho Escolar para planejamento e aplicação dos recursos do PPDE?
  - b) Existe oferta de formação na escola para os integrantes do Conselho Escolar, ou comunidade escolar para o acompanhamento, fiscalização dos recursos do PPDE?
  - c) A escola dispõe de arquivo acessível aos membros do Conselho Escolar e comunidade escolar com os documentos, diretrizes oficiais, e prestação de contas referente ao PDDE?
    - d) Você considera o processo de decisão na gestão dos recursos do PDDE na escola aberto a participação?
    - e) Como a gestão escolar lida com a participação e decisão do Conselho Escolar na gestão dos recursos do PDDE?
- f) Você considera relevante a gestão democrática na gestão dos recursos do PDDE na escola?
  - g) Como é realizada a prestação de contas dos recursos do PDDE na escola?
  - h) Você considera que recursos do PDDE na escola que você atua, contribuem no desempenho escolar dos estudantes junto ao IDEB?

## **ANEXOS**

## ANEXO A – PARECER DO CEP



**CENTRO DE ESTUDOS  
SUPERIORES DE CAXIAS -  
CESC/UEMA**

### PARECER CONSUBSTANCIADO DO CEP

#### DADOS DO PROJETO DE PESQUISA

**Título da Pesquisa:** GESTÃO DE RECURSOS PÚBLICOS NO ÂMBITO DA GESTÃO ESCOLAR NA PERSPECTIVA DEMOCRÁTICA

**Pesquisador:** KELLY MARIA ELIEUZA ALVES LIMA DE SOUZA

**Área Temática:**

**Versão:** 1

**CAAE:** 64129922.2.0000.5554

**Instituição Proponente:** Centro de Educação, Ciências Exatas e Naturais

**Patrocinador Principal:** Financiamento Próprio

#### DADOS DO PARECER

**Número do Parecer:** 5.741.055


#### **Apresentação do Projeto:**

O projeto de pesquisa cujo título GESTÃO DE RECURSOS PÚBLICOS NO ÂMBITO DA GESTÃO ESCOLAR NA PERSPECTIVA DEMOCRÁTICA, nº de CAAE 64129922.2.0000.5554 e Pesquisador(a) responsável KELLY MARIA ELIEUZA ALVES LIMA DE SOUZA. Trata-se de um estudo de projeto de Dissertação, apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGE) – Mestrado Profissional em Educação, da Universidade Estadual do Maranhão, insere-se na linha de pesquisa Gestão Educacional e Escolar, e tem o objetivo de analisar, à luz dos princípios da gestão democrática, a gestão dos recursos do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), em uma escola da rede pública de ensino do município de Paço do Lumiar/MA, no período da gestão escolar de 2016 a 2019. Dada a dimensão do objeto de estudo, a pesquisa se apoiará em matrizes teórico-epistemológicas e metodológicas que possam garantir a fidedignidade das informações e a consistência da análise. Nesse sentido, a pesquisa obedecerá a criterioso rigor na escolha de procedimentos e instrumentos que garantam as informações essenciais para atender aos seus objetivos. Nesse sentido, Demo (1999) esclarece que a metodologia deve ser entendida como o conhecimento crítico dos caminhos do processo científico, indagando e questionando acerca dos limites e possibilidades que o pesquisador tem de realizar a pesquisa.

A abordagem qualitativa adotada nesta investigação é a que mais se adequa à natureza do fenômeno, por intentar compreender o sentido e os significados das relações que se estabelecem

**Endereço:** Rua Quinhinha Pires, 746 ramal 6382  
**Bairro:** Centro **CEP:** 65.600-000  
**UF:** MA **Município:** CAXIAS  
**Telefone:** (96)2016-8175 **E-mail:** cepe@cesc.uema.br

## ANEXO B – AUTORIZAÇÃO/SEMED PARA PESQUISA NA ESCOLA



ESTADO DO MARANHÃO  
PREFEITURA MUNICIPAL DE PAÇO DO LUMIAR  
SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO

---

**Ofício Nº 640/2022 – GAB/SEMED**

Paço do Lumiar (MA), 09 de maio de 2022.

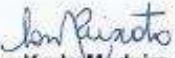
Sra.  
**Kerliane Rodrigues Rebouças**  
M.D. Gestora Geral da UEB Lêda Tajra.  
**NESTA**

**Assunto: Autorização de pesquisa de mestrado.**

Senhora Gestora,

Na oportunidade em que presto os cordiais cumprimentos encaminho em anexo o Memo nº181/2022 Coordenação Pedagógica que trata acerca do **Ofício Nº 15/2022-PPGE/UEMA**, no qual manifesta parecer favorável, a Secretaria Municipal de Educação **autoriza** que a pesquisa de mestrado para a mestrand **Kelly Maria Alves Lima** seja realizada na UEB Lêda Tajra.

Atenciosamente,



**Luana Karla Madeira Peixoto**  
Secretária Interina de Educação  
SEMED

*Recebido em 12/05/2022*  
*Kerliane Rodrigues Rebouças*  
Gestora  
Matrícula: 11.155-2

---

Avenida 13, Quadra 142, nº 05 - Maranhão, CEP: 65137-000  
Paço do Lumiar - MA

KELLY MARIA ELIEUZA ALVES LIMA DE SOUZA  
SEVERINO VILAR DE ALBUQUERQUE

PLANO DE  
FORMAÇÃO PARA  
**CONSELHEIROS  
ESCOLARES**

SÃO LUÍS  
**2023**

UNIVERSIDADE ESTADUAL DO MARANHÃO (UEMA)  
CENTRO DE EDUCAÇÃO CIÊNCIAS EXATAS E NATURAIS (CECEN)  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO (PPGE)  
MESTRADO PROFISSIONAL EM EDUCAÇÃO

# **PLANO DE FORMAÇÃO PARA CONSELHEIROS ESCOLARES**

Kelly Maria Elieuzza Alves Lima de Souza

Severino Vilar de Albuquerque

São Luís  
2023



UNIVERSIDADE ESTADUAL DO MARANHÃO (UEMA)  
CENTRO DE EDUCAÇÃO CIÊNCIAS EXATAS E NATURAIS (CECEN)  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO (PPGE)  
MESTRADO PROFISSIONAL EM EDUCAÇÃO

# PLANO DE FORMAÇÃO PARA CONSELHEIROS ESCOLARES

Produto Técnico Tecnológico (PTT) elaborado em consonância com os resultados da dissertação apresentado ao Programa de Pós-Graduação (PPGE) Mestrado Profissional em Educação, da Universidade Estadual do Maranhão (UEMA) como requisito obrigatório para a obtenção ao título de Mestre em Educação.

Linha de Pesquisa: Gestão Educacional e Escolar

Orientador: Prof. Dr. Severino Vilar de Albuquerque

São Luís

2023



**Uema**  
UNIVERSIDADE ESTADUAL  
DO MARANHÃO

Prof. Dr. Walter Canales Santana  
REITOR

Prof. Dr. Paulo Henrique Aragão Catunda  
VICE-REITOR

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Mônica Piccolo Almeida Chaves  
PRÓ-REITORA DE GRADUAÇÃO – PROG

Prof. Dr. Thiago Cardoso Ferreira  
PRÓ-REITOR DE PLANEJAMENTO E ADMINISTRAÇÃO – PROPLAD

Prof. Dr. Marcelo Cheche Galves  
PRÓ-REITORA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO – PPG

Provouf.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Ana Lúcia Cunha Duarte  
COORDENADORA PROGRAMA PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO – PPGE

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Sannyá Fernanda Nunes Rodrigues  
VICE-COORDENADORA PROGRAMA PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO – PPGE

Souza, Kelly Maria Elieuzza Alves Lima de.

Plano de formação para conselheiros escolares [recurso eletrônico] / Kelly Maria Elieuzza Alves Lima de Souza, Severino Vilar de Albuquerque. – São Luís, 2023.

38 f

A obra em formato digital constitui-se produto educacional do Mestrado Profissional em Educação, da Universidade Estadual do Maranhão.

