



Caminhos da descentralização financeira pela gestão colegiada nas escolas públicas estaduais do estado do Maranhão – Brasil

Paths of financial decentralization through collegiate management in state public schools in the state of Maranhão - Brazil

10.56238/isevmjv3n2-012

Recebimento dos originais: 25/03/2024

Aceitação para publicação: 15/04/2024

Maria Eliana Alves Lima

Doutoranda em Educação pela Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias / Lisboa-Portugal

E-mail: melianaalves@gmail.com

RESUMO

Compreende os aspectos da gestão colegiada na descentralização financeira dos programas que transferem recursos para as escolas públicas – sobretudo do Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE, correlacionando esse modelo de gestão ao processo de fortalecimento da gestão democrática. A pesquisa buscou compreender os condicionantes imbricados nos processos de gestão democrática das escolas públicas da rede estadual do Maranhão quanto à participação da comunidade na gestão dos recursos financeiros do Programa PDDE entre os anos de 2018 e 2020. A perspectiva metodológica inscreve-se na pesquisa de campo nas escolas que possuem caixa escolar regulamentado na rede pública estadual de ensino no estado do Maranhão, Brasil. As questões que nortearam a pesquisa tiveram o interesse de responder como o gestor lida com o poder da decisão sobre os recursos da escola, como gere a participação da comunidade na aplicação dos recursos e como concebe a dimensão da autonomia na gestão do recurso.

Palavras-Chave: PDE Escola, Participação, Gestão financeira.

1 INTRODUÇÃO

As pesquisas que dissertam sobre a gestão financeira nas escolas públicas no Brasil, quase sempre incluem a necessidade de compreender a relação entre a gestão financeira dos Programas de financiamento das escolas públicas – como o Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE, podem proporcionar o fortalecimento da gestão participativa no planejamento das ações, com interesse em responder como a escola promove a participação da comunidade escolar na gestão e na aplicação dos recursos e quais são os princípios e fundamentos da participação da comunidade escolar na gestão da escola, na perspectiva legal e da ação pedagógica.

Tem-se como pressuposto geral a ideia de que os processos de construção da escola ideal constituem-se em transformá-la num espaço de democratização das decisões e participação coletiva na realização das atividades nas dimensões pedagógica, administrativa e financeira. Os princípios para a gestão financeira estão formalmente assentados na descentralização da gestão



escolar, na participação cidadã numa perspectiva Freireana, que implica fundamentalmente a participação política nas decisões, o que pressupõe uma redistribuição do poder entre órgãos centrais e escolas (FREIRE, 2000). Essa retórica estimula a participação da sociedade na esfera administrativa, incluindo o acompanhamento e controle das ações de financiamento público, sobretudo nas ações de transferência para os entes e entidades nos níveis mais baixos da hierarquia, no caso da educação, para os municípios e para as escolas.

Entende-se a que a gestão escolar é um processo pedagógico por excelência, sustentado pelo conhecimento da legislação educacional brasileira, pelo diagnóstico da realidade escolar para definição dos objetos e metas que comporão o planejamento escolar e, sobretudo, pela implantação e consolidação da participação da comunidade escolar nas decisões, buscando soluções e alternativas que viabilizam a melhoria do funcionamento da escola.

A pesquisa buscou compreender os condicionantes imbricados nos processos de gestão democrática das escolas públicas da rede estadual do Maranhão quanto à participação da comunidade na gestão dos recursos financeiros do Programa PDDE entre os anos de 2015 a 2020. A perspectiva metodológica inscreve-se na pesquisa de campo nas escolas que possuem caixa escolar regulamentado na rede pública estadual de ensino no estado do Maranhão, Brasil. Busca analisar o papel da comunidade escolar na aplicação dos recursos recebidos. As questões que nortearam a pesquisa tiveram o interesse de responder como o gestor lida com o poder da decisão sobre os recursos da escola, como gere a participação da comunidade na aplicação dos recursos e como concebe a dimensão da autonomia na gestão do recurso.

Para fins de análise, procurou-se relacionar a transferência dos recursos federais do PDE-Escola para as escolas públicas no Estado do Maranhão e a participação da comunidade escolar nas decisões sobre a aplicação dos recursos.

1.1 A GESTÃO FINANCEIRA DEMOCRÁTICA NAS ESCOLAS PÚBLICAS NO BRASIL: ASPECTOS HISTÓRICOS

A construção de escola democrática, em cumprimento ao Art. 206, inciso VI, da Constituição Federal de 1988, é de responsabilidade de todos: governo e sociedade. Nesse contexto, insere-se a gestão dos recursos transferidos às escolas públicas que aderem aos programas federais de transferência financeira diretamente às escolas, cujo objetivo é o provimento das necessidades prioritárias dos estabelecimentos educacionais para “garantia de seu funcionamento e para promoção de melhorias em sua infraestrutura física e pedagógica, bem com



incentivar a autogestão escolar e o exercício da cidadania com a participação da comunidade no controle social” (Resolução FNDE nº10, 18/04/2013).