1.Conselho escolar. 2.Gestão escolar democrática. 3.Participação.  
4.Programa Dinheiro Direto na Escola (PPDE). I.Título.

## FICHA TÉCNICA

**Título:** Plano de Formação Para Conselheiros Escolares.

**Origem do Produto:** Dissertação de Mestrado intitulada "**Gestão de Recursos Públicos no âmbito da Gestão Escolar na Perspectiva Democrática**: uma análise do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) em uma escola na rede municipal de Paço do Lumiar/MA". Trabalho vinculado ao Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGE) – Mestrado Profissional em Educação, da Universidade Estadual do Maranhão (UEMA).

**Público-alvo:** Para toda a comunidade escolar, em especial, aos Conselheiros Escolares e representantes dos segmentos da gestão escolar, coordenação pedagógica, professores, servidores administrativos e pais de alunos.

**Categoria deste produto:** Produto Técnico Tecnológico.

**Finalidade:** Contribuir para o fortalecimento do Conselho Escolar, como mecanismo permanente de participação na gestão nas dimensões pedagógica, administrativa e financeira.

**Organização do Produto:** Formato e-book.

**Registro do Produto:** Biblioteca Central da Universidade Estadual do Maranhão, Campus Universitário Paulo VI, sediado em São Luís – MA.

**Avaliação do Produto:** O produto foi avaliado por três professores doutores que compuseram a Banca de defesa da Dissertação.

**URL:** Produto acessível no site da UEMA (<https://www.ppge.uema.br/>) e no repositório institucional da Universidade Estadual do Maranhão.

**Disponibilidade:** Ilimitada, respeitando a autoria do produto. Uso não comercial.

**Idioma:** Português

**Localização:** São Luís, Maranhão, Brasil.

**Ano:** 2023

Tudo o que a gente puder fazer no sentido de convocar os que vivem em torno da escola, e dentro da escola, no sentido de participarem, de tomarem um pouco o destino da escola na mão, também. Tudo o que a gente puder fazer nesse sentido é pouco ainda, considerando o trabalho imenso que se põe diante de nós, que é o de assumir esse país democraticamente.

Paulo Freire

# Conhecendo os autores

## **Kelly Maria Elieuzza Alves Lima de Souza**



Mestranda em Educação Profissional da Universidade Estadual do Maranhão/PPGE-(UEMA). Linha pesquisa Gestão Educacional e Escolar. Formada em Pedagogia pela Universidade CEUMA tem especialização *Lato Sensu* em Supervisão Escolar pela Universidade Estadual do Maranhão UEMA; Especialização *Lato Sensu* em Gestão da Educação pela Faculdade Alagoana de Tecnologias (FAT). É Professora efetiva dos anos iniciais da Educação Básica das redes Municipais de Paço do Lumiar/MA e São Luis/MA.

Lattes certificado pelo autor em 14/09/2022.

## **Severino Vilar de Albuquerque**



Doutor em Educação pela Universidade de Brasília (UnB), Mestre em Educação pela Universidade Católica de Brasília e graduado em Pedagogia pela Universidade Estadual do Maranhão (UEMA). É professor do Departamento de Educação e Filosofia (DEFIL) e do Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGE) da UEMA, onde atua como docente e pesquisador. É Líder/Coordenador do Grupo de Estudos e Pesquisas Política e Gestão da Educação, Formação de Professores, Profissionalização e Trabalho Docente (GEPGEFOP) - DGP/CNPq.

Lattes certificado pelo autor em 02/02/2023.

# SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>A GESTÃO DEMOCRÁTICA .....</b>	<b>7</b>
<b>1.1</b>	<b>Bases Legais da Gestão Democrática .....</b>	<b>8</b>
<b>2</b>	<b>GESTÃO ESCOLAR DEMOCRÁTICA DOS RECURSOS DO PDDE .....</b>	<b>10</b>
<b>2.1</b>	<b>Conhecendo o Programa PDDE .....</b>	<b>10</b>
<b>2.2</b>	<b>Conselho Escolar como Mecanismo da Gestão Democrática na Escola ...</b>	<b>13</b>
<b>3</b>	<b>A FORMAÇÃO CONTINUADA DA ESCOLA E DO CONSELHO ESCOLAR .....</b>	<b>19</b>
<b>3.1</b>	<b>Programação e Planejamento das Atividades .....</b>	<b>23</b>
<b>3.2</b>	<b>Plano de Formação do Conselho Escolar .....</b>	<b>24</b>
<b>3.2.1</b>	<b>Gestão Pedagógica / Democratização da Gestão Escolar .....</b>	<b>24</b>
<b>3.2.2</b>	<b>Gestão Participativa dos Recursos .....</b>	<b>27</b>
	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>28</b>
	<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>29</b>

# APRESENTAÇÃO

Este **Plano de Formação Para Conselheiros Escolares** é destinado a profissionais da Educação Básica, mui especialmente, aos que atuam nos anos iniciais do Ensino Fundamental. Elaborado a partir dos resultados da pesquisa de dissertação, intitulada GESTÃO DE RECURSOS PÚBLICOS NO ÂMBITO DA GESTÃO ESCOLAR NA PERSPECTIVA DEMOCRÁTICA: uma análise do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) em uma escola na rede municipal de Paço de Lumiar/MA, enseja contribuir com a formação de Conselheiros Escolares.

Constitui o foco deste trabalho as ações de formação dos membros do Conselho Escolar, integrada ao processo formativo geral da escola, visando, por meio das formações, facilitar a compreensão clara sobre os princípios e mecanismos da gestão democrática, a responsabilidade social das demandas, informações e a organização financeira da escola, com ênfase na participação, que se efetiva no processo do desenvolvimento educacional através da representatividade.

Entre outras pretensões, o Plano de Formação visa responder à necessidade de implementar a formação dos Conselheiros Escolares como papel da escola, enfatizando a prática pedagógica, voltada para o aprender e para a democratização das relações, mediante a participação efetiva dos representantes da comunidade escolar e local, representados pelo Conselho Escolar na gestão dos recursos do PDDE. Assim como legitimar o Projeto Político Pedagógico (PPP), a partir da prática formativa.

Assim, dentre os objetivos precípuos, este plano visa: 1) criar e estabelecer canais de articulação com a comunidade e outras parcerias; 2) rediscutir a organização do trabalho escolar, mediante os mecanismos de participação das comunidades escolar e local e; 3) contribuir para o fortalecimento do Conselho Escolar, como mecanismo permanente de participação nas dimensões pedagógica, administrativa e financeira.

Para a construção deste trabalho, contribuíram os resultados que emergiram durante o percurso metodológico de execução da pesquisa, os quais se constituíram norte no delineamento das ações/estratégias e formas de operacionalização do Plano de Formação, que não se pretende uma ação acabada, mas um ponto de partida para as discussões e aprimoramento a partir das demandas que se colocarem ao cotidiano da escola.

Para isso, considera-se imprescindível a Gestão escolar democrática, como processo pedagógico, cujos princípios são estabelecidos na legislação nacional. A

Constituição Federal de 1988, no artigo 206, traz como um dos princípios da educação pública a gestão democrática no ensino nacional, também regulamentada na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional 9.394/1996 (LDBEN), no artigo 14º, e no Plano Nacional de Educação Lei 13.005/2014 no artigo 9º.

Não obstante, a gestão democrática na escola é fator necessário para garantir e definir objetivos para o desenvolvimento da educação numa perspectiva participativa, coletiva, na construção de metas estabelecidas propostas no PPP da escola. Para isso, é imprescindível a participação no coletivo para levantamento diagnóstico da realidade escolar dentro de suas especificidades locais, a fim de implementar e legitimar as decisões que visem soluções e alternativas as demandas do processo ensino aprendizagem na escola, através da participação e deliberação do Conselho Escolar e comunidades escolar e local.

Nesse processo, entre todas outras atribuições, caberá à gestão escolar incentivar, estimular a participação do Conselho Escolar na formação continuada, com desenvolvimento de atividades educativas e como princípio essencial da gestão democrática, que visa envolver a comunidade nas decisões, nas prestações de contas, na transparência da administração dos bens públicos, assim como no acompanhamento permanente.

O Plano de Formação está estruturado em 3 (três) seções, assim designadas: 1) A Gestão Democrática, com uma subseção sobre as Bases Legais da Gestão Democrática; 2) A Gestão Escolar Democrática dos Recursos do PDDE com duas subseções, conhecendo o Programa PDDE, e Conselho Escolar como Mecanismo da Gestão Democrática na Escola; 3) A Formação Continuada da Escola e do Conselho Escolar, traz as subseções, Plano de Formação do Conselho Escolar, Gestão Pedagógica/Democratização da Gestão, Gestão participativa dos Recursos.

A partir disso, espera-se que, em conjunto com o Conselho Escolar, a gestão escolar elabore, amplie e apresente um plano individual, considerando suas características peculiares, sua comunidade, seus indicadores e suas expectativas quanto aos resultados planejados.



# **1 A GESTÃO DEMOCRÁTICA**

# 1 A GESTÃO DEMOCRÁTICA

O conceito de gestão democrática no qual se baseia este Plano de Formação é de processo político no qual as pessoas que atuam na/sobre a escola, não só identificam os problemas, mas discutem, planejam, buscam ações, soluções e deliberam, procedem aos encaminhamentos, acompanhamento, controle e avaliação do conjunto das ações que visam ao desenvolvimento da própria cultura escolar. Todo esse processo tem como bases o diálogo, a alteridade e o reconhecimento das especificidades técnicas das diversas funções presentes na escola, mas, sobretudo, a participação efetiva de todos os segmentos da comunidade escolar, o respeito às normas coletivamente construídas para os processos de tomada de decisões e a garantia de amplo acesso às informações aos sujeitos da escola (SOUZA, 2009).

Diante disto, o trabalho da equipe gestora escolar deve ser baseado no planejamento anual da escola, PPP, com acompanhamento diário no exercício profissional e, necessariamente, com foco na rotina escolar, que abrange o cumprimento do calendário escolar, o planejamento das aulas, as avaliações bimestrais, o horário escolar, reuniões do Conselho Escolar, as formações continuadas, a documentação administrativa, assim como a tomada de decisões sobre a gestão dos recursos recebidos na escola, entre outros.

Nesse aspecto, a Gestão escolar deve ser concebida como:

"A atividade pela qual são mobilizados meios e procedimentos para se atingir os objetivos da organização, envolvendo, basicamente, os aspectos gerenciais e técnico-administrativos" (LIBÂNEO, 2012, p.438)

Nesse sentido, em se tratando da Gestão Democrática na escola, a tarefa de gerir não pode ser centralizada na pessoa do *gestor* escolar, pois, de acordo com a legislação, o princípio basilar da gestão democrática é a **participação**, mediante a qual a comunidade escolar, professores, pais de alunos, e demais profissionais têm possibilidade de contribuir para a gestão do trabalho escolar.

Trata-se, portanto, de um processo de construção coletiva, com vistas a alcançar os objetivos planejados para o desenvolvimento educativo, de acordo com a legislação nacional, dentre os quais, destacam-se:

- Garantir o acesso e a permanência de todos no processo educativo;
- Garantir a aprendizagem dos alunos e o crescimento dos índices educacionais;
- Fomentar condições necessárias ao bom funcionamento da escola e das atividades de sala de aula;
- Promover a participação coletiva e efetiva da comunidade escolar no planejamento, execução das tarefas, acompanhamento e avaliação, com foco na aprendizagem.

Diante disso, a gestão escolar deve assumir que a escola é dimensão de legitimidade no processo educativo formal e democrático, necessitando ser um espaço para o exercício diário da democracia. Porém, para que isso ocorra, a gestão escolar necessita incluir, envolver, influenciar a comunidade e seus segmentos a participarem dos processos educativos formativos, pois somente a participação, o diálogo e atitudes que consolidem uma convivência regular com a comunidade escolar possibilitam alcançar os objetivos do ensino aprendizagem promovendo mudanças na cultura escolar e na sociedade.



## 1.1 BASES LEGAIS DA GESTÃO DEMOCRÁTICA

A Constituição Federal 1988, Art. 206, institui os princípios para a educação brasileira, destacando-se entre eles a **gestão democrática**, inscrita no Inciso VI. Por sua vez, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional 6.394/1996 (LDBEN) vem ratificar este princípio no Art. 3º, Inciso VIII, no qual garante: “gestão democrática do ensino público, na forma desta Lei e da legislação dos sistemas de ensino”. Todavia, determina, no Art. 14, que as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica ficam ao encargo dos sistemas de ensino, mas deixa claro os princípios deste tipo de gestão, quais sejam:

- I - participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola;
- II - participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes (BRASIL, 1996).

Para Souza e Pires (2018), a condição para que os sistemas de ensino regulamentem a Gestão Democrática é que seus princípios sejam garantidos, isso porque, em ambos, a participação sobressai-se como elemento emblemático da democracia, não obstante não a detalhem para além do que está exposto no texto legal. Mas os autores acrescentam que ela é compreendida em duas frentes: a primeira é interna à escola, efetivando-se mediante a ação dos trabalhadores da educação na elaboração do projeto da escola e a segunda é de caráter externo, por se tratar da inclusão de pessoas da comunidade, em que se insere a escola, o que se efetiva na composição e funcionamento dos Conselhos Escolares.

Ainda conforme Souza e Pires (2018), o fato de não se especificar de forma mais clara a gestão democrática resultou, durante os últimos 20 anos, na composição das formas legais mais distintas e em um quadro dos mais diferenciados sobre a matéria no Brasil. Segundo eles, a expressão “gestão democrática do ensino público”, utilizada tanto na CF/1988 e na LDBEN 9.394/1996, parece um elemento que restringe a gestão a apenas ao local onde se efetiva o ensino, a escola, excluindo-se a gestão do sistema educativo como um todo.

O resultado disso é que as unidades da federação (UF) parecem ter essa compreensão, uma vez que pouquíssimas fazem menção em sua legislação à democratização da gestão do sistema educacional. Tal contexto fez emergir a

necessidade de apontar, claramente, como deve ser construída a gestão democrática da educação em suas especificidades:

**Figura 1 – Tipos de gestão**

**Gestão de Sistema Educacional**

A gestão de sistema implica o ordenamento normativo e jurídico e a vinculação de instituições sociais por meio de diretrizes comuns. 'A democratização dos sistemas de ensino e da escola implica aprendizagem e vivência do exercício de participação e de tomadas de decisão. Trata-se de um processo a ser construído coletivamente, que considera a especificidade e a possibilidade histórica e cultural de cada sistema de ensino: municipal, distrital, estadual ou federal de cada escola.'

(BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares**. Gestão da educação escolar. Brasília: UnB, CEAD, 2004 vol. 5, p. 25).

**Gestão da escola pública**

Trata-se de uma maneira de organizar o funcionamento da escola pública quanto aos aspectos políticos, administrativos, financeiros, tecnológicos, culturais, artísticos e pedagógicos, com a finalidade de dar transparência às suas ações e atos e possibilitar à comunidade escolar e local a aquisição de conhecimentos, saberes, idéias e sonhos, num processo de aprender, inventar, criar, dialogar, construir, transformar e ensinar.

(BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares**. Gestão da educação escolar. Brasília: UnB/ CEAD, 2004).

Fonte: (BRASIL, PNFE, 2004, p.3)

Ainda com relação à LDBEN 9.394/1996, no que tange à gestão escolar democrática, destaque-se o Art. 15 que, assim, determina:

Os sistemas de ensino assegurarão às unidades escolares públicas de educação básica que os integram progressivos graus de autonomia pedagógica e administrativa e de gestão financeira, observadas as normas gerais de direito financeiro público (BRASIL, 1996).