Os programas federais de transferência voluntária¹, vinculados ao Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE, compreendem as escolas públicas da Educação Básica administradas pelas redes municipal e estadual e ainda aquelas mantidas por iniciativa privada sem fins lucrativos, atendendo às normas do Programa para a administração dos recursos financeiros, cujas transferências são realizadas pelo FNDE (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação).

O PDDE foi o primeiro programa de transferência de recursos financeiros da união para as unidades escolares. Até então, o processo de financiamento para as escolas se dava exclusivamente via cofres públicos das prefeituras, cuja administração fazia o repasse dos benefícios por meio de reformas, aquisição de materiais, mobiliário, equipamento, contratação de assessorias técnicas para diversos fins, notadamente para a formação de professores e equipes pedagógicas, e todas as outras formas de financiamento das atividades escolares, ou seja, toda a gestão financeira da educação era realizada pela prefeitura e secretarias de educação, os quais centralizavam as decisões sobre os usos e destinos dos recursos. Moreira (2012, p. 20) analisa que

A inovação estava em o governo federal utilizar a modalidade de transferência automática e enviar recursos financeiros a serem executados pelas escolas públicas estaduais e municipais, sem a interferência das secretarias de educação. Dessa forma, iniciava-se um processo de ampliação da autonomia da escola, ainda que relativa, para administrar o dinheiro destinado à manutenção de sua infraestrutura física e pedagógica.

Essa descentralização financeira é um dos eixos mais importantes de reivindicação da população e movimentos sociais desde a redemocratização da sociedade, em meados dos anos 1980, em contraponto aos anos de regime militar que impunha uma política altamente hierarquizante e alvo das medidas da reforma dos anos 1990. A nova retórica estimula a participação da sociedade na esfera administrativa, incluindo o acompanhamento e controle das ações de financiamento público, sobretudo nas ações de transferência para os entes e entidades nos níveis mais baixos da hierarquia, no caso da educação, para os municípios e para as escolas.

Essa prática ao mesmo tempo em que amplia os espaços democratizantes da participação social nas ações do Estado, também serve de justificativa para os baixos recursos transferidos, ou

¹ Transferências voluntárias são os recursos financeiros repassados pela União aos Estados, Distrito Federal e Municípios em decorrência da celebração de convênios, acordos, ajustes ou outros instrumentos similares cuja finalidade é a realização de obras e/ou serviços de interesse público e demais tipos de investimentos necessários à ampliação ou melhoria do atendimento à população. Disponível em <http://www3.tesouro.fazenda.gov.br>, acesso em 12/10/2022, 21:15h. Na prática, são voluntárias porque é necessário que as escolas ou Secretarias de Educação assinem por vontade própria o termo de adesão para implantação do programa federal; as transferências feitas pelos programas vinculados ao PDDE são realizadas direto na conta da escola, sem intermédio das Secretarias.



seja, na prática, o financiamento direto às escolas não atendeu e não atende a grande demanda por ações que incluam estrutura física, recursos e equipamentos pedagógicos, manutenção das escolas e formação dos profissionais da educação. Isso porque a retórica reformista induz a população a crer que os problemas educacionais não derivam da falta de recursos e sim de processos administrativos ineficientes – sanados pela gestão participativa.

Assim, o PDDE é pertinente aos objetivos da reforma do Estado ao propor a autonomia gerencial da própria dotação dos recursos federais transferidos para manutenção das diversas dimensões da escola, conforme o documento orientador do FNDE:

Concorrer para a elevação da qualidade do ensino fundamental, reforçando a autonomia gerencial e a participação social das unidades escolares, bem como contribuir para a melhoria da infra-estrutura física e pedagógica das escolas por meio do repasse de recursos financeiros em caráter suplementar (BRASIL, 2001, p. 1).

MONACO (2002) analisa a respeito do conceito de descentralização e evidencia que o Programa PDDE não se constitui, verdadeiramente, em uma política que a assegura de fato, uma vez que o poder decisório continua centralizado na União quando se trata da política de gestão escolar. E ainda, para cada Programa Federal vinculado ao PDDE existe uma Resolução Nacional que dispõe sobre os critérios de execução dos recursos, cerceando a autonomia de gestão financeira da qual fala o artigo 15 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) 9394/96, cujo texto já enfatiza que esta autonomia de gestão financeira será assegurada em graus “progressivos”, ou seja, não pratica, a conquista desta autonomia financeira é constantemente limitada e, até em última instância, há ausência de autonomia.

Portanto, o que fica evidente para o autor é que a transferência dos recursos federais pelos Programas do PDDE tem servido ao Governo Federal para descongestionar sua administração, o que ocorre através da transferência para as escolas de suas funções operativas de gestão financeira dos recursos públicos para a educação.

A descentralização como princípio da reforma educacional encontra-se na LDB n.º 9394/96 que orienta para o redimensionamento do sistema de ensino, através de novos referenciais de gerenciamento, com o objetivo de aumentar a produtividade e democratizar a educação formal. A orientação básica para a gestão educacional, a partir da LDB de 1996, é a ampliação da autonomia da escola nas dimensões pedagógica, administrativa e financeira, fortalecendo sua gestão.