Esta garantia se constitui um avanço na medida em que visa conceder à escola a construção da sua autonomia, não só pedagógica, mas também administrativo-financeira. Todavia há de atentar para os riscos de responsabilização da escola, quando, porventura, não forem atingidos os objetivos educacionais. Isso implica maior atenção da parte da escola para que sejam debatidas as especificidades do trabalho que realiza e também das limitações impostas pelos sistemas educativos, inclusive pela falta de regulamentação das responsabilidades que cabe a cada sistema, seja em âmbito de município, estados e União.

# **2 GESTÃO ESCOLAR DEMOCRÁTICA DOS RECURSOS DO PDDE**

## 2 GESTÃO ESCOLAR DEMOCRÁTICA DOS RECURSOS DO PDDE

A gestão escolar democrática, como visto na seção anterior, é princípio genuíno da legislação educacional a partir da CF/1988 e da LDBEN 9394/1996, o que foi ratificado pelo PNE 13.005/2014. Assim sendo, ao tratar da gestão dos recursos do Programa Dinheiro Direto na Escola (**PDDE**), que é uma política nacional da Educação Básica e tem entre os princípios a autogestão mediante a participação do Conselho Escolar nas ações desenvolvidas no programa, implica compreender que se trata de um modelo de gestão focada na participação das decisões para gerir os recursos de forma coletiva, de modo a atender às necessidades e prioridades da escola. Diante disso, apresenta-se um pouco do Programa federal PDDE.

### 2.1 CONHECENDO O PROGRAMA PDDE

#### O QUE É O PDDE?

O **PDDE** foi criado em 1995, e, atualmente, é regido pela Resolução CD/FNDE/MEC nº 15, de 16 setembro de 2021, que dispõe sobre as orientações para o apoio técnico e financeiro, fiscalização e monitoramento na execução do Programa, em cumprimento ao disposto na Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009. Os recursos financeiros deste programa são destinados anualmente, em caráter suplementar, pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

O **FNDE** é uma autarquia federal responsável pela execução das políticas educacionais do Ministério da Educação (MEC). Nesse sentido, faz o repasse dos recursos financeiros do **PDDE** diretamente às escolas públicas de educação básica, nas modalidades ensino regular e especial. O programa reúne várias ações e objetiva a melhoria da infraestrutura física e pedagógica, assim como o desempenho da educação básica. Cabe à escola fazer a gestão desses recursos, obedecendo às seguintes etapas: planejamento, execução, fiscalização e prestação de contas.



Essencialmente, esse programa visa:

- Prover as escolas com recursos financeiros, visando à melhoria da infraestrutura física e pedagógica;
- Contribuir para a elevação da qualidade da educação básica e;
- Reforçar a autonomia gerencial e a participação da comunidade escolar na



## MAS COMO SE DÁ O PROCESSO DE REPASSE DOS RECURSOS AO PDDE PELO FNDE?

A resposta é encontrada na Resolução CD/FNDE/MEC nº 15/2021, que: “Dispõe sobre as orientações para 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”.

Dentro dessa Resolução, é importante destacar, primeiramente, o destino dos recursos:

Art. 4º Os recursos do PDDE e Ações Integradas destinam-se à cobertura de despesas de custeio, manutenção e pequenos investimentos que concorram para a garantia do funcionamento e melhoria da infraestrutura física e pedagógica dos estabelecimentos de ensino beneficiários, devendo ser empregados:

I – na aquisição de material permanente;

II – na realização de pequenos reparos, adequações e serviços necessários à manutenção, conservação e melhoria da estrutura física da unidade escolar;

III – na aquisição de material de consumo;

IV – na avaliação de aprendizagem;

V – na implementação de projeto pedagógico;

e VI – no desenvolvimento de atividades educacionais [...] (BRASIL, 2021, n./p.);



O capítulo IV, Art. 5º, determina que o repasse dos recursos deverá ser feito por meio de suas Entidades Executoras (EEx), que se subdividem em Unidades Executoras Próprias (UEX) e Entidades Mantenedoras (EM), definidas da seguinte forma:

**II – Entidade Executora – EEx**, prefeituras municipais e secretarias estaduais e distrital de educação que representam unidades escolares públicas com até 50 (cinquenta) estudantes matriculados;

**III – Unidade Executora Própria – UEX**, 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;

**IV – Entidade Mantenedora – EM**, 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 (BRASIL, 2021, n./p., grifo nosso).

Para o recebimento, execução e prestação de contas dos recursos do PDDE, O FNDE irá repassar os recursos do PDDE Básico e das Ações Integradas às escolas beneficiadas, por intermédio da Unidade Executora Própria.

Toda a atenção é importante para os procedimentos de aquisição de materiais e bens e/ou contratações de serviços que são descritos em 5 (cinco) passos, conforme folder informativo do Mec:

- 1º Levantamento e seleção das necessidades prioritárias;
- 2º Realização de pesquisas de preços;
- 3º Escolha da melhor proposta;
- 4º Aquisição e/ou contratação e;
- 5º Guarda da documentação.



## 2.2 CONSELHO ESCOLAR COMO MECANISMO DA GESTÃO DEMOCRÁTICA NA ESCOLA

Destaca-se, inicialmente, que a formação dos Conselhos Escolares tem ampla base legal e está garantida na LDBEN 9.394/1996, Art. 14, que trata da gestão democrática nas escolas. Esta garantia se encontra no Inciso II, onde se lê: “participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes”.

De igual modo, a gestão democrática também encontra respaldo no Plano Nacional de Educação (PNE), instituído pela Lei 13.005/2014, traz, na meta 19, a seguinte estratégia:

**Estimular a constituição e o fortalecimento de Conselhos Escolares** e conselhos municipais de educação, como instrumentos de participação e fiscalização na gestão escolar e educacional, inclusive por meio de programas de formação de conselheiros, assegurando-se condições de funcionamento autônomo. (BRASIL, 2014, grifo nosso)

No Art. 9º desta lei, encontra-se: “Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão aprovar leis específicas para os seus sistemas de ensino, disciplinando a gestão democrática da educação pública nos respectivos âmbitos de atuação [...]”.

Tendo em vista que os Conselhos Escolares são instrumentos que melhor viabilizam a participação das comunidades escolar e local no atendimento às demandas da escola, o Ministério da Educação (MEC) criou, inclusive, o Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares. Segundo o ministério, o programa tem como objetivo fomentar a implantação dos Conselhos Escolares, por meio da elaboração de material didático específico e formação continuada, presencial e a distância, para técnicos das Secretarias Estaduais e Municipais de educação e para Conselheiros Escolares, de acordo com as necessidades dos sistemas de ensino, das políticas educacionais e dos profissionais de educação envolvidos com gestão democrática (BRASIL, s./d.). Cabe, então, a seguinte pergunta:

## O QUE SIGNIFICA CONSELHO?

Conforme Riscal (2010), o termo Conselho, derivado do latim *consilium*. Segundo a autora, desde os registros de documentação da antiga Roma, há diferentes conotações no seu uso, que vão do significado de aconselhamento a reunião para decisão de assuntos públicos, sentido que permaneceu por meio do direito canônico, como é o caso do *Consilium Episcopale*, Conselho para deliberação dos assuntos públicos da Igreja.

Mas a autora recorre ao dicionário Houaiss (2001) da língua portuguesa que apresenta doze acepções diferentes do termo, dentre as quais destaca-se neste plano: 1) grupo de pessoas apontado ou eleito como corpo consultivo e/ou deliberativo; 2) organismo público destinado ao assessoramento de alto nível e de orientação e, às vezes, de deliberação, em vários campos da atuação do governo.

Trazendo para o âmbito da gestão escolar, pensando neste organismo que se faz instrumento precípuo da participação na gestão democrática, outra pergunta merece destaque:

## COMO SÃO CONSTITUÍDOS OS CONSELHOS ESCOLARES?

Os conselhos escolares são constituídos de acordo com a LDBEN 9394/1996 que define no artigo 14 a gestão democrática respaldada na participação dos representantes dos diversos segmentos da comunidade escolar – pais, alunos, professores e demais servidores, objetivando a participação nas decisões da escola, no âmbito administrativo, político-pedagógico e financeiro.