Destes aspectos, considera-se que a transferência direta dos recursos federais para as escolas é, por um lado, uma conquista histórica do financiamento da educação pública no Brasil, cujos princípios procuram assegurar práticas de descentralização e democratização da gestão escolar e gestão financeira nas escolas, ao mesmo tempo em que uma análise cautelosa do processo



de financiamento, por meio da transferência direta, requer um olhar especial sobre seu impacto junto à oferta e qualidade do ensino. Discutir essa relação, então, é de extrema relevância para o entendimento da política de financiamento e a melhoria das condições de ensino, além da materialização dos aspectos democratizadores da prática da gestão escolar.

1.2 A PARTICIPAÇÃO DA COMUNIDADE ESCOLAR NA GESTÃO FINANCEIRA

Para cumprir as resoluções do FNDE, entre as quais a de que os recursos devem ser geridos por representantes da comunidade escolar, a escola nomeia um conselho representante que tem o papel central na gestão dos recursos transferidos às escolas, sendo os responsáveis primeiros pelo seu recebimento, administração e prestação de contas perante a sua Secretaria e ao FNDE, o que, na visão do MEC, tem garantido a gestão descentralizada e a democratização da educação pública no nível da escola, uma vez que, pelo princípio, os repasses de recursos por meio dos programas federais, vem promovendo maior grau de autonomia na utilização dos recursos pelos conselhos escolares, incentivando novos modelos de gestão escolar participativa (SANTOS, 2001)

Para tanto, o MEC incorporou à estrutura da escola noção de gestão financeira para a administração dos recursos transferidos pela esfera federal sob a responsabilidade de uma Unidade Executora (UEx), que segundo a Resolução FNDE nº 10/2004, pode ser “qualquer entidade representativa da escola, como a caixa escolar, associação de pais e mestres ou o conselho escolar que representem, juridicamente, os estabelecimentos públicos de ensino beneficiário com os programas” (BRASIL, 2004).

A criação e constituição da UEx por documentos que comprovam a legalidade da escola, além de documentos bancários, de caráter contábil, se configura uma exigência básica para recebimento dos recursos financeiros e administração das ações de planejamento, execução e prestação de conta de cada Programa Federal de transferência direta de recursos públicos pra escola.

É a Unidade Executora:

"entidade de direito privado, sem fins lucrativos, representativos da comunidade escolar (caixa escolar, conselho escolar, associação de pais e mestres, etc.), responsável pelo recebimento e execução dos recursos financeiros recebidos pelo FNDE (...)" (Brasil, 1997, p. 3)

[...]

"tem como função administrar recursos transferidos por órgãos federais, estaduais, municipais, advindos da comunidade, de entidades privadas e provenientes da promoção de campanhas escolares, bem como fomentar atividades pedagógicas da escola" (Brasil, 1997, p. 11).



Por essa perspectiva, o MEC compreender que as políticas públicas de transferências de recursos às escolas possibilitam o fortalecimento da gestão democrática e o alargamento dos espaços de participação e descentralização da gestão escolar, cujo planejamento das ações se dão de forma coletiva com os representantes do conselho escolar. Assim, os problemas da escola seriam discutidos em reuniões ou assembleias de representantes e as ações realizadas em função da resolução desses problemas, por meio dos programas de financiamento das ações pedagógicas.

Os sujeitos da escola, segundo essa visão, deixam de ser vistos como meros espectadores da política educacional local e passam a atuar em responsabilidade pelo interesse comum de todos na gestão da escola.

Certamente esse é um caminho lógico de planejamento e execução da gestão financeira das escolas, e garante uma suposta melhoria de qualidade de ensino no país, possibilitando os benefícios que a descentralização da gestão financeira proporciona à escola pública. Porém, na visão de PERONI (2003), trata-se de uma estratégia do Estado enquanto ente responsável pelo financiamento da educação pública, para a desresponsabilização no cumprimento do dever do oferecimento da educação de qualidade para todos.

O caminho entre a transferência dos recursos até a gestão participativa do planejamento e execução destes é que nos propõe a discussão sobre os processos internos à escola a cerca da gestão democrática e descentralizada das ações pedagógicas, administrativas e financeiras, com intuito de analisar se essa gestão financeira dos repasses do PDDE leva ao fortalecimento da participação da comunidade escolar no planejamento das ações educativas ou se a instituição de um conselho escolar se trata de trâmites meramente burocráticos, de caráter contábil para realização da prestação de contas, sem relacionar sua participação aos aspectos qualitativos dos processos pedagógicos ou formativos dos estudantes e profissionais da educação, desconsiderando a natureza da ação educativa e ficada nas ações financiáveis pela transferência dos recursos.

1.3 A GESTÃO ESCOLAR PARTICIPATIVA NA REDE PÚBLICA ESTADUAL NO MARANHÃO E A GESTÃO FINANCEIRA DO PDDE

O Estado do Maranhão, localizado na região nordeste do Brasil, no que se refere à implantação de políticas públicas para estabelecer a gestão escolar democrática, instituiu, através do Decreto N° 14.558, de 22 de maio de 1995 e da Portaria N° 1242, de 07 de julho de 1995 que as escolas da Rede Estadual de Ensino elejam seus Colegiados Escolares para que as mesmas construam no seu cotidiano a sua autonomia administrativa, pedagógica e financeira.



O Colegiado Escolar é um grupo constituído de representantes dos diversos segmentos da comunidade – pais, alunos, professores e demais servidores, objetivando a participação nas decisões da escola, no âmbito administrativo, político-pedagógico e financeiro, que, quando reunido, emite opiniões, toma decisões, elabora diagnóstico, fiscaliza, apoia, promove e estimula a comunidade escolar. A escolha dos membros do Colegiado Escolar deve acontecer a partir de uma eleição direta, para um mandato de dois anos.

Esse modelo de gestão escolar participativa no Estado atende ao disposto exigido pela FNDE para repasse de verbas federais para deliberar e aprovar as ações que sejam financiáveis com recursos transferidos e ainda tem como atribuição o acompanhamento e execução do Projeto Pedagógico, buscar estratégias para ampliar a participação da comunidade na gestão da escola, propor, aplicar e acompanhar a execução dos recursos orçamentários e financeiros da escola.

Em âmbito das políticas nacionais planejadas pelo Ministério da Educação, o processo de descentralização é uma das metas para fortalecer a participação local e o controle da administração pública. Nesse cenário nacional, espera-se que as ações que as escolas comecem a desenvolver a partir do recebimento de recursos para gestão própria pela comunidade escolar, concretizem o amplo objetivo de descentralização dos recursos destinados às regiões mais carentes do país e, assim, possibilitem a correção das desigualdades educacionais.

Sobre essa meta do órgão gestor das políticas públicas, o modelo de organização da gestão escolar está ancorado na administração gerencial e de racionalização do processo, minimizando gastos e descentralizando as estratégias operacionais, amparados pelos recursos do Estado. Sob essa ótica, considerando o contexto nacional do período de implementação da do PDDE, as políticas de gestão da educação foram, paulatinamente, sendo estruturadas dando primazia política às “ações de cunho gerencial, buscando garantir uma otimização dos recursos e, conseqüentemente, uma racionalização economicista das ações administrativas” (DOURADO, 2004, p. 69).

Da mesma forma que outros Programas Federais, a destinação destes recursos do PDDE segue critérios preestabelecidos resoluções do FNDE, o que impede situar a solução de problemas peculiares a cada escola, primando pelos resultados genéricos em contrassenso com uma política educacional que realmente almeje a melhoria da qualidade do ensino e aprendizagem.

2 METODOLOGIA

Para discutir e compreender como ocorre a gestão financeira participativa dos programas que transferem recursos para as escolas públicas, nesse caso de estudo o Programa Dinheiro Direto



na Escola e refletir sobre os processos imbrincados à organização da gestão escolar escola, quanto à participação da comunidade para efetivar uma gestão descentralizada e democrática, essa pesquisa segue como caminho metodológico o estudo bibliográfico (fundamentação teórica), fundamentados em teóricos que dissertam sobre o tema com profundidade, tais quais: Freire (2000), Libâneo (2009), Santos (2001), Monaco (2002), Moreira (2012), entre outros. Também, este estudo baseou-se em pesquisa bibliográfica documental da legislação brasileira para a educação básica e a pesquisa de campo exploratória (questionário aplicado para entrevistar professores).

Assim, a análise tende a ser indutiva, cuja construção do conhecimento dá-se através dos relatos analisados, estes sustentados pelo quadro teórico. As abstrações e inferências são estabelecidas a partir do agrupamento de dados recolhidos particularmente e que se inter-relacionam, cuja análise parte do mais geral para o mais específico.

Indução é um processo mental por intermédio do qual, partindo de dados particulares, suficientemente constatados, infere-se uma verdade geral ou universal. O objetivo dos argumentos indutivos é levar a conclusões cujo conteúdo é muito mais amplo do que o das premissas nas quais se basearam (LAKATOS, p. 86, 2017)

2.1 PESQUISA QUALITATIVA

A investigação qualitativa agrupa diversas estratégias investigativas que partilham determinadas características, cujas questões não se estabelecem mediante operacionalização de variáveis nem tem objetivo de responder a questões prévias ou testar hipóteses. Antes de tudo, privilegiam a compreensão dos comportamentos e dos fenômenos relacionados ao ser humano, em seu ambiente natural com todas as relações que o cerca, e busca as inferências a partir da perspectiva dos sujeitos da investigação (BOGDAN, R; BIKLEN, S., 1994).