Figura 2 – A composição de um Conselho Escolar



Fonte: PNFCE- Caderno 6 (BRASIL, 2004)

## MAS QUAL É A COMPETÊNCIA DOS CONSELHOS ESCOLARES?

### Aos conselhos escolares cabe:

- **Deliberar** sobre as normas internas e o funcionamento da escola; participar da elaboração do Projeto Político-Pedagógico;
- **Analisar** as questões encaminhadas pelos diversos segmentos da escola, propondo sugestões;
- **Acompanhar** a execução das ações pedagógicas, administrativas e financeiras da escola; e **mobilizar** a comunidade escolar e local para a participação em atividades em prol da melhoria da qualidade da educação, como prevê a legislação (BRASIL, 2004).

Os Conselhos Escolares não somente são a forma mais adequada de envolver as comunidades escolar e local na vida da escola, como são o instrumento mais legítimo para identificar demandas, analisar, planejar, monitorar, acompanhar, mobilizar. Estas legitimidades advêm da representatividade das decisões tomadas que representam o pensamento plural dos vários sujeitos que compõem o Conselho Escolar, que refletem a diversidade dessa composição que pode abrigar pessoas de diferentes credos, etnias, convicções filosófico-ideológicas e/ou filiação partidária.

Tudo isso feito em conjunto, é o que, efetivamente, chama-se de participação. Para Lima, "Participação é hoje uma palavra-chave onipresente nos discursos político, normativo e pedagógico" (2001, p. 69). E de acordo com Riscal;

**O princípio de gestão democrática das escolas públicas**, um dos pilares da atual política educacional, **está indissociavelmente vinculado ao estabelecimento de mecanismos legais e institucionais de participação política** e vincula-se à concepção segundo a qual a participação política da população tem papel fundamental na formulação das políticas educacionais, no seu planejamento como na tomada de decisões, quanto ao que diz respeito à definição de onde, quando e como utilizar os recursos públicos (2010, p. 29, grifos nossos).

Para Souza (2009), na vida política, **a participação** é um aprendizado que se dá na prática democrática e também *conditio sine qua non* para efetivação da democracia, que hoje é quase uma regra da vida social. Segundo o autor, quase todos que se candidatam a algum cargo ou função afirmam ter o desejo de ampliar a participação da população nos processos de tomada de decisões. Nesta perspectiva, regras e normas foram constituídas para que se garantisse essa participação. E a educação política se constitui pauta de diferentes

currículos, com ênfase na participação do cidadão nas decisões da vida política e social.

Considerando essa condição da participação e do aprendizado que se dá na prática democrática, é preciso pensar de forma muito criteriosa como deve ser feito o percurso e o processo formativo do Conselho Escolar.

Nesse sentido, a participação democrática pressupõe uma ação reguladora, fiscalizadora, avaliadora, além de decisória sobre os rumos da vida política e social das instituições (escolares) e da sociedade. **Mas a participação só é efetiva quando as pessoas que são chamadas a participar são colocadas em condições adequadas para tal** (BOBBIO, 2000), pois não parece possível um sujeito participante avaliar o trabalho desenvolvido na escola se não tem acesso às informações que lhe permitam produzir tal avaliação (RISCAL, 2010, p. 135, grifo nosso).

Destaque-se, ainda, que só mediante a participação efetivada pelo Conselho Escolar, é possível fazer o acompanhamento da gestão da escola. É o que pode traduzir como **controle social**. Mas o que de fato significa isso?

Controle e acompanhamento social é participação do cidadão na gestão pública, na fiscalização, no monitoramento e no controle das ações da administração pública no acompanhamento das políticas.

[...]

O controle social somente é possível, quando todos nós compreendemos a importância de participar socialmente, ou seja, quando nos tornamos sujeitos de nossa própria história, "atuantes" e capazes de orientar e fiscalizar as ações do Estado, aqui entendido como "poder público" em geral. (BRASIL/FNDE, s./d., p. 185-186)

De acordo com a Controladoria Geral da União (CGU), o controle social pode ser entendido como a participação do cidadão na gestão pública, na fiscalização, no monitoramento e no controle das ações da Administração Pública. Trata-se de importante mecanismo de prevenção da corrupção e de fortalecimento da cidadania (BEZERRA, 2021, s./p.).

Ainda conforme a CGU (BRASIL, 2012), o controle social, que se efetiva mediante essa participação, constitui-se um complemento indispensável aos órgãos públicos para a fiscalização e controle institucional que realizam. Ademais, a participação contribui para a aplicar corretamente os recursos públicos, no atendimento eficiente e eficaz das necessidades da sociedade. Isso requer não só mobilizar os cidadãos, mas, sobretudo, orientá-los sobre como fiscalizar os gastos públicos, a fim de que possam desempenhar com eficácia o controle social

(BRASIL, 2012). Na escola, esse papel de controle é feito pelas comunidades escolar e local via Conselho Escolar.

É importante ressaltar que os recursos do PDDE são oriundos de impostos pagos pelo povo brasileiro e, portanto, sua gestão, além de participativa, deve ser cercada de toda a transparência e publicização, uma vez que é direito de todo e qualquer cidadão saber como está sendo aplicado e quais justificativas são utilizadas para isso. É nesse ponto que se deve insistir em Conselhos Escolares fortes e atuantes, o que só é possível sob uma gestão democrática. Como disposto na Unidade VI do Curso sobre PDDE:

Em termos objetivos, quando a escola recebe os recursos financeiros do PDDE, os gestores devem apresentar à prestação de contas à comunidade escolar e local para apreciação, favorecendo a atuação do controle social. Somente após a apreciação, é que a mesma deve ser enviada à Prefeitura, para a devida consolidação, e em momento posterior, enviada ao FNDE (BRASIL, p. 198).

Outro aspecto interessante dos Conselhos Escolares, e que deve ser considerado nas ações formativas, é que estes não estão atrelados apenas à gestão financeira, de modo que é importante considerar continuamente a função dessa entidade representativa, no exercício das suas atribuições, quais sejam:

- a) Elaborar ou reformular o Regimento do Conselho Escolar;
- b) Aprovar e acompanhar a execução do Projeto Pedagógico e do Regimento Escolar;
- c) Aprovar o calendário e o plano curricular da Escola, assim como demais planos de formação, intervenção pedagógica e orçamentário;
- d) Acompanhar o processo de aprendizagem do aluno e os resultados da avaliação externa da Escola;
- e) Promover a autoavaliação das ações desenvolvidas pela Escola;
- f) Buscar estratégias para ampliar a participação da comunidade na gestão da Escola;
- g) Propor a aplicação e acompanhar a execução dos recursos orçamentários e financeiros da Escola;
- h) Aprovar a proposta de aplicação dos recursos financeiros geridos pela Conselho Escolar e referendar a prestação de contas;

- i) Decidir assunto de interesse do aluno ou da família do aluno, no âmbito da competência exclusiva da Escola.

Observe-se que a tarefa é bem mais complexa que gerenciar recursos financeiros, mas pressupõe, antes de tudo, que a destinação destes recursos se coadunam com os objetivos de aprendizagem e com a **qualidade da educação**. Mais que prestar contas, trata-se de definir a melhor forma de aplicar os recursos, de decidir coletivamente, dialogar. Assim, a escola deve promover formações em que a participação “[...] signifique ‘ser parte, fazer parte e tomar parte’, três elos de uma concepção que vai muito além de meras consultas sobre eventuais temas [...]” (CONTI; SILVA, 2010, p. 60).