Das características essenciais da pesquisa qualitativa, selecionamos duas abordagens que fundamentam a escolha pelo método: a) a fonte direta de dados é o ambiente natural, ou seja, o locus de pesquisa é o local onde os participantes estão, no nosso caso, a escola. O entendimento que o investigador tem nos materiais de registro é o elemento-chave de análise e os locais de pesquisa são significantes para o contexto do processo em estudo; b) o significado é fundamental, assim, mais do que se preocupar com as respostas, o pesquisador está atento para as representações. O que dizem os entrevistados são elementos primordiais na pesquisa qualitativa, a sua análise possibilita a compreensão dos fenômenos específicos e não quantificáveis quando tornam-se reveladoras de condições estruturais e dos sistema de valores, normas e símbolos (MINAYO, 1994).



2.2 TIPO DE ESTUDO

A investigação proposta materializa-se na pesquisa de campo, que, além da pesquisa bibliográfica, realiza coleta de informações junto a pessoas fazendo uso de instrumentos para levantamento de dados essenciais para a análise das situações observadas.

De acordo com MINAYO (1994, p. 53), a pesquisa de campo é “o recorte que o pesquisador faz em termos de espaço, representando uma realidade empírica a ser estudada a partir das concepções teóricas que fundamentam o objeto da investigação”.

Na pesquisa de campo, a pesquisa ganha viés descritivo, no qual o investigador descreve os fatos que viu, ouviu ou percebeu, eles serão interpretadas e analisadas e subsidiarão os resultados secundariamente. Além de que a pesquisa assume interesse no processo e não no produto: os significados e as expectativas tem caráter fundamental na pesquisa qualitativa de campo.

2.3 TÉCNICAS E INSTRUMENTOS DE RECOLHA DE DADOS

Para recolha de dados – gestão escolar participativa com foco na correlação da dimensão da gestão financeira ao processo de fortalecimento da gestão democrática – procedeu-se a aplicação de questionário, visando avaliar o papel da gestão escolar financeira na efetivação da gestão democrática e descentralizada. A partir desse objetivo, os procedimentos adotados foram a elaboração e aplicação de questionário com a utilização da ferramenta Google Forms como forma de coletar as informações relativas ao objetivo de estudo. O público alvo da pesquisa são gestores escolares da rede estadual de ensino do Estado do Maranhão, ativos e cujo modelo de gestão adotado é democrático e participativo com autonomia pedagógica, administrativa e financeira.

O Google Forms é uma ferramenta que possibilita acesso ao público alvo em qualquer local e horário, ao mesmo tempo que proporciona o questionamento e análise do entrevistado sobre o local a que se refere a pesquisa. A ferramenta também proporciona agilidade na coleta de dados e análise dos resultados, pois quando respondidos, as informações são imediatamente sistematizadas em dados organizados, incluindo gráficos, tabelas e planilhas com filtros automáticos. O procedimento de envio facilita a resposta ao entrevistado e faz parte dos modelos de comunicação contemporâneos que utiliza aplicativos digitais como estratégia de alcance imediato de público. Também, deixa o entrevistado com a autonomia de responder ou não, conforme seu interesse pelo objeto da pesquisa.



2.4 PARTICIPANTES

A aplicação do questionário durante o mês de agosto de 2020, enviados para 620 gestores escolares das escolas públicas da rede estadual que possuem caixa escolar regulamentado, distribuídas por todo o Estado, dos quais 285 responderam voluntariamente ou 45% da amostra. Os nomes das escolas e envolvidos mantem-se confidenciais.

Os entrevistados eram 61,8% do sexo feminino e 38,2% do sexo masculino. Quando a faixa etária, 6,7% estavam entre 25 e 35 anos, 55,4% tinham idade entre 36 e 50 anos e 37,9% tinham mais de 51 anos. Quanto aos anos de serviço na educação, 59,3% atuavam há mais de 20 anos; outros 39,9% estavam entre 11 e 20 anos na educação e 9,9% com até 10 anos de serviço educacional.

No nível da inferência, os questionamentos e as hipóteses inicialmente levantados pressupõem crenças qualitativas substanciais que exercem um papel essencial na fase das deduções ou conclusões científicas. À primeira vista, os dados quantitativos recolhidos podem parecer uniformemente superiores e apresentar baixa falibilidade, porém não podem ser interpretados independentemente das considerações qualitativas, além da observação e além da teoria.

O emprego da metodologia buscou respostas às questões elaboradas que deram corpo teórico necessário à construção da pesquisa. Tais respostas podem ser empregadas para definição de estratégias de atuação para o fortalecimento da educação escolar autônoma na organização pedagógico-curricular nas escolas, a fim de enriquecer e complementar as discussões em torno do tema, importantes para as escolas em todo o Estado.

2.5 PROCEDIMENTOS DA PESQUISA

Para fins desta pesquisa, foram utilizadas 06 questões respondidas pelos entrevistados com o objetivo de analisar a participação da comunidade dos processos de gestão financeira escolar descentralizada e de perspectiva democrática.

As questões estão organizadas de acordo com o grau de prioridade quanto ao objetivo da gestão democrática: a) melhora a utilização dos recursos financeiros; b) melhora a organização das decisões pedagógicas; c) melhora o desempenho acadêmico, sendo os graus: muito prioritário, prioritário, pouco prioritário, não é prioridade. Também foram questionados: faixa etária do participante; sexo; tempo de serviço na educação.

Para análise dos dados coletados, empregou-se a abordagem segundo Laurence Bardin (2016), para a qual existem três diferentes fases da análise de conteúdo, de acordo com polos



cronológicos: 1) a pré-análise; 2) a exploração do material; e 3) o tratamento dos resultados, a inferência e a interpretação (BARDIN, 2016, p. 125).

3 RESULTADOS

Apresenta-se nessa sessão a análise referentes às categorias discursivas que foram selecionadas após a análise das respostas do questionário e do tratamento dos dados referentes às questões 4, 5 e 6.

Em relação à temática, foi apresentada a seguinte questão de caráter amplo: Quanto ao objetivo da gestão democrática, ordene as questões de acordo com o grau de prioridade (muito prioritário, prioritário, pouco prioritário, não é prioridade): melhora a utilização dos recursos financeiros; melhora a organização das decisões pedagógicas; melhora o desempenho acadêmico.

Questão 4: Quanto aos objetivos da gestão democrática: melhora a utilização dos recursos financeiros.

Tabela 1- Questão 4 - a) Prioridade da Gestão Escolar democrática

| 01. Melhora a utilização dos recursos financeiros | | |
|--|-----------------|-----|
| Grau | N. de Respostas | % |
| Muito prioritário | 170 | 58% |
| Prioritário | 50 | 17% |
| Pouco prioritário | 42 | 14% |
| Não é prioridade | 31 | 11% |
| | | |

Fonte: elaborado pelo autor, investigação de campo

Na tabela 1 acima, apresentamos as respostas dos entrevistados sobre as prioridades da gestão escolar democrática na escola. No que diz respeito à utilização dos recursos financeiros, os gestores respondem que essa é a questão muito prioritária para a realização de uma gestão democrática para 58% dos participantes, ou seja, em face dos dispostos legais que tratam da transferência de recursos federais e que devem ter aplicação com a participação da comunidade escolar por meio de órgãos colegiados (BRASIL, 1995), está internalizado como atribuição do gestor a democratização dessa gestão financeira, uma vez que quanto a sua abrangência, os programas de transferência de recursos para as escolas são apresentados como uma política educacional que se propõe a ampliar ou ofertar a qualidade do serviço público educacional por meio da autonomia de gestão financeira possibilitada pela participação da comunidade escolar na gestão dos recursos financeiros repassados pelo programa por meio do FNDE, como corrobora o autor:



A autonomia escolar realiza-se mediante uma estratégia que se diz descentralizadora, por meio de um fundo repassado à escola, com vistas a estimular o quadro administrativo a tomar decisões que afetem materialmente a escola e a responsabilizar-se pelos resultados de suas decisões. Para tanto, os principais depositários do programa são os tomadores de decisões educacionais, como diretores, professores e outros especialistas (OLIVEIRA, FONSECA, TOSCHI. 2005, p. 129).

Sendo assim, democratizar a educação pressupõe que membros da comunidade escolar participem das decisões tomadas em relação ao processo administrativo, pedagógico e financeiro, de forma autônoma, ou seja, sem que lhe seja imposta a presença por mero critério burocrático, de forma tutelada pelos agentes de transferência financeira, mas sim constituída de real participação.

Questão 5: Quanto aos objetivos da gestão democrática: Melhora a organização das decisões pedagógicas

Tabela 2- Questão 4 - b) Prioridade da Gestão Escolar democrática

| 02. Melhora a organização das decisões pedagógicas | | |
|---|-----------------|-----|
| Grau | N. de Respostas | % |
| Muito prioritário | 139 | 48% |
| Prioritário | 85 | 29% |
| Pouco prioritário | 36 | 12% |
| Não é prioridade | 32 | 11% |

Fonte: elaborado pelo autor, investigação de campo

A tabela 2 acima mostra que a gestão escolar democrática exercida para melhorar a organização das decisões pedagógicas, ainda como estímulo para a democracia obteve um total de 48% de respostas como muito prioritário e 29% como prioritário, ou seja, essa amostra é tão significativa quanto à questão da gestão financeira. Essa categoria da gestão democrática tem um caráter abrangente, pois tanto a Constituição Federal (1998) quando a LDB (1996), estabelecem que todas as dimensões da gestão escolar devem ter como princípio a democratização e a participação da comunidade escolar, inclusive na elaboração das propostas pedagógicas. Esse fenômeno foi principalmente proporcionado pela promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), nº 9.394/96, que instituiu a democratização e a descentralização da gestão educacional (Moreira, 2012, p. 6).

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 (BRASIL, 1996).

Tal processo conduz à gestão democrática, sem dissociá-la da sua importância enquanto organização social, uma vez que:

Valoriza os elementos internos do processo organizacional – o planejamento, a organização, a direção, a avaliação – uma vez que não basta a tomada de decisões, mas é preciso que elas sejam postas em prática para prover as melhores condições de viabilização do processo de ensino/aprendizagem (LIBÂNEO; OLIVEIRA; TOSCHI, 2005, p.326).