Toda a ação da escola deve, portanto, reverberar na **qualidade da educação**. Quanto a isso, também deve se chegar a um consenso, haja vista a complexidade desse conceito. O que se observa é que:


[...] a qualidade da educação é um fenômeno complexo, abrangente, e que envolve múltiplas dimensões, não podendo ser apreendido apenas por um reconhecimento de variedade e das quantidades mínimas de insumos considerados indispensáveis ao desenvolvimento do processo ensino-aprendizagem e muito menos sem tais insumos [...]. Desse modo, a qualidade da educação é definida envolvendo a relação entre os recursos materiais e humanos, bem como a partir da relação que ocorre na escola e na sala de aula (DOURADO; OLIVEIRA; SANTOS, 2007, p. 9).

Neste sentido, o plano de formação continuada deve ser construído em contraponto às políticas autoritárias que, historicamente, marcaram a educação brasileira. O Plano de Formação deve ser pensado à luz da gestão democrática, contemplando os objetivos e princípios educacionais, sobretudo, no que tange à igualdade de condições para o acesso e permanência na escola; à liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar a cultura, o pensamento, a arte e o saber; ao pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas; respeito à liberdade e apreço à tolerância; gestão democrática e garantia do padrão de qualidade (BRASIL, 1996). E isso exige:

[...] Pensar as políticas e a gestão da educação no Brasil, sobretudo a partir da defesa de um padrão de qualidade socialmente referenciada, nos insere no desafio de pensar a lógica centralizada e autoritária que tem permeado as políticas educacionais para todos os níveis de ensino, particularmente para a educação básica (BARROSO, 2006, p. 59)



# **3 A FORMAÇÃO CONTINUADA DA ESCOLA E DO CONSELHO ESCOLAR**





### 3 A FORMAÇÃO CONTINUADA DA ESCOLA E DO CONSELHO ESCOLAR

A LDBEN 9394/96, no Art. 62-A, parágrafo único, garante formação continuada aos profissionais da educação no local de trabalho ou em instituições de educação básica e superior. Nesse processo, cabe à organização escolar envolver todos os níveis e segmentos, tanto pedagógico, quanto administrativo, das comunidades escolar e local. De modo geral, ofertar a formação na escola é imprescindível, pois, além de se constituir um direito, é dever da escola. Ademais, trata-se de um momento de planejamento, acompanhamento e conhecimento sobre as diversas dimensões de trabalho que se desenvolvem na rotina escolar.

É na escola, nas práticas diárias, que os profissionais da educação enfrentam e resolvem seus problemas, elaboram ações e modificam procedimentos, criam e avaliam as estratégias de trabalho e, com isso, vão promovendo mudanças pessoais e profissionais. Por isso mesmo, A formação continuada é o prolongamento da formação inicial visando ao aperfeiçoamento profissional teórico e prático no próprio contexto de trabalho, e ao desenvolvimento de uma cultura geral mais ampla, para além do exercício profissional (LIBÂNEO, 2001).

De acordo com o Ministério da Educação (2015), a política de Formação Continuada parte dos seguintes princípios:

- A formação do educador deve ser permanente e não apenas pontual;
- A formação continuada não é correção de um curso por ventura precário, mas necessária reflexão permanente do professor;
- A formação deve articular a prática docente com a formação inicial e a produção acadêmica desenvolvidas na Universidade;
- A formação deve ser realizada também no cotidiano da escola em horários específicos para isso, e contar pontos na carreira dos professores.

Durante a formação para o planejamento das ações na escola, são idealizadas e organizadas as atividades que serão trabalhadas no ano letivo, assim como o calendário escolar, tudo pensado e planejado de acordo com a respectiva realidade escolar, e fortemente determinado com intencionalidade educativa envolvendo objetivos, valores, atitudes, currículo, modo de agir dos educadores que atuam na escola.



Para além do planeamento pedagógico, cabe à unidade escolar o planeamento conjunto das ações de gestão administrativa e financeira, incluindo a formação dos membros do Conselho Escolar, com o objetivo de garantir uma gestão eficiente dos recursos financeiros transferidos pelos agentes financeiros ou captados pela própria escola (OLIVEIRA; MORAES; DOURADO, 2014)

Isso significa que as ações serão planejadas em conjunto pela gestão escolar e comunidade local, representada pelo Conselho Escolar, incluindo-se não somente a gestão financeira, mas todos os aspectos inerentes às dimensões Pedagógica, Administrativa, Jurídica, porque tudo isso está intrinsecamente ligado à gestão dos recursos financeiros e à prestação de contas. Neste sentido, trata-se de gerir recursos públicos, o que implica da gestão um planeamento elaborado pela comunidade escolar, levando em conta que se deve obedecer ao princípio constitucional que diz:

Art. 70, § único:

Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize e arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária.

Isso implica formação específica para instrumentalizar os profissionais da educação, a quem cabe a responsabilidade pelos estudantes, assim para os demais participantes do Conselho Escolar, que lhes permita desenvolver suas funções nas formas que exigem a gestão democrática e financeira na escola, inclusive pelas implicações legais desse trabalho. Ademais:



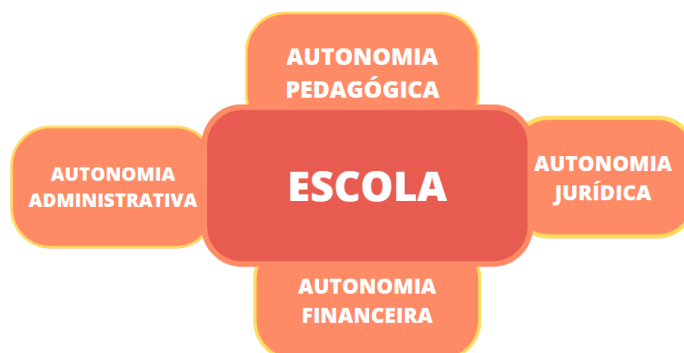
O PDDE é uma política pública que efetua transferências de recursos financeiros públicos para escolas, por meio de entidades representativas da comunidade escolar denominadas Unidade Executora Própria ou secretarias de educação e prefeituras, a depender da vinculação da escola;

- Esses recursos têm origem nos impostos pagos por todos os indivíduos da sociedade;
- Os recursos devem ser aplicados exclusivamente na educação básica pública;
- É direito de cada cidadão saber o que é feito com esses recursos, ou seja, acompanhar, controlar e fiscalizar a execução do Programa.

E ao receber recursos sobre os quais irá decidir as formas de aplicação, ainda que de forma restrita, a escola começa a construir sua autonomia. Restrita porque a própria legislação define com que a escola pode gastar, ainda assim, cabe ao Conselho Escolar decidir quais demandas serão atendidas, como e quando, definindo, assim, uma ordem de prioridade. Cabe então indagar:

## EM ÂMBITO ESCOLAR, O QUE SIGNIFICA AUTONOMIA E QUAIS AS SUAS DIMENSÕES?

Segundo Neves, "A autonomia é a possibilidade e a capacidade de a escola elaborar e implementar um Projeto Político-Pedagógico que seja relevante à comunidade e à sociedade a que serve (NEVES, 1995, p. 113). São dimensões dessa Autonomia, conforme Dourado (2006, p. 68):



### NESTA PERSPECTIVA, PORTANTO:

- a) A formação da unidade executora dos recursos financeiros da escola deve reunir membros da comunidade escolar, tais como: pais de alunos, outros representantes da comunidade local, professores, representantes da equipe diretiva e de assistentes da educação (secretários escolares, orientadores educacionais, merendeiras, etc.), entre outros.
- b) Essas entidades são responsáveis por receber, executar e prestar contas dos recursos destinados às escolas, de acordo com as regras e parâmetros definidos no âmbito do Programa.

Assim, a gestão dos recursos requer, antes de tudo, a apropriação do conhecimento por parte dos integrantes do Conselho Escolar, sobre como fazê-lo à luz dos princípios democráticos. Indubitavelmente, as formações são a forma mais segura de se desenvolver uma gestão financeira democrática na escola, com fins educativos e incorporada ao PPP, integrando-a às demais dimensões escolares. Neste sentido, o planejamento e a execução de formação aos membros do Conselho Escolar e caixa escolar são fundamentais para legitimar práticas educativas e democráticas.