Dessa forma, o modelo político de gestão escolar, fundamentado na dimensão da autonomia pedagógica, amplia a estratégia de atuação interna, possibilitando a implementação de uma nova forma do fazer pedagógico pela via da descentralização e da construção de um novo padrão de gestão que contemple a participação e por meio dela a consolidação da democracia.

Questão 6: Quanto aos objetivos da gestão democrática: Melhora o desempenho acadêmico

A tabela 3 mostra que 62% dos participantes respondeu que é muito prioritário que a gestão escolar democrática proporcione a melhora do desempenho acadêmico e 15% respondeu que essa função é prioritária. Se correlacionada essa categoria com a da questão 2 – organização das decisões pedagógicas, temos que os gestores escolares participantes da pesquisa percebem com grande relevância que a gestão escolar democrática atua diretamente sobre a organização pedagógica na escola e, para tanto, que as decisões sobre os processos pedagógicos tenham caráter autônomo e participativo.

Tabela 3 - Questão 4 - c) Prioridade da Gestão Escolar democrática

| 03. Melhora o desempenho acadêmico | | |
|---|-----------------|-----|
| Grau | N. de Respostas | % |
| Muito prioritário | 180 | 62% |
| Prioritário | 43 | 15% |
| Pouco prioritário | 36 | 13% |
| Não é prioridade | 29 | 10% |

Fonte: elaborado pelo autor, investigação de campo

Esse viés de compreensão dos gestores também é decorrente da base legal que organiza a educação básica no Brasil, uma vez que, busca-se, ao legitimar os caminhos para uma gestão democrática, a descentralização do poder, por meio do exercício autônomo e coletivo da proposta pedagógica da escola.

Tal participação é compreendida em duas frentes, uma interna à escola, com a ação dos trabalhadores da educação na elaboração do projeto da escola e, de outro lado, externa, com a inclusão de pessoas da comunidade na qual a escola está inserida na composição e funcionamento dos conselhos escolares (Souza, Pires, 2018, p. 69)



A proposta pedagógica é quem norteia os objetivos e finalidades dos processos de ensino ali desenvolvidos, os propósitos da aprendizagem dos estudantes, as metodologias alocadas para tal, os procedimentos avaliativos de caráter qualitativo e quantitativo, com prevalência dos aspectos qualitativos, os conteúdos curriculares, a formação dos professores, o relacionamento com a comunidade, e tantos outros elementos constitutivos da prática pedagógica em função do desempenho acadêmico geral da escola.

4 DISCUSSÃO

Pode-se afirmar que esse mecanismo de articulação coletiva nas decisões da escola – gestão participativa – vem fortalecer a gestão dos recursos financeiros nas escolas da Educação Básica das escolas da Rede Estadual onde ocorreu a pesquisa, a partir do planejamento, aplicação, execução e prestação de contas, visando a transparência na otimização correta dos recursos públicos, repassados aos caixas escolares, buscando a compatibilidade com os gastos realizados e aprovados pelo Colegiado Escolar.

Há alguns pontos de reflexão na análise dos resultados encontrados. O primeiro é sobre o fato de as escolas pesquisadas terem recebido recursos do PDDE no Estado demonstrando que suas unidades executoras ou caixas escolares estão aptos a receber os recursos, portanto, a escola tem exercido dentro da legalidade a gestão financeira. Outro ponto é que essas mesmas escolas, após aplicação dos recursos para desenvolver ações de melhorias da aprendizagem, ainda permanecem com índices educacionais insatisfatórios ou abaixo da média nacional, num demonstrativo de que os objetivos do programa nem sempre são alcançados pela escola.

Mas o aspecto que pretendemos chegar é que a metodologia do PDDE proporciona sobremaneira a participação da comunidade escolar no planejamento de ações para melhoria da qualidade de ensino e promove o cumprimento das atribuições do colegiado escolar na tomada de decisões junto à gestão da escola.

Neste aspecto, nos cabe lembrar que um dos princípios do PDDE é a planejamento das ações que serão executadas com os recursos, por meio de reuniões colegiadas que definirão as prioridades dos gastos. Tal princípio estabelece ainda que os membros do colegiado escolar sejam responsáveis pela elaboração, execução, monitoramento e avaliação das ações planejadas para que as metas de melhoria dos resultados escolares sejam alcançadas. Portanto, cumprir-se-ia o princípio da gestão democrática e a efetivação das atribuições do Colegiado Escolar, por meio do PDDE, caso os processos de gestão participativa sejam efetivos na escola.



Dessa forma, o modelo político de gestão escolar, fundamentado da dimensão da autonomia financeira, amplia a atuação interna, possibilitando a implementação de uma nova forma do fazer pedagógico pela via da descentralização e da construção de um padrão de gestão que contemple a participação e por meio dela a consolidação da democracia.

Cabe ressaltar que o objetivo da PDDE está em modernizar a gestão da escola, na melhoria da qualidade do ensino e no fortalecimento da autonomia escolar, com a adoção do processo gerencial de planejamento estratégico, que se apoia na lógica da racionalidade técnica, na eficiência e eficácia administrativa. Sobre esses aspectos, outras pesquisas darão o aprofundamento acerca dos modelos de gestão, uma vez que os resultados assentam sobre a participação do Colegiado nas decisões de aplicação dos recursos oriundos desse programa.