É no intuito de dar vez e voz às comunidades escolar e local, superando as fragilidades que, porventura, existam para lidar com recursos públicos, quase sempre concebidos sob aparato burocrático, o que nesse caso pode minimizar a importância dos Conselhos Escolares é que se passa ao Plano de Formação e suas formas de operacionalização.

**Figura 3 – A composição de um Conselho Escolar**



Fonte: PNFCE- Caderno 6 (BRASIL, 2004)

### **3.1 PROGRAMAÇÃO E PLANEJAMENTO DAS ATIVIDADES**

Esta seção tem como objetivo estabelecer o planejamento das atividades de formação continuada na escola numa construção coletiva, participativa na gestão dos recursos do PDDE concentrados à luz dos princípios democráticos. Neste propósito, aborda as bases legais de formação do Conselho Escolar e suas formas de atuação nesse processo. Em seguida, apresenta-se o plano de formação e suas formas de operacionalização, assim designadas: ação; objetivos; estratégia/ação; e responsável.

### **3.1.1 PLANO DE FORMAÇÃO DO CONSELHO ESCOLAR**

O presente Plano de Formação que ora se apresenta não se pretende um produto acabado, mas se trata de uma proposta para a fomentar a gestão democrática dos recursos financeiros da Escola, com ênfase na gestão dos recursos do PDDE, todavia articulada aos demais eixos sobre os quais se assenta o trabalho escolar. Assim, não consiste apenas em recursos, mas em como aplicar os recursos na resolução das demandas da escola para alcançar os objetivos educacionais, a partir de um trabalho coletivo, que envolva as comunidades escolar e local. Para isso, a proposta se divide em metas, a partir daqui estruturadas em formato de tabela, indicando as formas de operacionalização.

Essa construção enseja que a escola, ao construir o seu próprio plano, compreenda o conceito de democracia, como “[...] um conjunto de regras de procedimento para a formação de decisões coletivas, em que está prevista e facilitada a participação mais ampla possível dos interessados” (BOBBIO, 2000, p. 22).


O Plano de formação é, portanto, um formato de pré definir ações e atores imprescindíveis à construção da democracia e tem como objetivo estabelecer o planejamento das atividades de formação continuada para o fortalecimento da gestão dos recursos do PDDE da escola à luz dos princípios democráticos.

### **3.1.2 GESTÃO PEDAGÓGICA / DEMOCRATIZAÇÃO DA GESTÃO ESCOLAR**

Cabe à gestão da escola em conjunto da comunidade escolar, representada pelo Conselho Escolar, deliberar, acompanhar e avaliar o processo de ensino e aprendizagem. Portanto, a prática da participação coletiva é condição necessária para o trabalho de elaboração, desenvolvimento e avaliação do Projeto Político-Pedagógico da escola.

### **3.1.3 GESTÃO PARTICIPATIVA DOS RECURSOS**

Execução dos recursos do PDDE recebidos pela escola com gestão participativa do Conselho Escolar nas deliberações assim como nas prestações



de contas, com informações claras e precisas do controle de orçamento apresentando e expondo para toda comunidade escolar.

Com vistas à organização da gestão, segue o Plano de Formação Continuada, estruturado a partir das seguintes fases: 1) Planejamento Coletivo; 2) Gestão Democrática Participativa dos Recursos; 3) Plano de formação da gestão financeira. Em cada uma delas, estão designadas as ações, destacando-se os objetivos, estratégias e atores responsáveis.



**Quadro 1 – Plano de Formação Continuada - Planejamento Coletivo**

Meta 1 implementar proposta de formação continuada e planejamento para 100% dos profissionais da escola em 2023.			
AÇÃO	OBJETIVO	ESTRATÉGIA/AÇÃO	RESPONSÁVEL
Implantar uma prática permanente de Planejamento na escola.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Fomentar formações pedagógicas, administrativas e financeiras com grupos correspondentes com foco nas ações de intervenção na rotina escolar.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Elaborar um Calendário de Planejamento com datas agendadas entre equipe pedagógica e demais profissionais;</li> <li>- Organizar as pautas, definindo estratégias e intervenções para atender as necessidades dos alunos/da escola;</li> <li>- Discutir coletivamente as ações de intervenção pedagógica, administrativa e financeira com foco nos resultados alcançados.</li> </ul>	Gestores/ Coordenação pedagógica/ /Professores/ Conselho Escolar
Implantar o Plano de Formação Continuada e o Calendário de Formação no ambiente escolar	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Estabelecer proposta formativa para o pessoal do pedagógico, administrativo, e Conselho Escolar para fortalecer a prática democrática na escola;</li> <li>- Refletir sobre a prática do Conselho Escolar buscando ressignificar o conceito de participação nas demandas inerentes ao colegiado.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Elaborar o calendário de formação com datas previamente agendadas equipe pedagógica, professores, Conselho Escolar;</li> <li>- Estabelecer conteúdos formativos com foco na realidade escolar, incluindo os programas do PDDE;</li> <li>- Integrar as equipes de trabalho, gestão, coordenação e Conselho Escolar, demais funcionários a fim de alcançar o sentimento de identidade e pertencimento às ações pedagógicas na escola.</li> </ul>	Gestores/ Coordenação pedagógica/ /Professores/ Conselho Escolar

Fonte: A autora (2023)

**Quadro 2 – Gestão Democrática Participativa dos Recursos**

<b>Meta 1 Fortalecer a prática de gestão democrática na escola.</b>			
<b>AÇÃO</b>	<b>OBJETIVO</b>	<b>ESTRATÉGIA/AÇÃO</b>	<b>RESPONSÁVEL</b>
Estabelecer a prática democrática na rotina da gestão escolar.	Fortalecer a relação escola-comunidade com vistas no desenvolvimento da participação efetiva do Conselho Escolar nas ações da escola.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Realizar reuniões bimestrais com o Conselho Escolar durante o ano e mensais quando se fizer necessários;</li> <li>Oportunizar aos pais o entendimento da organização da escola, através das reuniões haverá uma aproximação entre os pais a gestão e os docentes;</li> <li>- Fortalecer as ações do Conselho Escolar por meio da realização de reuniões formativas e deliberativas sobre as ações da escola;</li> <li>- Democratizar as informações sobre rendimento acadêmico e prestação de contas para a comunidade escolar;</li> </ul>	Gestores/Coordenação pedagógica/ /Professores/ Conselho Escolar
<b>Meta 1.1 Promover Formação Continuada para o Conselho Escolar com foco na Gestão Democrática e Participativa da escola.</b>			
<b>OBJETIVO</b>	<b>OBJETIVO</b>	<b>OBJETIVO</b>	<b>OBJETIVO</b>
- Proporcionar formações a fim de valorizar a participação dos profissionais da escola e integrantes do Conselho Escolar	- Realizar formação para os membros do Conselho Escolar com foco na gestão democrática	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Realizar a formação dos membros do Conselho Escolar, conforme calendário de formação continuada, com foco nas temáticas da gestão financeira eficiente, tais como:</li> <li>-Fundamentos e importância do PDDE;</li> <li>-O que é o como atua o Conselho Escolar;</li> <li>-Como definir as prioridades na execução dos recursos;</li> <li>-Planejamento conjunto das ações;</li> <li>-Regularização permanente da documentação escolar, adesão e habilitação junto às secretarias de educação e ao FNDE;</li> <li>-Aplicação dos recursos em situações pré-estabelecidas pelos agentes financiadores;</li> <li>-Cálculo correto dos gastos;</li> <li>-Elaboração do orçamento geral;</li> <li>-Prestação de contas transparente;</li> <li>-Comprovação de gastos.</li> </ul>	Gestores/ Coordenação pedagógica/ /Professores/ Conselho Escolar/SEMED

Fonte: A autora (2023)



### Quadro 3 – Plano de Formação da Gestão Financeira

Meta 1 - Fomentar a participação da comunidade escolar na gestão dos recursos da escola.			
AÇÃO	OBJETIVO	ESTRATÉGIA/AÇÃO	RESPONSÁVEL
Implementar uma prática de gestão financeira compartilhada.	Democratizar a gestão dos recursos financeiros reafirmando o caráter da participação do Conselho Escolar de forma efetiva.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Elaborar em conjunto com o Conselho Escolar e divulgar para a comunidade escolar o Plano de Ações Financiáveis dos Recursos Federais transferidos pelos Programas de Transferência Direta, considerando as finalidades distintas expressas pelas resoluções.</li> <li>- Organizar o plano de controle das despesas da escola e prestação de contas, em comum acordo com o Conselho Escolar.</li> </ul>	Gestores/ Coordenação pedagógica/ /Professores/ Conselho Escolar
Executar as ações previstas nos Programas Federais ou locais, de forma que toda comunidade possa acompanhar as realizações delas.	Fortalecer as ações pedagógicas das ações dos programas federais ou locais, de forma participativa e transparente.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Organizar de forma compartilhada e divulgada lista de materiais e equipamentos pedagógicos necessários para realização das atividades dos programas federais;</li> <li>- Capacitar os monitores para intervirem junto aos alunos com baixo de rendimento escolar e/ou indisciplina;</li> <li>- Preparar planilha de atividades dos programas ou projetos existentes na escola com horários, espaços e materiais utilizados pelos monitores, divulgar e expor para toda comunidade escolar;</li> <li>- Capacitar os professores para execução dos programas e projetos implementados na escola;</li> </ul>	Gestores/ Coordenação pedagógica/ /Professores/ Conselho Escolar

Fonte: A autora (2023)

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Gestão escolar democrática e participativa é, ao mesmo tempo, uma prática de cidadania e um direito social como preconiza a legislação nacional. Nesse sentido, essa proposta de formação enseja refletir na atuação da gestão escolar. O objetivo precípua é fortalecer a gestão democrática, por meio do engajamento na formação na escola e da democratização das informações, deliberações e decisões, e comunicação, como compromisso diário da gestão com a comunidade escolar.

Ao evidenciar seu trabalho no prisma da participação coletiva, a gestão escolar proporcionará condições de mudança na escola e o trabalho é percebido nas propostas educativas e em sua efetivação no contexto diário educativo, proporcionando oportunidades para que a escola se desenvolva e se fortaleça junto à sociedade, não apenas para perpetuar e servir, mas, essencialmente, para cumprir o papel de cidadão, participando do processo de transformação.

E, nessa perspectiva, os Conselhos Escolares se constituem o espaço legítimos onde as diversas vozes que compõem a sociedade. A pluralidade de que são compostos dão legitimidade e transparência às decisões e deliberações que devem responder às demandas escolares. É por meio deles, que a democracia se constrói e fortalece na escola.

Afinal, a gestão escolar democrática, em parceria com o Conselho Escolar atua desde o planejamento até a prática das ações a fim de potencializar os espaços educativos, os recursos, fortalecendo a participação da comunidade pela formação continuada, de modo a redimensionar a prática de aprender, ensinar, dialogar, comunicar e lidar com o conhecimento.

Para tanto, é necessário identificar as potencialidades dos recursos disponíveis para promover a integração da escola à comunidade, proporcionando a interação entre os distintos espaços de produção do saber, fazer da escola um local de produção e socialização de conhecimentos para a melhoria da vida de sua comunidade, buscando a solução de suas urgências, com vistas na modificação de seu contexto e das pessoas que nele atuam.

## REFERÊNCIAS

- BARROSO, J. O Estado e a educação: a regulação transnacional, a regulação nacional e a regulação local. *In*: BARROSO, J. (Org.). **A regulação das políticas públicas de educação**: espaços, dinâmicas e atores. Lisboa: Educa, 2006. p. 41-70.
- BEZERRA, Felipe Portela. **Controle Social, democracia e administração pública**. Brasília: Controladoria Geral da União, 2021.
- BOBBIO, N. **O futuro da democracia**. São Paulo: Paz e Terra, 2000.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Presidência da República/Casa Civil/Subchefia para Assuntos Jurídicos, 1988.
- \_\_\_\_\_. **Lei 9.394 de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação Nacional. Brasília: MEC, 1996.
- \_\_\_\_\_. Lei nº 10.172, de 9 janeiro de 2001. Institui o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 10 jan. 2001. Seção 1, p.1.
- \_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Portaria nº 2.896, de 17 de setembro de 2004. Cria o Programa Nacional de Fortalecimento de Conselhos Escolares. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, n. 180. Seção 2, p. 7.
- \_\_\_\_\_. Ministério da Educação. **Conselhos Escolares**: uma estratégia de gestão democrática da educação pública. Brasília: MEC, 2004.
- \_\_\_\_\_. Controladoria Geral da União, **Controle social**: orientações aos cidadãos para participação na gestão pública e exercício do controle social. Brasília: Controladora Geral da União, 2012.
- \_\_\_\_\_. **Lei 13.0005 de 25 de junho de 2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Presidência da República/Casa Civil/Subchefia para Assuntos Jurídicos, 2014.
- \_\_\_\_\_. **Guia de recursos do PDDE**. Brasília: MEC/FNDE, 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/pdde/media-pdde/GUIADEEXECUODOSRECURSOSDOPDDEV4FINAL.pdf>. Acesso em: 8 jan. 2023.
- CONTI, Celso; SILVA, Flávio Caetano da. Conselho Escolar: alguns pressupostos teóricos. *In*: Luiz, Maria Cecília. (Org.). **Conselhos**: algumas concepções e propostas de ação. São Paulo: Xamã, 2010. p.59-70.
- DOURADO, L. F.; OLIVEIRA, J. F.; SANTOS, C. A. **Gestão da educação escolar**. Brasília: Universidade de Brasília, Centro de Educação a Distância, 2006.
- \_\_\_\_\_. **A qualidade da educação**: conceitos e definições. Brasília, DF: INEP, 2007.
- Libâneo, José Carlos. **Educação escolar**: políticas, estrutura e organização. 10 ed. São Paulo: Cortez, 2012.

\_\_\_\_\_. **Organização e gestão da escola:** teoria e prática. 12. ed. Goiânia: Alternativa, 2008.

Lima, MEA. **Gestão e planejamento escolar:** caderno de estudo. Curso de Aperfeiçoamento (a distância). São Luís: Fundação Sôsândrade, 2016.

NEVES, Carmen Moreira de Castro. Autonomia da escola pública: um enfoque operacional. *In:* VEIGA, Ilma Passos Alencastro (Org.). **Projeto político-pedagógico da escola:** uma construção possível. 7. ed. Campinas, SP: Papirus, 1998.

OLIVEIRA, João Ferreira de; MORAES, Karina Nunes de; DOURADO, Luiz Fernandes. Conselho escolar e autonomia: participação e democratização da gestão administrativa, pedagógica e financeira da educação e da escola. *In:* OLIVEIRA, João Ferreira de; MORAES, Karina Nunes de; DOURADO, Luiz Fernandes. (Orgs.). **Políticas e gestão na educação.** Brasília: Mec, 2014.

RISCAL, Sandra Aparecida. Considerações sobre o Conselho Escolar e seu papel mediador e conciliador. *In:* Luiz, Maria Cecília. (Org.). **Conselhos:** algumas concepções e propostas de ação. São Paulo: Xamã, 2010. p. 23-45.

SOUZA, Ângelo Ricardo. Explorando e construindo um conceito de gestão escolar democrática. **Educação em Revista**, Belo Horizonte, v.25, n.03, p.123-140, dez. 2009.

\_\_\_\_\_. PIRES, Pierre André Garcia. As leis de gestão democrática da educação nos estados brasileiros. **Educar em Revista**, Curitiba, Brasil, v. 34, n. 68, p. 65-87, mar./abr. 2018.

PLANO DE  
FORMAÇÃO PARA  
**CONSELHEIROS  
ESCOLARES**