5 CONCLUSÕES

O estudo aqui apresentado nos permitiu realizar uma indagação sobre como a gestão financeira dos recursos públicos federais que são transferidos para as escolas possibilitam o cumprimento do princípio da gestão democrática nas escolas da rede estadual de ensino no Maranhão, por meio da análise dos processos gerenciais desenvolvidos pela execução do Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE, um dos principais programas federais de repasse de recursos, o qual é impregnado de conceitos como descentralização, autonomia e participação.

É evidente que a execução do PDDE na escola requer um conjunto de ações que partem do gestor escolar e que na sua essência são burocráticas e demandam tempo para atualizar dos dados cadastrais, responder ao diagnóstico, elaborar os planos para cada meta a ser alcançadas, definir grupos de trabalho, líderes de ação, organizar a prestação de contas e demais funções obrigatórias para cumprir os critérios emanados do FNDE, órgão responsável pelo repasse do recurso.

Mas o que se esperou durante a elaboração do trabalho foi compreender este programa federal como uma ferramenta de gerenciamento que promove a mudança de direção nas ações da escola, preparando-a para o exercício da gestão democrática e gestão financeira participativa.

A participação do colegiado escolar na elaboração, execução, avaliação e prestação de contas das ações constantes PDDE é uma proposta inovadora que tem o intuito de ampliar a prática da gestão democrática nos espaços escolares, reforçando o desenvolvimento de práticas coletivas, participativas, tendo em vista que o colegiado é o órgão de representatividade da escola com a função de democratizar as relações de poder e decisão no espaço educativo.



REFERÊNCIAS

- Bandin, L. (2016). *Análise de conteúdo*. São Paulo: Edições 70.
- Bogdan, R.; Biklen, S.(1994). *Investigação Qualitativa em Educação. Uma introdução à teoria e aos métodos*. Porto: Porto Editora.
- Constituição da República Federativa do Brasil [CF]. (1988). Brasília, DF: Senado Federal.
- Diário Oficial do Estado do Maranhão. (1995). Decreto N° 14.558, de 22 de maio de 1995.
- Diário Oficial do Estado do Maranhão. (1995). Portaria N° 1242, de 07 de julho de 1995.
- Dourado, Luiz Fernandes et al. (2004). Conselho escolar, gestão democrática da educação e a escolha do diretor. Brasília: MEC, SEB, 2004. (Cadernos do Programa de Fortalecimento dos Conselhos Escolares, 5).
- FREIRE, Paulo. (2000). *A Educação na Cidade*. 4.ed. São Paulo: Cortez, 2000.
- Lakatos, E.M., Marconi, M.A. (2017). *Fundamentos de metodologia científica*. - 8. ed. São Paulo: Editora Atlas Ltda.
- Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional [LDBED] n° 9394/96. (1996). Institui as bases da educação nacional no Brasil. Brasília: Senado Federal.
- LIBÂNEO, J. C.; OLIVEIRA, J. F.; TOSCHI, M. S. (2005). *Educação escolar: políticas, estrutura e organização*. São Paulo: Cortez, 2005.
- MINAYO, Cecília de Sousa (Org.). (1994). *Pesquisa Social: teoria, método e criatividade*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1994.
- Ministério da Educação. (2001). *Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação*. Brasília: Programa Dinheiro Direto na Escola. 2001.
- Ministério da Educação. (2004) *Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação*. Resolução FNDE/CD/N° 10, de 22 de Março de 2004. Brasília: FNDE
- Ministério da Educação. (2013) *Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação*. Resolução FNDE/CD/N° 10, de 18 de Abril de 2013. Brasília: FNDE.
- MONACO, F. R. (2002). Descentralização e centralização. In.: BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. (Org.). (2002). *Dicionário de Política*, v. 1. Brasília: UNB, p. 329-335, 2002.
- Moreira, A.M.A. (2012) *Gestão financeira descentralizada: uma análise do programa dinheiro direto na escola*. Revista de Financiamento da Educação. Vol. 2, 2012.
- Oliveira J.F.; Fonseca M.; Toschi, M.S. (2005) *Educação Escolar: políticas, estrutura e organização* – 2 ed. – São Paulo: Cortez.



PERONI, V. M. V. (2003). Política educacional e papel do Estado no Brasil dos anos 1990. São Paulo: Xamã, 2003.

SANTOS, I. M. dos. (2001). A política de descentralização do financiamento do Ensino Fundamental e sua repercussão nas unidades de ensino um estudo sobre o programa Dinheiro Direto na Escola. Recife-Pe: Universidade Federal de Pernambuco – UFPE, 2001.

Souza, Â. R. de; Pires, P. A. G. (2018). As leis de gestão democrática da Educação nos estados brasileiros. *Educar em Revista*, Curitiba, Brasil, v. 34, n. 68, p. 65-87, mar./abr.